

Le paradoxe de l'expertise belge sur le Congo.

Par **Xavier Zeebroek**, Directeur adjoint du GRIP

29 septembre 2009

Résumé

La Belgique est un petit pays dont la voix compte de moins en moins sur l'échiquier international, à l'exception notoire de l'Afrique centrale et du Congo où elle a su garder une expertise et une influence bien supérieures à son poids économique ou géostratégique réel dans la région. Ce paradoxe n'est pas dû à la défense d'intérêts particuliers ou à des calculs politiques de puissance auxquels les responsables belges ont renoncé depuis longtemps. En revanche, une politique volontariste de coopération au développement permet à notre pays, à relativement peu de frais, de briller sur la scène internationale et de maintenir un statut enviable dans toute l'Afrique centrale. Ce texte a d'abord été publié en anglais dans *Belgium in the UN Security Council : Reflections on the 2007-2008 Membership* (Jan Wouters, Edith Drieskens and Sven Biscop eds., Intersentia, Antwerp, 2009) <http://www.intersentia.com/searchDetail.aspx?bookId=101192>).

Mots clés : Belgique, ONU, Nations unies, Conseil de sécurité, Congo, RDC, Afrique centrale.

Abstract

The paradox of Belgian expertise in the Congo

Belgium is a small country but has dwindling influence on the international chessboard, with the notable exception of Central Africa and principally the Congo, where it has been able to retain an expertise and influence far above its real economic and geostrategic weight in the region. This paradox is not due to the defense of special interests or political power games, which had long since been abandoned by Belgian politicians. Rather, a voluntarist cooperation development policy allows Belgium to shine on the international arena and to maintain an enviable status across Central Africa. This text has first been published in English in the book *Belgium in the UN Security Council : Reflections on the 2007-2008 Membership* (Jan Wouters, Edith Drieskens and Sven Biscop eds., Intersentia, Antwerp, 2009, <http://www.intersentia.com/searchDetail.aspx?bookId=101192>).

Key words: Belgium, UN, United Nations, Security Council, Congo, DRC, Central Africa.

Citation : ZEEBROEK Xavier, *Le paradoxe de l'expertise belge sur le Congo*, Note d'Analyse du GRIP, 29 septembre 2009, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-09-29_FR_X-ZEEBROEK.pdf



Introduction

Comment se fait-il que la Belgique garde un tel intérêt pour le Congo près de 50 ans après l'indépendance de sa colonie ? Si l'on espère trouver la réponse dans les statistiques économiques, on est vite déçu de constater que le commerce extérieur avec la RDC représente moins d'un millième de l'ensemble de nos échanges avec le reste du monde. Même si l'on s'en tient à nos partenaires du seul continent africain, Kinshasa, avec moins de 4 %, arrive loin derrière l'Afrique du Sud (16 %) ou l'Algérie (10,8 %) et sera bientôt dépassé par l'Angola¹.

Ce ne sont pas non plus les 3.000 résidents belges au Congo qui peuvent expliquer la persistance de tant de sollicitude alors que le pays comptait encore entre 60.000 et 80.000 Belges en 1960. Encore faut-il réaliser que ces rescapés forment une population vieillissante, en particulier chez les missionnaires. Même aujourd'hui, le chiffre fait pâle figure au regard des 560.000 compatriotes partis tenter leur chance à l'étranger². Du côté des investisseurs, il y a longtemps que la plupart ont fui ce pays peu sûr, gangrené par la corruption et aux infrastructures inexistantes. À première vue, il semble donc que l'avenir de la Belgique se joue moins que jamais au Congo.

Si l'on ne tient compte que de ces chiffres, on pourrait croire que, notre pays ayant perdu beaucoup de ses liens économiques et humains avec les Congolais, il a aussi perdu toute influence sur l'agenda de la communauté internationale envers Kinshasa. Or, c'est tout le contraire et le récent passage de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies en fut une démonstration éclatante.

À la source de l'expertise belge

À bien y regarder, il y a un secteur qui n'a pas suivi la désaffection générale : c'est la coopération au développement. Malgré les vicissitudes qu'ont connues et que connaissent encore les relations politiques entre les deux pays, la RDC reste de loin le premier pays à bénéficier de l'aide publique belge au développement. Avec plus de 153 millions d'euros en 2007, Kinshasa arrive loin devant le Rwanda, le Burundi et les 15 autres pays pauvres qui entretiennent un partenariat privilégié avec la Belgique³. Ainsi, chaque année, plus d'un quart de notre coopération s'oriente vers l'ancienne colonie, ce qui, en 2007, représentait 27 % de toute l'aide extérieure reçue par les Congolais et place la Belgique au rang de premier contributeur devant les Américains (États-Unis), les Britanniques et les Allemands⁴. Une situation atypique qui témoigne d'une volonté politique renouvelée depuis 1999. C'est cette même volonté qui entretient un activisme tout à fait inhabituel de notre classe politique mais aussi de nombreux pans de la société civile, des journalistes et de la recherche académique vis-à-vis des élites et de la population congolaises comme au sein des instances internationales qui s'intéressent à l'Afrique centrale. Dans ce contexte, le Sénat de Belgique n'a pas hésité à dresser sa liste de recommandations⁵ à destination de nos diplomates au Conseil de sécurité, dont certaines concernent directement la RDC. Les ONG, de leur côté, ont mis à

1. Voir les statistiques de la Banque nationale de Belgique, <http://www.nbb.be>, Commerce extérieur de la Belgique selon le concept national (par pays partenaire), consulté le 9 janvier 2009.

2. Chiffres de l'Union francophone des Belges de l'Étranger (UFBE).

3. Voir le tableau de l'Aide publique belge au développement de la R.D. Congo sur <http://www.dgdc.be/fr/statistiques/index.html> consulté le 9 janvier 2009.

4. ODA by recipient country, chiffres de OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>, OCDE, consulté le 9 janvier 2009.

5. Sénat de Belgique : Proposition de résolution relative à la présence de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations unies en tant que membre non permanent, du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2008, Document 3-1969/4, session 2006-2007, 14 décembre 2006.

contribution leurs coordinations spécialisées sur le Congo dans les deux communautés nationales où au niveau européen. Cette mobilisation permanente des cœurs et des esprits est à la source de ce que le reste du monde appelle « l'expertise belge » sur le Congo.

Grâce à l'importance de notre coopération et à cette connaissance approfondie de l'histoire et des réalités congolaises entretenue par une partie appréciable des élites belges, notre pays est régulièrement invité à participer à des cénacles qui, compte tenu du poids réel de notre pays dans la communauté internationale, devraient nous être fermés. Ce fut le cas pour deux instances majeures de consultation et de dialogue politique sur la RDC : le CIAT⁶ dont la Belgique fut membre au même titre que la France ou les États-Unis et, depuis 2007, le groupe P3+2 où la participation est nettement plus restreinte. Par ailleurs, nos diplomates sont systématiquement consultés par certains membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies – qu'ils en soient membres ou non – lorsqu'une résolution sur la RDC est en préparation. Leur avis n'est pas forcément suivi – loin de là – mais le simple fait d'être mis en copie de certains courriels est déjà une marque rare d'estime et de confiance.

Ranimer la flamme

Dans ce contexte tout à fait particulier, nous allons voir à travers deux exemples que la désignation de la Belgique comme membre non permanent du Conseil de sécurité pour 2007 et 2008 a plutôt confirmé son influence déjà bien établie sur le dossier congolais. Un dossier qui entraine dans une période plutôt paradoxale. D'une part, l'intérêt marqué par le Conseil semblait plus fort que jamais puisqu'il n'émettra pas moins de 21 documents⁷ sur la RDC en 2 ans, soit à un rythme étonnant de presque un texte par mois. D'autre part, les diplomates belges s'aperçurent très vite que certains pays amis du Congo pensaient qu'avec la fin de la période de transition, le plus dur était passé et que le temps était venu de désengager progressivement l'ONU. C'est le sens explicite de certains passages des résolutions 1756 et 1794⁸ qui demandaient dès 2007 que le Secrétaire général établisse une liste de critères (benchmarks) permettant d'envisager un désengagement progressif et un départ de la Mission des Nations unies au Congo (MONUC) dans le courant 2009 !

Il faut rappeler que le temps était à l'autosatisfaction pour l'ONU et l'Union européenne qui n'en finissaient pas de se congratuler sur la réussite du processus électoral congolais. Dès lors, c'est la loi non écrite des « vases communicants » qui semblait jouer à plein : après 7 années d'efforts pour le Congo, il fallait réorienter les budgets et les Casques bleus vers de nouveaux conflits en voie de résolution, c'est-à-dire le Darfour et le Tchad, voire la Somalie.

Ce n'était pas du tout l'interprétation belge. À peine arrivés à New York, les responsables de la mission auprès du Conseil vont déployer une grande partie de leur énergie à rappeler quelques faits essentiels. Certes les institutions congolaises ont été complètement réorganisées par la nouvelle constitution, un président, un parlement et des conseils provinciaux ont été élus démocratiquement

6. Créé par l'accord global de gouvernement signé le 17 décembre 2002 à Pretoria, le CIAT est le « Comité international d'accompagnement de la transition » qui regroupait les représentants en RDC des pays membres permanents du Conseil de sécurité, de la Belgique, du Canada, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, du Mozambique, de la Zambie et de la MONUC. Il avait pour objectif de mener, de manière coordonnée et cohérente, un dialogue politique avec les institutions de transition. Le CIAT a cessé ses activités après les élections et l'investiture du président de la République, Joseph Kabila.

7. Le Conseil de sécurité a voté 11 résolutions et élaboré 6 déclarations présidentielles ainsi que 4 déclarations à la presse concernant la R.D. Congo entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2008.

8. Résolution 1756 du 15 mai 2007, Nations unies, S/RES/1756 (2007) et résolution 1794 du 21 décembre 2007, Nations unies, S/RES/1794 (2007).

pour la première fois depuis 1960. Mais presque aucun des autres objectifs de la transition ne sont remplis : le désarmement des combattants est interrompu, la réforme du secteur de la sécurité est à peine ébauchée, la reconstruction de la justice et la lutte contre l'impunité sont encore à l'état de projets et, plus inquiétant encore, la paix n'est pas revenue au Kivu et en Ituri. Un discours qu'il est bien difficile de faire passer en cette année 2007, où deux personnages clés de l'univers onusien sont remplacés : le Secrétaire général lui-même, Kofi Annan (le 1er janvier), et son représentant spécial en RDC, William Swing (le 18 octobre).

Deux autres événements vinrent par ailleurs doucher l'enthousiasme des plus optimistes : la répression particulièrement violente d'une révolte d'inspiration religieuse au Bas-Congo (le 31 janvier) et l'affrontement sanglant entre les forces du président Kabila et du chef de l'opposition Jean-Pierre Bemba au cœur de la capitale (le 22 mars). À New York, ces signaux contradictoires se retrouvent dans la résolution 1756 qui réussit le tour de force de décider qu'il faut continuer à désarmer les rebelles et à protéger les populations civiles tout en rappelant que le Secrétaire général devra présenter un plan de désengagement lors de son prochain rapport. La Belgique, qui est à la base de la formulation de plusieurs passages clés du texte, a pu limiter les dégâts : le mandat de la MONUC est renouvelé sans diminution d'effectifs ni de moyens financiers, au moins à court terme. La bataille sur la fin de la mission onusienne est temporairement reportée mais les événements se chargeront – hélas bien mieux que le plaidoyer belge – de faire renoncer les diplomates les plus optimistes.

L'option militaire

Dès juillet 2007, la situation va commencer à se détériorer à l'Est du Congo. Prenant son nouveau mandat à la lettre, le général Gaye, commandant les forces onusiennes, déclare lors d'une conférence de presse commune avec le chef d'état-major congolais qu'un désarmement forcé des rebelles du Kivu va commencer. Pour tous ceux qui connaissent un tant soit peu les Forces armées de la RDC (FARDC), c'était une tâche encore au-delà de ses capacités. Deux groupes principaux occupent une partie appréciable du territoire de la province : le Conseil national pour la Défense du Peuple (CNDP) constitué principalement de Tutsis congolais sous la direction du général renégat Laurent Nkunda et les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) regroupant surtout des Hutus d'origine rwandaise. Chacun d'entre eux est fort de 5 à 10.000 partisans dont une moitié d'hommes en armes. Mais les Américains voulant contribuer à asseoir l'autorité du président Kabila, celui-ci comprit qu'ils ne verraient pas d'un mauvais œil une issue militaire à la crise du Kivu. Malgré une mise en garde formelle des diplomates belges dès le mois d'octobre, la MONUC promit son appui. Ce n'est que grâce à la convocation d'une réunion P3+2 en novembre que l'ONU se décidera à envoyer un médiateur en la personne de Hailé Menkerios, ancien représentant spécial adjoint en RDC. Sur son initiative et celle de l'Union européenne, le Communiqué de Nairobi, signé par les présidents congolais et rwandais, prévoit une coopération entre les deux pays pour donner la priorité au désarmement des rebelles du FDLR.

Mais, rien n'y fait, c'est contre le CNDP que les combats reprennent fin 2007. Après quelques succès initiaux, les opérations des FARDC – malgré le soutien logistique de la MONUC – se soldent par un cuisant échec qui semble montrer les limites des opérations robustes lorsqu'elles se heurtent à des rebelles nombreux, motivés et aguerris⁹. Face à une armée congolaise qui manque encore cruellement de formation et dont les choix tactiques se sont révélés catastrophiques, la MONUC a

9. Voir à ce sujet Xavier Zeebroek « Un premier pas vers une doctrine des opérations robustes », *Studia Diplomatica*, vol. LX, 2007, n° 3, Egmont Institute, Bruxelles, mai 2008.

dû travailler à contre-emploi. Soutenant de fait une offensive qui n'était pas souhaitée par la communauté internationale, elle s'est retrouvée dans l'impossibilité d'intervenir militairement pour empêcher la débâcle car aucun des critères qu'elle s'était elle-même fixés n'était rencontré : pour une fois, c'étaient les rebelles qui avaient été attaqués, avec des moyens disproportionnés, sans aucune gradation dans l'emploi de la force et surtout, sans aucune négociation préalable ou mesures préventives. Une impasse opérationnelle totale qui a permis aux responsables congolais de faire porter une partie des responsabilités de leur échec aux Casques bleus. Ceux-ci n'ont finalement pu sauver l'honneur qu'en menaçant d'utiliser tous les moyens à leur disposition pour sauver la ville de Goma.

En 2008 comme en 2007, la « nouvelle » armée congolaise sera à nouveau mise en déroute par les rebelles de Laurent Nkunda. Un affront pour le président Kabila qui, à chaque fois, fut contraint de négocier en situation défavorable. Mais aussi un sérieux revers pour la MONUC qui a pour tâche d'appuyer les forces armées nationales (FARDC) et surtout de protéger les populations civiles contre les exactions et les violations des droits de l'homme. Pour le gouvernement congolais comme pour la population, elle a échoué lamentablement dans ces deux missions. Sa notoriété, au sommet en 2006, s'effondre à nouveau et elle est accusée – souvent injustement – des pires arrière-pensées.

Après avoir bataillé avec succès pour qu'on ne diminue pas les capacités de la MONUC à un moment où les acquis étaient toujours fragiles, les diplomates belges se sont donc élevés, avec nettement moins de bonheur, contre la solution militaire au Kivu. C'est une indication importante que, si l'expertise belge est toujours appréciée, elle est loin d'emporter l'adhésion en toutes circonstances, surtout lorsqu'elle ne va pas dans le même sens que certains acteurs clés à Kinshasa et à New York.

Bien d'autres dossiers congolais ont vu la Belgique faire jouer sa capacité d'influence. Ce fut notamment le cas pour le renouvellement du régime des sanctions où nos diplomates plaidèrent avec les Britanniques et les Français pour maintenir l'embargo sur les armes même s'il fut finalement allégé. Sur proposition de la Belgique, les violences faites aux femmes furent également retenues comme critère possible pour l'adoption de sanctions individuelles. Enfin, c'est sur initiative belge que le Conseil adopta une résolution spécifique sur l'appui de la MONUC à l'organisation des élections locales.

La Belgique sans pilote

De façon tout à fait inattendue, un des éléments qui allaient compliquer la tâche de la diplomatie belge ne vint ni de New York ni de Kinshasa mais bien de Bruxelles. Après les élections législatives de juin 2007, de très longues négociations pour la formation d'un nouveau gouvernement belge furent nécessaires, ce qui eut pour conséquence de maintenir le gouvernement démissionnaire pendant plus de six mois sans qu'il soit possible de prendre de décisions nouvelles. Enfin, une fois le gouvernement Leterme mis en place (le 20 mars 2008), sa fragilité ne lui permit pas de consacrer le temps nécessaire à nos engagements internationaux. Pour couronner le tout, le ministre belge des Affaires étrangères fit une déclaration très critique sur la corruption et les carences de la gouvernance congolaise lors d'une visite à Kinshasa le 21 avril 2008¹⁰. Cette franchise très peu diplomatique jeta un froid sur les relations belgo-congolaises dont les conséquences se faisaient encore sentir après que la Belgique eut terminé son mandat au Conseil de sécurité.

Pour tout autre pays, cette accumulation d'événements malheureux aurait durablement affecté la capacité de ses responsables à gérer les dossiers en cours. Mais en Belgique, où les élites politiques

10. Discours du Ministre De Gucht à Kinshasa, <http://www.diplomatie.be/fr/press/homedetails.asp?TEXTID=87364>

ont développé une certaine habitude des crises institutionnelles, les conséquences de ces absences de pouvoir ont été relativement réduites. Concernant le travail de la délégation belge à New York, elle n'a dans un premier temps pas été réellement perturbée car les responsables avaient été désignés et les objectifs clairement définis, notamment en ce qui concerne le dossier de la RDC. Or, comme nous avons eu l'occasion de le souligner, la question congolaise n'est pas une question stratégique qui divise le monde politique belge. Au contraire, un certain consensus règne depuis une dizaine d'années sur le positionnement de l'ancienne métropole. Les diplomates ont donc pu participer activement et de façon créative aux débats du Conseil sans que leurs initiatives deviennent des questions de gouvernement.

En outre, le ministre belge des Affaires étrangères est resté en poste malgré les vicissitudes des gouvernements successifs en 2007 et 2008, assurant une continuité politique cruciale dans la politique étrangère du pays. Pourtant, ce n'est certainement pas le responsable politique avec lequel les dirigeants congolais ont entretenus les relations les plus cordiales. À la suite de ses déclarations critiques répétées, Karel De Gucht a souvent dû, en guise de punition, patienter avec la délégation belge dans l'anti-chambre du président Kabila au-delà de ce qui est normalement acceptable. Depuis le début 2008, deux consulats belges ont dû être fermés par mesure de rétorsion. Mais finalement, les relations entre les deux pays n'ont pas été rompues, d'autres ministres ont pu rencontrer leurs homologues et une grande partie du travail a pu continuer.

Cela n'a pas non plus empêché le ministre De Gucht de s'engager personnellement à défendre la RDC devant les membres du Conseil de sécurité en décembre 2008. À la suite de la nouvelle débâcle des FARDC devant les rebelles de Laurent Nkunda, il devint en effet évident que la MONUC n'avait plus les moyens de s'interposer entre les belligérants et encore moins celui de désarmer les rebelles par la force car ces derniers comptaient alors autant d'hommes que les casques bleus au Kivu et avaient une connaissance du terrain et une motivation bien supérieures¹¹. Après le rapport alarmiste du Secrétaire général de l'ONU, aucun des membres les plus réticents du Conseil ne peut refuser le renforcement de 3.000 hommes demandé pour la MONUC¹² mais en revanche, les membres permanents font savoir qu'aucune évolution du mandat n'est souhaitable. Dès lors, la participation, tout à fait inhabituelle, du ministre belge aux débats informels du Conseil provoquera le revirement de la France, bientôt suivie par les plus réticents, les États-Unis et la Grande-Bretagne. Du coup, la résolution 1856¹³ prévoit notamment que la MONUC pourra mener certaines actions de protection des populations de façon beaucoup plus autonome.

Pragmatisme et humilité

La Belgique est un petit pays riche et relativement dynamique mais dont la voix compte de moins en moins sur l'échiquier international, à l'exception notoire de l'Afrique centrale et principalement du Congo où elle a su garder une expertise et une influence bien supérieures à son poids économique ou géostratégique réel dans la région. Ce paradoxe n'est pas dû à la défense d'intérêts particuliers ou à des calculs politiques de puissance auxquels les responsables belges ont renoncé depuis longtemps. Il n'est pas davantage dû aux hasards de l'Histoire qui permettraient à notre pays de gérer en bon père de famille un lointain héritage colonial délaissé par les grands de ce monde. Car

11. Pour une analyse plus détaillée, voir Xavier Zeebroek « MONUC : Restons calmes, la situation est désespérée », Note d'analyse, octobre 2008, GRIP, Bruxelles, 6 pages.

12. Résolution 1843 du 20 novembre 2008, S/RES/1843(2008).

13. Résolution 1856 du 22 décembre 2008, S/RES/1856(2008).

les puissances – les vraies – se soucient de la RDC tout autant que nous et pourraient se passer de « l'expertise belge » si elles le décidaient.

Mais, pour cela, il faudrait que les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France, voire l'Afrique du Sud ou la Chine, consacrent au moins autant d'efforts que la petite Belgique non seulement en terme de coopération au développement mais surtout en activisme diplomatique sur le terrain et dans les grandes instances internationales. Or, en réalité, Kinshasa n'est une priorité stratégique pour aucun de ces pays, trop occupés par d'autres théâtres conflictuels – Iraq, Afghanistan, Proche-Orient entre autres – qui accaparent l'essentiel de leur énergie. Ainsi, la Belgique peut-elle encore, à relativement peu de frais, briller sur la question congolaise et maintenir un statut enviable dans toute l'Afrique centrale.

Bien sûr, notre élection pour la quatrième fois depuis 1945 comme membre non permanent du Conseil de sécurité ne peut pas s'expliquer par nos seules références congolaises, aussi appréciables soient-elles. Notre absence d'intérêts directs dans la plus grande partie des conflits en cours et notre profil de médiateur désintéressé (honest broker) nous servent probablement bien davantage dans les instances onusiennes comme ce fut déjà souligné lors de notre précédent passage au Conseil de sécurité en 1991-92/14. Nos diplomates ne sont pas peu fiers d'être également reconnus pour leur pragmatisme, aux antipodes des positions souvent idéologiques qui enferment certains membres dans une logique intransigeante. Toutes ces qualités nous valent l'estime et la confiance de beaucoup de pays mais s'expriment de façon encore plus éclatante dans les dossiers des Grands Lacs.

Comme nous l'avons vu à travers deux exemples concrets, nous pouvons successivement relancer une dynamique (la prolongation du mandat de la MONUC) et temporiser sur les moyens à mettre en œuvre (la reprise des combats), mais nous ne seront écoutés, voire suivis, que si suffisamment de membres permanents se laissent convaincre. Ce sera d'autant moins le cas que les solutions préconisées entreront en contradiction avec leurs intérêts nationaux. Le refus des Européens d'envoyer des troupes en RDC fin 2008 en est une illustration flagrante. Alors que la Belgique (et la France initialement) s'était montrée disposée à participer à une telle force et avait incité M. Ban Ki-moon à en faire la demande officielle à l'Union européenne, aucun grand pays ne s'est finalement décidé à nous suivre sur cette voie. Non pas qu'ils aient trouvé l'idée mauvaise mais plutôt parce que d'autres priorités s'imposaient à eux. Or, sans leur leadership, pas d'intervention possible.

Comme l'exemple de la RDC nous le montre, la valeur ajoutée de la Belgique dans les grandes instances internationales comme les Nations unies réside dans sa capacité unique à initier, à rapprocher, voire à infléchir des points de vue. Elle peut aussi contribuer substantiellement à certaines actions – ce qui renforce encore sa crédibilité – mais elle ne pourra jamais diriger la manœuvre diplomatique et encore moins imposer ses idées, même dans les domaines qu'elle maîtrise. Une leçon d'humilité qui ne nous empêchera pas de continuer notre parcours international atypique.

* * *

14. Voir Michel Liégeois « La Belgique au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies », Courrier hebdomadaire n° 1401-1402, CRISP, 1993, p. 50-51.