

HEURS ET MALHEURS D'UN « NOKO » EN QUÊTE D'IDENTITÉ ET DE COHÉRENCE

par Jean-Claude Willame

C'est devenu un truisme de le constater : en Belgique, contrairement à la France, en Belgique, le « Noko »¹ n'a jamais véritablement eu, pour le meilleur ou pour le pire, le sens d'avoir un « empire colonial ». Dans sa nouvelle histoire de Belgique, l'historien Guy Vanthemscche l'a encore redit tout récemment : « L'introduction quelque peu abrupte et 'forcée' du colonialisme sur la scène belge (...) peut expliquer la place somme toute assez marginale que le Congo a occupée dans la politique intérieure, mis à part ces deux moments charnières (que furent) la reprise de l'État indépendant du Congo par la Belgique et la décolonisation dramatique de 1960 »². Si, ajoute l'auteur, « la colonie a bien été présente dans la rhétorique nationaliste officielle », elle concernait surtout des groupes financiers importants et non des tissus économiques plus modestes. « Après quatre décennies, la présence belge au Congo est réduite à bien peu de choses ; inversement, le Congo ne joue qu'un rôle extrêmement modeste dans la société belge de ce début du XXI^e siècle »³.

Pour ce qui regarde l'est du Congo et en particulier le Kivu, on mesurera cette « modestie » en constatant que toutes les anciennes grandes entreprises minières belges (Kilo-Moto, Symétain, Sominki, etc.) ont quitté depuis longtemps le navire. Grandeur et décadence de l'histoire coloniale, elles sont aujourd'hui 'remplacées' par de petites sociétés commerciales belges listées dans les annexes des rapports du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles au Congo et qui sont des firmes où aboutit le coltan après un tortueux itinéraire qui part du Congo et transite par l'Ouganda, les Émirats arabes unis et le Kazakhstan : les sociétés le plus souvent citées, Cogecom, Sogem, Specialty Metals, Trademet, etc., ont été placées en 2002, avec d'autres 'entreprises' sud-africaines, anglaises, canadiennes, suisses et américaines, sur la liste des 64 sociétés considérées par le groupe d'experts comme violant le code de conduite de l'OCDE⁴.

Est-ce par ce qu'il n'existe plus que de « petits intérêts d'extraction », pour reprendre l'expression de Dominique Darbon, que les rapports officiels entre la Belgique et son ex-colonie se sont dilués dans du belgo-belge, voire dans des conflits d'ego entre 'excellences'.

¹ 'Oncle' en langue lingala.

² VANTHEMSCHE, G., *La Belgique et le Congo. Nouvelle histoire de Belgique. Volume 4*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2007, p. 294.

³ *Ibidem*, p. 296.

⁴ Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesses de la RDC, S/2002/1146, 15 octobre 2002, Annexe III.

Certes, après une quasi-absence sous des ministres flamands qui, après 1990, veulent privilégier l'*African ownership* comme mode d'action diplomatique, le ministre belge des Affaires étrangères, Louis Michel, a remis à l'agenda international la question du Congo lorsqu'il prend sa fonction en 1999. « La Belgique, déclara-t-il à l'issue d'une visite à New York, a donné un signal très clair selon lequel notre pays veut saisir l'occasion d'une nouvelle relation avec l'Afrique centrale (...). Notre pays veut reprendre son rôle de catalyseur au sein de la communauté internationale et, à partir de ses propres convictions et concepts, contribuer à orienter la politique africaine au niveau mondial »⁵. Le ministre sera à cette occasion un homme écouté et bien en vue au Palais royal qui a toujours voulu suivre avec la discrétion qui s'impose les évolutions dans l'ancienne colonie.

Soucieux de positionner la Belgique et lui-même sur la scène de la politique africaine et ne s'embarrassant pas de la langue de bois habituelle, Louis Michel, le promoteur du « libéralisme social », s'attaqua, quelques mois après son entrée en fonction, à la politique américaine à l'égard de l'Afrique centrale. « J'aimerais connaître », déclara-t-il abruptement dans une interview au *Soir*, « l'arrière-pensée américaine en Afrique centrale (...) Je dois savoir ce qu'ils veulent vraiment. Ils ont soutenu Kabila. Maintenant, ils jouent le Rwandais Kagame contre Kabila. Ce sont manifestement des pions. Je ne vois pas la perspective que les États-Unis peuvent donner à Kagame. Je me demande dans quelle mesure l'arrêt économique de l'exploitation des ressources naturelles qui restent au Congo – le ministre faisait allusion ici aux diamants – n'arrange pas les États-Unis et si, à un moment donné, ils ne vont pas venir eux-mêmes avec un plan financier de redressement de l'économie dont ils seront bien entendu les grands profiteurs »⁶.

Cette envolée, qui devait plaire aux dirigeants congolais et à 'la gauche' belge, valut à Louis Michel une réception glaciale chez la Secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright. Elle resta en travers de la gorge des fonctionnaires américains de ce département qui déclaraient toujours attendre le contenu de la « nouvelle politique africaine » de Louis Michel tout en pointant du doigt le rôle que la Belgique ne semblait pas vouloir jouer, à travers le contrôle de la place diamantaire d'Anvers, sur le contrôle des « diamants de la guerre » en provenance de l'Angola⁷.

À ses collègues, le nouveau ministre fit clairement savoir que le dossier congolais était « son dossier ». Fonceur, cassant, autoritaire, harcelant et contredisant ses collaborateurs qu'il tançait parfois ouvertement par téléphone au Conseil des Ministres, Louis Michel entra quasiment en guerre contre 'son' Secrétaire d'État à la Coopération, Eddy Boutmans, un 'vert' flamand, dont le

⁵ Cité dans WILLAME, J.-C., *L'accord de Lusaka. Chronique d'une négociation internationale*, Cahiers Africains, Tervuren – Paris, Institut Africain – L'Harmattan, n° 51-52, 2002, p. 160.

⁶ *Le Soir*, 4-5 septembre 1999.

⁷ Piqué au vif par des rapports d'ONG mettant en cause la Belgique au début 2000, Louis Michel parla de « cabale » contre l'industrie diamantaire belge. Voir SÉNAT DE BELGIQUE, *Annales parlementaires*, n° 2-31, 2 mars 2000.

budget était plus du double par rapport au sien et sur lequel il entendait avoir un contrôle. Sous la législature « arc-en-ciel », il s'en prit à plusieurs reprises à lui en l'accusant d' « inertie », en désignant comme « envoyé spécial » en RDC un ancien Secrétaire d'État flamand de la Coopération, en faisant annuler par le Conseil des ministres son premier périple africain en juin 2001 et en dépêchant un autre « émissaire spécial » en Afrique centrale, l'ancien président des 'verts' francophones⁸.

Sous la législature suivante (2003-2007), le parti dont il était aussi le président perdit sérieusement du terrain et Louis Michel 's'exila' à la Commission européenne, où il ne tarda pas à se morfondre. Nommé Commissaire à la coopération au développement et à l'aide humanitaire, il compensa son « ennui » en continuant à prendre fougueusement à bras le corps 'son' dossier congolais, empiétant largement sur des compétences qui auraient normalement dû être celles de sa collègue autrichienne, Ferrero-Waldner, titulaire des Relations extérieures, laquelle lui laissa toutefois toute liberté. Comme on l'a vu précédemment, Louis Michel tenta d'être omniprésent dans les dossiers de la Transition congolaise, dans les travaux préparatoires de la constitution congolaise et dans le suivi des élections.

Toutefois, la politique africaine de la Belgique allait connaître de nouveaux rebondissements, plus spectaculaires et plus négatifs encore, avec le successeur de Louis Michel aux Affaires étrangères, Karel De Gucht. Peu après sa prise de fonction, ce ministre libéral flamand voulut lui aussi pratiquer le 'parler vrai', mais en indisposant cette fois gravement ses partenaires congolais. Moins charismatique et moins hâbleur que son prédécesseur dont il a voulu visiblement prendre le contre-pied, le nouveau ministre belge, qui appartient lui aussi à la famille libérale, a déconstruit en trois ans la diplomatie flamboyante de Louis Michel par des propos qui se sont apparentés à un « outrage à chef d'État ».

Tout commence à la mi-octobre 2004, lorsque le nouveau ministre des Affaires étrangères, qui vient à peine d'être entré en fonction, entame sa première tournée dans la région des Grands Lacs. Lors de l'étape de Kigali, le ministre, parlant des dirigeants congolais, affirme tout de go qu'il n'a rencontré au Congo que « peu de responsables politiques qui lui ont laissé une impression convaincante ». Parlant du Rwanda, dont les relations avec le Congo sont glaciales, il a cette phrase assassine : « Ici, il y a au moins un État. On s'efforce de gérer (le pays) de manière correcte »⁹. Le ministre, dont les paroles sont considérées par le président congolais comme « une attaque personnelle », est cependant couvert par son Premier ministre, Guy Verhofstadt, mais doit affronter la critique de l'opposition francophone.

Un nouvel incident éclate quelques mois plus tard (février 2005) lorsque Karel De Gucht, au cours d'un nouveau voyage au Congo, se voit reprocher par la presse congolaise le fait d'avoir couvert un service de presse

⁸ Voir sur ce sujet WILLAME, J.-C., *Les faiseurs de paix au Congo. Gestion d'une crise internationale dans un État sous tutelle*, Bruxelles, GRIP, 2007, pp. 34-35.

⁹ Cité par *Le Soft International*, Kinshasa, 31 janvier 2006.

dans lequel Joseph Kabila est mentionné comme pouvant être « non-Congolais ». L'atmosphère est une nouvelle fois tendue.

En juillet, le ministre belge revient à la charge en annonçant son intention de se rendre à nouveau au Congo pour une visite dont il fixe l'ordre du jour dans une lettre à Joseph Kabila : « il sera question de la bonne gestion et de la transparence de l'économie ». « À cet égard, » prévient De Gucht, « des informations inquiétantes me parviennent concernant le niveau de corruption et la reprise de l'inflation qui nécessitent un contrôle des finances publiques »¹⁰. La question de la corruption et de la mauvaise gouvernance deviennent le leitmotiv des déclarations du ministre.

Le dernier incident, beaucoup plus grave, a lieu en avril 2008 lors d'un nouveau séjour de Karel De Gucht à Kinshasa, au cours duquel le président Kabila le fait attendre plusieurs heures et reçoit d'abord le ministre belge de la Défense, qui est aussi du voyage avec le ministre de la Coopération, Charles Michel, alors que les ministres belges devaient être reçus ensemble « pour parler d'une seule voix ». Du côté de l'entourage de Joseph Kabila, on a fait savoir que le président a voulu privilégier la rencontre avec le ministre de la Défense, Pieter De Crem, « parce qu'il effectuait sa première visite en RDC ». Karel De Gucht est finalement reçu par le président en soirée avec ses deux autres collègues mais, furieux de l'humiliation et de la longue attente, il se serait écarté du texte convenu au Conseil des Ministres à Bruxelles pour tenir des propos musclés. Le lendemain, à l'ambassade de Belgique à Kinshasa, il fait état, devant un parterre de personnalités congolaises, des « privilèges fabuleux de certains », de l'excès de « souverainisme » de la part du Congo, du non-renouvellement du mandat du rapporteur spécial de l'ONU pour les droits de l'homme, mais aussi d'un accord signé avec une société des Émirats arabes unis pour la gestion du port de Matadi qui aurait été promise au port d'Anvers¹¹. De retour en Belgique, le ministre réitère le même type de maladresse que Louis Michel, qui au même moment rappelle que « si le peuple congolais a eu sa démocratie, c'est grâce à l'argent de l'Union européenne »¹², en évoquant l'obligation morale de la Belgique, qui « octroie tous domaines confondus près de 200 millions d'euros par an au Congo », de prendre position sur ce qui s'y passe.

Les incartades verbales du ministre De Gucht, que le Premier ministre belge déclara couvrir lors d'une session de la Chambre, auront des répercussions sérieuses non seulement sur les relations belgo-congolaises, mais aussi sur la scène politique belge. En ce qui concerne le Congo, l'ambassadeur congolais est rappelé à Kinshasa et les consulats de Goma et de Lubumbashi sont fermés dans la foulée d'une déclaration du président congolais, qui

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ La chronologie de cet incident diplomatique est établie à partir des communiqués de l'Agence Belga du 21 au 23 avril et des journaux *Le Soir* et *La libre Belgique* pour la même période.

¹² Agence Belga, 3 mai 2008. Le commissaire européen a toutefois eu par la suite un entretien orageux avec Karel De Gucht sur son attitude au Congo.

demande que cesse « les relations de maître à esclave »¹³. Pour ce qui regarde la Belgique, une levée de boucliers se produit au sein même des partis de la majorité où il est question d' « erreur ». Le président du Parlement wallon (PS), José Happart, adressera une lettre ouverte au ministre De Gucht dans laquelle il exprime sa frustration : « ce pays de langue française est un pays ami et l'on traite ses amis avec égard et courtoisie (...) Notre pays n'a pas de leçon à donner aux dirigeants congolais, mais doit plutôt leur proposer un véritable partenariat »¹⁴.

Mais les réactions les plus dures émanèrent du ministre fédéral de la Coopération, Charles Michel, qui a été du voyage et n'a pas réagi sur le moment. Dans un entretien ultérieur avec la presse, ce dernier refuse la « stratégie de la rupture insensée » choisie par Karel De Gucht et parle de « faute » sans vouloir mettre en évidence les « sensibilités » différentes entre le Nord et le Sud du pays¹⁵. En novembre, Charles Michel, qui est de retour du Congo où il a été reçu par le président Kabila – ce qui alimente à nouveau la polémique belgo-belge – accéléra encore le tempo des critiques : « À force de provoquer des problèmes, Karel De Gucht devient lui-même un problème », lâche-t-il à un hebdomadaire¹⁶, tandis que l'intéressé l'accusait de « dissidence », de « comportement inefficace et déloyal », allusion au fait qu'il avait rencontré le président Kabila sans l'aval du gouvernement¹⁷.

Cette crise diplomatique majeure – elle durera neuf mois – est exemplative en ce qu'elle renvoyait à une autre crise, plus profonde celle-là : celle d'un exécutif fédéral qui est déstabilisé depuis les dernières élections législatives de 2007 et où les positionnements s'effectuent surtout en fonction des échéances électorales de juin 2009 et de 2011. Ainsi, le « parler vrai » qui se montre en permanence critique à l'égard du Congo-Zaïre a toujours été marqué au sein d'une certaine élite politique flamande à chaque fois qu'elle a occupé les Affaires Étrangères : Karel De Gucht n'a fait que se positionner par rapport à elle et principalement par rapport à l'élite du parti avec qui le sien est en rivalité depuis son échec aux élections de 2003, celui des socialistes flamands.

Ce faisant, le ministre et son entourage se sont mis en porte-à-faux par rapport aux exigences de ce que doit être une diplomatie, c'est-à-dire « la conduite de négociations entre des personnes, des groupes ou des nations pour tenter de régler un problème sans violence » (verbale ou autre, pourrait-on ajouter). En d'autres termes, le ministre De Gucht a 'joué dans une pièce' qui n'aurait pas dû être la sienne puisqu'il n'était ni le porte-drapeau d'une association non gouvernementale, ni le mandataire d'un mouvement d'opposition parlementaire, ni non plus le courtier de cette fraction de la

¹³ *Le Soir*, 24 avril 2008.

¹⁴ Agence Belga, 23 avril 2008.

¹⁵ *Vers L'Avenir*, 27 mai 2008

¹⁶ Agence Belga, 25 novembre 2008.

¹⁷ RTBF, 18 novembre 2008.

diaspora congolaise en Belgique au discours hargneux, voire haineux qui tire contre tout ce qui bouge au Congo.

Karel De Gucht se reprit toutefois par la suite, non pas seulement en déclarant que l'incident était clos – il ne l'était pas –, mais en se rappelant opportunément que la Belgique était depuis début 2008 représentant non permanent puis, à partir d'août 2008, présidente du Conseil de Sécurité. En fin d'année, il remonta au créneau en répondant positivement à l'idée d'envoyer une force européenne demandée par les Nations unies pour contrer l'offensive du chef de guerre Laurent Nkunda. Même s'il n'y crut sans doute pas, il joua cette fois-ci le jeu en faisant de la Belgique un des rares pays en pointe dans ce domaine.

Toutefois, il fut rattrapé cette fois-ci par son prédécesseur, Louis Michel, qui, on l'a vu, était catégoriquement opposé au recours à la force dans le Nord-Kivu. Ainsi, lors de la rencontre des ministères des Affaires étrangères de l'Union européenne en décembre 2008, Louis Michel, qui se trouvait à Kigali, téléphona à Bernard Kouchner au cours du dîner à huis clos des ministres européens pour lui signifier que l'envoi de troupes européennes au Kivu n'était pas « une bonne option ». « Raccrochant son téléphone, » raconte un témoin, « Bernard Kouchner a ensuite exposé l'avis du commissaire européen aux participants à ce dîner. “Voilà ce que pense Louis Michel”, a dit M. Kouchner, “il est sur place, et il a un avis autorisé sur la question”. Ceci a fini de convaincre les ministres des Affaires étrangères des Vingt-sept de se tenir à l'écart (militairement) de l'est de la RDC. Karel De Gucht, doublé par Louis Michel, n'a donc pas mis le Congo à l'ordre du jour de la réunion. »¹⁸

Ici aussi, il faut dire que, du point de vue belge, le montage d'une opération militaire européenne au Kivu relevait du jeu de dupe. En effet, il était difficilement plausible que la Belgique ait accepté de diriger une opération qui, à la Chambre des Représentants, suscitait des controverses de la part de certains partis politiques qui 'se hâtaient lentement' à vouloir envisager la levée de la résolution Rwanda, empêchant la Belgique de prendre part à une opération dans ses ex-colonies.

Quoi qu'il en soit, il est difficile de savoir si l'attitude positive de Karel De Gucht dans cette nouvelle phase du dossier congolais eut un impact sur les relations belgo-congolaises. En tout cas, un mois après, les deux gouvernements annonçaient la normalisation de celles-ci sans que l'on sache clairement si le nouvel interlocuteur belge privilégié allait être le Premier ministre ou son ministre des Affaires étrangères, lequel s'obstina à répéter qu'il ne démentirait pas les propos qu'il avait tenus au président Kabila.

4. CONCLUSION

En définitive, la question reste posée. Toujours considéré comme un lieu d'expertise par ses pairs, hébergeant une diaspora congolaise importante

¹⁸ Communication personnelle.

dont certains membres, désormais de nationalité belge, sont entrés en politique dans leur pays d'adoption, porte-parole de la société civile congolaise à travers un tissu associatif dynamique, le « Noko » belge est-il toujours ce point de référence qu'il fut, pour le meilleur et pour le pire, pendant les premières décades de l'indépendance ? On doit bien constater qu'un hiatus s'est produit depuis les dernières décennies entre ses potentialités en tant qu'ancienne métropole coloniale et sa diplomatie : le cynisme de l'ancien Premier ministre belge pour ce qui regarde le lâchage belge au Rwanda – « si c'était à refaire, je le referais » –, la méfiance à peine occultée de la diplomatie socialiste flamande avant et après Mobutu, l'interventionnisme intempestif d'un Louis Michel comme ministre des Affaires étrangères ou comme Commissaire européen, et enfin les maladresses verbales récurrentes d'un Karel De Gucht, ont été autant de signes d'une Belgique qui, hantée par sa quête identitaire, a quelque peu perdu la main.

Il reste que ces évolutions ne sont pas entièrement négatives. Le multilatéralisme dont la Belgique s'est faite maintes fois le champion permet en effet une distanciation sans doute nécessaire par rapport à l'abcès de fixation qui a souvent marqué les relations entre le Congo-Zaïre et son ancien tuteur.

Bruxelles, avril 2009