

## Afrique centrale

# La descente aux enfers de la politique belge

Jean-Claude Willame

*On ne peut comprendre la dernière « incartade » du nouveau ministre des Affaires étrangères, Karel De Gucht, à propos de la République démocratique du Congo, sans la replacer dans le contexte historique d'un dossier en souffrance depuis de longues années.*

À la base de ce qui apparaît bien comme une « descente aux enfers » de la politique belge en Afrique centrale, on trouve un accord de paix « mammouth » connu sous le nom d'Accord de Lusaka, accord que le ministre Louis Michel avait fort impétueusement cautionné au nom du principe qu'il fallait reprendre langue avec les évolutions tragiques en Afrique centrale.

### LES ERREMENTS DE LUSAKA

Cet accord prévoyait un échéancier qui se révéla vite non seule-

ment intenable — quinze étapes allant de la signature de l'accord au retrait des troupes étrangères en passant par la mise en route de nouvelles institutions congolaises et s'étalant sur cent-quatre-vingt jours —, mais de surcroît peu défendable en droit international dans la mesure où l'on faisait dépendre une obligation non négociable en droit international — le respect de la souveraineté nationale, violée par deux pays nommément désignés, le Rwanda et l'Ouganda — d'une « obliga-

tion » qui relevait de la souveraineté internationale: la tenue d'un dialogue intercongolais, le D.I.C. comme on l'appelle aujourd'hui. En d'autres termes, on contraignait le pouvoir en place à Kinshasa à négocier avec des mouvements d'opposition armés, dont certains étaient soutenus militairement par les pays voisins, avant que les « mentors » de ces mouvements ne retirent leurs troupes du Congo.

La Belgique, à travers la pugnacité de son ministre des Affaires étrangères de l'époque, Louis Michel, avait soutenu à tous crins cette anomalie en se plaçant dans une position de neutralité absolue entre les différents belligérants (Congo, Ouganda et Rwanda). Elle clama haut et fort que la crise de l'Afrique centrale ne pourrait être résolue que dans une perspective régionale et par ce que l'on appela une « accord inclusif », où toutes les forces sociopolitiques et les parties prenantes au conflit trouveraient leur compte dans le partage des postes politiques et ministériels.

Cette solution aboutit en définitive à la création d'un gouvernement de plus de cinquante ministres et baptisé « 1 + 4 » (un président et quatre vice-présidents censés représenter toutes les composantes armées et non armées de la R.D.C.). Avec cet humour qu'ils

n'ont jamais perdu dans la dérégulation générale, les Congolais ont traduit cet ensemble dans l'équation « 1 + 4 = 0 » pour qualifier la paralysie induite par le fait que chaque « faction », l'arme au pied, se surveillait l'une l'autre.

L'accord de Lusaka, ou plutôt la manière dont les diplomates ont voulu le lire, n'est-il pas, en fait, à la base de l'extrême lenteur du processus dit de la transition? Depuis qu'il est au pouvoir, le président Joseph Kabila avait quant à lui un autre agenda: d'abord le retrait de toutes les forces militaires « non invitées » au Congo — celles du Rwanda et de l'Ouganda nommément désignées comme « pays agresseurs » dans une résolution du Conseil de sécurité de février 2001 — et ensuite la mise en route d'un exécutif de transition. Il réussit partiellement son pari en obtenant finalement que les troupes rwandaises et ougandaises se retirent des territoires congolais avant que les négociations politiques aient lieu à l'interne, c'est-à-dire une inversion de l'échéancier de Lusaka. En janvier-février 2001, il parvint lors du premier sommet de Sun City à passer un accord avec une des composantes armées de la rébellion, celle de Jean Pierre Mbemba, chef du M.L.C. (Mouvement de libération congolais), en mettant sur la touche l'autre groupe de l'opposition

armée, celle du R.C.D.-Goma, militairement soutenue par le Rwanda.

En septembre 2002, Rwandais et Ougandais durent finalement s'incliner et, sous la pression anglo-saxonne, quitter officiellement les régions qu'ils occupaient en R.D.C., donc avant la mise en route du « dialogue intercongolais » qui n'aboutit finalement qu'en juillet de l'année suivante.

Dans le cas du Rwanda, ce départ à haute visibilité, qui fut attesté par des observateurs onusiens et belges, fut en réalité un trompe-l'œil. Non seulement, ils restaient présents dans les lieux où leurs soldats contrôlent l'extraction illégale des ressources du sous-sol (coltan et or). Mais ils appuyaient toujours militairement les troupes du R.C.D.-Goma auxquelles ils fournissaient la logistique, les armes et les munitions, lorsqu'ils ne s'infiltraient pas de temps à autre au Kivu, comme des observateurs de la Monuc ou autres ont pu le constater. Le Rwanda restait donc un problème pour la solution de la crise en R.D.C. et, de ce point de vue, la « neutralité belge » n'avait guère été payante.

Mais il n'est pas le seul, loin de là. À force de se cantonner au niveau des seuls aléas survenant dans la sphère politico-institutionnelle, les diplomates occidentales ont laissé toute la fabrique sociale

congolaise aller à la dérive. La déréliction du Congo d'aujourd'hui se conjugue, non pas en termes de montage institutionnel, mais avant tout en termes d'enfants soldats et d'enfants des rues réputés « enfants sorciers », de milices aux agendas souvent contradictoires et armées par des mafias ayant la haute main sur le trafic des armes et des matières précieuses, de violences sexuelles devenues une arme de guerre par ces mêmes milices, etc. Or l'accord de Lusaka et les multiples sommets entre diplomates et hommes politiques qui ont eu lieu depuis 1999 ont paru ignorer ou mettre entre parenthèses ces questions qui rongent la société congolaise comme un cancer depuis son entrée en guerre en 1996.

Bien sûr, les rapports des Nations unies mettent régulièrement en évidence la lenteur du processus du désarmement et de la démobilisation des milices armées, processus qui est lui aussi inscrit dans l'accord de Lusaka. Mais, en dépit des montants considérables mis à disposition par la Banque mondiale pour cette démilitarisation (plus de 100 millions de dollars), les résultats sont excessivement maigres. Dans son dernier rapport (août 2004), le secrétaire général de l'O.N.U. indiquait que quelque six-mille membres des milices Interahamwe et soldats

des ex-Forces armées rwandaises avaient été désarmés et rapatriés, mais le même rapport dénombre à cette date plus de trois-cent-trente-mille combattants « à démobiliser, désarmer et réinsérer ».

#### UNE CASCADE D'IMPUISSANCES

Le programme de désarmement et de démobilisation des milices armées n'est pas, loin s'en faut, une question de millions de dollars, ni non plus une question du nombre de casques bleus pouvant y contribuer: il est avant tout une question de détermination politique tant dans le fait des parties en conflits que dans celui de la « communauté internationale », un euphémisme pour qualifier finalement une addition d'impuissances symbolisée au plus haut point par la passivité de l'O.N.U. Les discussions autour et alentour de l'accord de Lusaka et du dialogue intercongolais ont en fait servi à occulter la montée en puissance d'une irresponsabilité collective dans le chef des élites congolaises comme dans celui des « parrains » et « amis » du Congo par rapport au déferlement de violences que la Monuc s'est révélée totalement incapable de maîtriser et d'endiguer.

Deux exemples au moins ont médiatisé et illustré cette addition d'impuissance et cette irresponsabilité. Le premier se situe en Ituri

où une série d'atrocités, annoncées par maints observateurs, ont lieu sur une grande échelle entre des milices « ethniques » au début de mai 2003. La Monuc se révèle incapable non seulement de protéger la population au besoin par un recours à la force comme son mandat l'y autorise, mais de se protéger elle-même. Face à une situation qui échappe à tout contrôle, le secrétaire général des Nations unies est obligé de demander, comme lors du génocide rwandais avec la fameuse opération « Turquoise », une intervention armée de la France. En trois mois, l'opération « Artémis », qui bénéficie d'un label européen, parvient à rétablir un ordre relatif dans la région en utilisant la force « pour imposer la paix » aux milices, en désarmant une partie, en organisant même des raids préventifs et en interrompant momentanément le trafic des armes par l'utilisation intensive d'hélicoptères de surveillance.

La Monuc sera incapable sur le plan local de poursuivre réellement la mission Artémis. La brigade Ituri, créée par la Monuc pour poursuivre le type de mission accomplie par Artémis, se cantonne dans une attitude passive et réactive. On en revient au principe du « maintien de la paix » et non sur celui de l'« imposition de la paix. » Le « deal »

est en fait le suivant: « Si les milices armées n'interfèrent pas avec les tâches (bureaucratico-humanitaires) de la Monuc et ne menaçaient pas le staff de la mission, il n'y avait aucune obligation de les affronter. » Il n'y aura donc aucun début de désarmement, aucune opération de recherche des caches d'armes, aucun déploiement d'envergure de troupes sur le terrain, mais des « surveillances » par hélicoptères qui coutent très chers.

Le second exemple est survenu en mai de cette année à Bukavu. Dans ce cas, deux bandes armées, formellement rattachées à la future armée nationale et liées au R.C.D.-Goma, donc proches du régime de Kigali, entreprennent de s'emparer par la force de Bukavu, violant ainsi les accords de la transition. Dans un premier temps, des contingents de la Monuc réagissent en parvenant à repousser les mutins dans leurs cantonnements pendant que les troupes régulières ont pris la fuite et se sont dispersées dans les collines avoisinant la ville. Des convois protègent des groupes de population qui, terrorisées, ont quitté leur quartier. Mais, le jour suivant, un ordre est venu (de Kinshasa ou de New York?) et qui rappelle ce qui s'est passé en 1994 dans le génocide au Rwanda: « On ne bouge plus. » Ce qui va permettre aux soldats

mutins de piller, de violer et de tuer sans rencontrer de résistance. Des négociations frénétiques ont lieu les jours suivants entre Kinshasa, Bukavu et Bruxelles et finalement les troupes du R.C.D.-Goma se retirent au nord et au sud de la ville. Elles y sont toujours. Ici, pas question d'une opération du genre Artémis sous commandement français: le Rwanda ne l'accepterait jamais, dit-on.

#### LE DOUBLE BLOCAGE

Que conclure sinon qu'en R.D.C. on se trouve depuis plusieurs années dans une situation de double blocage durable. D'une part, les grandes palabres politiques, nationales et internationales, par diplomatie interposée — et notamment celle de la Belgique —, n'ont guère produit d'effets: les encouragements répétés au « dialogue politique », à la constitution d'un « accord inclusif », à la préparation d'élections, n'ont été qu'une sorte d'alibi permettant d'occulter la réalité d'une société totalement déstructurée qui, sans plus aucun point de repère, s'enfonce dans une situation de guerre et dans une pauvreté sans nom.

En outre, on n'a pas encore bien mesuré l'impact négatif de ce

« dialogue politique » sur une « société civile » qui, en étant associée au processus avec la bénédiction de tous les acteurs, s'est rapidement politisée et a, de ce fait, perdu sa force de frappe critique. À partir de septembre 2001, les leaders de la société civile sont pris au piège: ils se bousculent pour être choisis comme délégués des institutions de la transition et les grandes plateformes d'O.N.G. se disputent pour des quotas de représentation. « Certaines structures nationales ont tenté de mettre de l'ordre dans la cacophonie. Mal leur en pris: elles furent attaquées jusqu'à leur liquidation<sup>1</sup>. »

D'autre part, depuis les désastres somaliens et rwandais, le garant de la sécurité internationale qu'est l'O.N.U. et, en particulier, le Conseil de sécurité ont perdu toute crédibilité dans le maintien comme dans l'imposition de la paix civile. Il était pourtant clair dès le départ que la Monuc disposait formellement d'un mandat « sous chapitre VII de la Charte des Nations unies », c'est-à-dire d'un mandat lui permettant d'utiliser la force armée pour établir la paix ou, à tout le moins, pour protéger des populations mises en danger par les milices de tout bord.

<sup>1</sup> Serge Blais et Sylvestre Kambaza, « La société civile congolaise à un tournant », *Développement et paix* — Prefed, janvier 2004.

Dans un contexte où cette paix devait nécessairement être « imposée », au vu de l'état de délabrement d'une armée, qui n'existe que de nom, la seule « ouverture » significative a été l'intervention à titre supplétif d'une opération menée dans la région de l'Ituri sous l'égide de l'Union européenne, mais commandée par le quartier général d'un seul pays de cette Union, la France. Le Conseil de sécurité avait déjà utilisé cette procédure de délégation de pouvoir à plusieurs reprises. En autorisant en 1995 le déploiement de l'Otan en Bosnie-Herzégovine, en confiant à une force militaire multinationale « ad hoc » la tâche de contraindre Saddam Hussein à se retirer du Koweït en 1991, en autorisant la Grande-Bretagne en mai 2000 à libérer des troupes de l'O.N.U., otages des milices, et à soutenir les troupes régulières contre ces milices au Sierra Leone, en acceptant la proposition française de monter l'opération Turquoise au Rwanda en 1994, le Conseil de sécurité ne faisait qu'utiliser une disposition de la Charte qui prévoit que ce conseil peut utiliser « des accords ou des organismes régionaux » pour l'application de mesures coercitives prises sous son autorité (article 43 de la Charte).

Il serait inexact d'affirmer que la Belgique serait au registre des abonnés absents en matière de

contribution au rétablissement de la paix au Congo. Le lancement par le ministre de la Défense nationale d'un « partenariat militaire » entre l'armée belge et la nouvelle armée congolaise en est la preuve. Un bataillon de cette nouvelle armée (trois-mille-cinq-cent hommes) a été formé pendant six mois à Kisangani par deux-cents instructeurs militaires belges, et dans une moindre mesure français, hollandais, allemands (opération « Avenir »), deux-cent-quatre-vingt officiers congolais sont venus en Belgique en octobre 2004 pour parfaire leur formation, tandis que des instructeurs militaires belges préparent la formation de troupes béninoises, qui seraient intégrées à la Monuc tout en ayant décidé d'installer un petit module de formation à Kinshasa. Cette contribution indirecte à la paix est évidemment très modeste et fonction de ce que la Belgique peut se permettre dans la conjoncture actuelle.

Mais la dimension de la tragédie congolaise ne peut être abordée que par le seul bricolage d'opérations ponctuelles comme « Artémis » ou « Avenir », même si elles entendent se situer de plus en plus dans un cadre européen formel. Seul le niveau plus ample d'une véritable politique européenne de sécurité et de défense (Pesd) et d'un véritable ministère européen des Affaires étrangères

pourrait répondre aux défis posés par l'ampleur de la catastrophe silencieuse induite par une guerre qui dure, dans l'indifférence générale, depuis huit années dans l'est de la R.D.C. Et c'est une double dimension qui s'impose pour cette Europe en train de se faire politiquement : maintenir effectivement la pression sur les acteurs politiques congolais pour qu'ils renoncent définitivement à la tentation de reprendre les armes et pour qu'ils respectent la mise en œuvre de l'agenda auquel ils ont consenti.

#### QUAND KAREL DE GUCHT JOUÉ À L'APPRENTI SORCIER

De ce point de vue, les déclarations intempestives du nouveau ministre belge des Affaires étrangères lors de son premier voyage africain sont à elles seules une « catastrophe » diplomatique. Certes, Karel De Gucht se réfère à l'Europe comme le nouveau référent devant s'imposer pour apporter un début de normalisation en Afrique centrale. Mais, à y regarder d'un peu plus près, les propos du ministre lors de sa visite en Afrique centrale n'ont rien d'« européens ». Ils s'inscrivent, en effet, dans un contexte purement belgo-belge et même « flamando-flamand ». Lors d'une interpellation à la Chambre une semaine avant son périple, le ministre avait été « poussé dans le dos »

par le député flamand Dirk Vandermaelen du S.P.A qui se présente d'ordinaire comme un spécialiste de l'Afrique et de la coopération au développement. Ce député, mis sous pression par le Vlaamse Blok comme tant d'autres hommes politiques flamands, avait mis en exergue la corruption rampante et généralisée au Congo, avait évoqué le manque de collaboration de l'élite au pouvoir et la nécessité de « parler clair » aux dirigeants congolais.

Karel De Gucht, dans le premier acte politique qu'il pose dans le domaine de sa compétence, ne pouvait pas demeurer en reste. Dans ses déclarations sur la piètre qualité du leadership congolais, sur la corruption généralisée et sur l'absence d'un « État qui marche » comme au Rwanda, le ministre, qui n'est resté que trois jours dans un pays qu'il ne connaît pas, a voulu faire « coup triple ». D'une part, il prend implicitement ses distances par rapport à la politique trop conciliante suivie par Louis Michel, tout en recourant à sa propre méthode, celle du « parler vrai ». D'autre part, il médiatise ce que Dirk Vandermaelen a dit *mezzo voce* au Parlement à propos du Congo et qui n'a pas été relevé par les médias. Enfin, et peut-être surtout, il marque à sa manière le retour triomphal de la Flandre

dans un département qui a dû être « cédé » (provisoirement) au francophone Louis Michel, qu'il prend à contre-pied en utilisant lui aussi un « parler vrai » — « un État qui marche » — qui ne peut que plaire à une certaine opinion flamande de plus en plus sensible au message haineux du Vlaamse Blok à l'égard de Wallons qui empêchent justement l'État de « marcher ». Voilà de quoi encore fragiliser un gouvernement qui, après un peu plus d'un an d'existence, n'a plus d'autorité et n'est occupé, avec D.H.L. et Bruxelles-Hall-Vilvorde, qu'à se manger la queue.

On notera au passage à quel point le « professeur De Gucht », qui est aussi chargé de cours à la V.U.B., est en retard de plusieurs guerres lorsqu'il évoque des « États qui marchent. » Réduisant la notion d'État à l'aune du fonctionnement de ses organes et composantes administratifs, il ne verrait aucun inconvénient à considérer, en bon néolibéral, que l'Espagne de Franco ou le Chili de Pinochet (et aujourd'hui la Tunisie de Ben Ali), « ça marchait » ! Ce ministre, qui enseigne le droit européen et qui dit avoir les droits de l'homme comme « centre d'intérêt », ne paraît pas encore avoir intégré

intellectuellement le fait que certaines dimensions de droit international (respect des droits de l'homme) sont parties intégrantes du fonctionnement des États d'aujourd'hui.

Vu d'Afrique, et non plus de cette Belgique qui va mal, tout cela est proprement désastreux dans le contexte de la préparation de la conférence internationale sur la région des Grands Lacs qui doit se tenir les 19 et 29 novembre. Non seulement parce que la Belgique a toujours la réputation d'être un partenaire écouté, mais aussi parce que la Commission européenne — et donc Louis Michel — fait partie des invités avec les représentants de onze pays africains directement ou indirectement confrontés à divers titres à la résolution de cette crise internationale africaine.

Tout cela est contre-productif pour les collègues de Karel De Gucht, membres du Comité international d'accompagnement de la transition en R.D.C. (Ciat)<sup>2</sup> qui, à Kinshasa, n'ont jamais mentionné dans leurs prises de position une corruption qui serait « généralisée » ou un « leadership peu convainquant », mais qui ont pointé du doigt, comme c'était

<sup>2</sup> Le Ciat est composé des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité (Chine, États-Unis, France, Grande-Bretagne et Russie), de la Belgique, du Canada, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, du Gabon, du Mozambique, de la Zambie, de l'Union européenne, de la Commission européenne, de l'Union africaine et de la Monuc.

leur rôle, les retards objectifs dans la mise en route du programme de la transition. Dans son discours du mois d'août aux membres de ce même Ciat réunis à New York, De Gucht avait d'ailleurs tenu des propos autrement plus « neutres » et « conciliants » en déclarant que « la transition en R.D.C. était entrée dans une phase très importante, phase au cours de laquelle il y avait lieu d'œuvrer sans relâche aux préparatifs du processus électoral, à la pacification de l'est du pays, au désarmement des milices et à une intégration continue de l'armée nationale. Les partenaires au sein du Ciat, et la Belgique en premier, continueront à encourager les différentes parties à faire preuve d'une attitude responsable et constructive afin de mener à bon port la transition ». Singulier encouragement donné à des élites politiques que l'on qualifie au mois d'octobre de « corrompus » et « peu convainquant. »

Tout cela est aussi désastreux par rapport aux derniers gestes positifs de rapprochement entre Kigali — « l'État qui marche » de Karel

De Gucht —, Kampala et Kinshasa — le « non-État » du même ministre: en septembre et en octobre, des accords avaient été signés par l'Ouganda, le Rwanda et la R.D.C. et abouti à la création d'une commission conjointe de défense et de sécurité en vue de « neutraliser les groupes armés opérant dans la région ». En donnant un satisfecit à l'un des signataires, le régime rwandais, qui vient pourtant de recevoir des mauvais points en matière de gouvernance de la part de la Commission de l'Union européenne, Karel De Gucht a commis une erreur stratégique grave qui, en d'autres circonstances, eût dû entraîner sa démission. Mais, comme toutes ces choses se passent à des milliers de kilomètres...!

Tout cela est enfin désastreux face à des signaux positifs qui émergent chez certaines catégories de leaders politiques congolais. On songe ici au vote par le Sénat congolais de la loi sur la nationalité, une loi dont le Ciat attendait beaucoup parce qu'elle pouvait représenter une avancée très

significative dans le règlement des conflits « ethniques » dans l'est du Congo qui sont partiellement à la base des deux guerres. On songe aussi à toute l'énergie déployée par le bureau de la présidence de la commission indépendante électorale, présidée par un membre de la « société civile » qui se démène comme un beau diable pour faire avancer le processus électoral sur le plan législatif.

Si Karel De Gucht avait voulu « parler vrai » et ne pas s'embarasser de la langue de bois diplomatique, il eut mieux fait de désigner nommément du doigt les responsables connus qui ont intérêt à faire trainer les choses, de promettre de contribuer à traduire en justice ceux qui ont commandité directement ou indirectement les violences commises dans l'est du Congo et de s'activer à la poursuite, en Belgique ou ailleurs, des mafieux de toutes nationalités qui, via des trafics sordides et des opérations de blanchiment, ont du sang sur les mains. ■