

Quelle politique africaine aujourd'hui ? (1990-1999)

Rik Coolsaet

1. Introduction

Nous sommes en l'an 2017. Les EUAA, les Etats-Unis de l'Afrique australe, sont devenus l'acteur dominant de l'économie mondiale. Ses quatorze états exportent à tour de bras, fournissent une importante aide au développement à l'Europe, victime d'une récession sans précédent, et dépassent les Etats-Unis d'Amérique dans la compétition internationale. L'histoire de l'homme est ainsi revenue à son point de départ: l'Afrique.

Cette vision d'un monde futur fut projetée sous forme d'une vidéo d'anticipation lors du dernier sommet du World Economic Forum à Windhoek en Namibie, en mai 1998. Les organisateurs du Forum, maintes fois accusés d'être les apôtres d'une mondialisation qui marginalise les pays subsahariens, voulaient de la sorte imaginer un monde où les rapports de force étaient inversés et projeter en même temps une image plus positive du marché, seule véritable moteur du développement économique.

Vers 1997-1998, cette vision d'anticipation, bien que quelque peu extrême, n'avait pourtant rien d'exceptionnel. D'autres signes semblaient aller dans la même direction. La Banque mondiale et le FMI annonçaient des taux de croissance historiques pour l'ensemble de l'Afrique, renversant le déclin graduel des deux décennies précédentes. Certains pays, tels que le Ghana ou l'Ouganda, furent présentés comme de véritables émules du miracle économique asiatique sur le continent africain, rejoignant ainsi le peloton des économies émergentes. Une nouvelle génération de leaders africains fut présentée comme une réelle alternative à leurs prédécesseurs, qui perdaient avec le président Mobutu un des derniers grands dinosaures de l'ère postcoloniale. L'atmosphère ambiante de l'époque trouvait sa consécration dans la notion de 'renaissance africaine', *leitmotiv* du président américain Clinton lors de son périple africain au printemps 1998.

Depuis lors, la perspective a une nouvelle fois basculé. Les conflits frontaliers entre l'Ethiopie et l'Erythrée, la confluence de guerres civiles et de tensions entre états en Afrique centrale, la préférence de l'exercice des armes à celui du progrès démocratique semblent à nouveau donner raison à ceux qui jugent l'Afrique incapable de s'insérer dans l'économie mondiale, justifiant ainsi leur propre attitude de lassitude ou de désintérêt envers ce continent.

Ces exemples ont le mérite de souligner les soubresauts de la perception que le monde extérieur se fait de l'Afrique, vaste continent aux multiples facettes, uniformisées pour le besoin d'une formule de choc. Les vagues successives d'afro-pessimisme, coloré d'un cynisme certain, et d'afro-optimisme, teint d'un volontarisme parfois mélangé d'intérêts bien particuliers, n'ont que peu de rapports avec l'Afrique des réalités quotidiennes. En politique internationale aussi, la perception que l'on a de la réalité est parfois plus puissante que la réalité elle-même.

En Belgique, ces revirements abrupts sont largement absents.¹ Peut-être est-ce la seule véritable expertise, maintes fois revendiquée en Belgique, mais autant de fois contredite par les réactions improvisées, partisans et mal conçues à chaque crise politique en Afrique

centrale à partir de 1960. Pourtant, d'une certaine manière, la politique africaine de la Belgique a fait preuve d'une grande cohérence, que l'on peut qualifier de positive ou de négative selon le propre point de vue choisi, mais qui avait néanmoins le mérite de présenter une 'force profonde' dans les rapports de la Belgique avec le continent africain.

Cela ne veut nullement dire qu'il n'y a pas eu de changements dans cette politique. Au contraire, trois grandes phases peuvent être distinguées, ayant des caractéristiques bien spécifiques.²

La première période débute en août 1875, quand Léopold II écrit au secrétaire général des affaires étrangères, Auguste Lambermont, qu'il a l'intention de '[s']informer discrètement si en Afrique il n'y a rien à faire', ses multiples projets de colonisation dans d'autres continents ayant tous échoué. Ainsi commença la phase 'dynastique' de la politique africaine belge (bien qu'elle ne se limitât pas au continent africain), motivée par la volonté d'un seul homme de doter sa dynastie d'un empire comparable à celui de sa nièce Victoria (selon la lecture qu'en faisait le baron Beyens en 1918). Le monde politique belge témoignait d'une indifférence, voire d'une hostilité certaine aux ambitions de Léopold.

La deuxième phase fut celle de la 'sous-traitance'. Elle débuta en 1908, avec l'acquisition par la Belgique d'une colonie dont elle n'a jamais voulu. Selon la volonté de Léopold II, telle qu'elle fut exprimée au travers de son 'plan minier' de 1906 et la création, à son initiative, de quelques grandes sociétés coloniales telles que l'Union Minière du Haut-Katanga ou la Forminière, la colonie fut gérée par et pour les sociétés coloniales et les organismes financiers belges, dont la majorité d'entre elles dépendaient. Le rôle des autorités politiques belges fut essentiellement celui de soutien aux acteurs présents sur le terrain: les grands groupes au Congo et, à partir de 1919, les missions religieuses au Rwanda et au Burundi (ces deux pays étant marginaux du point de vue économique). Cette absence d'une véritable politique envers l'Afrique centrale explique largement l'improvisation de la Belgique dès que des événements 'imprévus' s'y manifestaient.

Ce n'est que vers la fin des années quatre-vingts que la classe politique belge commença, pour la première fois, à articuler ses propres accents dans les rapports avec l'Afrique centrale. Ainsi débuta la troisième phase.

2. Agenda pour un nouveau dialogue et une nouvelle coopération

Vers la fin des années quatre-vingts, deux phénomènes nouveaux vont influencer d'une manière durable les relations entre les pays africains et le monde industrialisé. La fin de la confrontation Est-Ouest diminue l'importance politico-militaire de l'Afrique. En même temps, une mutation technologique, symbolisée par la technologie informatique, réduit l'importance de produits africains pour l'ensemble de l'économie européenne et mondiale.

Cette marginalisation économique et géopolitique favorise l'émergence de nouveaux accents dans les rapports entre la communauté internationale et l'Afrique. Annoncées par certains chercheurs dès 1985, mais ensuite fortement influencées par la démocratisation de l'Europe post-communiste, mais également par l'existence d'un courant contestataire dans les pays africains eux-mêmes, de nouvelles notions telles que les droits de l'homme, la

démocratisation et la bonne gouvernance émergèrent comme des options prometteuses portées par une partie non négligeable des élites africaines.³

La politique africaine belge s'inscrit alors naturellement dans cette évolution des rapports internationaux. La forte réaction belge aux événements de Lubumbashi en mai 1990, exprimée par le ministre des affaires étrangères Mark Eyskens, montre combien le respect des droits de l'homme et la nécessité d'une véritable démocratisation politique au Zaïre étaient devenues des pièces maîtresses de l'échiquier belgo-zaïrois d'abord, belgo-africain ensuite. Cette réaction trouve une première consécration budgétaire dans la création, en 1993, d'un Fonds de Démocratisation (d'une valeur initiale de 50 millions de FB). Elle se traduira également par la préférence pour une coopération indirecte par le biais d'ONG et d'organismes multinationaux, au détriment de la coopération directe entre états, ce qui avait été le principal axe de la coopération après 1960.

Un épisode très éclairant à ce égard, mais peu évoqué publiquement jusqu'à ce jour, est l'espoir, manifesté par le gouvernement belge, du maintien temporaire de la présence militaire belge au delà de l'opération humanitaire de septembre et octobre 1991. Cette présence militaire aurait pu contribuer au renforcement de la position d'Etienne Tshisekedi et à l'effacement du régime du Maréchal Mobutu, ainsi qu'à la 'constitution d'un gouvernement démocratique, stable et capable de relancer l'économie zaïroise'.⁴

Cette volonté de contribuer à la démocratisation était l'axe principal autour duquel s'articule la politique belge envers le Zaïre. Elle est particulièrement accentuée entre 1992 et 1994 par M. Lode Willems, chef de cabinet de M. Willy Claes et véritable cheville ouvrière de la politique africaine de la Belgique en cette période. Le président Mobutu, identifié comme l'obstacle principal à toute démocratisation au Zaïre, fut l'objet d'une politique de mise sous pression, pour laquelle la Belgique reçut l'appui des Etats-Unis et de la France, qui ensemble formaient la 'troïka', un 'groupe de contact' avant la lettre. Un projet de mise sous séquestre des avoirs du président Mobutu dans les trois pays, considéré comme l'élément crucial de cette stratégie conjointe, fut cependant avorté suite à l'opposition du ministre belge de la justice, M. Wathelet et remplacé par une politique restrictive de visa pour l'entourage présidentiel.

L'apparition du Front Patriotique Rwandais dès le 1er octobre 1990 et l'ampleur de la crise rwandaise qui s'ensuivit, apportent les premières pierres d'une deuxième orientation nouvelle dans les rapports de la Belgique avec l'Afrique centrale. Le problème que pose la dissémination de nombreux réfugiés rwandais dans les pays environnants, ignorée pendant plusieurs décennies, rend vaine toute approche purement bilatérale et toute solution sur une base purement nationale. Dès octobre 1990, la Belgique s'oriente ainsi vers une approche régionale de l'Afrique centrale.

Contrairement à ce qui est souvent prétendu, les négociations qui menaient aux accords d'Arusha (août 1993) étaient un processus régional, porté essentiellement par les pays voisins. Bien que la Belgique était en quelque sorte à l'origine de ce processus⁵, son rôle, ainsi que celui des autres pays occidentaux, y était secondaire. Certains pays et observateurs estimaient d'ailleurs à cette époque que la Belgique était trop peu présente et se limitait trop au seul cadre de la coopération européenne. Le soutien à la démocratisation et à la réconciliation interne au Rwanda emmenait la Belgique à participer à la force de l'ONU au Rwanda

(Minuar), considérée comme la clé de voûte des accords d'Arusha et dès lors l'aboutissement de la nouvelle politique belge envers le Rwanda.

Le génocide rwandais d'avril 1994 signalait la fin du processus pacifique de transition. Tout comme dans les crises précédentes en Afrique centrale depuis 1908, la Belgique répond en improvisant. De plus, elle est handicapée par une crise politique interne, entraînée par l'opposition entre deux minorités en son du monde politique belge, l'Internationale démocrate-chrétienne (IDC) d'un côté, et son image renversée au sein du monde laïque de l'autre.

L'orientation régionale se manifestait encore, dans le courant de 1994, dans l'intérêt que montre le Ministère des affaires étrangères à l'élaboration d'un 'Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits', que l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) avait adopté au Caire en juin 1993.

Le statu quo, résultant de l'ampleur et des conséquences du génocide, ne prend fin que lors de l'arrivée de M. Frank Vandenbroucke, remplaçant M. Claes, appelé à l'OTAN. Deux faits marquants en matière de politique africaine se situent dans la courte période où M. Vandenbroucke fut ministre des affaires étrangères.

Le premier est la publication (initiée en son temps par M. Willems), en février 1995, d'un nouveau document gouvernemental sur la politique africaine.⁶ Ce document part de la double constatation que la situation en Afrique est dramatique mais qu'en même temps apparaissent les premiers signes d'un renouveau africain: 'Cette inspiration s'exprime dans trois processus différents, mais reliés entre eux, qui ne bénéficient que sporadiquement et partiellement de l'attention de la communauté internationale: *la démocratisation, l'intérêt renouvelé pour la coopération et l'intégration régionales* et pour des mécanismes proprement africains de *prévention des conflits et de gestion de crise.*'

Le document confirme formellement les deux orientations qu'avait prises la politique africaine de la Belgique, tout en y ajoutant une troisième, celle de 'responsabilité réciproque'. Dans le document, cette notion de 'responsabilité partagée' ou 'réciproque' est soulignée à plusieurs reprises: 'Mon credo en ce qui concerne l'Afrique est simple: je suis convaincu que le temps est venu d'ouvrir un nouveau chapitre dans les relations entre l'Afrique et notre continent. Mais il s'agira d'un chapitre écrit ensemble, d'un engagement contractuel, en quelque sorte, entre partenaires qui assumeront chacun leur part de responsabilité de son exécution'.

Contrairement à certaines interprétations, l'Afrique centrale dans ce document continuait d'occuper une place privilégiée ('responsabilité morale particulière'), basée sur la conviction que, dans cette région, la Belgique dispose d'un avantage comparatif et que son rôle dans la recherche de solutions peut y être plus déterminant que dans d'autres régions d'Afrique.

L'initiative gouvernementale la plus importante concernant l'Afrique, fut, ensuite, la démarche internationale décidée par le gouvernement belge, le 18 novembre 1994. Fortement influencée par les contacts étroits avec les autorités burundaises, cette démarche avait pour objectif de contribuer à dissiper l'instabilité en Afrique centrale provoquée par les événements dramatiques au Rwanda et au Burundi, qui avaient entraîné d'importantes concentrations de réfugiés aux frontières de ces deux pays.

Cette instabilité, qui pouvait être à l'origine d'une nouvelle explosion de violence dans la région, ne disparaîtrait qu'avec le retour des réfugiés dans leurs pays d'origine. Dans cette optique, l'initiative gouvernementale belge entendait poursuivre deux objectifs distincts: mettre fin à l'impasse et au statu quo dans les relations entre les nouvelles autorités rwandaises et la communauté internationale en entamant une politique 'd'engagement constructif, mais conditionnel'; et attirer l'attention de la communauté internationale sur la précarité de la situation au Burundi.

L'initiative belge prit la forme d'un lobbying bilatéral et multilatéral intensif, dénommé 'diplomatie de la carambole' par l'un de ses participants. L'objectif était la recherche de plus de cohérence dans les approches de tous les partenaires impliqués, aussi bien les pays de la région que les organisations internationales et non gouvernementales, qui tous, poursuivaient des objectifs différents et parallèles. Le programme d'action de la Conférence régionale sur les réfugiés de février 1995 à Bujumbura a consacré dans une grande mesure l'analyse belge selon laquelle cette région ne connaîtra pas de stabilité durable tant que la question des réfugiés ne sera pas résolue.

Le lobbying diplomatique belge reposait sur un engagement bilatéral en vue d'une mobilisation de la communauté internationale, sur base d'un agenda élaboré par la Belgique, en coordination étroite avec des partenaires africains (le Burundi en l'occurrence). Au sein du Ministère des affaires étrangères, elle fut considérée comme une application de la notion de 'responsabilité morale particulière', mentionnée dans le document sur la politique africaine. L'initiative a d'ailleurs réussi à marginaliser, en Belgique, les groupes minoritaires qui, en octobre 1990, avaient provoqué une crise dans la classe politique belge autour du Rwanda.

3. Suites et fin d'une politique africaine belge (1995-1999) ?

Que reste-il, quatre ans après la publication du document sur la politique africaine belge, des nouvelles orientations de la Belgique envers le continent africain ? D'un côté, le gouvernement, et le ministre des affaires étrangères Erik Derycke en particulier, affirme que le document constitue toujours la principale source d'inspiration pour sa politique africaine.⁷ De l'autre côté, l'opposition et une partie de la presse accusent le gouvernement belge de poursuivre en réalité une politique d'abandon à l'égard de l'Afrique et de se limiter à une simple gestion de la situation (un *damage control*). Ils réclament une plus grande créativité et un plus grand dynamisme de la part de la Belgique.

Dans quelle mesure l'analyse de la situation internationale africaine qu'avait faite en 1995 le document belge reste-t-elle valable ? La marginalisation géopolitique et économique n'a pas dissipée. Malgré quelques succès économiques dans certaines régions, la croissance économique pour l'ensemble du continent n'est que de 2,9 % en 1997, contre 6 % en 1996 (et 2,7 % en 1995). La part de l'Afrique dans le commerce international s'est dégradée depuis 1995, de 2,4 % en 1993 à 1,9 % en 1997. La dette extérieure s'est maintenue au même niveau.⁸

Les trois orientations nouvelles et proprement africaines, qui permirent de parler en 1995 d'un 'nouveau climat politique', se sont également maintenues, compensant en quelque sorte l'analyse pessimiste de la marginalisation de l'Afrique.

Premièrement, la démocratisation et la libéralisation politique se sont maintenues dans une série de pays et ont ainsi augmenté le nombre de démocraties africaines - lesquelles sont parfois autre chose qu'une copie du modèle européen. Dans plusieurs pays, la lutte contre la corruption est menée avec sérieux, comme en témoignent les réunions de l' 'Africa Governance Forum' à Addis Abéba (1997) et Ghana (1998) et la décision de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), en 1998, de se doter d'un rapport périodique sur l'état de la gouvernance en Afrique. D'un point de vue plus négatif, dans certains pays s'est instaurée une pseudo démocratie, tandis que en d'autres, l'implosion violente et des conflits internes et externes ont mis fin, au moins temporairement, à une transition démocratique. En 1995 le document belge avait prédit que cette transition 'nécessitera du temps et aura un cheminement difficile à prévoir'.

Deuxièmement, suite aux effets pervers que l'on impute (parfois abusivement) à la mondialisation, l'intérêt pour l'intégration régionale s'est accentué. Une augmentation du commerce et de la coopération intrazonale sont considérées, en Afrique et par les organisations internationales telles que la Banque mondiale ou la Cnuced, comme un tremplin vers la réintégration de l'Afrique dans le commerce international. Certains ensembles régionaux ont connu en effet un accroissement sensible des échanges intrazonaux, tels que l'Union économique et monétaire ouest africaine (Uemoa). D'autres ensembles régionaux, p.e. le SADC ou le Comesa, ont des projets ambitieux, mais ne connaissent pas (encore) les résultats escomptés. Dans les négociations pour le renouvellement de Lomé IV, l'approche régionale est éminemment présente.

Enfin, ce qui fut identifié dans le document de 1995 comme 'l'évolution la plus remarquable en matière de relations interafricaines', la gestion par les Africains des conflits sur leur continent, est plus que jamais d'actualité. Tous les conflits africains actuels, qu'ils soient internes ou externes, sont accompagnés de tentatives africaines, gouvernementales ou non gouvernementales, de les régler. En principe, l'OUA est devenue l'instrument principal responsable de la résolution des conflits. Elle a été présente dans maints conflits et processus électoraux. Mais ses capacités en la matière étant soit insuffisantes, soit jugées partisans, des interventions et démarches sous-régionales sont actuellement la forme la plus courante des tentatives de gestion de conflits par des parties tierces. Cette 'Afrique aux Africains', telle que les Africains eux-mêmes la réclament, ne doit cependant pas faire perdre de vue, comme le dit Aldo Ajello, envoyé spécial de l'Union européenne pour la région des grands lacs, qu'elle résulte également du fait que les pays occidentaux et l'ONU ont 'révisé leur politique, laissant désormais le continent noir se débrouiller seul'.⁹

En partant d'une telle description nuancée de l'Afrique actuelle, la Belgique a pu se tenir à l'écart des brusques changements de cap qui caractérisent l'attitude de la communauté internationale à l'égard de l'Afrique. Comment s'est articulée dès lors l'approche belge envers le continent africain dans la période 1995-1999 ?

Malgré les interprétations faites lors de la sortie du document de 1995, la Belgique a porté son attention quasi exclusivement à l'Afrique centrale, comme le document l'avait annoncé. L'essentiel des efforts diplomatiques et budgétaires est resté concentré sur la région des grands lacs, confirmant ainsi une 'force profonde' dans la politique africaine de la Belgique, indépendamment de la composition de la coalition au pouvoir. Les déclarations officielles selon lesquelles la Belgique traitera les pays d'Afrique centrale comme n'importe quel autre

pays du tiers monde, ne se sont certainement pas traduites par un abandon de cette région au bénéfice d'autres régions africaines plus prometteuses.

Comme décrit plus haut, depuis 1989, la Belgique a développé plusieurs nouvelles orientations: soutien à la démocratisation, approche régionale et responsabilité réciproque. Ces grandes orientations semblent avoir été maintenues. Cependant quelques remarques s'imposent, relativisant quelque peu ces orientations.

Sans le moindre doute, la Belgique a poursuivi une politique de soutien à la démocratisation. Ce soutien s'est articulé en premier lieu autour d'organisations non gouvernementales, traduisant par là non seulement une méfiance envers les élites africaines en place, mais également une méfiance plus générale dans l'action de l'Etat lui-même, caractéristique du climat politique des années quatre-vingts et nonante. Une autre forme que revête le soutien à la démocratisation, est la forte contribution belge au Centre des Droits de l'Homme à Genève (qui avait déployé une mission d'observation au Rwanda) et au Tribunal International d'Arusha, via le 'trust fund' des Nations Unies. Ce soutien à la société civile représente évidemment une rupture fondamentale avec la politique africaine d'avant 1989.

Une des seules formes institutionnelles de soutien à la démocratisation est la coopération judiciaire avec le Rwanda. Important programme du point de vue budgétaire (quelque 20 % de l'aide belge pour le Rwanda), elle consiste à former des magistrats et auxiliaires de police judiciaire, via l'intermédiaire d'ONG belges, mais contient également une aide directe au ministère de la Justice.

Depuis juin 1990, l'aide belge à la République Démocratique du Congo est également, pour l'essentiel, non gouvernementale. Actuellement, sur un montant annuel de quelques 800 millions, la quasi totalité est destinée à une coopération à caractère humanitaire.¹⁰

La deuxième orientation belge, l'approche régionale, est en principe également maintenue. Elle s'est traduite notamment par la nomination, en mai 1996, d'un ambassadeur itinérant, responsable pour l'ensemble de la région des grands lacs. En ce qui concerne la Coopération au Développement, on évoque un appui à l'intégration régionale de l'Afrique de l'Est, comme l'a affirmé le Secrétaire d'état à la Coopération Reginald Moreels, lors de son voyage en Ouganda, en septembre 1997.

Au niveau des Affaires étrangères, l'option régionale se traduit essentiellement par le soutien accordé à la gestion de conflits en Afrique. Les nombreuses initiatives en la matière sont soutenues. Un appui financier à l'OUA est devenu la coutume. La Belgique, qui depuis la débâcle avec la Minuar n'entend plus envoyer de troupes de combat dans la région, a soutenu financièrement et logistiquement des opérations concrètes, telles que la Miob au Burundi et la Minuar II au Rwanda. Elle était en faveur, en novembre 1996, de la création d'une force multinationale, telle que prévue dans la résolution 1078 du Conseil de Sécurité, pour que l'ONU puisse intervenir dans l'est du Zaïre afin d'y mettre fin au drame humanitaire. A cet effet, le gouvernement avait décidé de verser 300 millions de FB. La Belgique appuie la création d'une force africaine de maintien de la paix, conjointement avec les Américains, les Français et les Anglais.¹¹ Un budget d'un montant de quelques 20 millions de francs en 1998 (mais qui n'est cependant pas limitée à l'Afrique) est destinée à la diplomatie préventive. La Belgique déplore que les ambitions de voir l'UEO jouer un rôle moteur dans ce domaine, qui existaient encore en 1996, ne se soient pas concrétisées.¹²

C'est surtout la troisième orientation belge qui a suscité le plus de controverses. Il existe, en effet, une double lecture du concept selon lequel 'il appartient aux Africains eux-mêmes de prévenir et de gérer les conflits sur leur continent'¹³. La première est positive; elle reconnaît que les interventions occidentales dans les affaires africaines doivent enfin prendre fin et qu'il appartient aux Africains de définir leurs propres modèles de société et les politiques pour y parvenir. Ensuite, c'est aux pays occidentaux qu'il appartient de les soutenir, si les orientations leur semblent adéquates. C'est cette philosophie qui était à l'origine de l'identification, dans le document de 1995, des nouvelles orientations politiques en Afrique même. C'est également cette approche qui a dicté l'action volontariste belge bi/multi d'octobre 1994 à février 1995, qui, partant d'un dialogue politique intensif avec les autorités burundaises, offrait néanmoins de nouvelles idées venant de la Belgique et, surtout, avait comme ambition de jouer pleinement un rôle de 'catalyseur dynamique' au sein de la communauté internationale et entre les pays africains. Au sein du ministère belge des affaires étrangères, cette action devait mettre fin à l'attentisme, le profil bas et le statu quo qui avait caractérisé la politique africaine de la Belgique après le génocide rwandais d'avril 1994.

La deuxième lecture est, quand à elle, négative. Elle considère que le concept développe cache, sous l'évocation d'un principe 'authentique', une option de sortie de l'Afrique. Tout en affirmant le contraire, 'l'Afrique aux Africains' peut se lire également comme l'abandon de la notion même de 'responsabilité morale particulière', telle qu'elle est pourtant pronée par le document de 1995. Pour certains, en effet, la 'responsabilisation' des Africains en matière de gestion de conflits est inspirée par la volonté de mettre fin à tout engagement en Afrique, d'autant que ce continent ne représente plus d'intérêt vital pour l'Europe en général et la Belgique en particulier. Traduisant le même sentiment, l'attitude belge est décrite dans la région d'Afrique centrale et orientale même en termes de '*fence-sitting*' prudent.

Effectivement, le discours officiel belge peut prêter à confusion et laisser sceptique. Il décrit l'approche de l'Afrique en terme d' 'objectivisation' des relations entre la Belgique et les pays d'Afrique centrale ou encore de 'décolonisation des esprits'¹⁴ et des relations bilatérales, de la fin des relations privilégiées ou encore d' '*African ownership*'. La remarque de M. Derycke, s'adressant à la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, le 3 décembre 1998, que la présence des quelque 4000 Belges au Congo restait un handicap certain dans les relations belgo-congolaises, pourrait être interprétée dans le sens d'une impossibilité de poursuivre la véritable politique souhaitée envers la Congo par le fait même de la sécurité de ces Belges. L'absence d'initiatives propres de la Belgique, au nom du principe qu'il appartient aux Africains de définir leurs politiques, est dès lors interprétée par certains comme une volonté d'abandon qui ne dit pas son nom. Ce qui en résulte serait une politique africaine 'virtuelle', qui se limiterait à offrir ses bons offices et à un *damage control* pour éviter un débordement dans la politique intérieure de la Belgique, mais qui ne poursuivrait plus d'objectif concret en soi.

L'absence d'une politique africaine de la part de certains pays européens, et de l'Europe elle-même, ou le caractère essentiellement déclamatoire de celle-ci n'est certainement pas une illusion. Elle est bien réelle, comme en témoigne par exemple la Commissaire européenne Emma Bonino.¹⁵ Cela n'est pas uniquement propre à l'Europe. Malgré l'existence de documents remarquables, tel que le rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité de l'ONU, en avril 1998, sur les 'causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique' ou les tentatives de renforcer la cohérence internationale

via des approches telles que l'Initiative spéciale des Nations Unies sur l'Afrique, lancée en 1996, l'impression d'une improvisation et d'un manque de cohérence perdure. Les avatars de l'initiative américaine, qui a débuté en avril 1997 avec la *African Growth and Opportunity Act* et dont le voyage du président Clinton devait être le point culminant, en disent long.

Contre cette accusation d'abandon, la Belgique se défend en se référant aux multiples initiatives qu'elle soutient, aux efforts de maintenir la région des grands lacs à l'agenda des réunions européennes; au fait que son rôle de bons offices neutres s'est révélé payant lors de la dernière opération d'évacuation de l'été 1998; au fait que les diverses parties congolaises reconnaissent l'utilité de ce rôle et en effet emploient la Belgique comme boîte aux lettres; enfin, au soutien financier à l'OUA et aux initiatives onusiennes, telles que la Commission internationale d'enquête des Nations Unies sur les livraisons illicites d'armes au Rwanda et dans la région des grands lacs.

Cette controverse est en partie due au fait que, depuis 1995, la Belgique privilégie clairement l'approche multilatérale en matière africaine. Depuis la formule dite de la troïka, qui fut instaurée au printemps 1992, dans le but d'harmoniser et de renforcer les politiques zaïroises de la France, des Etats-Unis et de la Belgique, cette dernière n'a pas cessé de multilatéraliser sa politique africaine, renforçant cette impression d'une absence d'une spécificité belge. Cette subordination de l'action propre de la Belgique est un choix politique délibéré. A plusieurs reprises, le ministre Derycke a confirmé qu'il n'appartenait plus à la Belgique de prendre l'initiative et que dorénavant il fallait se limiter à être complémentaire à ce que les Africains voulaient.¹⁶ Pour appuyer son point de vue, il a fait référence à l'exemple néerlandais qui, selon lui, a réussi à normaliser ('rendre adulte') les relations avec ses anciennes colonies en se retirant largement de la région. Il y a une tension évidente entre ce point de vue et le rôle de 'catalyseur dynamique', que la Belgique s'était donné en 1995 et auquel E. Derycke lui-même a fait allusion à quelques reprises.¹⁷

Il est actuellement trop tôt pour conclure et savoir si cette approche 'virtuelle' deviendra structurelle, c'est-à-dire une constante dans la politique africaine belge, ou si elle est conjoncturelle, à l'instar de la période avril-octobre 1994, caractérisée par un statu quo évident, mais précédée d'une période volontariste de soutien à la démocratisation du Zaïre et suivi ensuite (parallèlement au remplacement de W. Claes par F. Vandenbroucke) par une nouvelle période volontariste.

Il se peut que l'impression de statu quo et d'une politique africaine se limitant au *damage control*, soit le résultat de la nouvelle situation créée par le retour massif des réfugiés au Rwanda, à la suite de la fermeture forcée des camps du Kivu, fin 1996. Ce retour était au coeur même de la stratégie belge depuis octobre 1994. Celui-ci réalisé, il importait d'innover, le retour des réfugiés démontrant de lui-même qu'il s'agissait d'une base nécessaire, mais insuffisante, pour retrouver une stabilité durable dans la région des grands lacs. Une nouvelle approche globale n'a jusqu'à présent pas pu être élaborée, d'autant moins que, depuis 1996, la situation régionale n'a cessé de se dégrader avec enchevêtrement de crises d'ordre interne et externe autour du territoire congolais.

4. Quelques pistes peu explorées

La mise en oeuvre de la politique belge par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales, aussi important que cela puisse être pour le renforcement de la société civile, a néanmoins des limites. Au delà d'un certain point, afin d'être durable, la démocratisation doit être également portée par des structures étatiques. L'aide structurelle, relativement mineure actuellement, nécessite peut-être une nouvelle réflexion.

Il importe de ne pas confondre préférence non gouvernementale et marginalisation systématique de tout rôle de l'Etat dans la construction de l'État de droit. Il faut faire la distinction entre un scepticisme sain envers ce que 'la politique' peut accomplir et les préjugés d'ordre idéologique envers toute intervention de l'Etat ou les mythes sur l'incapacité gestionnaire africaine. Selon la Cnuced, il n'y pas de doute que la stagnation économique des années quatre-vingts, conjointement à la crise financière de l'Etat et le courant anti-étatique, ont fortement affaibli les gouvernements africains et érodé leurs capacités de gestion.¹⁸

En Afrique même, du moins dans certains pays, un débat a lieu sur l'importance de l'Etat et, plus important encore, sur les relations difficiles entre l'Etat et la société. Par exemple, les pays participant au 'Africa Governance Forum' semblent vouloir évoluer vers une conception étatique où l'Etat dispose de quatre attributs essentiels: l'Etat comme ordre politique, comme ensemble de lois, comme expression d'une nation et comme propriété de sa population.¹⁹

La construction d'un tel Etat ne peut se faire en l'absence de structures étatiques appropriées. Toute reconsidération d'une aide structurelle est évidemment à déterminer en fonction de la situation sur le terrain et des orientations des différents gouvernements concernés. Elle peut se porter sur des domaines aussi divers que le soutien à la formation de nouveaux cadres ministériels, un élargissement des bourses de formation en administration publique sur base pluriannuelle, le renforcement de certains domaines classiques de la Coopération belge, tel que l'enseignement.

Malgré l'absence d'une approche globale et une réflexion en la matière, il existe déjà des 'enclaves' de coopération structurelle. Ainsi, au courant de 1997-8 un fond d'actions ponctuelles a été créé pour des microprojets et l'attribution de petits équipements logistiques aux ministères sociaux au Congo a été envisagée, mais abandonnée en raison de la guerre. Un autre exemple d'aide structurelle fut le soutien à la réforme monétaire congolaise de l'été 1998, principalement par la production d'une partie des coupures nécessaires (par le biais de la Banque Nationale), pour un montant de plusieurs millions de FB.

Le délabrement de l'infrastructure économique et le démantèlement des structures étatiques rendant extrêmement difficile toute reconstruction économique, un partenariat en matière d'infrastructure ne doit pas être exclu, tout en contrôlant qu'il ne soit pas à nouveau confisqué aux seuls intérêts de groupes financiers et économiques belges ou européens. L'essentiel de l'aide structurelle à la région des grands lacs sera multilatéral, mais la Belgique, si elle le souhaite, peut à nouveau y jouer un rôle stimulant, comme ce fut le cas en janvier 1993, lors des discussions, au sein de la troïka, sur un programme de soutien international au Zaïre.

Une deuxième piste méritant un examen approfondi est celle de l'intégration régionale. L'Afrique ne doit pas être analysée dans sa globalité, mais région par région. L'intégration régionale est appelée à s'intensifier dans l'avenir. Un positionnement de la Belgique en la matière peut se révéler utile, vu l'histoire même de ce pays. La Belgique ne s'est-elle pas affirmée depuis 1955 comme un des partisans des plus déterminés de l'intégration européenne

? Elle a également été, sous M. Harmel (1966-1972), un acteur original dans le rapprochement Est-Ouest qui a donné naissance à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (maintenant OSCE), conjointement aux premières négociations sur la réduction de l'armement classique en Europe (MBFR).

Depuis 1998, M. Derycke a souligné à juste titre l'utilité de convoquer une 'Conférence sur la Stabilité et la Sécurité dans la région des grands lacs'. La Belgique a depuis lors évoqué cette idée, française à l'origine, à maintes reprises avec ses partenaires africains. Fin 1998, un premier examen approfondi a été entamé quant à l'agenda d'une telle Conférence. Elle se limite actuellement au modèle CSCE, qui favorise, quelque peu artificiellement, la seule dimension géopolitique. La Belgique pourrait, forte de son expérience, fournir des éléments utiles afin d'élargir la dimension politico-militaire du projet (expérience CSCE) à la dimension économique (expérience européenne), afin de contribuer à un modèle *sui generis*, plus adapté à la réalité régionale et qui pourrait mieux remédier aux sources économiques de la tension actuelle. C'est ici que la Belgique peut, sans être accusée de mainmise intellectuelle ou politique, jouer un rôle de 'catalyseur dynamique', si elle le souhaite.

Un tel projet pourrait débiter par l'identification des intérêts des acteurs en place et l'élaboration de mécanismes institutionnels qui peuvent les réaliser. Ensuite, des projets non controversés et dont les populations et les communautés de base seraient directement bénéficiaires, pourraient offrir les premiers chantiers. Ainsi se créeraient des solidarités de fait et des réseaux transfrontaliers entre sociétés civiles. Il s'agit de projets comme des universités régionales, des programmes transnationaux contre le SIDA, de sécurité alimentaire et, plus tard, d'harmonisation de procédures et de politiques. Des projets de développement transfrontaliers pourront y avoir leur place, comme l'établissement de liaisons routières praticables entre le Nord du Congo (Kisangani) et les pays voisins de l'Est (Ouganda et Rwanda). A un moment propice, des projets visant un développement rural régional pour désenclaver le Rwanda et le Burundi, qui avait été entamé par M. Derycke en tant que Secrétaire d'état à la Coopération et dont l'ancien président tanzanien Nyerere est partisan, pourront à nouveau être envisageable.

Pour qu'un tel programme puisse être viable, il faudra nécessairement s'appuyer sur une dynamique non hégémonique, comme ce fut le cas avec le projet européen. Pour cette raison, certains projets d'intégration régionale, tel que le très ambitieux mémorandum du président ougandais Museveni de juillet 1998, sont mort-nés.

Tout comme ces expériences antérieures, il s'agit moins d'offrir un plan global détaillé que de stimuler un processus, où participer est aussi, si pas plus important que d'obtenir des résultats à court terme. Dans un environnement antagoniste et bloqué, une partie tierce peut apporter le trait d'union indispensable, comme ce fut le cas par exemple de la part du gouvernement norvégien dans le démarrage du processus de paix entre Israéliens et Palestiniens.

Plusieurs organisations internationales développent chacune des projets dans des sens divers. Plusieurs organisations africaines, telles que la Commission économique pour l'Afrique ou l'OUA, ont des programmes en cours. Comme c'est souvent le cas, éparpillement des efforts et manque de coordination entre donateurs sont plutôt la règle. Une partie tierce peut jouer dans ce domaine un rôle d'autant plus nécessaire que la Commission économique pour l'Afrique elle-même a constaté, lors de son programme de travail de 1997, que les pays

concernés se sont avérés incapables de soutenir des programmes de longue haleine, faute d'expérience en la matière et de ressources financières suffisantes.²⁰

5. Conclusion

La troisième phase de la politique africaine de la Belgique a débuté vers la fin des années quatre-vingts. Elle n'a pas été le fruit d'un projet mûrement réfléchi, mais s'est développée à partir de réactions *ad-hoc* à des évolutions extérieures. Les trois grandes orientations, qui distinguent cette période des précédentes, en sont: le soutien concret à la démocratisation et aux droits de l'homme, l'approche régionale et la reconnaissance d'un *partnership* et donc d'une responsabilité réciproque des élites africaines et européennes.

Le 'développement' de l'Afrique s'est ainsi avéré être non un dossier technique de coopération au développement, mais un sujet éminemment politique. L'intégration de l'AGCD comme une direction générale au sein du Ministère des affaires étrangères, qui s'est produite au courant de 1998, permettra, du moins en principe, d'assurer la nécessaire cohérence qui a parfois fait défaut dans le passé.

Toute politique extérieure comporte une double dimension. La première est la gestion du court terme, nécessaire, pénible et ingrate. Les déclarations officielles et les interviews de ses responsables se situent généralement à ce niveau-ci et parfois la politique s'y cantonne. La deuxième est le moyen terme. C'est généralement le niveau où se situent les critiques et les commentaires de l'opposition et des groupes de pression.

En Belgique, il n'y a pas, en matière de politique africaine (contrairement à la politique européenne), de relais entre les deux, d'où souvent des malentendus, des dialogues de sourds et, parfois, des occasions manquées. Pourtant, cette situation n'est pas uniquement le résultat d'un manque de relais ou d'une absence de débats de fond. Des intérêts divergents y jouent un rôle non négligeable. Il existe bel et bien en Belgique des groupes et des minorités qui proposent un soutien inconditionnel à l'une ou l'autre partie. Ceci n'est pas nouveau. Les diplomaties parallèles sont aussi vieilles que l'Etat belge. Dès son origine, la diplomatie belge a été confrontée à des canaux parallèles, y compris en matière africaine. La toute première de ses voies parallèles fut d'ailleurs l'effort de Léopold I et II en matière coloniale, sans que les gouvernements y consentent, et parfois même contre leur avis.

Si l'on compare politique africaine et politique européenne, l'importance d'articuler le moyen terme est évidente. Un élément essentiel de cette articulation est le dialogue politique soutenu avec les élites africaines. Celui-ci a fait parfois défaut. Un dialogue politique ne fournit généralement pas de résultats à très court terme et est dès lors souvent ridiculisé dans la presse. Il est cependant d'autant plus important que, comme partout ailleurs, les élites africaines ne sont pas monolithiques. Un soutien aux ailes réformatrices, aussi délicat et complexe que cela puisse être, offre en définitive la meilleure chance d'anticiper ces orientations africaines que la politique africaine belge a déclaré vouloir soutenir dès 1995.

(In: LANOTTE, O., e.a., La Belgique et l'Afrique centrale. De 1960 à nos jours. Bruxelles, Complexe, 2000, pp. 327-344)

 NOTES

¹ Discours du ministre des affaires étrangères E. Derycke devant le Conseil des Relations Internationales de Montréal, 4 décembre 1997

² Les différentes phases de l'expansion belge dans le monde au 19^{ème} et au début du 20^{ème} siècles sont analysées plus en détail dans mon België en zijn buitenlandse politiek 1830-1990. Louvain, Van Halewyck, 1998, pp. 139-182 et 492-495

³ Il est important de souligner cet environnement international qui a été à l'origine de l'éclosion de la notion de droits de l'homme dans les relations internationales, afin d'éviter une lecture belgo-belge de la rupture avec le Zaïre de Mobutu (selon laquelle s'opposeraient l'opinion flamande, qui serait majoritairement anti-mobutiste, et l'opinion francophone, jugée plus passiviste envers Mobutu). Voir à ce sujet: DE VILLERS, G., 'Caractéristiques et évolution de la politique belge à l'égard du Zaïre', dans: Belgique-Zaïre. Une histoire en quête d'avenir. Actes des rencontres de Bruxelles, 7-9 octobre 1993. Cahiers africains, n° 9-11, 1994, pp. 191-197

⁴ Une analyse de l'attitude belge dans la période 9 septembre-31 octobre 1991 sera publiée ultérieurement.

⁵ Voir à ce sujet: COOLSAET, R., Chronique d'une politique étrangère. Bruxelles, Vie Ouvrière, 1992, pp. 55-57

⁶ La Belgique et l'Afrique subsaharienne: Agenda pour un nouveau dialogue et une nouvelle coopération. Note politique de F. Vandenbroucke, ministre des affaires étrangères, et E. Derycke, secrétaire d'état à la coopération au développement. Bruxelles, Textes et Documents, février 1995 (F/95/1)

⁷ Discours de M. Derycke à l'ouverture des journées de contact diplomatiques, 1 septembre 1998

⁸ African Economic Report 1998. New York/Addis Abéba, Economic Commission for Africa, 1998

⁹ Interview dans Le Vif, 30 octobre 1998

¹⁰ La France a adopté depuis 1991 une position identique.

¹¹ Chambre des Représentants, Questions et Réponses, SO 1997-1998, 19 janvier 1998; Note politique concernant la participation belge aux opérations de paix, présentée au Parlement, 24 mars 1998

¹² Il est révélateur à ce sujet de comparer le discours de M. Derycke lors de la 'Conférence de Bruxelles sur la diplomatie préventive et le maintien de la paix en Afrique' en janvier 1996, avec son discours lors du 'Colloque sur le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique' à Lisbonne en septembre 1998. Voir également le document de la Commission européenne, Prévention de conflits en Afrique: une stratégie globale et active de l'Union européenne, IP/96/207, 7 mars 1996

¹³ Intervention de M. Derycke à la réunion ministérielle UE-SADC, Vienne, 3 novembre 1998

¹⁴ Tribune libre de M. Derycke, La Libre Belgique, 23 avril 1998

¹⁵ Interview dans Libération, 22 septembre 1998

¹⁶ Interview dans Knack, 9 septembre 1998

¹⁷ Interview dans De Standaard, 13 juillet 1996

¹⁸ CNUCED, Trade and Development Report, 1998. New York/Geneva, p. 222

¹⁹ AMOAKO, K.Y., secrétaire général de la Commission économique pour l'Afrique, "Governance for a progressing Africa". Discours lors de la deuxième rencontre de l' 'Africa Governance Forum', Ghana, 25 juin 1998

²⁰ Facilitating and enhancing the process of regional economic integration (1997 Work programme). Commission économique pour l'Afrique, Division Coopération et intégration régionales, 1998