

La politique belge vis-à-vis du Zaïre dans les années 1970

par Henri SIMONET,

Sénateur. Ancien Ministre.



J'écrivais il n'y a pas si longtemps, dans le livre de mémoires et de réflexions que j'avais intitulé « Je n'efface rien et je recommence » (1) : « Mes rapports avec l'Afrique ne se sont pas bornés à la partie importante de mon activité que j'ai consacrée au Zaïre. Mais le Zaïre a représenté pour moi un tel enchevêtrement de satisfactions et de frustrations, de conflits et d'amitiés, que je m'arrêterai surtout à ce pays, à ses dirigeants et particulièrement à son Chef d'Etat, et aux péripéties de cette période ».

C'est dire dans quel état d'esprit j'ai abordé la rédaction du présent article (2). J'espère que ces sentiments ne m'auront pas amené à priver celui-ci de l'objectivité avec laquelle je souhaite traiter de cet aspect très important de la politique extérieure belge.

I. Caractéristiques de la politique belge à l'égard du Zaïre.

Un diplomate et africaniste britannique, Roger Martin, décrivait récemment les différences entre la politique africaine de son pays et celle des Etats-Unis de la manière suivante : « Il y a quatre différences fondamentales entre la manière dont la politique à l'égard de l'Afrique se trouve formulée aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne :

1. Comme il n'existe pas de séparation entre les pouvoirs Exécutif et Législatif dans le système parlementaire britannique, des conflits comparables à ceux qui s'élèvent entre l'Administration et le Congrès à Was-

(1) H. SIMONET, *Je n'efface rien et je recommence*. Bruxelles, 1986, p. 181.

(2) Ce texte doit beaucoup à l'amicale collaboration de Monsieur l'Ambassadeur Alfred Cahen, Secrétaire Général de l'UEO qui fut à mes côtés en tant que Chef de Cabinet, et l'architecte de la politique zaïroise de la Belgique.

hington sont inconnus. La politique britannique est donc généralement homogène.

2. En pratique, la politique britannique est largement l'affaire de fonctionnaires permanents, plutôt que celle de politiciens temporaires.

3. Les responsables de la politique britannique ne considèrent pas que leur principale fonction soit de modeler les situations en Afrique, mais d'y défendre les intérêts de la Grande-Bretagne.

4. La politique britannique est généralement pragmatique plutôt qu'idéologique (par exemple, une signification marginale est attachée à l'étiquette « marxiste »).

Si l'on devait caractériser à partir de cette comparaison l'action menée par les gouvernements belges depuis 1960 à l'égard du Zaïre, on pourrait, me semble-t-il, être tenté de dire que :

1. S'il n'y a pas dans notre pays de clivage entre l'Exécutif et sa majorité parlementaire, nos partis politiques sont loin d'avoir la même approche de la problématique zaïroise. Si, dès lors, ils se trouvent réunis — ce qui arrive assez souvent — dans une même coalition, c'est au sein même du Gouvernement que les divisions apparaissent à cet égard. Une telle situation ne facilite évidemment pas, c'est le moins que l'on puisse dire, la définition et la mise en œuvre d'une politique cohérente en la matière.

2. Si de hauts fonctionnaires permanents assurent la continuité de l'action belge vis-à-vis de Kinshasa, les membres du Gouvernement et les milieux politiques prennent en général une large part — voire une part dominante — à l'orientation de celle-ci. En outre, un réseau étroit de relations s'est tissé entre diverses personnalités et divers secteurs d'activité belges d'une part, et zaïrois de l'autre, qui amène nombre de nos compatriotes n'appartenant pas au secteur public à jouer ici un grand rôle d'ailleurs souvent très utile.

3. La tentation de modeler l'événement au Zaïre a sans doute persisté dans certains milieux belges dans les années qui ont immédiatement suivi l'indépendance de son ancienne colonie. Elle se plaçait alors dans la perspective d'une « nostalgie coloniale ». Cette dernière s'est progressivement estompée et ne se manifeste plus, si elle le fait encore, que de façon très marginale. Mais aujourd'hui lui a succédé, dans d'autres milieux, la propension à vouloir influencer l'évolution de l'Etat zaïrois à partir d'autres points de vue, souvent euro-centristes.

Cela dit, on constate que — en même temps que la défense des positions et des intérêts belges — le sens d'une certaine solidarité belgo-

zaïroise et la préoccupation des aspirations et des besoins des populations du pays sous-tendent aussi la politique de Bruxelles vis-à-vis de Kinshasa.

4. Celle-ci est plus pragmatique qu'idéologique, encore que les réactions de l'opinion belge devant l'évolution des choses au Zaïre se trouvent fortement influencées par des considérations notamment humanitaires — traduisant d'ailleurs, entre autres choses, ce sens de la solidarité belgo-zaïroise à laquelle je viens de faire allusion — et que ces réactions aient un impact sur la politique de nos gouvernements.

II. Evolution des relations belgo-zaïroises.

Jusqu'en juin 1960 — qui s'en étonnera ? — l'action belge en Afrique se concentrait pour l'essentiel sur la colonie du Congo belge et sur les territoires sous tutelle du Rwanda-Urundi.

Les événements de la seconde moitié des années 1960 et, à leur suite, l'exode — pour partie temporaire — d'un nombre significatif de membres de la communauté belge au Congo, ainsi que la rupture des relations diplomatiques entre Léopoldville et Bruxelles, n'ont, curieusement, rien changé d'essentiel, à l'époque, à la présence belge dans notre ancienne colonie, et n'ont pas empêché les relations entre nos deux Etats de reprendre rapidement et de continuer ensuite à se développer.

La rupture diplomatique était d'ailleurs tout à fait relative. Dès le 3 mars 1961, une mission de liaison belge à Léopoldville et la mission congolaise auprès de la Communauté Economique Européenne, n'assuraient-elles pas en effet, dans les deux capitales, un rôle actif de représentation diplomatique ? Des techniciens belges ne continuaient-ils pas à apporter leur concours à la jeune administration congolaise ?

Dès le 27 décembre 1961, les relations diplomatiques étaient reprises. La politique du Gouvernement belge et celle du Gouvernement congolais s'orientaient rapidement vers une normalisation et une redynamisation des rapports entre les deux Etats, dont témoignait la signature — le 31 août 1963 — d'une convention d'assistance technique belgo-congolaise sanctionnant une action de coopération déjà en place et lui donnant les assises nécessaires à son développement.

Depuis, les relations entre notre pays et le Zaïre se sont poursuivies avec des alternances de crise et de réconciliation. J'ai pu écrire, à cet égard, « Le Zaïre, c'est la tapisserie de Pénélope de la politique étrangère belge. On croit que le dessin en est enfin clair et puis soudainement, on tire par inadvertance un fil et la tapisserie se défait. Après une période de tâtonnements plus ou moins aigres-doux, on doit alors reprendre la

trame des relations belgo-zaïroises et l'on recommence à tisser cet interminable ouvrage » (3).

Ces rapports quelque peu chaotiques n'ont pas empêché un sentiment de solidarité et une volonté de coopération, d'émerger — de manière relative et variable, mais néanmoins réelle — dans les deux pays. Ce ne sont pas seulement les relations d'Etat à Etat qui en témoignent, mais la multiplication des rapports au niveau des personnes et à celui de certains secteurs d'activité qui vont du monde académique au monde économique.

En même temps — non toujours sans difficulté — les gouvernements belges ont essayé de rationaliser leur politique zaïroise en l'inscrivant dans une politique africaine d'ensemble. C'était là, je le sais, une préoccupation de Pierre Harmel lorsqu'il dirigeait le Département des Affaires étrangères. L'un de mes successeurs, Leo Tindemans, devait, dans le même esprit, déposer devant le Parlement, en février 1983, un « livre blanc » intitulé « La Politique Africaine de la Belgique ».

J'ai, pour ma part, œuvré avec beaucoup de vigueur et de conviction dans cette direction et me suis efforcé de dessiner les grandes lignes de ce que devrait être une telle politique et d'en assurer la mise en pratique.

J'y accordais, naturellement, une grande place au Zaïre et la concevais aussi dans une perspective européenne de même qu'occidentale.

Je me souviens d'ailleurs avoir eu l'occasion d'exposer mes idées à cet égard, en Europe comme aux Etats-Unis, et particulièrement dans le cadre d'un colloque organisé par le Centre d'Etudes Stratégiques et Internationales de Washington en 1978, sur le thème « L'Afrique et l'Ouest » (4).

III. Les années 1970.

Les années 1970 n'ont pas constitué une exception à la séquence crises/réconciliations qui caractérise, depuis l'indépendance, les relations belgo-zaïroises.

La décade s'ouvrait cependant, à ce dernier égard, sous les plus heureux auspices.

Le Zaïre avait surmonté les troubles civils qui ont marqué, pour lui, les années 1960. Les hauts cours des matières premières, mais aussi une

(3) H. SIMONET, *o.w.*, 1986, p. 181.

(4) M.A. SAMUELS, *Africa and the West*, Colorado, 1980. H. SIMONET, *The Belgian perspective*. pp. 91-100.

politique bien conçue — dont témoignait la réforme monétaire du 27 juin 1967 — constituaient autant d'atouts pour le redressement économique du pays. L'Etat zaïrois émergeait sur le plan africain et, même aussi — au-delà — sur un plan plus largement international.

Le litige relatif à la nationalisation par Kinshasa de l'Union Minière avait été réglé, semble-t-il, à l'entière satisfaction des deux parties. Comme d'autres entrepreneurs, la Société Générale s'intéressait à nouveau à investir au Zaïre et sollicitait, notamment, à cet effet, l'octroi de la concession d'exploitation des gisements cuprifères de Tenhe-Fungurume. La coopération paraissait désormais avoir pris sa vitesse de croisière.

Couronnant tout cela, des visites d'Etat se trouvaient échangées dans une atmosphère de cordialité extrême. Celle que le Président Mobutu rendait à la Belgique prenait place en novembre 1969. Celle que le Roi Baudouin et la Reine Fabiola rendaient au Zaïre se plaçait, du 17 juin au 1^{er} juillet 1970, dans une atmosphère d'indescriptible enthousiasme au plan des populations zaïroises et de franche amitié au niveau des dirigeants du Zaïre.

Pourtant, très vite, ces retrouvailles, peut-être trop intenses, feront place — du côté zaïrois — à un certain distanciellement, pour ne pas dire à une certaine froideur teintée de tensions.

Il ne s'agira pas d'une crise, mais certaines prises de positions du Gouvernement du Zaïre en matière économique et, plus encore, l'élimination de certains vestiges de la présence belge dans la foulée de la mise en œuvre de la politique d'authenticité seront mal ressenties par nombre de Belges au Zaïre et, au-delà, en Belgique. Les frictions que l'application de cette politique d'authenticité entraîneront avec l'Eglise zaïroise ne seront pas sans avoir, elles aussi, une certaine influence chez nous.

Pourtant, l'affirmation d'une authenticité nationale au détriment des témoignages de l'ancienne colonisation sont monnaie courante dans les pays nouvellement indépendants et beaucoup d'autres Etats avaient devancé le Zaïre en la matière. Mais le fait que ceci se plaçait littéralement au lendemain de la visite triomphale des Souverains belges au Zaïre l'a sans doute rendu particulièrement sensible à nos compatriotes d'Afrique comme dans notre pays.

Ce qui est connu sous le nom de la « zaïrianisation » des entreprises étrangères — et donc en grande partie belges — fin 1973, a cette fois bel et bien ouvert une crise dans les rapports belgo-zaïrois, bien que, de part et d'autre, on se soit efforcé de limiter l'impact politique que cela pourrait avoir sur les rapports entre les deux Etats. Cette dernière préoccupation s'est manifestée non seulement au niveau des dirigeants politiques,

mais aussi, du côté belge, à celui du secteur privé et c'est ainsi que la Société Générale de Belgique accepta d'entrer dans une renégociation des accords conclus précédemment avec le Zaïre en ce qui concerne l'indemnisation relative à la nationalisation de l'Union Minière. Si la politique de « zaïrianisation », lancée le 30 novembre 1973, devait peser, pendant un certain laps de temps, sur les rapports belgo-zaïrois, elle devait le faire plus lourdement et plus sérieusement encore sur l'économie du Zaïre elle-même car, par une coïncidence regrettable pour ce pays, elle se plaçait à la veille, sinon au moment même, de la chute du cours des matières premières — et entre autres du cuivre — qui allait mettre l'économie de nombre de pays en développement — et parmi eux le Zaïre — en difficulté. C'est tout à l'honneur du Président Mobutu de l'avoir compris et d'avoir eu le courage de reconnaître, peu d'années après, qu'il fallait renoncer à cette politique et, comme il le fit, « dézaïrianiser ».

Cela dit, les deux Etats ressentaient, comme après chaque crise, le besoin de renouer. C'est dans cet esprit que fut créée, en 1975, la « Grande Commission Mixte », dont il sera question plus loin.

La première invasion du Shaba en mars 1977 devait constituer, pour la direction de l'Etat zaïrois, un problème important. Elle ne devait pas avoir de conséquences directes pour les rapports entre Bruxelles et Kinshasa.

Il n'en restait pas moins qu'elle avait eu un impact très négatif sur une économie déjà hypothéquée par la chute des cours des matières premières et par les conséquences de la « zaïrianisation ».

C'est dans ces conditions que le Président Mobutu devait s'adresser, en juin 1977, à la Belgique en lui demandant d'être le promoteur d'une sorte de « Plan Marshall » de l'Occident en faveur de la réhabilitation de la situation économique de son pays.

J'étais, à l'époque un Ministre des Affaires étrangères de fraîche date et me dis prêt — avec l'accord de mon Gouvernement — à cautionner l'entreprise, pour autant qu'elle fût conçue et exécutée en tenant compte de tout ce qui différenciait le « Plan Marshall » — destiné à la reconstruction d'économies européennes certes détruites, ou à tout le moins fortement abimées, par la guerre, mais très développées — d'un programme de relance du développement d'un pays jeune. J'insistais aussi sur le fait que tout programme d'aide — et aussi, en son temps, d'un « Plan Marshall » — comporte non seulement un engagement de soutien des pays contributeurs, mais aussi l'observation de certaines disciplines pour le pays bénéficiaire.

Nous n'avions pas eu de mal à tomber d'accord, le Président Mobutu et moi-même, sur cette formule.

La seconde invasion du Shaba en mai 1978 devait modifier considérablement — mais heureusement très temporairement — cette bonne atmosphère. Une série de malentendus belgo-zaïrois et, sans doute aussi, franco-belges — dont je m'explique dans mon ouvrage « Je n'efface rien et je recommence » (5) — devaient créer entre le Président Mobutu et moi une vive tension et devaient amener les Gouvernements français et belge — pourtant motivés par les mêmes options politiques et par les mêmes intérêts — à agir, certes de façon convergente, mais de manière ostensiblement séparée. Le phénomène n'est pas isolé en ce sens que ce n'a été ni la première ni la dernière fois que, confrontés à une menace située en dehors de leur zone immédiate de défense, des pays européens aient réagi en ordre dispersé. C'est ainsi qu'ils feront en 1984, lors du minage de la Mer Rouge. Il a fallu l'opération, entamée sous l'égide de l'Union de l'Europe Occidentale et coordonnée par elle en 1987-88 en vue du déminage du Golfe persique, pour que l'on assiste enfin à une réaction concertée des principaux Etats d'Europe occidentale dans un tel domaine.

Quoi qu'il en soit, une nouvelle crise entre Kinshasa et Bruxelles était ouverte dans le contexte de laquelle j'occupais — situation inconfortable — une place centrale. Notamment à l'intervention de Chefs d'Etat africains — Sa Majesté le Roi du Maroc, Monsieur Senghor (alors Président du Sénégal), qui jugeaient regrettable ce nouveau conflit belgo-zaïrois — la réconciliation entre les deux Etats et la mienne avec les autorités zaïroises devaient intervenir dès le 31 juillet 1978 lors d'une visite que j'effectuai à Kinshasa et dans le cadre de laquelle je rencontrai le Président Mobutu.

Mon entretien avec lui fut empreint de la plus grande franchise et nous ne cachâmes rien de nos préoccupations réciproques. L'expérience que j'ai acquise en la matière m'a d'ailleurs appris que c'est la meilleure manière de traiter avec le Chef de l'Etat zaïrois que de s'exprimer sans fard vis-à-vis de lui. Il peut être, avec ses interlocuteurs, d'une franchise parfois brutale, mais ne refuse pas de les entendre s'ils lui parlent avec la même netteté dès que le grief est sérieux.

La réconciliation intervenue, les efforts pour réaliser le fameux « Plan Marshall » en faveur du Zaïre — devenu entre-temps le « Plan Mobutu » placé non seulement dans la perspective d'une aide étrangère, mais aussi de disciplines nouvelles appliquées à la politique économique du Zaïre — pouvaient se développer. Ils n'avaient d'ailleurs jamais été interrompus puisque, à l'initiative et sous la Présidence de la Belgique, une conférence réunissant des « Etats industrialisés amis », les représentants des instances

(5) H. SIMONET, *o.v.*, pp. 188-218.

financières internationales telles la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire et ceux de la Communauté Economique Européenne s'était tenue à Bruxelles en juin 1978. Elle devait être suivie de deux autres, l'une en novembre de la même année, et une autre en 1979, et déboucher à la fois sur un programme de redressement économique du Zaïre — agréé par le Fonds et la Banque — et sur des engagements d'aide à la mise en œuvre de ce programme de la part des autres participants aux négociations.

Un élément récurrent de tension entre Bruxelles et Kinshasa et qui a marqué les années 1970, comme celles qui les ont précédées et celles qui les ont suivies, a été et demeure la présence et l'action dans notre pays d'opposants au régime du Zaïre. La chose n'est pas propre à la seconde république qui régit l'Etat depuis novembre 1965. Elle était vraie aussi auparavant. Elle ne l'est pas non plus au seul Zaïre. La France, par exemple, terre d'asile pour les opposants de ses anciens territoires africains — comme la Belgique l'est pour le Zaïre — a eu des démêlés assez semblables avec les Gouvernements de certains de ces territoires, et ce, bien qu'elle se montre en général plus exigeante que les autorités belges quant au devoir de réserve à observer par les personnalités auxquelles un statut de réfugié politique se trouve accordé. Quoi qu'il en soit, mes prédécesseurs et mes successeurs au Ministère belge des Affaires étrangères comme moi-même avons été affrontés à ce programme de façon quasi-permanente.

Nous l'avons été aussi à une autre source d'irritation zaïroise qui n'est pas propre, elle non plus, à la seule Seconde République, ni d'ailleurs, en Afrique au Sud du Sahara, au Zaïre : la réserve, pour ne pas dire l'hostilité très haut proclamée, de certains milieux belges à l'égard de Kinshasa, de ses dirigeants et notamment de la personne du Président Mobutu, de même que l'écho — trouvé au Zaïre par trop complaisant — accordé, à celui-ci comme aux propos des exilés zaïrois, par notre presse.

Avec les reproches concernant la difficulté qu'ont les Belges à se débarrasser de préjugés hérités du passé colonial et les réticences qu'ils montrent à l'endroit d'un effort d'assistance considéré par l'ancien colonisé comme une obligation morale pour l'ancien colonisateur — et qui l'est dans un certain sens — ces deux questions des opposants séjournant en Belgique et de l'expression de sentiments hostiles à la direction zaïroise représentent, du côté zaïrois, une cause de malaise presque continue dans les relations belgo-zaïroises. Elles ressortent à chaque crise. Il leur arrive aussi de peser sur les rapports belgo-zaïrois, même lorsque ceux-ci sont bons.

IV. La politique belge vis-à-vis du Zaïre dans les années 1970.

Il m'arrive de céder à la tentation de formules lapidaires qui ont l'avantage d'être frappantes.

C'est ainsi qu'il m'est arrivé de dire qu'« En fait, la Belgique n'a au Zaïre que des intérêts qu'elle habille de quelques principes généraux, le tout pompeusement baptisé de politique africaine » (6).

En réalité, notre pays a toujours éprouvé de grandes difficultés à définir une politique cohérente à l'égard de Kinshasa.

Il y a à cet état de chose au moins deux ou trois motifs essentiels.

Tout d'abord, il est difficile de nier que le passage de notre ancienne colonie à l'indépendance s'est effectué, en ce qui nous concerne, dans un contexte d'improvisation qui n'a pas permis de dégager en temps utile ce que devraient être nos principales options dans nos rapports avec elle dès qu'elle aurait accédé à l'indépendance. Le Professeur Verhaegen décrit excellemment l'atmosphère de cette époque (7) : « La décolonisation du Congo belge se présente comme l'une des plus lamentables de l'histoire d'après-guerre, même s'il y en a eu de plus sanglantes (...) Pourquoi cet échec ? Pourquoi cette acceptation d'une évolution politique qui ne pouvait conduire qu'à l'impasse et au recul de l'influence belge en Afrique centrale ? La réponse à ces questions réside d'abord dans la nature et la capacité de l'Etat belge, ensuite dans le contexte de rivalités internationales et de compétition économique au sein du capitalisme mondial, enfin dans la dimension, la complexité et le développement même du Congo, atouts qui devinrent sa principale faiblesse. La crise congolaise est née de la conjonction de ces trois facteurs. En juillet 1960, la Belgique n'avait ni les moyens politiques internes, ni les forces militaires, ni les relations diplomatiques pour aider son ancienne colonie à franchir les premiers pas de son histoire de pays indépendant. Face aux forces centrifuges internes, aux influences extérieures, au jeu des intérêts économiques il aurait fallu que la Belgique puisse exercer une tutelle de fait sur son ancienne colonie comme le firent, avec plus ou moins de succès selon les cas, la France et l'Angleterre, à l'égard de leurs anciennes possessions. Cette tutelle — ou, si l'on préfère cette assistance technique — aurait été le prolongement indispensable d'une décolonisation accélérée et non violente. Mais la Belgique, une fois privée du statut et des moyens de la puissance, était trop faible à l'extérieur, trop divisée à l'intérieur pour exercer cette tutelle et protéger le Congo. Le Congo fut durant ces premières années un pays

(6) H. SIMONET, *a.w.*, p. 205.

(7) A. HUYBRECHTS *et al.*, *Du Congo au Zaïre 1960-1980 : essai de bilan*, Bruxelles, 1980, 420 p.

à la recherche de sa métropole. La Belgique, liée par la sécession katan-gaise et paralysée par ses contradictions politiques intérieures, ne put en aucune manière jouer le rôle que les nouveaux dirigeants de son ancienne colonie attendaient d'elle. La porte était donc ouverte tant aux influences étrangères les plus diverses et les plus dénuées de scrupules, qu'aux conflits intérieurs ». Dans de telles conditions, les Gouvernements de Belgique ont été amenés à réagir, cas par cas, aux difficiles problèmes que leur posaient les dramatiques événements de la seconde moitié des années 1960, et ce sans grande conception d'ensemble. Cette manière de faire qui a caractérisé, par la force des choses, nos rapports avec le Zaïre dès l'origine, les a marqués pendant bon nombre des années suivantes, et je ne suis pas sûr que son influence ait complètement disparu.

Si, ensuite, notre pays a voulu et a réussi à poursuivre sa présence, et à développer ses activités dans son ancienne colonie, c'est bien entendu à cause des intérêts qu'il y avait et qu'il y conserve. Ces intérêts occupent donc une place très significative — et la chose est parfaitement normale — dans les relations que nous avons avec le Zaïre et dans ce qui constitue notre politique à cet égard. Il faut toutefois ajouter, d'une manière générale, que l'attention que l'opinion publique belge accorde au Zaïre — attention qui peut se traduire de façon positive comme de façon négative — a favorisé cette poursuite de notre présence dans le pays comme aussi la poursuite d'un indéniable intérêt zaïrois — chez les populations comme au plan des dirigeants — pour l'ancienne métropole où — faits révélateurs — la communauté zaïroise n'a cessé de croître depuis 1960 et que l'on continue d'appeler, au Zaïre, « Na Mputu » (le « Pays Blanc » ou, par extension, l'Europe).

Enfin — ainsi que je l'ai déjà suggéré à plusieurs reprises — une politique belge à l'égard de son ancienne colonie n'a jamais bénéficié d'un consensus national et la divergence des approches n'a fait que croître. Si les « nostalgiques de la colonie » ont vu leur nombre diminuer et leur rôle s'amenuiser, le nombre et le rôle de ceux qui — à partir d'une approche euro-centriste des problèmes — rejettent le Zaïre tel qu'il leur apparaît aujourd'hui, a, au contraire, cru. Ils s'opposent à ceux qui — sans avaliser tous les aspects du régime en place à Kinshasa — ne souhaitent pas pour autant renoncer au développement des relations entre Bruxelles et Kinshasa, que ce soit pour des raisons d'intérêts économiques, de rayonnement national — auquel ils estiment qu'un rapport étroit avec le Zaïre contribue — ou pour des motifs humanitaires (notamment dans le cas des missionnaires).

Cela dit, quels ont été les objectifs de la politique extérieure belge en matière de relations belgo/zaïroises durant les années 1970, et quelles actions ont été entreprises pour les mener à bien ?

a) Une préoccupation qui me paraît avoir été commune aux Gouvernements qui se sont succédés durant les années en cause me semble avoir été d'assurer aux rapports entre Bruxelles et Kinshasa une stabilité et une prévisibilité qui, de toute évidence, leur faisaient défaut depuis 1960 et dont l'absence pesait sur tous les autres aspects.

L'intention était de leur assurer un cadre agréé de part et d'autre où inscrire leur développement vers des objectifs convenus en commun.

Dans ce contexte, on espérait prévenir les tensions, limiter — si elles apparaissaient néanmoins — leur amplitude et, finalement, les résoudre sans trop de dommages.

C'est dans cet esprit que la Grande Commission Mixte belgo-zaïroise fut créée en 1975. Il devait s'agir de rencontres périodiques (en principe deux fois l'an) prenant place alternativement dans la capitale belge et dans la capitale zaïroise et auxquelles participaient des délégations dirigées par les Ministres des Affaires étrangères de chacun des Etats et composées des responsables des divers aspects des relations belgo-zaïroises. Cette Grande Commission Mixte était ainsi destinée à créer des canaux de communication permettant, d'une part à chacune des parties de faire connaître ses griefs et de les désamorcer avant qu'ils n'exploient en une crise, et d'autre part de placer l'évolution de la relation belgo-zaïroise dans une perspective à plus long terme, susceptible de lui assurer un progrès continu.

Ainsi escomptait-on en finir avec la politique de règlement « cas par cas » des problèmes qui persistaient depuis 1960.

J'ai personnellement présidé, à nombre de reprises, la délégation belge et ces rencontres.

Je puis attester qu'elles étaient utiles. Il n'en reste pas moins que le côté quelque peu chaotique des rapports entre Bruxelles et Kinshasa a dans une certaine mesure perduré et a continué à exiger que, à l'occasion, on réagisse pour parer au plus pressé.

b) S'il est un domaine qui s'est trouvé marqué par les circonstances difficiles dans lesquelles le Zaïre a accédé à l'indépendance, c'est bien celui de la coopération au développement. Elle est née chez nous en même temps que l'indépendance de notre ancienne colonie dans l'atmosphère de crise et d'improvisation qui l'a caractérisée. Elle en a longtemps conservé l'empreinte et ce d'autant plus qu'elle a souvent subi l'impact des changements de régime qu'a connus l'Etat zaïrois et des difficultés qui l'ont secoué.

Un second objectif des Ministres des Affaires étrangères et de la Coopération, au cours des années 1970, a été de donner à cette coopération une base plus solide et, en même temps — des actions dans ce domaine

ayant été entamées avec d'autres pays que nos anciennes colonies — d'inscrire cette politique, d'une manière aussi structurée que possible, dans un contexte plus large : celui de l'Afrique d'abord, et celui du Tiers Monde dans son ensemble ensuite.

Néanmoins, la volonté était de conserver au Zaïre une place prépondérante et il en a bien été ainsi puisque, à la fin de la décade qui fait l'objet de notre étude, cet Etat absorbait toujours quelque 35 % de notre effort dans ce domaine.

En outre, des priorités étaient définies et mises en œuvre de commun accord avec le partenaire zaïrois, orientées vers les besoins des populations. Ces priorités étaient : l'agriculture, les transports et communications, ainsi que les services médicaux et les soins de santé primaires. Elles n'étaient évidemment pas exclusives d'autres champs d'actions utiles.

A partir de la période de la chute des prix des matières premières (1973-74) dont l'impact sur tous les pays en développement allait être considérable, et qui allait mettre en lumière le problème dramatique de leur endettement, une nouvelle priorité s'est imposée, celle d'une aide au redressement économique et financier de l'Etat zaïrois. Elle a fait l'objet du « Plan Mobutu » dans lequel la Belgique a pris une large part et que j'ai eu l'occasion d'évoquer plus haut.

c) Un aspect particulier de cette coopération belgo-zaïroise était, évidemment, constitué par celui touchant au domaine militaire particulièrement et de plus en plus controversé.

En dépit de cette controverse, il n'a pas été question, durant la période étudiée et encore aujourd'hui, de mettre fin à cette coopération, mais son envergure est restée modeste, orientée essentiellement vers des missions d'entraînement, de formation et de gestion.

Les événements du Shaba, particulièrement en 1978, ont amené la Belgique à intervenir — en dehors de cette coopération — pour la sauvegarde de la vie de nos compatriotes installés dans la région, et la présence du contingent envoyé à cet effet a été prolongée un certain temps pour répondre à leur inquiétude. Son retrait a été de pair avec un accroissement de notre effort de formation pour assurer au Shaba la présence de troupes zaïroises non seulement aptes à défendre le territoire, mais aussi dotées de la volonté et des moyens de protéger, à tous égards, les populations locales.

Certains éléments de notre Etat-Major — et je les comprends — désiraient pouvoir procéder, dans les champs de manœuvre incomparables qu'offrent les diverses régions du Zaïre, à des exercices conjoints avec l'armée zaïroise, ce qui aurait offert à nos troupes des possibilités d'entraînement difficilement concevables en Belgique, et même dans d'autres

pays européens. Conscients des écueils politiques en la matière, mes prédécesseurs, mes successeurs et, assurément, moi-même, nous avons tempéré ces ardeurs compréhensibles mais dangereuses du point de vue interne belge.

d) L'opinion belge tout entière est, à juste titre, attachée au respect des Droits de l'Homme. Il est un fait que, dans certaines parties du monde, et notamment de l'Afrique au Sud du Sahara, l'instabilité et la vulnérabilité dont souffrent les Etats y ont favorisé l'éclosion un peu partout de systèmes politiques fortement centralisés et souvent autoritaires, et ont aussi contribué à y repousser à l'arrière-plan le souci du respect des Droits de l'Homme.

Je crois pouvoir parler au nom de Pierre Harmel et de Renaat Van Elslande autant que pour moi-même en disant que la préoccupation des Gouvernements belges et de leurs Ministres des Affaires étrangères durant les années 1970 a été de rappeler à chaque occasion ce souci aux dirigeants du Zaïre, mais sans leur faire la leçon et sans — du haut de notre prétendue supériorité européenne — vouloir leur imposer ce qui nous paraissait bon, ce que trop d'apôtres euro-centristes ont tendance à faire.

e) Il va de soi que la défense des intérêts belges des Belges au Zaïre a constitué, durant la décennie, un souci majeur, par exemple lors de la « zaïrianisation » de 1973 et lors des deux Guerres du Shaba.

Il n'y a, me semble-t-il, rien de scandaleux, pour les responsables d'un Etat, à protéger ceux de ses ressortissants dont les capitaux et les activités professionnelles bénéficient à la fois au développement d'un autre pays et à la prospérité du leur. Il y aurait assurément quelque chose de scandaleux à ne pas intervenir pour la sauvegarde des vies de compatriotes qui œuvrent à l'étranger pour le plus grand bien de leur pays d'accueil et pour le rayonnement de leur patrie.

f) Ainsi que je l'ai dit plus haut, les années 1970 ont marqué une certaine volonté de la Belgique d'inscrire sa politique vis-à-vis du Zaïre dans le cadre d'une politique africaine. La seconde Guerre du Shaba m'a donné l'occasion de le faire concrètement en m'efforçant, malgré la tension qui régnait entre Bruxelles et Kinshasa à ce moment, d'aider à réunir les conditions d'un rapprochement entre l'Angola et le Zaïre.

C'est dans cet esprit que je me suis rendu à Luanda du 6 au 10 septembre 1978 — premier Ministre des Affaires étrangères occidental à agir ainsi — afin d'avoir avec les autorités angolaises les contacts nécessaires.

Je crois — mais peut-être manquais-je de modestie — que cette initiative n'a pas été inutile et j'ai été heureux de voir qu'elle a été suivie par Leo Tindemans dans le même esprit en 1983 (26-27 juillet).

g) Enfin, la Belgique a continué d'inscrire résolument sa politique zaïroise dans le contexte offert par la relation CEE/ACP au sein de laquelle, de concert avec Kinshasa, elle a joué un rôle extrêmement actif.

La politique étrangère d'un Etat représente un processus continu. Il est un peu arbitraire de limiter son examen à une décennie en la séparant de ce qui l'a précédée et de ce qui l'a suivie.

La politique belge à l'égard du Zaïre fait, moins que tout autre aspect de notre action internationale, exception à cette règle. Ce qui se produit aujourd'hui entre Bruxelles et Kinshasa ne peut manquer d'être influencé par le passé colonial, par les circonstances qui ont entouré l'accession de la colonie à l'indépendance et par les événements qui ont pu prendre place depuis.

C'est dans cette perspective, me semble-t-il, qu'il faut juger la politique de notre pays à l'égard du Zaïre durant les années 1970-1980 et l'action menée, dans ce contexte, par les Ministres belges des Affaires étrangères de l'époque, c'est-à-dire Pierre Harmel, Renaat Van Elslande et moi-même.

En ce qui me concerne, j'ai retiré de cette expérience la profonde conscience de l'importance des rapports belgo-zaïrois pour notre pays à tous les points de vue, économique cela va sans dire, politique évidemment, mais aussi du point de vue de ce que j'appellerai notre « motivation » et notre « poids » internationaux. Notre rapport politique avec Kinshasa nous donne, sur le plan de la politique étrangère, une sorte de dimension supplémentaire et — je l'ai constaté — une audience accrue en Afrique et dans le Tiers Monde.

Certes, le rapport peut être difficile, mais l'enjeu vaut la peine que l'on s'attache à surmonter les difficultés.

Quelle leçon tirer non seulement de la décennie 1970, mais de quelque vingt-huit ans de rapports belgo-congolais puis belgo zaïrois, sinon qu'il est essentiel de les inscrire de manière cohérente dans l'ensemble de notre politique extérieure, de leur ménager la place importante qui doit être la leur, de réclamer, dans ce contexte, le respect de nos intérêts et de nos valeurs, mais d'accorder la même considération aux intérêts et aux valeurs du partenaire et, surtout, de conserver au niveau de notre opinion, pour le Zaïre, un intérêt qui réponde à celui que, contre vents et marées, les populations zaïroises conservent à la Belgique.

Summary : Belgian policy towards Zaire during the seventies.

During the seventies, the Belgian-Zairese relations are characterized by a series of crises and reconciliations.

Many facts had an important effect on those relations : the « Zairianisation » of foreign, especially Belgian, companies ; President Mobutu's request for economic aid ; the Shaba-invasion of 1977 ; the presence of Zairese opponents in Belgium and the hostility against Kinshasa and especially against President Mobutu from the part of particular Belgian circles.

All these facts make it very difficult to Belgium to draw a coherent policy in this case.

