

Les relations belgo-zaïroises

Réflexion sur une pratique de la politique étrangère

par Jean-Claude WILLAME,

Attaché au Centre d'Etudes et de Documentation Africaines.

★

— « Mon premier objectif fut de faire comprendre ma politique aux membres de l'Alliance Atlantique (...). J'affirmai que le règlement des affaires congolaises dépassait les possibilités de la seule Belgique, qu'elle ne pouvait agir efficacement qu'à condition d'être comprise et aidée par ses alliés. » (P.H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Paris, Fayard, 1969, p. 243.)

— « La Belgique prend au Zaïre des engagements dans le sens de ce que lui demandent ses alliés. » (Communiqué du Ministre des Affaires Etrangères, 4 juillet 1979.)

Plus de dix années séparent ces deux affirmations qui paraissent marquer une certaine continuité dans la politique de la Belgique vis-à-vis du Zaïre. Celle-ci entend ne pas agir sans consultation préalable avec le camp occidental auquel elle s'identifie étroitement.

Cette attitude rentre bien dans le cadre traditionnel de la doctrine officielle de la Belgique en matière de politique étrangère, doctrine qui conditionne quatre types de comportements : 1° la Belgique souhaite être un membre actif d'ententes internationales fondées sur des règles de coopération multilatérale et non sur des situations de domination ; 2° elle pratique, à l'intérieur de ces organismes, une diplomatie de la relation et de la concertation qui donne aux représentants belges une position relativement forte ; 3° elle ne se présente pas en position de demandeur constant, mais désire être identifiée à une certaine finalité des institutions multilatérales ; 4° et elle intervient par des propositions raisonnables, sans gaspiller son crédit par une multiplication d'initiatives à tout propos (1).

(1) J. GÉRARD-LIBOIS, La conduite de la politique extérieure de la Belgique, *Res Publica*, XV, 1973, 5, pp. 947-948.

Il faut néanmoins reconnaître que l'attitude de la Belgique à l'égard d'un pays comme le Zaïre a aussi été déterminée par un héritage colonial que la métropole n'a jamais pu complètement assumer elle-même. Étonnant destin en effet que celui de ce petit pays qui a la charge d'un territoire quatre-vingts fois plus grand que le sien et aux potentialités économiques énormes. Une des conséquences de cet état de choses fut l'absence d'une véritable politique coloniale de la part de la Belgique. « Ce qui se passa en Afrique, écrit le même P.-H. Spaak, (fut) l'œuvre d'une minorité entreprenante » (2). Minorité entreprenante formée de trois « lobbies » coloniaux — l'administration du Congo, les missions et les grandes sociétés — auxquels une grande autonomie d'action est conférée, chacune dans sa sphère d'activité spécifique. Telle est en substance la nature fondamentale du système colonial belge, telle est aussi l'origine de son effondrement au début des années 1960.

Les années 1960

La décolonisation congolaise et la débâcle belge en Afrique pose d'emblée le problème d'un « vide politique » au Congo, vide que, dans toutes les capitales occidentales, l'on craint de voir rempli très vite par l'Union Soviétique et ses alliés communistes. Pourtant, dans le cas du Congo, jamais pareille hypothèse ne fut aussi discutable. Vue avec recul, l'appréhension des pays occidentaux de se voir supplanter par le communisme n'eut en effet jamais de fondement sérieux. Dès le début, les relations du gouvernement Lumumba avec les pays de l'Est furent utilisées avant tout comme un moyen de pression à l'égard des pays occidentaux devant leur tendance à soutenir une certaine conception de la loi et l'ordre post-colonial incarnée par la sécession katangaise.

Dès l'ouverture de la crise de légitimité en septembre 1960, le Chef de l'Etat congolais rompait les relations diplomatiques avec l'URSS et la Tchécoslovaquie, ces deux pays soutenant la thèse de la légalité du seul gouvernement Lumumba. Il fallut attendre un an pour que soient rétablies ces relations. Deux ans plus tard, le personnel de l'ambassade d'Union Soviétique était déclaré « persona non grata » à Léopoldville, à la suite de contacts qu'auraient eus l'ambassadeur avec des membres de l'opposition du CNL à Brazzaville (3). Le même scénario se reproduira en 1964

(2) P.H. SPAAK, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*. Fayard, Paris, 1969.

(3) Le CNL (Comité national de Libération) regroupait tous les anciens opposants lumumbistes au gouvernement Adoula.

au moment où le gouvernement Tshombe était en butte aux rébellions mulélistes.

Le soutien de certains pays socialistes à l'opposition congolaise était sans commune mesure avec celui que l'ensemble des pays du camp occidental apportait au gouvernement en place. L'URSS ne donna son approbation aux leaders de l'opposition congolaise que du bout des lèvres. Quant à la Chine populaire, qui faisait à cette époque ses premières armes en Afrique, elle se contenta de livrer des fournitures militaires légères à la rébellion de l'Est du Congo à partir de sa base burundaise. Cette expérience fut pour elle non concluante. Elle retira rapidement son épingle du jeu et, quelques années plus tard, apporta un soutien matériel beaucoup plus conséquent au régime Mobutu.

Le mythe d'un Congo en proie au virus communiste avait ainsi fait long feu et ne fut en définitive qu'un prétexte pour justifier une certaine impuissance à insérer le Congo indépendant aussi étroitement que possible dans l'orbite du camp occidental.

Pendant toute cette période troublée des années 1960 et en dépit du caractère orageux des rapports entre le Congo et son ancienne métropole (rupture des relations diplomatiques en juillet 1960, expulsion de l'ambassadeur belge en août 1960), la Belgique va conserver des relations privilégiées avec le Congo. Malgré l'attitude ambiguë de l'ancienne métropole dans l'affaire katangaise, ambiguïté due à la grande autonomie dont jouissent les milieux d'affaire belges au Congo (4), les relations ne tardèrent pas à être rapidement rétablies. Avec la constitution du gouvernement Adoula en 1961 qui donnait au pouvoir central à Léopoldville une légitimité internationale, le lien est renoué définitivement, bien que, jusqu'en 1964, l'enjeu des relations est dominé par le contentieux financier belgo-congolais.

Les relations entre la Belgique et le Congo allaient atteindre un point culminant en 1964-1965 avec le retour de Moïse Tshombe sur le devant de la scène politique congolaise ; la Belgique qui fut, par le biais de P.H. Spaak, l'artisan principal de ce retour, réalisait un projet diplomatique qu'elle s'efforçait depuis le début de mettre en œuvre : celui d'une réconciliation entre les modérés de Léopoldville et ceux du Katanga. C'est dans le contexte de cette réconciliation que la Belgique put intervenir directement et militairement pour évincer la rébellion muléliste de 1964-1965.

Le « débloccage » des relations entre la Belgique et le Zaïre ne pouvait se concevoir sans le concours des alliés en général et de l'allié américain

(4) Voir à ce sujet J. GÉRARD-LIBOIS, *Secession au Katanga*, CRISP - INEP, Bruxelles - Léopoldville, 1963, p. 321.

en particulier. C'est P.H. Spaak qui fut le promoteur de cette stratégie diplomatique à une époque où la Belgique avait perdu une certaine crédibilité internationale, particulièrement auprès des nations afro-asiatiques représentées à l'ONU. Au moment où P.H. Spaak reprend le portefeuille des Affaires étrangères en 1961, ses idées sur la politique belge au Congo passent par le prisme de l'OTAN. Rien d'étonnant à cela puisque Spaak vient de quitter le poste de secrétaire général de cette institution qu'il a occupé pendant quatre ans, loin de « tous les tracassés et de toutes les mesquineries qu'entraîne inévitablement la participation à la politique intérieure d'un pays » (5). Le nouveau ministre des affaires étrangères estime que « l'une des erreurs du gouvernement belge (en matière de politique africaine) est d'avoir voulu agir seul et de ne pas s'être assuré du concours de ses alliés au moment où il avait décidé de sa politique ». Aussi, son premier objectif est-il, dès avril 1961, de rechercher le concours de l'OTAN dans le cadre de la reprise en main des affaires congolaises.

L'idée que poursuit le ministre des affaires étrangères belge est de refaire le Congo sur une base fédérale et à partir des groupes modérés de tous bords. Cette idée était partagée par certains fonctionnaires américains du State Department, particulièrement ceux qui étaient proches du milieu de la CEE, pour lesquels les intérêts du Katanga et ceux des leaders modérés de Léopoldville se rejoignaient en définitive (6). Cette idée fera son chemin et recevra sa concrétisation avec le retour de Tshombe sur le devant de la scène politique en 1964. Les seules divergences de vue entre la Belgique et l'allié américain reposeront finalement sur les moyens pour arriver à ce rassemblement des modérés ; pour les Etats-Unis, ce rassemblement devait de préférence être organisé par le canal de l'ONU ; pour la Belgique et P.H. Spaak, qui considérait d'un mauvais œil le trop grand rôle que l'organisation internationale voulait assumer au Congo (7), les consultations entre alliés devaient pouvoir suffire.

Le « repli » belge et l'internationalisation au Zaïre.

L'importance de la concertation belgo-alliée à propos du Congo rentre également dans le contexte d'un certain « repli » belge dans le domaine

(5) P.H. SPAAK, *op. cit.*, p. 112.

(6) Voir Stephen R. WEISSMAN, *American Foreign Policy in the Congo 1960-1964*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1974, p. 74 sv.

(7) Dans ses mémoires, P.H. Spaak aura des mots très durs pour l'ONU et son secrétaire général. Selon lui, D. Hamarskjöld se montrait anti-belge et « émit la prétention inadmissible de voir l'aide technique importante que la Belgique continuait à apporter au Congo passer par son organisation. (P.H. SPAAK, *op. cit.*, p. 242). Sur l'attitude belge face à l'action de l'ONU, voir aussi J. GÉRARD-LIBOIS, *Le rôle de la Belgique dans l'opération des Nations Unies au Congo*, CRISP, Travaux Africains, s.d., p. 58 sv.

économique. Il est en effet loin le temps où les sociétés coloniales belges, opérant dans l'espace homogène du capitalisme colonial, pesaient de tout leur poids sur les grandes options et réformes de la colonie. Si en 1960, le lobby katangais exerçait encore une influence certaine dans la politique belge au Congo, on peut dire qu'au fil des années les intérêts spécifiquement belges et coloniaux ont eu tendance à s'amenuiser tant politiquement qu'économiquement au profit d'autres pays occidentaux avec lesquels la Belgique forme aujourd'hui ce que l'on pourrait appeler le « club des pays amis du Zaïre ».

Un rapport rédigé par un groupe de chercheurs de l'IRES-Kinshasa en 1972 fournit des indications inédites et parlantes sur ce « repli » belge et sur l'insertion du Zaïre dans le champ du capitalisme mondial depuis l'avènement du régime Mobutu (8). Sans doute les intérêts belges sont-ils encore prépondérants au Zaïre : en 1970, ils représentent encore plus de 40 % de l'activité économique des entreprises privées opérant au Zaïre, plus particulièrement dans deux grands secteurs : l'industrie manufacturière et l'agriculture. Entre 1968 et 1970, le total des investissements des sociétés zaïroises à intérêts belges peut être évalué à 50 millions de zaïres, soit un doublement en trois ans de leurs investissements au Zaïre. Toutefois, d'après le groupe Baluki, il semble qu'en matière d'investissements, les holdings belges opérant au Zaïre se soient principalement attachés à maintenir en état l'outil existant, à préserver la capacité concurrentielle de l'appareil de production tout en limitant au minimum l'effort d'investissement ; 26 % des investissements belges au Zaïre ont eu pour objet d'implanter de nouvelles capacités de production. Très peu d'investissements ont été financés par des apports en devises de capitaux à risques ; la plupart proviennent des bénéfices bruts d'exploitation ou d'appel aux institutions financières locales contrairement aux investisseurs non-belges qui élaborent des systèmes de financement plus sophistiqués avec peu de garanties et intersections financières du pays apporteur de capitaux. En bref, la part actuelle des intérêts belges dans la vie économique du Zaïre est sans aucune mesure avec la formidable puissance qu'avaient déployée les groupes financiers belges à l'époque coloniale. « De ce point de vue, soulignent les auteurs, on assiste au Zaïre depuis 1960 et surtout depuis 1966, à une décolonisation économique sans précédent en Afrique dans des pays à idéologie non socialiste » (9).

Parallèlement à cette position de repli et d'attente adoptée par les intérêts belges, on assiste à une expansion de l'investissement étranger non-belge

(8) BALUKI, *Les investissements belges en République du Zaïre*, UNAZA, Campus de Kinshasa, juillet 1972.

(9) *Idem*, p. 45.

et surtout transnational. Trois facteurs vont être déterminants dans ce processus d'internationalisation. Il y a tout d'abord la stabilisation politique formelle que connaît le Zaïre depuis 1967 ; il y a ensuite l'instauration d'un code d'investissement particulièrement libéral en 1969 qui procure des avantages importants en matière d'exonération fiscale et de possibilités de transferts des profits vers l'extérieur ; il y a enfin le cours du cuivre qui est fortement mais anormalement en hausse à la fin des années 1960.

La reprise des flux d'investissements en direction du Zaïre débute vers 1970. Les tableaux suivants indiquent les origines largement internationales de ces flux.

TABLEAU I
Les créanciers du Zaïre (en DTS)

Pays	Prêts financiers	Dettes commerciales
République Fédérale d'Allemagne	156.832	51.025
Autriche	7.724	985
Canada	29.652	8.578
France	268.204	129.782
Belgique	136.864	68.442
U.S.A.	577.136	—
Grande-Bretagne	140.666	3.981
Italie	55.160	73.145
Indes	10.362	—
Pays-Bas	24.052	55.892
Koweït	30.276	—
Suisse	15.004	—
Norvège	—	2.368
Suède	—	37.697
Japon	—	30.343
Organisations Internationales	341.798	—

Source : Office de Gestion de la Dette Publique (OGEDP), *Rapport annuel 1977*.

Cette internationalisation du capital se manifeste, en ce qui concerne le Zaïre, par le montant élevé des engagements financiers de la part des grandes organisations internationales ainsi que par la diversité géographique des prêts et des investissements.

TABLEAU II
Origine géographique des investissements agréés par le Zaïre (1969-1974)

Pays	Investissements en /000 Z.	%
Belgique	30.793	26
Royaume-Uni	23.761	20
République Fédérale d'Allemagne	22.616	18
Etats-Unis	17.828	14
France	12.163	10
Autres	12.944	12

Source : Lukusa Diabondo, *Financement extérieur d'origine publique au Zaïre*, UNAZA, 1975, p. 400.

La Belgique ne vient plus qu'en quatrième position dans la liste des créanciers du Zaïre, bien qu'elle soit encore le premier investisseur en ordre d'importance. Par ailleurs les investisseurs et les créanciers ne sont pas n'importe qui : ce sont souvent d'importantes multinationales d'origine américaine (Citybank, Eximbank), allemande (Siemens, Krupp), japonaise (Hitachi, Mitsui), italienne (Italimpianti) et française (Air Liquide, Thompson, Groupe Castel). La plupart de ces investissements rentrent dans le cadre des « grands projets » d'équipement industriel du Zaïre : complexe sidérurgique de Maluku, ligne de haute tension Inga-Shaba, construction d'une usine textile ultra-moderne, installation de stations de télécommunication, construction d'une cité-radio, etc. (10).

Le régime Mobutu et la Belgique.

Pour illustrer ce repli des intérêts nationaux belges au Zaïre et leur insertion dans un cadre transnational, nous prendrons deux exemples tirés de l'histoire récente du Zaïre, à savoir les aléas du « Plan Mobutu » et l'intervention occidentale lors de la seconde guerre du Shaba.

1. La Belgique et le « Plan Mobutu » (11)

Au lendemain de la première offensive des rebelles du FLNC (Front de libération nationale du Congo) au Shaba entre mars et mai 1977 et alors que le Zaïre traversait une crise économique sans précédent depuis la tentative de zaïrianisation de certains secteurs de la production, le président Mobutu lança en public l'idée d'un programme concerté d'aide économique au Zaïre. C'est à la Belgique que le président s'adressa pour lui demander d'assurer un rôle de « fédérateur » dans la mise sur pied d'un plan de relance économique entrepris conjointement avec les pays amis du Zaïre (RFA, Etats-Unis, France et Grande-Bretagne) et certaines organisations internationales (FMI, Banque mondiale et CEE). Bien que le gouvernement belge ait d'abord manifesté une certaine réserve à l'égard de cette idée, un groupe de travail fut mis sur pied à Bruxelles en juillet 1977 qui avait pour tâche de rédiger un rapport de synthèse sur les problèmes liés à la relance économique du Zaïre. Dans ce rapport, le groupe faisait surtout état du mauvais fonctionnement des structures administratives, financières et économiques du pays. Il n'était fait nullement état, dans ce rapport, d'un éventuel rôle de « coordination » par la Belgique dans le sauvetage

(10) ▲ propos de l'implantation des multinationales au Zaïre, voir J.C. WILLAME, *Les sociétés multinationales au Zaïre*, Les Cahiers du CEDAF, I, 1980.

(11) Cette partie est rédigée sur base d'un dossier de presse zaïroise et belge réuni par le CEDAF.

de l'économie zaïroise ; les experts du groupe recommandaient même que la coordination d'un plan de relance soit confiée à un groupe consultatif de la Banque mondiale, groupe élargi à d'autres Etats susceptibles d'apporter une contribution financière au redémarrage de l'économie zaïroise (pays du Moyen-Orient par exemple).

Réuni à nouveau en septembre de la même année à l'invitation du président Mobutu, le groupe de travail inter-ministériel remettra finalement un texte final intitulé « Plan de relance économique et financière du Zaïre », document encore plus bref que le précédent et qui restait muet sur les engagements concrets de la Belgique (12). Dans la version définitive du plan, le ministre des affaires étrangères belges, Henri Simonet, précisait toutefois que toute action belge en faveur du Zaïre ne pouvait que s'insérer dans un cadre international, impliquant plusieurs autres pays et des organisations internationales. La Belgique entendait avancer avec une grande prudence, s'assurer ses arrières en impliquant d'autres pays qu'elle-même tout en ne voulant pas donner l'impression d'une trop grande réticence qui eût pu nuire à la protection de ses intérêts au Zaïre ; le souvenir de la décision unilatérale de zaïrianiser les biens belges était encore dans toutes les mémoires.

Les mois suivants, un nouveau groupe de travail, dit « commission Maldague », fut constitué ; il avait pour mission de débattre des modalités du plan dont les grandes lignes seraient tracées par le président Mobutu lors du discours de politique générale qu'il devait prononcer le 25 novembre 1977. Une visite préparatoire eut lieu au Zaïre mais n'aboutit qu'à un échec relatif, le Zaïre n'apportant aucune précision concrète sur des questions que la Belgique jugeait primordiales, à savoir la réorganisation de l'appareil financier et économique de l'Etat.

Dans la mise au point du plan, terminée en décembre, la commission Maldague se montrait toujours réticente à jouer un rôle de premier plan dans la relance de l'économie zaïroise ; ainsi, elle demandait maintenant que le Zaïre prenne lui-même l'initiative d'approcher les pays et organisations internationales susceptibles d'apporter leur aide, tout en acceptant le principe d'une coordination par la Belgique.

Dans les mois qui suivirent, le malentendu paraît se creuser entre la Belgique et le Zaïre ; le second estime que la balle est dans le camp des Belges ; la première se réfère de plus en plus à la communauté internationale avant de préciser ses propres engagements.

En mars 1978, les choses paraissent vouloir se débloquer ; le gouvernement zaïrois fait savoir qu'il accepte la désignation d'un expert du FMI

(12) Le texte complet a paru dans *Demain l'Afrique*, no 10, juin 1978.

à la tête de la Banque nationale du Zaïre, tandis que la Banque mondiale précisait à Kinshasa et à Bruxelles qu'elle était prête à collaborer avec les experts zaïrois et ceux de la commission Maldague à l'élaboration définitive du plan. C'est alors que survint la seconde guerre du Shaba qui, mettant en lumière l'état de fragilité et le délabrement politique du Zaïre, allait compromettre pour plusieurs mois l'avancement des travaux.

En juin 1978, la première « conférence internationale sur le Zaïre » se tint à Bruxelles en présence d'experts d'organisations internationales et des pays amis du Zaïre (Belgique, France, Etats-Unis, RFA, Canada, Pays-Bas et Italie). Les événements du Shaba étaient bien naturellement à l'arrière-plan des débats ; ainsi ne se mit-on d'accord que sur une aide d'urgence pour laquelle la Belgique fut la seule à faire un geste concret immédiat (500 millions de FB d'aide alimentaire et pharmaceutique). Il était visible que le choc créé par les événements du Shaba allait susciter de fortes réticences chez les « amis » du Zaïre. Peu après la première conférence de Bruxelles, les ambassadeurs des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, du Canada, de la RFA et de la Belgique se rendirent séparément chez le président Mobutu pour lui demander une libéralisation de son régime. Cette libéralisation passait par : *a*) la réconciliation entre le pouvoir central et les populations du Shaba qui s'étaient ralliées aux rebelles ; *b*) la réconciliation entre le Zaïre et les groupes d'opposants au régime ; *c*) l'amélioration des relations avec l'Angola ; *d*) l'amélioration du fonctionnement des institutions zaïroises dans le domaine économique et financier.

La Belgique joua un rôle déterminant dans cette initiative ; elle aurait même insisté pour que celle-ci soit une entreprise conjointe, mais la France s'y opposa et fit adopter une procédure de démarches séparées.

La seconde réunion internationale pour la stabilisation et la relance de l'économie du Zaïre qui se tint en novembre 1978 n'apporta guère de changements, chaque pays se contentant de promettre l'accélération de la mise en œuvre de ses engagements en terme d'aides d'urgence. Il apparut assez clairement que les Etats-Unis émettaient de sérieuses réserves à l'égard du plan de relance qu'ils souhaitaient faire coïncider avec un changement de régime à Kinshasa (13), en dépit du fait que le président Mobutu avait entrepris une série de gestes formels dans le sens souhaité par les « amis » du Zaïre : réconciliation avec l'Angola, acceptation de la dévaluation de la monnaie, nomination d'un directeur étranger à la tête de la Banque du Zaïre, amnistie en faveur de certains opposants, etc...

(13) Une sorte de « mini-lobby » anti-Mobutu, animé principalement par des experts universitaires ayant séjourné au Zaïre, s'était constitué et tentait d'obtenir du Sénat américain que l'on supprime l'aide militaire au Zaïre.

Durant cette période, la Belgique resta cantonnée dans une attitude de prudente expectative, jouant strictement le rôle de coordination diplomatique que l'on attend d'elle. Le ministère des affaires étrangères se pose en médiateur entre le Zaïre et les Etats-Unis, entre le Zaïre et les institutions financières internationales. Il organise des rencontres, arrondit les angles entre les points de vue des « amis » du Zaïre, notamment entre la France, soucieuse de se réserver une certaine marge d'autonomie au Zaïre, et ses autres partenaires plus enclins à travailler dans un cadre multilatéral ; il se garde bien de prendre une initiative qui pourrait faire accroire qu'il est partie prenante dans la relance de l'économie zaïroise. Ce qu'il lui importe surtout c'est d'obtenir que le Fonds monétaire international prenne le Zaïre en charge et se substitue à la Belgique dans la coordination des aides.

L'attente de la mise en route du plan se prolongera jusqu'en novembre 1979. Elle était partiellement due à la mise en œuvre d'un nouveau train de mesures exigée par le FMI : réorganisation du service des douanes (confiée à la Belgique), du ministère des finances, imposition de mesures contre la spéculation menée par les « barons du régime », réorganisation des forces armées zaïroises, etc... Toutefois, au terme du communiqué final de la troisième conférence internationale sur le Zaïre, il apparaissait finalement que la montagne n'avait accouché que d'une souris : il n'était toujours pas question d'une véritable relance de l'économie zaïroise — qui nécessitait une relance d'investissements productifs — mais seulement de sa stabilisation. Un montant de 328 millions de dollars fut mis à la disposition du Zaïre pour combler le déficit de sa balance de paiement pour les années 1979 et 1980. On se contentait donc d'éviter que le Zaïre ne soit mis officiellement en banqueroute.

Au cours de la conférence, les Etats-Unis demandèrent que des garanties de bonne gestion soient renforcées par l'envoi d'un plus grand nombre d'experts. Or sur ce plan, les milieux politiques et financiers continuaient et continuent à avoir de « vives inquiétudes ». On savait qu'à plusieurs reprises, le président Mobutu avait autorisé la vente directe de cobalt et de cuivre à des pays étrangers (Afrique du Sud et Suisse) (14), c'est-à-dire sans que la transaction ne soit enregistrée par les canaux officiels. Des informations récentes font en outre état de ponctions très importantes effectuées par la présidence dans les caisses de la Gécamines, utilisée comme trésorerie parallèle du président zaïrois pour le paiement de certains services rendus ou pour la réalisation de projets dispendieux (15).

(14) Voir à ce sujet, *West-Africa*, 12 mars 1979.

(15) Voir *Le Nouvel Economiste*, n° 209, 19 novembre 1979.

2. L'opération de sauvetage à Kolwezi.

On retrouve la même attitude d'attention prudente et de réserve de la part des autorités belges dans l'affaire de Kolwezi. Dès l'annonce de la prise de la ville minière par les rebelles, le ministre belge des affaires étrangères déclara vouloir agir en concertation avec les pays amis du Zaïre en vue de « s'efforcer à formuler une appréciation commune de la situation ». Le souci d'entreprendre des consultations avec des pays amis traduisait un désir de ne pas assumer seul les décisions à prendre en ce qui concernait les Européens de Kolwezi. Ce seront d'ailleurs des experts militaires des principaux pays impliqués dans le plan Mobutu qui se réuniront à Stuttgart à partir du mardi 16 mai. Cette politique de concertation allait se révéler difficilement conciliable avec l'escalade de violence sur le terrain.

Au fil des jours qui suivirent la prise de Kolwezi, le gouvernement belge parut vouloir agir avec une très grande précaution et freiner toute initiative trop hâtive en matière d'intervention. Le mardi 16 mai, M. Simonet déclara que « le prix serait une évacuation protégée de tous nos ressortissants ». « Aux affaires étrangères, peut-on lire dans *La Libre Belgique*, le ton est moins alarmiste et on indiquait que l'on espérait pouvoir éviter une opération à caractère militaire » (16). Le même jour, le ministre des affaires étrangères déclarait à la Chambre qu'il entendait tout mettre en œuvre pour négocier à Kolwezi avec les autorités de fait. Il précisa : « Nous avons pu toucher deux personnalités (de Kolwezi) qui représentent les Européens — il s'agit en fait de membres du personnel de direction de la Gécamines — et cet après-midi, le consul d'Italie assisté de notre représentant va essayer de rencontrer ce que vous appelez les autorités de fait, c'est-à-dire les chefs de ces groupes plus ou moins organisés » (17). Le jeudi 18 au soir, alors que les parachutistes belges quittaient l'aéroport de Melsbroek, M. Simonet déclara dans une mise au point : « Nous espérons fermement ne pas devoir en arriver à (une) opération de recueil (des Européens). Nous sommes décidés à favoriser dès maintenant des contacts entre les autorités de la Croix-Rouge et celles du FLNC, afin de rencontrer les propositions faites à la télévision par le porte-parole du FLNC ».

Pendant que les plans d'intervention étaient mis au point à Stuttgart — le mercredi soir, les Américains avaient donné le feu vert en ce qui les concernait — le ministère des affaires étrangères continuait à tenter

(16) *La Libre Belgique*, 17 mai 1978.

(17) *Chambre des Représentants*, Compte rendu analytique, 1978, p. 796. Il faut souligner ici que le gouvernement belge était tenu informé heure par heure de ce qui se passait à Kolwezi par l'intermédiaire de la phonie de la Gécamines.

de négocier avec les rebelles à Kolwezi, et avec leurs représentants à Bruxelles. L'hebdomadaire *Afrique-Asie* du 24 juillet 1978 confirme la réalité de ces négociations ; selon lui, elles eurent lieu le 17 mai au ministère entre le chef de cabinet d'H. Simonet et une délégation du FLNC, « accompagnée d'un témoin, une femme qui agissait comme intermédiaire entre les deux partis » (18). On comprend désormais mieux les lenteurs et les hésitations du gouvernement, d'autant plus qu'une évacuation de la cité minière paraissait à ses yeux lourde de conséquences sur le plan économique.

Ces hésitations et ces lenteurs ne s'expliquent pas uniquement par la complexité de la situation. Il faut également tenir compte de la division qui règne à cette époque au sein de l'équipe gouvernementale, division qui atteignit son point culminant dans la nuit de jeudi à vendredi. Les membres néerlandophones du gouvernement demandèrent à cette occasion que l'on rappelle les parachutistes qui étaient en route pour Kamina ; d'autres, dont le ministre de la Défense, insistèrent pour que l'opération soit poursuivie. Ainsi, les problèmes politiques et communautaires belges s'inscrivaient étroitement dans le contexte des débats ministériels, sur la conduite à tenir au Zaïre. Par ailleurs, dans son interview au *Soir*, le Premier Ministre Tindemans a reconnu qu'il « avait été mal informé par (ses) ministres » : « J'avais demandé à plusieurs ministres de me fournir des notes concernant leur vision des choses, de manière à ce que je puisse faire une synthèse. C'est que certaines informations n'avaient pas été débattues au comité de crise » (19).

C'est au lendemain du parachutage français que l'on put mesurer les différences significatives dans l'attitude des ministres belges : ton neutre et « mesuré » chez M. Tindemans, attitude critique voilée de la position française chez M. Simonet, approbation chaleureuse de l'intervention française chez M. Outers (20). Contrairement à ce qui se passa au moment de l'opération aéroportée sur Kisangani, en 1964, le gouvernement ne parvint pas à réaliser une unanimité et à adopter une ligne de conduite cohérente. Sa lenteur et son indécision traduisent bien le tournant devant lequel on se trouve en matière de politique zaïroise en Belgique.

(18) *Afrique Asie*, no 166, 24 juillet 1978.

(19) *Le Soir*, 22 juin 1978. Il s'agit selon toute vraisemblance des télex et communications radio entre Lubumbashi et l'ambassade de Belgique à Kinshasa.

(20) Ces divergences ont continué à se manifester à propos du rapatriement des parachutistes belges du Zaïre. Voir à ce sujet l'analyse de *Le Soir*, 23 juin 1978, qui oppose les vues « maximalistes » du Ministère de la Défense Nationale aux vues « minimalistes » du Ministère des Affaires Etrangères.

Les groupes de pression sur la politique belge au Zaïre.

On vient de le voir : il existe à propos de l'affaire de Kolwezi des attitudes différentes quant aux décisions à prendre, attitudes liées aux contradictions et aux « ruptures » propres à la politique intérieure belge. S'il existe une ligne de conduite aisément identifiable en ce qui concerne la politique étrangère à l'égard du Zaïre, il faut également qualifier cette ligne par la prise en compte d'un certain nombre de groupes de pression agissant en sens divers au gré des intérêts en jeu pour influencer sur la décision du gouvernement. Dans cette section, on ne prendra en considération que les prises de position émanant des principaux groupes organisés en Belgique.

1. *Les partis politiques et les départements ministériels.*

Dans le cadre de l'affaire de Kolwezi et du plan Mobutu, on a pu noter des différences de ton significatives entre le secrétaire d'Etat à la coopération et du développement (FDF) et le ministre des affaires étrangères (PS), différences de ton liées à la dynamique partisane en Belgique. Ainsi la désignation d'une personnalité du FDF à la tête de la coopération et du développement (L. Outers) a coïncidé avec une certaine affirmation d'indépendance de ce département. Le cabinet du ministre Outers, nouveau venu au gouvernement, ne s'est pas fait faute de défendre l'idée que la coopération au développement « ne devait absolument pas être au service de la politique étrangère » (21). Dans le cas des relations Belgique-Zaïre, cet esprit d'autonomie s'est manifesté par une attitude beaucoup plus engagée et positive de la part du ministre Outers lequel n'a pas caché l'estime et l'admiration qu'il avait pour le président Mobutu. A l'issue de ses fréquentes visites à Kinshasa, le ministre Outers fit davantage valoir l'urgence et la nécessité de mettre en route le plan Mobutu, tandis que, lors de l'épisode de Kolwezi, on a vu qu'il fut le seul ministre à féliciter la France pour l'opération aéroportée entreprise en dehors des consultations alliées.

Il faut aussi ajouter que l'administration de la coopération est dirigée par un ancien fonctionnaire de l'administration territoriale congolaise, A. Saintraint, et qu'elle est encore composée pour une grande part d'anciens « coloniaux ». Or, entre le milieu « colonial » et les « Belgicains », comme on appelait naguère les hauts fonctionnaires belges du ministère des colo-

(21) Cette attitude est déjà soulignée dans un document préparé en 1975 par celui qui sera son chef de cabinet en 1977. Ce document est intitulé : « Le RW se prononce en faveur d'une réelle politique de coopération ».

nies à Bruxelles, il a souvent existé une sorte de rivalité latente engendrée par des statuts et des habitudes de vie différentes.

La carrière du ministre des affaires étrangères, H. Simonet, l'a conduit à une attitude différente dans la manière d'approcher la politique belgo-zaïroise. En effet, H. Simonet est sans doute un notable du PS, mais il est aussi un membre de la commission trilatérale et avant tout un homme des grands appareils internationaux, comme son prédécesseur éminent P.H. Spaak. Quant au département des affaires étrangères, il est composé de diplomates et de fonctionnaires internationaux qui ont une optique et un statut différents des autres départements.

Si l'on se place maintenant du point de vue de la politique de parti, on constate aussi des attitudes divergentes sur la politique à adopter à l'égard du Zaïre, particulièrement dans le milieu socialiste. Au sein du PS, il existe une tradition assez marquée de liens personnalisés entre les notables socialistes (Harmegnies, Leburton) et le président Mobutu. On rappellera ici que le PS manifesta un soutien très visible au MPR (Mouvement populaire de la Révolution, parti unique zaïrois), notamment par l'envoi d'une importante délégation au congrès du parti zaïrois en mai 1972. Son ancien président, Leburton, ne cacha pas non plus l'admiration qu'il portait au régime et à l'homme fort du Zaïre à cette époque ; c'est d'ailleurs dans le cadre de ces bonnes relations entre le Parti socialiste et le président Mobutu que ACEC-Westinghouse décrocha en novembre 1972 un gros contrat de soustraitance dans les projets du barrage hydro-électrique d'Inga II et de l'usine sidérurgique de Maluku.

La tradition de bonne entente entre le PS et le régime Mobutu s'est maintenue, encore que d'une manière moins voyante, sous le mandat d'A. Cools. Par contre, le BSP a pris de très nettes distances vis-à-vis des positions défendues par les socialistes francophones. En 1975, à l'époque de la décolonisation angolaise, il fut le seul parti à prendre position en faveur du MPLA d'A. Neto, alors que Leburton entretenait à l'époque des contacts suivis avec le FNLA d'Holden Roberto, soutenu par l'Occident. Lors de l'affaire du Shaba et à l'occasion de la troisième conférence internationale sur le Zaïre, le nouveau président du BSP, K. Van Miert, s'est signalé par des prises de position radicales contre le régime Mobutu et ses abus, prises de position qui allèrent jusqu'à mettre en cause la solidarité gouvernementale en septembre 1979.

Mais l'attitude du BSP est une exception. Dans l'ensemble, les partis n'ont jamais véritablement cherché à défendre une politique spécifique et originale dans les questions relatives à la coopération et au développement vis-à-vis d'un pays comme le Zaïre ; ils ne se sont signalés que par des prises de position ponctuelles et leurs préoccupations ont surtout été marquées par l'impact que les relations belgo-zaïroises avaient sur la

dynamique politique belge (communautarisation ou non de l'AGCD, par exemple) (22).

2. *Le milieu patronal belge.*

Le milieu patronal belge exerce une influence discrète mais efficace sur les relations entre la Belgique et le Zaïre. Des liaisons étroites existent entre coopération internationale et milieux d'affaires belges. Ainsi, depuis sa création, l'AGCD, ou tout au moins sa haute direction, joue le rôle de caisse de résonance de ce milieu. Créée par le ministre Basseur, homme d'affaires à Charleroi, le portefeuille de la coopération et du développement ira successivement à Ernest Adam, gros industriel du Luxembourg, lequel sera aussi simultanément secrétaire d'Etat au commerce extérieur, puis à Raymond Scheyven, très lié à la haute finance belge, et à Renaat Van Elslande, qui aura comme chef de cabinet un haut cadre de Traction-Electricité (23). Aujourd'hui, ce département est géré par Mark Eyskens qui a de fortes attaches avec les milieux de la commission trilatérale (24).

Officiellement, le milieu patronal belge insiste pour que la coopération réserve une priorité aux anciens territoires coloniaux ou sous tutelle. Dans son plus récent memorandum (25), la Fédération des Entreprises belges a en outre demandé que la Belgique exerce un rôle déterminant dans la relance économique du Zaïre. Le point de vue défendu par la FEB paraît surtout être celui des sociétés qui ont investi à long terme en Afrique et au Zaïre en particulier. Il est évident que ces sociétés qui participent aujourd'hui à de gros projets industriels nationaux ou multinationaux, ont intérêt à un assainissement de l'économie zaïroise. Mais, comme H. Leclercq, expert belge dans le domaine financier au Zaïre, l'a fait remarquer, « tous les milieux d'affaires (belges) n'étaient pas uniformément intéressés au succès (du Plan Mobutu) (...) Les parties immédiatement prenantes sont évidemment les grands créanciers, l'industrie manufacturière locale, les sociétés agro-industrielles, le secteur de la construction et les exportateurs étrangers de produits manufacturés pour qui une reprise globale de l'économie et un apport substantiel de ressources extérieures signifient de meilleures chances de remboursement et une possibilité de retrouver des profits (...) Les non-créanciers ou ceux qui d'une manière ou d'une autre ont un accès direct et légal aux ressources propres du

(22) Voir à ce sujet Eugène NYS, *La politique autistique de l'Etat belge en matière de coopération avec les pays en développement*, UCL, FOPES, Mémoire de licence, décembre 1976.

(23) *Idem*, p. 68.

(24) Sur les relations entre la Belgique et la commission trilatérale, voir CETRI, *La commission trilatérale*, Doc. 79/1, Louvain-La-Neuve.

(25) Mémoire de la FEB sur la coopération belge au développement, avril 1979.

Zaïre n'ont pas un intérêt immédiat à un assainissement global de l'économie et visent plutôt à rechercher des réorganisations sectorielles. Ils peuvent attendre. Leurs intérêts économiques vitaux ne sont pas aujourd'hui en danger. Mais il y a la multitude de « commerçants aventuriers » et d'« investisseurs bidons » dont l'intérêt est de maintenir les déséquilibres financiers existants dont ils tirent par de subtiles combinaisons des profits rapides et exorbitants » (26). On comprendra dès lors que les stratégies du monde patronal belge ne sont pas aussi cohérentes et unanimes qu'on peut le penser.

Il convient en tout cas de distinguer, dans ce contexte, les deux notions de « relance » et de « stabilisation » de l'économie zaïroise. Ce qui est recherché par la majorité des intérêts belges est l'assainissement des pratiques et des institutions financières et économiques. Quant à la relance proprement dite, qui implique une coordination de nouveaux investissements productifs, beaucoup de points d'interrogation subsistent et peu d'industriels belges en disent quelque chose.

Il est pourtant question ces derniers temps d'un « lobby d'affaires » flamand qui mènerait une « offensive » en direction du Zaïre via le Vlaams Economisch Verbond qui incarne la bourgeoisie flamande bien établie (27). Cette bourgeoisie souhaiterait participer au « pactole » potentiel que représente le Zaïre. Tel serait le sens d'une rencontre organisée au début 1979 à Anvers entre le président Mobutu et 200 représentants de cette bourgeoisie.

3. *Les syndicats.*

Ici également, on doit noter des différences d'attitudes significatives à l'égard du régime zaïrois. Tandis que la FGTB et la fraction progressiste du mouvement socialiste flamand paraissent rejeter toute idée de coopérer avec le régime zaïrois, la CSC et l'ACW ont récemment renoué leurs liens avec le syndicalisme zaïrois. En avril dernier, un protocole d'accord a été signé entre le syndicat unique zaïrois, l'UNTZA (Union nationale des travailleurs zaïrois), et la CSC ; cet accord porte sur la formation de cadres syndicalistes au Zaïre. Justifiant ce protocole à l'occasion de sa visite au Zaïre, le président de la CSC a fait valoir que le syndicat unique zaïrois avait pris son indépendance par rapport au régime Mobutu. Les dirigeants de la CSC déclarent également que le syndicat belge contribue à former une relève syndicale en cas de disparition du président Mobutu et que la CSC ne défend pas un régime mais vise à améliorer le sort des populations zaïroises. La signature de ce protocole d'accord n'a pas manqué

(26) *La Libre Belgique*, 4-5 février 1978.

(27) *Vrij Nederland*, 6 octobre 1979.

de susciter une certaine controverse dans le milieu syndical belge entre socialistes et chrétiens. L'article 8 du protocole prévoyait en effet qu'une délégation des cadres de l'UNTZA était invitée à se rendre en Belgique pour mettre au point des projets de coopération avec le MOC et la FGTB, ce dernier syndicat n'ayant toutefois pas été officiellement contacté (28).

Quoi qu'il en soit, il faut voir dans ce rapprochement entre l'UNTZA et le syndicat chrétien belge la manifestation des liens qui ont toujours existé entre le milieu catholique et le Zaïre. Le monde socialiste, largement absent à l'époque de la décolonisation du Congo belge, a toujours souffert d'un handicap qu'il n'a pu combler et dont on doit faire remonter les origines à l'histoire coloniale.

4. La presse.

En dépit du fait que l'opinion publique belge est et reste en tant que telle relativement indifférente aux évolutions de son ancienne colonie, il existe une presse relativement ouverte et bien informée sur les affaires belgo-zaïroises. Lors de l'affaire de Kolwezi, elle a pourvu ses lecteurs d'un luxe de détails sur le déroulement d'événements qui, dans le cas de la France par exemple, auraient été davantage censurés ; elle a parfois réussi à embarrasser les autorités tant belges que zaïroises ; en tout cas, elle est attentivement suivie par le gouvernement zaïrois qui paraît lui accorder une grande importance (29).

Ici également, les contacts entre la presse belge et le régime zaïrois passent par un contexte de relations personnalisées. Du côté francophone des journalistes comme J. Kestergat (*Libre Belgique*), Etienne Ugeux (*Le Soir*) ou Pierre Davister (*Spécial*) ont bénéficié d'entrées particulières auprès du président Mobutu ; du côté néerlandophone, Manu Ruys du *Standaard* est connu pour être un « ami personnel du président Mobutu » (30).

Cependant, l'unanimité a cessé d'exister dans la presse depuis la fin des années 1960. Sans doute, les « grands » de la presse belge sont-ils attentifs à ménager le régime zaïrois dans leurs éditoriaux et articles. La justification apportée à ce ménagement repose sur une argumentation immuable : la chute du régime Mobutu ne peut engendrer que le chaos. Mais l'information que cette grande presse véhicule met souvent en question la nature « non-démocratique » du régime ; elle représente dans cette mesure un miroir

(28) Voir *La Relève*, 12 octobre 1979.

(29) Cette importance est illustrée par le récent procès intenté au journal *De Morgen* par le Zaïre à l'occasion de rumeurs sur l'état de santé du président Mobutu dont ce journal s'était fait l'écho.

(30) *La Relève*, *op. cit.*

relativement fidèle des hésitations belges dans le domaine des relations belgo-zaïroises.

En outre, de nouveaux venus dans le monde de la presse adoptent une attitude franchement plus négative à l'égard du régime zaïrois et de son président. Ces organes de presse qui sont surtout néerlandophones et de tendance progressiste (*De Morgen, Knack, Info-Zaire*) constituent des contrepoids sérieux à l'image traditionnellement cohérente que la presse a projetée sur l'ancienne colonie.

Remarques finales.

Les prises de position divergentes sur le Zaïre sont à l'image de certaines hésitations de la politique belge à l'égard du régime zaïrois. A l'heure actuelle, les principaux « décideurs » de cette politique s'efforcent, comme on l'a vu, de se mettre sous le couvert d'une politique d'assistance internationale à un pays en difficulté. En outre, la thèse défendue actuellement par le gouvernement belge et certains groupes de pression (syndicat chrétien par exemple) se résume de plus en plus à l'affirmation suivant laquelle « la Belgique apporte son soutien non à un régime mais à la population zaïroise ». Par cette affirmation, la Belgique entend concilier à la fois la présence d'intérêts belges non négligeables, intérêts qui doivent être protégés, et les critiques de plus en plus virulentes de gauche à l'égard d'un régime considéré comme non-démocratique, sinon dictatorial, et corrompu.

Cette aide que la Belgique entend « fournir à une population » fait néanmoins problème. En effet, une aide directe est difficile sinon impossible dans la mesure où le régime est un point de passage obligé de cette aide et où aucune autre instance ne peut se substituer à lui pour la canaliser, eu égard à son idéologie centralisatrice. En outre, la corruption institutionnalisée, qui est dénoncée par tous les observateurs et analystes de la réalité politique et économique zaïroise, forme écran à toute aide efficace (31).

On peut alors se demander dans quelle mesure la volonté « d'assister la population zaïroise ne constitue pas finalement, dans le chef des autorités belges, une sorte de mise en garde voilée contre les excès engendrés par le régime, mise en garde qui se situe dans le contexte de la situation

(31) Une étude détaillée sur l'aide américaine au Zaïre vient de révéler que la totalité de l'aide alimentaire passait par le « filtre » de la corruption. Voir David J. GOULD, The problem of seepage in international development assistance : Why United States aid to Zaire goes astray ?, *Civilisations*, XXIV, 3-4, 1979, pp. 253-267.

contradictoire dans laquelle se trouve la politique belge vis-à-vis du Zaïre. Il paraît évident qu'à Washington et à Bruxelles, on a cherché, à l'époque qui a suivi la seconde guerre du Shaba, des alternatives au présent régime, notamment un effacement du président au profit d'un gouvernement d'union nationale incluant des membres de l'opposition extérieure et des notables modérés de la dernière décennie. Cependant, cette alternative s'est heurtée et se heurte toujours au veto français à tout changement radical du régime zaïrois depuis 1977. La position de la Belgique et de la plupart des « pays amis » du Zaïre ne va donc consister pour l'instant qu'à mettre une série de « feux rouges » et de « gardes-fou », notamment sous la forme d'experts internationaux de plus en plus nombreux à Kinshasa. Il reste cependant encore à prouver que les missions de contrôle et de supervision dont ils sont chargés pourront surmonter les écueils auxquels l'ancienne opération ONU au Congo a été naguère confrontée.

Summary : The Belgian policy towards Zaïre.

In reviewing the Belgian policy towards Zaïre for the last two decades, one is struck by a certain political as well as economic withdrawal which has become more obvious since the end of the sixties. In the context of the « Mobutu Plan », the Marshall Plan for Zaïre, or in that of the two Shaba upheavals, Belgium, unlike France with respect to its former colonies, has chosen to align itself with big powers policies and international organizations, and to avoid taking too strong stands in the rather confuse situation which prevails in Zaïre today. Although unanimity does no longer exist among the various Belgian pressures groups about what is to be done in Zaïre, the official policy of the government is entrenched in a « wait and see » attitude which points to the deepening contradictions within Western states towards Africa in general and Zaïre in particular.

