

Les relations Belgo-Africaines en 1991.

A la recherche d'une diplomatie des droits de l'homme?

par Jean-Claude WILLAME

Chargé de cours aux Universités d'Anvers et de Louvain-la-Neuve, Directeur-adjoint du CEDAF.

Comme la précédente, l'année 1991 ne fut pas de tout repos pour la diplomatie belge en Afrique. Plusieurs dossiers et "affaires" défrayèrent la chronique cette année-là: arrestation "par erreur" d'un des leaders de l'opposition zaïroise, Etienne Tshisekedi, par la police de l'aéroport de Zaventem – "une affaire Khaled à l'envers", comme le titra *Le Soir*¹; fuite d'un rapport confidentiel d'entretien entre le président de la Conférence épiscopale zaïroise, Mgr. Monsengwo, et l'ambassadeur de Belgique, André Adam, à propos de la "perte totale de crédit" du chef de l'Etat zaïrois dans son pays; annoncé par le ministre Eyskens qu'il allait demander au gouvernement d'augmenter l'aide militaire au Rwanda, alors que la Belgique avait participé à l'élaboration d'un texte sur le cessez-le-feu entre les autorités rwandaises et le FPR (Front patriotique rwandais); refus du gouvernement belge de modifier la conditionnalité politique de son aide avec le Zaïre et de répondre positivement à une reprise de l'aide indirecte; enfin intervention militaire dans le cadre d'une opération de rapatriement "volontaire" des ressortissants belges à la suite des pillages survenus dans les principales agglomérations du Zaïre en septembre 1991.

Dans cet article, deux lignes de force seront développées au travers des différentes péripéties qui marquèrent les relations belgo-africaines: la fin d'un ère marquée par des liens traditionnellement considérés comme privilégiés d'une part, la difficile mise en place d'une diplomatie axée sur la démocratisation et les droits de l'homme d'autre part.

I. Les relations avec le Zaïre

Le dossier zaïrois continua d'être le plus difficile et le plus passionné. Il est opportun de rappeler ici que le gel des relations de coopération entre la Belgique depuis le mois de mai 1990 constitua un temps fort des options belges en matière de politique africaine. Il marque en fait le point d'orgue d'une détérioration progressive des relations entre les deux pays, nonobstant une ultime réconciliation survenue dans la foulée des accords de Rabat². La condition mise à un retour à la normalisation – "toute la clarté doit être faite sur les événements de

(1) *Le Soir*, 19 février 1991. Mr. Tshisekedi tombait sous le coup d'un arrêté ministériel de 1988 qui lui interdisait l'entrée en Belgique, arrêté qui n'avait pas été rapporté.

(2) Sur les différentes péripéties ayant précédé cet accord, voir G. DE VILLERS, J.C. WILLAME, Belgique-Zaïre, Le grand affrontement. *Les Cahiers du CEDAF*, 1990 n° 1-2.

Lubumbashi par le biais d'une enquête internationale indépendante" – était totalement inhabituelle pour une diplomatie habituée jusqu'ici à maintenir un profil bas face au langage et au comportement peu orthodoxe du régime zaïrois dans ses rapports avec la Belgique. Celle-ci a voulu souligner avec force son attachement au respect des droits de l'homme quand bien même cette exigence n'était pas formellement inscrite dans les nouveaux accords de coopération du mois de mars 1990³. Rappelons que, considérant qu'il y avait ingérence flagrante dans ses affaires intérieures, rappelons qu'à titre de rétorsion, le Zaïre avait ordonné le départ de tous les coopérants belges, la fermeture des consulats dans les grandes villes et la réduction des fréquences des vols de la Sabena vers le Zaïre ainsi que l'annulation "définitive de la commission mixte".

A. *Rétroactes*

La dureté de la conditionnalité belge s'expliquait sans doute par le discrédit dont était l'objet le régime zaïrois, surtout au sein des institutions financières internationales et des clubs de créanciers, mais aussi et en premier lieu par le fait que le Zaïre avait cessé d'être un enjeu financier et commercial important depuis plusieurs années déjà. Le décompte des intérêts belges peut être rapidement fait. Ne restent plus en ligne que ceux de la Sabena (dont les pertes occasionnées par l'interruption de ses vols en direction et en provenance du Zaïre ne représentaient qu'une fraction modeste de son déficit global), ceux de la Banque Belgoise (dont les assises financières étaient cependant ébranlées par des opérations zaïroises risquées : sur-évaluation des gages et propriétés des "barons" du régime, non remboursement de prêts...), et ceux d'une poignée d'hommes d'affaire belges établis au Zaïre.

La Société générale de Belgique a opéré un retrait quasi-définitif dans ses derniers bastions zaïrois : revente de ses sociétés agro-industrielles réunies dans le groupe AGRICOM à un entreprise américaine, démantèlement de sa société de trading (General Trading) suite à des pertes de l'ordre de 3 milliards en 1989. Ses intérêts miniers jadis puissants se sont singulièrement amenuisés au fil des ans ; les pertes d'emploi dans ce secteur, les restructurations répétées et la fusion de MHO (Métallurgie Hoboken) avec d'autres sociétés à vocation minière en 1989 en sont les indices les plus marquants. Un seul secteur offre encore un intérêt pour le holding, celui du diamant zaïrois. Une des sociétés de la Générale, la SI-BEKA, qui détient encore 20% de la Minière de Bakwanga (MIBA) au Zaïre, fait partie d'un vaste réseau international fortement intégré couvrant l'amont et l'aval du secteur et dans lequel on trouve la multinationale De Beers et la CSO (Central Selling Organisation). Toutes ces sociétés sont des partenaires incontournables dans la commercialisation du diamant zaïrois, que ceux-ci proviennent de la MIBA ou des nombreux comptoirs privés.

Aucune des connections particulières qui demeurent entre la Belgique et le Zaïre ne suffisent cependant à faire du dernier une place forte des intérêts de la première. De l'ancien "empire" colonial belge, il ne reste plus donc que des lambeaux épars – "nous n'avons plus d'investissements significatifs au Zaïre", avait déclaré le président de la Générale, Etienne Davignon, au plus fort de la crise belgo-zaï-

(3) Le texte de la convention générale régissant les relations entre le Zaïre et la Belgique de mars 1990 se contenait de poser comme *attendu* une réaffirmation de l'attachement des deux pays aux droits fondamentaux de l'homme et aux principes de la Charte des Nations-Unies.

roise de 1989 – et une créance publique de quelque 40 milliards de FB, objet d'un contentieux financier accumulé depuis 1965 et qui ne sera sans doute jamais totalement réglé.

En ce qui concerne la coopération au développement, les liens se sont eux-aussi distendus au fil des ans. Entre 1987 et 1990, la part des dépenses réelles de coopération bilatérale avec le Zaïre s'est effondrée de 22 à 10% du total de l'APD (Aide aux Pays en Développement), alors qu'elle représentait encore près de 40% en 1980. Des facteurs belgo-belges expliquent en partie cette contraction. L'APD belge s'est en effet diluée sur plus d'une centaine de pays. Les tensions communautaires ont joué ici un rôle déterminant ; la flamandisation progressive de la coopération (au niveau du processus de décision) a, en effet, renforcé les liens avec des pays où la langue officielle n'était pas le français. Un autre élément d'explication réside dans les difficultés croissantes de gestion au sein de l'administration chargée de la coopération au développement (l'AGCD). Depuis 1983, celle-ci ne parvient en fait qu'à dépenser la moitié ou au mieux les 2/3 de son budget, le solde des engagements étant chaque année reporté par la mécanique de la non-annalité budgétaire du Fonds de la coopération dans lequel 80% des montants de l'APD sont inscrits ⁴.

B. Les réactions belges face à la crise zaïroise

La Belgique n'étant donc plus demandeur de liens privilégiés avec son ex-colonie, ce sont surtout les autorités zaïroises qui vont émettre les signaux les plus marqués en faveur d'une normalisation des rapports entre les deux pays. A la fin du mois de février 1991, le secrétaire d'Etat à l'Information, venu en visite privée à Bruxelles, rencontre la presse devant laquelle il fait état des progrès accomplis en matière de démocratisation : "Nous avons accompli un grand pas en avant depuis le 24 avril 1990 ⁵, déclara-t-il à cette occasion. Je n'en veux pour preuve que notre Parlement (...) dont les membres se montrent extrêmement critiques tant envers le pouvoir qu'à l'égard du parti (unique). On a vécu des débats très violents à propos du budget mais aussi par exemple sur les événements qui se sont produits à Lubumbashi" ⁶. Sur ce dernier point, le secrétaire d'Etat précisa qu'un procès public se tiendrait prochainement et qu'un délégué de la commission des droits de l'homme des Nations-Unies avait été invité à y participer. Il ajouta enfin que le Zaïre avait déjà donné un signal d'assouplissement en réautorisant la Sabena à reprendre ses vols sur Kinshasa ⁷.

L'offensive de charme se poursuit avec le discours du nouveau premier ministre zaïrois, Mulumba Lukoji, dont les liens avec la Société générale et les organisations financières internationales étaient notoires. Une poignée de main appuyée fut à nouveau tendue à la Belgique dont les réalisations de la période co-

(4) Sur l'état de la coopération belge, voir J.C. WILLAME, La communautarisation de la coopération au développement, *Courrier hebdomadaire*, Bruxelles, CRISP, n° 1280-1281, 1990 et *Pile et Face, Bilan de la Coopération belgo-zaïroise*, Bruxelles, CNCD – *La Revue Nouvelle*, 1989.

(5) Date du discours célèbre au cours duquel le président zaïrois annonça un multipartisme limité.

(6) *La Libre Belgique*, 26 février 1992.

(7) Il s'agissait d'une mesure prise par le gouvernement zaïrois en décembre qui accordait à la compagnie aérienne belge une autorisation d'atterrissage jusqu'au 15 janvier.

loniale étaient mises en exergue, tandis qu'un programme d'austérité devant séduire les bailleurs de fonds était annoncé.

Un autre geste fut effectué au mois de mai : le procès sur le massacre de Lubumbashi s'est en effet ouvert le 8 mars à Kinshasa. Le 17 mai, des peines de dix à quinze ans de prison sont prononcées à l'encontre de hautes autorités administratives locales impliquées directement dans les événements. Etrange procès au cours duquel certaines libertés ont été prises en matière de procédures : changement soudain dans la notification des accusations par le procureur sans que la chose ait été annoncée aux avocats, reconnaissance dans le réquisitoire de ce que l'enquête n'est pas close, absence d'audition de certains témoins... Le procès avait-il une dimension politique ? La qualité des personnes sanctionnées, toutes proches du régime zaïrois, et la lourdeur inhabituelle des peines prononcées étaient-elles une manière de répondre ne fut ce que partiellement aux conditions mises par la Belgique pour la normalisation des rapports belgo-zaïrois ? En tout cas, quatre jours après la fin du procès, une note du gouvernement zaïrois – et non du président Mobutu comme la presse belge le laissa entendre – était remise à la Belgique par l'intermédiaire de l'ambassadeur zaïrois à Bruxelles. Dans cette note qui formulait une "proposition d'amélioration des relations belgo-zaïroises", le Zaïre voulait faire état de sa bonne foi. La note confirmait formellement que la mesure de réduction des vols de la Sabena était levée ; elle précisait que tous les autres points litigieux (mesures à l'encontre de la coopération, fermeture des consulats, allègement de la dette) pourraient être discutées dans le cadre de la commission mixte qu'il conviendrait de réunir ; elle ajoutait surtout que plus rien ne s'opposait désormais au retour des coopérateurs-volontaires et des ONG (organisations non gouvernementales) au Zaïre.

La réponse du gouvernement belge sera globalement négative. Si la question des rapports avec le Zaïre a bien été discutée à deux reprises au conseil des ministres, les éventuelles hésitations belges ne portèrent pas sur la nature de la réponse à donner, mais bien sur la manière dont les objections seraient formulées. Pour la Belgique, le principal point d'achoppement à la reprise de la coopération est et restera l'affaire de Lubumbashi : le gouvernement estima en effet que toute la lumière n'avait pas été faite sur cette affaire, l'arrêté de la cours suprême de justice zaïroise qui clôturait la procédure judiciaire ne reposant sur aucun support ni aucun élément quelconque provenant de l'enquête internationale exigée par la Belgique. Celle-ci fit par ailleurs remarquer que l'enquête menée par le rapporteur spécial de la commission des droits de l'homme des Nations-Unies était toujours en cours⁸. Ainsi donc, le gouvernement belge ne voulut tenir aucun compte du travail réalisé par les trois commissions zaïroises qui s'étaient succédées à Lubumbashi et dont la troisième – celle des élus régionaux du Shaba – avait rédigé un rapport qu'aucune enquête internationale n'était susceptible d'améliorer sauf peut-être sur un point : les responsabilités directes des autorités de Kinshasa. En outre, la décision d'attendre les résultats de l'enquête de la commission des droits de l'homme des Nations-Unies – ceux-ci ne seront connus que plus tard, est-il affirmé dans le communiqué du conseil des ministres – était quelque peu vaine : le rapporteur de la commission, Mr. Amos Wacko, n'avait séjourné à Lubumbashi que du 8 au 11 mai.

Par ailleurs, si le gouvernement belge reconnaissait que le Zaïre avait confirmé par écrit la levée des restrictions imposées à la Sabena et au fonctionnement de la commission mixte, il ajouta que les autres mesures (coopération, consulats et

(8) Agence Belga, Communiqué du Conseil des ministres, 31 mai 1991.

allègement de la dette) n'avaient pas été formellement levées contrairement à ce que réclamait la Belgique.

Mais le point le plus embarrassant pour la Belgique était la proposition zairoise relative à la levée des restrictions sur l'aide humanitaire, c'est à dire sur le retour des volontaires des ONG au Zaïre. La position belge sur ce sujet était en effet inconfortable. Selon l'interprétation donnée par le ministre de la coopération, A. Geens, la note zairoise du 22 juin 1990 signifiant à la Belgique la rupture de la coopération belge tant directe qu'indirecte sanctionnait le renvoi de tous les coopérateurs, donc également celui du personnel jouissant du statut de volontaire. La conséquence directe de cette interprétation fut que le personnel ONG expatrié du rentrer en Belgique sous peine de perdre son statut de volontaire. Or, si les autorités zairoises avaient bien signifié leur fin de mandat à tous les coopérateurs de l'AGCD, il n'en avait pas été de même pour ces volontaires. En outre, les ONG belges faisaient valoir ici que la coopération via les projets d'ONG était une coopération "de peuple à peuple qui ne devait pas épouser les vicissitudes des relations entre deux gouvernements" et que la subsidiarité des actions de développement menées par les ONG était une affaire purement intérieure à la Belgique⁹. Comme comptaient le plaider les avocats des ONG saisis du dossier, il y avait donc rupture unilatérale de contrat entre les ONG et le ministre de la coopération.

Au moment où la Belgique reçut la note zairoise, les ONG s'abstinrent toutefois de toute prise de position : à cette époque, leurs représentants négociaient avec le ministère de la coopération un nouveau mode de fonctionnement des relations entre ONG et administration de la coopération. Seules deux associations indépendantes œuvrant dans le domaine médical (Médecins sans Frontières et Memisa) lancèrent un appel au gouvernement belge pour que "soient mis de côté les états d'âme et les calculs" et pour que l'on "achemine d'urgence une aide humanitaire vitale aux Zaïrois"¹⁰. Deux partis politiques, le PSC et le SP, s'étaient d'ailleurs catégoriquement opposés à l'idée d'un retour des ONG au Zaïre. "Op dit moment is het uitgesloten dat wij ook maar de minste geste tegenover Zaïre doen. We moeten niet met ons voeten laten spelen", déclarait abruptement le président du SP, tandis que Gérard Deprez (PSC) "invitait le gouvernement et les ONG belges à ne rien dire ou faire qui puisse apparaître aux yeux de l'opinion publique zairoise comme un soutien au régime actuel"¹¹. Les interventions des ONG sont par ailleurs l'objet d'une remise en cause par les instances officielles de la coopération. Un rapport d'enquête sur les ONG travaillant au Zaïre rédigé en décembre 1990 par la section belge de coopération à Kinshasa et un "policy paper" ultérieur du cabinet du ministre Geens firent ainsi état de l'"amateurisme" des actions d'ONG, de leur inertie et de l'"incertitude quant aux résultats et à la viabilité de leurs interventions sur le terrain"¹².

Le silence relatif des ONG, les "injonctions" de certains partis et les discrètes remises en cause de l'efficacité de l'aide indirecte vont donc laisser les mains libres à la majorité gouvernementale pour justifier son attitude sur la relance de l'aide

(9) A. LERUTE, Zaïre : qu'est ce qu'un fait nouveau ?, *Le Soir*, 4 janvier 1991.

(10) *La Libre Belgique* et *Le Soir*, 31 mai 1991.

(11) *De Standaard*, 24 mai 1991 et *La Libre Belgique*, 28 mai 1991.

(12) Voir à ce sujet *De Belgische NGO's in Zaïre*, Ambassade van België, Samenwerkingssectie, Kinshasa, december 1990 ; *Rapport au cabinet du ministre de la coopération*, Bruxelles, s.d.

humanitaire. Encore fallait-il motiver diplomatiquement le refus. C'est alors qu'une nouvelle conditionnalité politique fut avancée par la Belgique dans sa réponse à la demande zairoise. "Le gouvernement belge, était-il précisé dans le communiqué du conseil des ministres, se préoccupe fortement du sort de la population zairoise et de ses conditions de vie (...). L'opinion publique zairoise met beaucoup d'espoir dans une conférence nationale largement représentative de tous les courants de la société zairoise et qui sera – nous l'espérons – rapidement convoquée afin de concrétiser le processus de démocratisation au Zaïre. S'il apparaissait que, dans un tel contexte, cette conférence exprimait clairement le désir de voir retourner les ONG au Zaïre en vue d'accomplir des missions humanitaires, le gouvernement belge est prêt à examiner favorablement une telle requête" ¹³.

Faire dépendre la reprise effective de l'aide humanitaire d'une institution politique était un pari fort risqué, pari qui fut d'ailleurs en partie perdu ¹⁴. En effet, les travaux préparatoires de la conférence nationale, finalement reconnue par une ordonnance présidentielle le 11 avril, s'enlisaient déjà à cette époque dans d'interminables querelles de procédure qui n'auguraient guère de l'issue de ce forum national. Il apparût, dès l'ouverture de la conférence en août 1991 d'ailleurs, que le nombre de participants (plus de 4.000 au début) la rendait ingérable. A la fin de 1991, les travaux de la conférence n'avaient toujours pas démarré.

Quoiqu'il en fut, le fait de privilégier la conférence nationale comme interlocuteur privilégié revenait à jeter ici aussi un discrédit sur toute autorité zairoise constituée. Cette manière de concevoir l'ingérence démocratique procédait d'un calcul audacieux, celui de la chute inéluctable et imminente du régime Mobutu. Les autorités belges se sentaient par ailleurs confortées par les encouragements qu'elles recevaient d'un des principaux partis d'opposition, le PDSC (Parti démocratique et social-chrétien) dont plusieurs délégués se trouvaient à Bruxelles à l'époque où la note zairoise était transmise au gouvernement. Au cours de visites rendues à des personnalités belges du monde chrétien (les bureaux du CVP et du PSC, le ministre des Affaires étrangères, le président de la Chambre et le premier ministre), les principaux dirigeants de ce parti zairois avaient clairement signifié que "toute reprise de l'aide au Zaïre serait comprise par la population comme un appui au régime, comme un soutien à un dictateur" ¹⁵. La fermeté des partis socio-chrétiens belges se trouvait ainsi légitimée. L'hostilité traditionnelle du SP et d'une majorité de la VU au régime Mobutu acheva de souder la coalition gouvernementale autour d'une position univoque.

Dès cette époque sans doute, on se prépara au pire. Le ministre des Affaires étrangères, M. Eyskens, multiplia les déclarations alarmistes sur les développements politiques et économiques au Zaïre, jusque et y compris l'annonce de ce que "la Belgique était prête à tout moment pour évacuer ses ressortissants au Zaïre" ¹⁶. Quant au ministre de la Coopération, il fit savoir, dans une note au conseil

(13) Agence Belga, *op.cit.*, p. 4.

(14) Devant l'impossible démarrage de la conférence nationale laquelle avait été suspendue en janvier 1992 par le premier ministre Nguza, on recourut en définitive à une astuce : la demande en question fut émise par le président provisoire de cette conférence, Mgr. Monsengwo, dans une lettre adressée le 24 février au gouvernement belge.

(15) *De Standaard*, 28 mai 1991.

(16) Cette annonce avait été faite en néerlandais au cours d'une émission de la BRTN (Radio 1). Son contenu fut démenti le jour même dès sa diffusion en français par l'agence Belga. M. Eyskens prétendit qu'il avait parlé de plans d'évacuation qui concernaient tous ./..

des ministres, que si l'on voulait à l'avenir reprendre une coopération bilatérale avec le Zaïre, il faudrait trouver des moyens supplémentaires ailleurs. "Een hervatting van onze hulprelaties met Zaïre zal gevoelige budgettaire gevolgen hebben, die door herschikking van de voorzieningen voor 1992 niet zullen kunnen opgevangen worden. Wij gaan er weliswaar vanuit (...) dat alle verplichtingen opgenomen t.o.v. Zaïre in het verleden, door de unilaterale opzegging dd. 22 juni 1990 van onze samenwerkingsakkoorden, volledig en definitief zijn geschrapt. Een hervatting van onze relaties inzake ontwikkelingssamenwerking zal so wie so een miljardnota worden, ook indien onze hulp op een totaal nieuwe leest kan geschoeid worden"¹⁷.

L'anticipation des troubles était correcte, encore que la manière dont le mécontentement populaire s'exprima surprit tout le monde et accrédita immédiatement l'idée d'une manipulation par un régime jugé à bout de souffle. Les 22 et 23 septembre, des pillages et saccages furent déclenchés sur une grande échelle par des unités d'élite d'une armée en pleine décomposition et "parachevés" par la population. Pratiquement toutes les villes zaïroises furent touchées. Les mises à sac, conduites dans une ambiance de fête populaire, visèrent non seulement tous les établissements et dépôts commerciaux, mais aussi les habitations des Européens. Le gouvernement belge se retrouva ainsi, comme en 1960 (mutinerie de la Force publique) et comme en 1978 (guerre du Shaba) devant le scénario d'un rapatriement rapide de ses ressortissants.

Au fil des quatre semaines que dura l'opération baptisée *Blue Beam* – elle fut menée rondement et la coordination avec les unités françaises fut efficace en dépit de certaines appréhensions belges¹⁸ – on enregistra un certain nombre d'hésitations sur la conduite à tenir. Dès les premières heures, les déclarations gouvernementales furent sans doute on ne peut plus claires : pour le ministre de la Défense, G. Coëme, *Blue Beam* était et devrait rester une opération humanitaire qui devait inciter les Belges à quitter le Zaïre. Au ministère des Affaires étrangères, on prit bien soin de préciser que l'intervention militaire belge ne pouvait en rien signifier un quelconque appui au régime zaïrois¹⁹. Mais la question ne tarda pas à se poser : fallait-il prolonger l'opération militaire pour assurer un semblant d'ordre en attendant qu'un nouveau gouvernement zaïrois²⁰ prenne les choses en main ; fallait-il rester pour assurer l'acheminement d'une aide humanitaire à la population urbaine : pouvait-on réellement "abandonner le Zaïre à son sort"? Cette fois, des appréciations divergentes se firent jour. Pour les entreprises belges restés au Zaïre et qui étaient les plus directement concernées par la destruction de l'appareil économique, il fallait que l'outil – ou plutôt ce qu'il en restait – soit protégé : c'est en leur nom que l'administrateur délégué de la FEB (Fédération des Entreprises Belges) adressa une lettre au premier ministre dans laquelle il demandait que "la présence des troupes belges soit suffisamment longue pour prendre

./. les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger et dont le caractère opérationnel était régulièrement testé. Voir *La Libre Belgique* et *le Soir*, 3-4 août 1991.

(17) *Nota aan de Ministerraad*, 24 juillet 1991.

(18) Aux premières heures de l'intervention, le premier ministre belge déclara à un chef de groupe parlementaire qu'une nouvelle fois, la France n'avait pas vraiment consulté la Belgique.

(19) *De Standaard*, 27 septembre 1991.

(20) Les ambassadeurs américain, français et belge exerçaient à cette époque une pression maximale sur le président zaïroise pour qu'il nomme un gouvernement de transition ayant à sa tête un représentant de l'Union sacrée de l'opposition.

en compte tant la protection de nos ressortissants que nos intérêts économiques”²¹. De leur côté, le NCOS (Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking) insista pour que les troupes belges restent pour aider à l’acheminement de l’aide humanitaire.

Une fois le rapatriement des Belges terminés, le gouvernement opta pour une voie moyenne : d’une part, le retrait d’une compagnie de 140 hommes fut décidé le 4 octobre ; d’autre part, le ministre de la Défense autorisa le reste des troupes (environ 800 hommes) à demeurer au Zaïre pour une période indéterminée “afin d’éviter le retour des troubles et ce sans immixtion dans les affaires politiques intérieures du pays” et pour “protéger les convois d’aide humanitaire”.

Deux faits vinrent cependant remettre en question l’idée d’une prolongation de l’intervention belge. Tout d’abord, l’acheminement du premier convoi d’aide alimentaire sous protection militaire belge ne peut avoir lieu. Le 7 octobre, le gouvernement avait autorisé du bout des lèvres la protection d’un convoi d’une firme privée belge. Orgaman, qui amenait des denrées alimentaires importées. Une condition avait été mise : cette “aide” serait fournie à prix coûtant sur les marchés de Kinshasa. Arrivé au port de Matadi, les officiers belges furent cependant pris à partie par des officiers de la DSP (Division spéciale présidentielle) qui déclarèrent vouloir assurer eux-mêmes la protection du convoi. Les Belges se gardèrent d’insister d’autant plus que des incidents les avaient déjà opposés aux éléments de la DSP qui se montraient généralement méfiants à l’égard de cette “troupe d’invasion étrangère”.

Deuxièmement, il semble bien que Belges et Français n’étaient plus tout à fait sur la même longueur d’onde. La France manifestait une volonté de retrait total et rapide de ses troupes. Officiellement, elle entendait ne pas accorder “la moindre caution à un régime à bout de souffle” ; officieusement, elle ne souhaitait pas s’enliser dans une situation politique qu’elle ne maîtrisait absolument pas et préférait ne pas prendre de risques dans le court terme.

Il y eut pourtant un espoir d’éclaircie avec la nomination le 15 octobre d’Etienne Tshisekedi comme premier ministre. Le ministre Eyskens s’empressa de crier victoire : “pour la première fois de son histoire, déclara-t-il, le Zaïre a un gouvernement pluraliste et composé de nouveaux visages”. Le ministre annonça que plus aucun retrait de militaires belges n’interviendrait dans l’immédiat et plaida pour un “devoir d’ingérence humanitaire” par le biais d’une présence militaire. “Après avoir poussé ce pays à se démocratiser, ajouta-t-il, on ne peut le laisser tomber. Il va donc falloir reprendre les accords de coopération belgo-zaïrois”²². L’enthousiasme du ministre fut de courte durée. En effet, du côté du gouvernement, M. Eyskens s’attira un commentaire acide du ministre de la Coopération qui fit valoir que l’aide au développement était de sa compétence et qu’il fallait à tout le moins une concertation au sein du gouvernement sur une éventuelle reprise de la coopération. D’autre part, E. Tshisekedi fut révoqué une semaine à peine après sa nomination ce qui vint mettre un terme aux espoirs belges. Le 25, le gouvernement se décida à rapatrier tous les militaires (sauf une dizaine qui s’installèrent dans une ambassade complètement barricadée) et invita les quelques 400 belges restés au Zaïre à rentrer “aussi vite que possible”. L’évacuation quasi-totale des Européens n’était pas sans rappeler l’exode de juillet 1960. A une différence pour-

(21) *Le Soir*, 1er octobre 1991.

(22) *Le Soir*, 16 octobre 1991.

tant : aucun expatrié n'avait réellement été inquiété par les événements de septembre-octobre.

II. Les relations avec le Rwanda et le Burundi

Les derniers soubresauts dans les relations entre la Belgique et le Zaïre contrastent avec le *modus-vivendi* qui s'est installé dans les rapports avec un autre pays où l'aide belge était importante : le Rwanda. Dans ce cas-ci, un *a-priori* favorable existait à l'égard de ce petit pays où les droits de l'homme étaient pourtant mis à mal et où un régime autoritaire, encore que moins flamboyant que celui du Zaïre, était également en train de chanceler. Depuis le début des incursions, à partir de l'Uganda voisin, du Front patriotique rwandais composé essentiellement d'exilés tutsi (octobre 1990), les tensions politiques internes avaient été ravivées. Sur le *qui-vive*, le pouvoir, monopolisé par quelques grandes familles originaires du Nord-Est du pays, avait tenté d'anticiper les revendications politiques en procédant à des arrestations massives de présumés opposants (tutsi aussi bien que hutu) de même que bon nombre d'étrangers (Ugandais) résidant illégalement ou légalement dans le pays.

Plus grave était la succession de "massacres" commis sur la population tutsi à partir d'octobre 1990, massacres qui étaient parfois encouragés ou tolérés par les autorités locales : 300 morts au Nord-Ouest en octobre 1990, 300 éleveurs Bagogwe en janvier-février 1991, 150 à 170 habitants tutsi plus au sud du pays²³.

Contrairement à ce qui s'était passé avec le Zaïre, la Belgique traita le dossier rwandais avec mansuétude et compréhension. Dans ce cas, les allusions à la violation des droits de l'homme furent plus rares et la cordialité des relations avec le régime en place ne se démentit point. La thèse belge ne fut guère différente de celle des autorités rwandaises : le Rwanda faisait l'objet d'une invasion extérieure. Au cours d'une longue et aventureuse mission de bons offices menée, assez curieusement, par trois des principaux ministres belges (premier ministre, ministre de la Défense et ministre des Affaires étrangères) en octobre 1990, il ne fut question que d'un compromis à trouver entre les parties (Etats) en présence (Uganda, Rwanda et Tanzanie), au travers du prisme de la problématique des quelques 2 millions de réfugiés aux frontières, et non de la démocratisation intérieure. C'est ce conditionnement étatiste du problème qui permit au ministre M. Eyskens de proposer en avril 1991 une assistance militaire supplémentaire à une armée de 15.000 hommes que le pouvoir rwandais se proposait de faire passer à 30.000. Au cours de la réunion annuelle de la commission mixte belgo-rwandaise (août 1991), il n'y eut aucune allusion à la répression rampante (harcèlement des tenants d'une opposition naissante, de journalistes, d'avocats et de prêtres). Les autorités rwandaises ayant fort opportunément annoncé à la veille de la commission mixte l'avènement du multipartisme. Pour le ministre de la Coopération, A. Geens, le Rwanda continuait à "traverser des moments difficiles". Plus que jamais, c'était la thèse d'une attaque venant de l'extérieur qui continuait à prévaloir. "A cause d'une agression organisée en dehors de son territoire, déclara-t-il aux participants de la commission mixte, le Rwanda n'a malheureusement pas pu entamer (des

(23) Voir à ce sujet AFRICA WATCH, *Rwanda. Talking Peace and Waging War. Human Rights since October 1990 Invasion*. Washington, February, 27, 1990.

réformes politiques et économiques), déjà délicates en soi, dans un climat de sérénité et d'unité nationale que cette réflexion nécessite" ²⁴.

Plusieurs motifs interdépendants expliquent la différence d'attitude de la Belgique dans le dossier Rwandais. Premièrement, il était évident que la "déstabilisation" politique au Rwanda était très inquiétante pour le gouvernement belge qui venait tout juste d'adopter un profil radical à l'égard du pays voisin, le Zaïre. La situation politique au Burundi étant également incertaine, la Belgique devait s'efforcer de "tenir" dans l'ilôt rwandais à peine de voir son influence géo-politique disparaître dans cette partie de l'Afrique. Deuxièmement, le Rwanda avait été choisi par le ministère de la Coopération comme un pays pilote dans le cadre de nouvelles pratiques de coopération bilatérale (co-gestion, décentralisation dans les procédures etc...); celles-ci étaient sensées servir de modèle pour d'autres pays avec lesquels la Belgique entretenait des rapports de coopération importants. Troisièmement, l'image que le milieu politique belge avait du Rwanda, souvent considéré comme la vitrine de la coopération, a toujours reposé sur le prisme (déformant) d'un pays ayant entrepris dans les années 60 une révolution authentique de "paysans" (hutu) contre des "seigneurs" (tutsi). Une absence de suivi et de prise en compte des tendances lourdes et des évolutions politiques profondes n'a pas manqué de prendre de court la Belgique officielle qui se sentit quelque peu désarmée devant la "panne rwandaise" ²⁵. Dans ce même contexte, il faut également tenir compte de la prégnance de la "corporation coopérante", comme l'appelle A. Hanssen ²⁶, corporation qui est fortement liée au monde de la démocratie chrétienne belge. L'occupation de l'assistance étrangère y est particulièrement forte: aucun pays africain ne compte autant de coopérants (458), de volontaires (305) et de missionnaires (128) proportionnellement à sa superficie ²⁷. Le sociologue français A. Guichaoua s'étonnait à ce propos que "plus que dans d'autres pays, on est frappé de voir à quel point les jugements (sur le Rwanda) reflètent le discours et la perception des seuls interlocuteurs expatriés" ²⁸.

Enfin, si minimes que soient les intérêts économiques belges au Rwanda, on doit tout de même mentionner le fait que la coopération avait accepté depuis 1989 d'intervenir dans la réalisation et le suivi de deux grands projets pour lesquels la Belgique pouvait escompter des retombées non-négligeables: la construction d'un grand hôpital de référence à Kigali et la mise en route d'une radio-télévision nationale (que la Belgique s'engagea à défendre devant la Banque Mondiale).

En ce qui concerne le Burundi voisin, l'année 1991 marqua la consolidation des bonnes relations entre les deux pays après une période de méfiance et même de tension diplomatique suite aux attaques du régime de J.B. Bagaza contre l'Eglise catholique (1985-86) puis aux massacres de Ntega et Marangara (août 1988). En 1990, mise en confiance par la politique d'ouverte et de réconciliation ethnique du nouveau président Buyoya, la Belgique avait décidé de doubler pratiquement le montant de l'aide à ce pays (de 720 millions de FB. à 1.359 millions)

(24) Allocution du Ministre Geens, Commission mixte de la coopération au développement entre la Belgique et le Rwanda, Procès-verbal, Kigali, 26 août 1990, annexe 1, p. 31.

(25) Voir J.C. WILLAME, La panne rwandaise, *La Revue Nouvelle*, 1990, n° 12.

(26) A. HANSSSEN, *Le désenchantement de la coopération. Enquête au pays des milles coopérants*, Paris, L'Harmattan, 1989.

(27) Les chiffres entre parenthèses sont ceux de 1988.

(28) A. GUICHAOUA, Isolement et méconnaissance, en l'Afrique des Grands Lacs, *Revue Tiers-Monde*, 1986, n° 106, p. 249.

et ce en dépit de doléances émises par la coopération belge sur les lenteurs de l'administration burundaise et certaines contre-performances d'une économie fortement étatisée ²⁹.

Ici aussi, la diplomatie et la coopération belges adoptèrent un profil bas face à la tension politique et la vague de répression qui s'abattit sur le pays à partir de juillet 1991 et qui culmina dans d'importants massacres perpétrés dans trois provinces du Burundi en novembre et décembre 1991 ³⁰. Dans un premier temps, le ministre belge des Affaires étrangères se contenta d'exprimer "l'inquiétude de la Belgique" et de regretter "les irrégularités qui pourraient compliquer le processus de démocratisation" ³¹. A la fin décembre, M. Eyskens choisit de désigner surtout ceux qui avaient déclenché les troubles "de manière irresponsable" – il s'agissait d'une attaque armée assez dérisoire lancée par des éléments armés d'un parti interdit (le Palipehutu) – plutôt que la répression violente qui avait suivi. Coupant court à une polémique sur le nombre de victimes et ignorant la teneur d'une commission d'enquête d'ONG belges, hollandaise et allemande, le ministre déclara faire confiance à la politique de réconciliation menée par le président de la République et se réjouit de ce que le Burundi avait décidé de créer une commission de hauts magistrats burundais chargés d'enquêter sur les événements ³².

On ne pouvait mieux mesurer la différence de traitement (et de sanction) que la Belgique avait mis en oeuvre dans les dossiers burundais et zaïrois. Dans un cas, celui de Lubumbashi, il n'était accordé aucun crédit à des rapports d'enquête nationaux et locaux qui avaient pourtant mis à jour le déroulement précis et l'origine des événements ; dans le cas du Burundi, elle se félicitait de la création d'une enquête nationale sur des massacres de grande ampleur dont on connaissait mal les origines et les responsabilités exactes.

III. En guise de conclusion

La valorisation d'une diplomatie de la démocratisation et des droits de l'homme, mise à l'honneur dans les années 90, semble en définitive connaître des débuts difficiles en Belgique. On peut en attribuer la cause à deux raisons. La première est la longue tradition mercantile qui a pesé et pèse encore sur la politique extérieure. La manière dont évoluent les relations belgo-africaines le montrent. La diminution en chute libre des intérêts commerciaux et financiers belges en Afrique centrale ainsi que la croissance exponentielle des dysfonctionnements de la coopération bilatérale ont induit, par défaut et non sans une certaine précipitation, une diplomatie désormais centrée sur des exigences de démocratisation et de respect des droits de l'homme. Toutefois, lorsqu'elle réalisa toute l'ampleur du désastre de la "gouvernementalité" africaine et en particulier dans les deux bastions belges subsistant en Afrique, cette diplomatie voulut nuancer et atténuer toujours dans

(29) Voir entre autre le Procès verbal de la commission mixte entre la République du Burundi et le Royaume de Belgique, Bujumbura, 17-19 juin 1991. Ces plaintes relayaient celles émises par la Banque mondiale : voir BANQUE MONDIALE, *Rapport d'achèvement des crédits d'ajustement structurels 1986-1989, novembre 1990, Partie I*.

(30) Pour un compte-rendu détaillé sur ces massacres, voir B. ERLER, F. REYNTJENS, *Les événements de novembre-décembre 1991 au Burundi, Rapport d'une mission d'enquête*. Bruxelles, 17 février 1992.

(31) *Le Soir*, 28 novembre 1991.

(32) *La Libre Belgique* 31 décembre – 1er janvier 1992.

la précipitation, les conditions politiques qu'elle avait imposées au Zaïre. La cohérence des choix était réelle dans le premier cas, moins évident dans les deux autres.

La seconde raison, plus instrumentale, est intimement liée à la première. La Belgique, en privilégiant la relation économique comme principal vecteur d'intervention dans les affaires étrangères, a été peu motivée à se doter (ou à renforcer) des instruments de surveillance, de contrôle et de connaissance du "terrain" sur lequel elle entendait agir. Non seulement les "études africaines", dans son sens large, sont tombées dans une profonde léthargie, mais il n'a jamais existé d'institutions parlementaires ou autres permettant un suivi de matières nouvelles (démocratie, droits de l'homme) qu'elle devait désormais affronter. La connaissance de l'Afrique est et reste réduite au cycle court des contacts diplomatiques, des visites protocolaires et de courtoisie de personnalités (oppositionnelles ou non), ou des jugements de notables Belges qui inspirent directement des choix et des décisions. Dans le champ clos de la coopération, cette Afrique n'est vue qu'à travers le prisme de dossiers (de plus en plus volumineux et complexes), de pratiques de lobbying, de rapports d'experts techniques et parfois du regard filtrant d'ONG institutionnelles se posant en défenseurs de "sociétés civiles" qui leur sont radicalement étrangères.

Ceci dit, on peut se demander quelle pourrait être la physionomie des relations belgo-africaines de demain. A défaut d'une certaine maîtrise — réelle dans les années de la décolonisation — d'évolutions politiques complexes et sinueuses et du fait du désinvestissement signalé plus haut, le champ hégémonique belge en Afrique centrale risque bien de se rétrécir fortement. Ce scénario est d'autant plus probable que la Belgique nouvelle en est toujours à se chercher une identité internationale originale, tout en se repliant sur elle-même. Le fil ténu qui relie la Belgique au Zaïre tient davantage aujourd'hui à une "demande" zaïroise qu'à une "offre" belge.

Par ailleurs d'autres acteurs internationaux se profilent à l'horizon. De nouvelles recompositions géo-politiques en cours laissent apparaître le rôle central que pourrait jouer l'Afrique du Sud, cette moyenne puissance qui est en train de retrouver une respectabilité internationale et avec laquelle le Zaïre et le Burundi ont tissé des liens commerciaux longtemps inavoués. Et puis, il y a la montée en force des grands "parrains" que sont les Etats-Unis et la Banque mondiale. Tous deux ont une politique et une diplomatie cohérente même si elles peuvent être contestées ; tous deux opèrent de concert pour établir et renforcer leurs réseaux propres en s'appuyant sur la promotion de la "gouvernance" et d'une dose raisonnable de "droits de l'homme".

Summary: Belgo-African relations in 1991.

The implementation of a diplomacy that could put more emphasis on democracy and human rights was not an easy process in Belgium. Treatment of these matters have taken a different perspective in Zaïre, Rwanda and Burundi, Belgium's three most important African partners.

Reasons for that are twofold. Fore one thing, the Belgian foreign affairs service has always been overloaded by mercantile preoccupations. Secondly, knowledge on Africa has been limited to short circle diplomatic contacts while no instruments were ever implemented that could have ensured some following up of the African civil society at large.

In the future, the continuation for a slow process of disengagement might be foreseeable. New "partners" might come to the forefront such as South Africa while the U.S. and international financial organisations will definitely try to impose "good governance" together with a reasonable dose of human rights.