

Tanguy de Wilde d'Estmael

Essai de bilan décennal de la politique étrangère de la Belgique (2008-2018)

Fin 2018, le gouvernement dirigé par Charles Michel, en place depuis 2014, s'est finalement effondré de l'intérieur en raison de divergences sur la signature du Pacte migratoire de l'ONU. Inédite de par son asymétrie linguistique et sa composition politique, la coalition dite « suédoise » réunissait les seuls libéraux du MR du côté francophone face aux nationalistes flamands de la NVA, aux chrétiens-démocrates du CD&V et aux libéraux du VLD du côté néerlandophone. Dans un premier temps, on a pu croire que cette singularité n'affecterait pas la conduite de la politique étrangère de la Belgique, le positionnement international du pays étant traditionnellement plus marqué par les continuités que les ruptures. Pourtant, au moment du retrait de la NVA du gouvernement Michel, il y eut un fait sans précédent : un gouvernement étranger s'en est

réjouit explicitement. L'Espagne, lasse des connivences de la NVA avec les indépendantistes catalans, n'hésita pas à bousculer les usages pour se féliciter publiquement du départ des nationalistes flamands du gouvernement fédéral. Cet épilogue indique la nécessité de se pencher sur une première question : dans quelles mesures les vicissitudes de la politique interne ont-elles influencé la politique extérieure de la Belgique depuis la difficile constitution du premier gouvernement Leterme, en 2008, en passant par le gouvernement Di Rupo de 2011, suivi de la coalition « suédoise » ? Ces formations gouvernementales, lentes, difficiles ou inédites, ont-elles été des facteurs de changement de la politique internationale de la Belgique ? Quel est encore le degré d'ambition de la Belgique sur la scène mondiale et comment fait-elle face aux bouleversements de celle-ci, qu'il s'agisse de l'alliance atlantique, de l'intégration européenne, des conflits du Proche-Orient ou des relations avec l'Afrique centrale ? Telles sont les principales questions à poser afin d'esquisser un bilan de la dernière décennie de la politique étrangère de la Belgique.

L'impact des difficultés internes sur la politique étrangère

Les crises politiques internes, les singularités communautaires belges, ont-elles affecté la diplomatie des dernières années ? On pense ici d'abord à la longue crise de 2010-2011 menant finalement au gouvernement Di Rupo et, ensuite, à l'asymétrie linguistique prononcée de la coalition gouvernementale dite « suédoise » issue des élections fédérales de 2014.

Certes, la crise politique de 541 jours de 2010-2011 a occasionné une débauche d'énergie dans les postes diplomatiques, sommés d'expliquer au niveau international comment un État peut subsister avec un gouvernement d'affaires courantes, plutôt que de préciser des options novatrices de politique étran-

gère. Les interpellations « existentielles » ont pu parfois mettre sous le boisseau le rôle diplomatique de la Belgique, même s'il y eut un paradoxe : le gouvernement d'affaires courantes a pu transformer cette instabilité interne en un atout circonstanciel sur le plan externe. Jamais une présidence européenne n'a eu des ministres fédéraux aussi disponibles pour l'Union européenne que durant le second semestre de 2010. Et début 2011, le parlement a pu tenir un débat serein, de haut vol et empreint de responsabilité à propos de l'opportunité de participer à l'intervention autorisée par l'ONU en Libye. Avec une contribution aérienne robuste, la Belgique montra en quelque sorte qu'on pouvait partir en guerre en affaires courantes.

Quant à l'asymétrie linguistique évoquée du gouvernement de Charles Michel, elle a d'abord été compensée par l'arbitrage possible d'un Premier ministre francophone et d'un ministre des Affaires étrangères du même rôle linguistique, ce qui était, dès le gouvernement Di Rupo, une réelle nouveauté.

La continuité assurée par Didier Reynders aux Affaires étrangères sur deux législatures est, elle, le fruit d'une rupture par rapport à une pratique qui semblait s'être mise en place avec Louis Michel et Karel De Gucht, une sorte de coutume en vertu de laquelle un ministre des Affaires étrangères en sortie de charge substantielle se dirigerait quasi naturellement vers la Commission européenne. La volonté de Reynders de s'inscrire dans cette pratique fut contrée par la volonté du CD&V de récupérer un poste de commissaire européen qui lui échappait depuis longtemps.

Rompu aux us et langages diplomatiques, notamment par son expérience aux Finances, le ministre Reynders ne s'est pas signalé par des éclats comme certains de ces prédécesseurs. Il n'a finalement été débordé que par le ministre de la Coopération internationale, Alexander De Croo, qui s'est octroyé la fonction tribunicienne critique à l'égard de la république démocra-

tique du Congo (RDC)¹. La situation était paradoxalement inversée par rapport à l'époque du ministre De Gucht. Celui-ci s'était lui-même laissé aller à des propos peu amènes pour les dirigeants congolais tandis que le ministre de la Coopération au développement, Charles Michel à l'époque, s'attachait à recoller les morceaux avec le président Kabila².

La présence de la NVA a parallèlement produit la réelle nouveauté au sein du gouvernement, surtout comme premier parti de la coalition au pouvoir. Avant la crise catalane d'octobre 2017, on aurait eu tendance à dire que cette présence n'affectait guère l'image de la Belgique à l'étranger et la formulation de sa politique étrangère. Certes, on connaissait de longue date l'utopie de Bart De Wever sur « l'Europe des régions », concept flou diluant comme par miracle ce stade intermédiaire que serait celui des États par rapport à l'UE. Toutefois, avant la crise catalane, cette posture tenait du slogan. À la suite du référendum illégal en Catalogne, des poursuites judiciaires à l'encontre des sécessionnistes et de la fuite rocambolesque du président Carles Puigdemont en Belgique, un certain emballement s'est produit dans la classe politique, mettant à mal les relations avec Madrid. Les critiques à l'égard des violences perpétrées lors du référendum et une certaine complaisance vis-à-vis du non-respect de l'État de droit en Espagne ont singularisé le pays au sein des Vingt-huit. L'attitude semblait dictée par la volonté de juguler des sorties trop radicales de la part de la NVA si le gouvernement s'était rangé aveuglément derrière la raison constitutionnelle madrilène. Mais, par la suite, cet exercice de

1 De passage au Congo en février 2015, le ministre De Croo avait publiquement critiqué certaines mesures répressives prises par le gouvernement Kabila. Cette diatribe avait poussé L. Mende, porte-parole du gouvernement de la RDC, à déplorer, au micro de la RTBF, un « nouveau De Gucht qui se profile à l'horizon » et à comparer De Croo à un « gouverneur général en inspection » d'une autre époque.

2 Cf. à ce propos, N. Nzereka Mughendi, « La Belgique et l'ancienne 'Afrique belge': une vision congolaise du rôle de la Belgique dans l'Afrique des Grands Lacs » in Rik Coolhaet et T. de Wilde (dir.), *La Belgique et sa politique étrangère. België en zijn buitenlandse politiek. Anno 2008, Studia Diplomatica*, Special issue, Vol. LXII, 2009, pp. 105-122.

pondération raisonnée du Premier ministre fut rompu par certains élus de la NVA, notamment le président du parlement flamand, Jan Peumans, assimilant les indépendantistes catalans emprisonnés à des prisonniers politiques et les assurant de son soutien.

Cette question catalane comme celle du CETA, l'accord économique et commercial global avec le Canada, intervenue fin 2016, ont mis à l'épreuve les qualités d'équilibrisme diplomatique du Premier ministre au sein même de l'État fédéral. Dans l'affaire du CETA, face à la réticence wallonne, Charles Michel a veillé à la tempérance plutôt qu'au passage en force. Il ne voulait pas signer le traité sans un consensus en interne, alors que d'aucuns l'y encourageaient, comme l'ancien ministre et commissaire au Commerce, Karel De Gucht, désireux de préserver au moins les dispositions communautaires, non mixtes du traité. Une telle attitude aurait sans doute déclenché une crise intérieure plus grave que les désagréments externes causés par le report de la signature du traité de quelques jours. Quant à l'attitude de Paul Magnette, qu'on pourrait qualifier de diplomatie-Astérix, une courageuse résistance argumentée face aux pressions internes et internationales, elle fut certes gage de notoriété médiatique pour le ministre-président wallon de l'époque et put susciter au Sud du pays une fierté de compter sur la scène euro-atlantique. Nonobstant, elle ne pouvait faire oublier que Magnette s'était lancé bille en tête dans une opposition non seulement contre la Commission, le partenaire canadien, une majorité de l'UE et du Parlement européen, mais aussi à l'encontre de certains de ses homologues socialistes du continent, et des connaisseurs du commerce extérieur issu du sérail socialiste wallon, Pascale Delcominette à la tête de l'Agence wallonne de l'exportation (Awex) et Philippe Suinen, le prédécesseur de celle-ci. Ce qui laisse encore ouverte la question de la pertinence du comportement wallon pour l'image à moyen terme de la région et du pays sur la scène transatlan-

tique.

Un dernier point à soulever en interne réside dans les singularités d'un ministre des Affaires étrangères occupant également la fonction transversale de vice-Premier ministre, comme l'exerce Didier Reynders. Cette double casquette comporte évidemment l'atout de la présence au Conseil des ministres restreint (le « Kern ») pour porter ou défendre un dossier de politique étrangère, mais elle entraîne aussi des absences sur la scène internationale au moment de la confection d'un budget problématique, par exemple. D'un point de vue académique, la double fonction n'est pas un idéal-type pour mener la diplomatie du pays, mais elle se comprend : un mandat aux Affaires étrangères éloigne des électeurs tandis que la visibilité du vice-Premier ministre compense cet éloignement.

La Belgique face aux défis de l'alliance, de l'intégration et de la globalisation

Cela étant, quel est le degré d'ambition de la Belgique sur la scène mondiale au vu de la période récente ? On connaît à cet égard le scepticisme récurrent sur l'existence même d'une politique étrangère de la Belgique : la globalisation, les alliances et l'intégration européenne auraient fait disparaître la possibilité et la pertinence d'une position diplomatique belge singulière. Le ministre des Affaires étrangères serait devenu un commentateur de décisions sur lesquelles il n'aurait plus guère de prise et le Premier ministre ne serait qu'un modeste contributeur du processus collectif mis en œuvre par le Conseil européen. On persistera cependant à dégager des axes originaux de la politique extérieure belge, à commencer par la diplomatie d'un pays-hôte du siège d'organisations internationales et une réflexion nécessairement renouvelée sur la faveur accordée traditionnellement au multilatéralisme et à l'intégration européenne.

Un nouveau quartier général de l'OTAN a été inauguré en

grande pompe à Bruxelles au printemps 2017. Il paraît bien loin le temps où Donald Rumsfeld, le secrétaire à la Défense américain du président G. W. Bush, menaçait de délocaliser l'organisation et de faire de Varsovie, par exemple, le nouveau siège de l'OTAN. Dans son discours d'inauguration, le Premier ministre a réaffirmé, cinquante ans après le rapport Harmel, la fermeté et le dialogue qui doivent caractériser l'Alliance atlantique dans un contexte transformé : « (...) nous avons tant besoin du pouvoir de convaincre que du pouvoir de contraindre », indiqua-t-il le 25 mai 2017. Néanmoins, la Belgique demeure dans le peloton de queue des États membres de l'OTAN en ce qui concerne le budget consacré à la Défense.

Pour compenser cette faiblesse, et assurer parallèlement l'ambition de siéger au Conseil de sécurité de l'ONU, la Belgique se veut pourvoyeuse de sécurité globale en participant à diverses opérations de paix et de sécurité de l'OTAN ou de l'UE dans la cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Le budget limité de la Défense couplé à l'engagement des forces dans diverses opérations militaires peut entraîner une tension : les restrictions financières permettent difficilement de maintenir les capacités opérationnelles et l'entraînement requis. À travers le plan stratégique du ministre de la Défense Steven Vandeput, une perspective est tracée pour sortir de l'ornière au-delà de 2019 et assurer un équilibre entre dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement. « La vision stratégique pour la Défense » publiée le 29 juin 2016 envisage à la fois une armée resserrée de 25000 hommes à l'horizon 2030 et des investissements à hauteur de 9,4 milliards d'Euros (base 2015). Parmi ceux-ci, le renouvellement de la capacité aérienne de combat est prévu pour 2023 où trente-quatre avions de combat modernes sont censés prendre la place des cinquante-quatre F-16 en fin de vie mais rendus opérationnels jusque-là. Une sorte d'arbitrage devait être effectué par le gouvernement entre un isomorphisme pragmatique otanien en

faveur du F-35 américain ou un ancrage de la PSDC par du matériel européen, qu'il s'agisse de l'*Eurofighter* ou du *Rafale*. Tout achat militaire de près de 4 milliards d'euros qui engage une direction stratégique pour une quarantaine d'années est, on le sait, aisément sujet à polémique. Inutile de revenir ici sur celle qui apparut assez factice, la possibilité théorique de prolongation de F-16 au-delà de 2023 : une procrastination n'est pas une solution. Si finalement le F-35 a été choisi, c'est sur la base de critères transparents contenus dans l'appel d'offre, affirmera invariablement le Premier Ministre. Ce qu'il faut constater en tout état de cause c'est que le gouvernement n'a pas pris le cap radical que d'aucuns, minoritaires dans la classe politique mais parfois plus bruyants dans la société civile, escomptaient : ne pas renouveler la capacité aérienne de combat de la Belgique pour des raisons tantôt budgétaires, tantôt pacifistes. S'il avait fallu se résoudre à un tel renoncement, c'eût été à la fois perdre un instrument régalien de souveraineté (confier *in fine* la protection de son espace aérien à d'autres) et un utile vecteur de contribution à la sécurité globale qui avait fait ses preuves. Or, une préoccupation affirmée du gouvernement Michel était précisément de maintenir un équilibre militaire entre les capacités de défense collective et les possibilités de contribution à des missions de sécurité collective. Sans modernisation de la flotte aérienne, comment défendre son territoire à moyen terme et s'insérer avec ses partenaires dans des missions de projection de force ? Ceci vaut pour l'ensemble du matériel susceptible de donner encore à la Belgique une valeur ajoutée dans le cadre d'opérations de paix.

Quant à la politique européenne de la Belgique, elle est marquée par la nécessité d'une adaptation aux évolutions-mêmes de l'UE et de l'idée européenne. Élément conjoncturel, l'élection de Herman Van Rompuy à la tête du Conseil européen fin 2009 attestait de la qualité de la diplomatie belge au sein dudit Conseil, puisque le Premier ministre de l'époque (et ses conseil-

lers diplomatiques comme Frans Van Daele) avaient pu attirer l'attention du couple franco-allemand. Mais surtout, cette élection donna l'occasion à la diplomatie belge, notamment Jan Grauls, le Représentant permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, à l'époque, d'appuyer la prétention portée par Van Rompuy de voir le président permanent du Conseil européen accéder à la tribune de l'assemblée générale de l'ONU. Ou encore d'être à la manœuvre avec le couple franco-allemand lors de la crise de l'Euro et des dettes souveraines³.

De manière plus structurelle, les changements liés à l'élargissement, à l'application du traité de Lisbonne, au Brexit, entraînent de profondes adaptations pour la politique européenne de la Belgique. Alors qu'elle avait pris l'habitude de s'appuyer sur la Commission, voire sur le Parlement européen, la Belgique doit tenir compte du rôle croissant du Conseil et du Conseil européen. En outre, il y a lieu de composer avec un couple franco-allemand plus asymétrique et une capacité de coordination Benelux, certes toujours existante mais à l'impact plus faible. Une nouvelle configuration est apparue en 2017, celle des quadras libéraux « Franbelux » désireux d'incarner le cockpit d'une « Europe qui protège » (le président français Emmanuel Macron, Charles Michel et son homologue luxembourgeois Xavier Bettel). Mais les plaidoyers en faveur de la méthode communautaire ne sont plus dans l'air du temps ; c'est le pragmatisme intergouvernemental en quête de résultats rapides et concrets qui domine et non l'évolution institutionnelle à long terme.

Il n'empêche, dans une Union à Vingt-huit, la Belgique demeure le 9^e État en termes démographiques et de PIB. Elle peut encore assumer le rôle de « grand » parmi les « petits » ou de

3 Cf. H. Van Rompuy, *L'Europe dans la tempête : Leçons et défis*, Racine, Bruxelles, 2014 et T. de Wilde & S.-P. de Montpellier, « Herman Van Rompuy sur la scène politique mondiale (2009-2014). Le premier président permanent du Conseil européen face aux crises internationales », *Note d'analyse de la Chaire Baillet-Latour*, N° 56, UCLouvain, Louvain-la-neuve, Octobre 2017.

médiateur qui cherche l'intérêt collectif, même dans une intégration différenciée.

La Belgique face aux conflits au Proche-Orient et en Ukraine au sein de l'action extérieure de l'UE

Dans certains dossiers, la politique étrangère de la Belgique a eu tendance à se fondre dans le consensus européen, souvent à raison, parfois à tort. Avant d'y venir brièvement, il importe de se pencher sur une question qui, elle, ne parvint pas à produire un consensus au sein des Vingt-sept en 2011 et 2012 : l'admission de la Palestine en tant que telle, d'abord comme membre à part entière de l'UNESCO, puis comme État observateur à l'ONU. En 2011, fin octobre, le gouvernement était encore en affaires courantes mais il y avait un assez large consensus au sein des partis politiques pour voter en faveur de l'admission de la Palestine à l'UNESCO. Au sein de l'UE, devant l'absence d'accord entre États membres sur l'attitude idoine à adopter, la Haute représentante préconisait l'abstention de tous pour sauver les apparences d'une position commune. Elle ne fut pas suivie, une minorité étant résolument contraire à l'admission de la Palestine là où d'autres comme la Belgique voyait dans cette admission au sein d'une Institution spécialisée de l'ONU un encouragement pour la paix. Il devait s'agir d'une étape, mais d'une étape seulement, vers l'existence étatique de la Palestine, celle-ci ne pouvant advenir qu'au terme d'un réel processus négocié de réconciliation israélo-palestinienne. La position belge était classique : la solution à deux États, de préférence garantie par un processus international, prônée de longue date, devait être encouragée. Et même si c'était pour s'opposer à Israël, aux États-Unis et à certains États membres de l'UE, Bruxelles, en fin d'affaires courantes, estimait que l'admission à l'UNESCO contribuait à sa vision de long terme d'une sortie de conflit.

Dix autres États de l'UE allaient dans le même sens⁴, dont la France, pays-hôte de l'UNESCO à Paris, tandis que onze autres⁵ s'abstenaient dont des poids lourds comme le Royaume-Uni, l'Italie et la Pologne et cinq votaient contre⁶, notamment l'Allemagne et les Pays-Bas. Il était difficile pour l'Union d'être plus divisée sur une question de politique étrangère, aucune des trois solutions ne rassemblant une majorité d'États en son sein. À l'analyse des votes exprimés par l'ensemble des membres de l'UNESCO, les Vingt-sept pouvaient apparaître *in globo* plutôt parmi les hésitants et la Belgique au sein de la majorité non européenne, le vote final révélant 107 voix en faveur de l'admission, 14 contre et 52 abstentions.

Un an plus tard environ, une situation similaire se présenta à l'ONU : fallait-il voter l'élévation de la Palestine au rang d'État observateur au sein de l'organisation universelle ? À cette occasion, le gouvernement de plein exercice avec le ministre Reynders aux Affaires étrangères tenta dans un premier temps de forger le consensus européen sans révéler sa position. D'aucuns crurent alors que la Belgique allait s'abstenir mais finalement elle contribua à former une courte majorité d'États membres en faveur de la décision (quatorze sur vingt-sept⁷), douze autres s'abstenant⁸ tandis que seule Prague votait contre. Mais le ministre Reynders déplora vivement la vanité de ses efforts déployés pendant une dizaine de jours avec certains de ses collègues pour obtenir une position commune. Il souligna le risque de voir le dissensus européen sur la question disqualifier

4 Autriche, Chypre, Finlande, France, Grèce, Irlande, Luxembourg, Malte, Slovénie, Espagne.

5 Bulgarie, Danemark, Estonie, Hongrie, Italie, Lettonie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Royaume-Uni.

6 Allemagne, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque, Suède.

7 Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Portugal, Suède.

8 Allemagne, Bulgarie, Estonie, Royaume-Uni, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

l'UE dans le processus de paix israélo-palestinien⁹. Paradoxalement, l'attitude européenne était finalement moins divisée ici que lors du vote à l'UNESCO, aucun des grands États ne votant contre. Quant à la tendance générale des Vingt-sept (une courte majorité), elle contrastait avec la très large majorité réunie à l'Assemblée générale de l'ONU (138 voix pour, 9 contre, 41 abstentions).

D'autres dossiers ont pu faire plus ou moins aisément converger les positions des États membres laissant apparaître une politique de l'UE à laquelle la Belgique se rallie sans se démarquer. On pense d'abord à la crise en Crimée et en Ukraine de l'Est déclenchée en 2014. Même si les cultivateurs de fruits du pays subissent les conséquences négatives des contre-mesures russes appliquées aux produits agricoles, la Belgique ne fait pas partie des États membres qui contestent le renouvellement périodique des sanctions à l'encontre de la Russie dans l'attente du respect intégral des accords de Minsk.

Sur la Syrie, en revanche, jusqu'en 2014, voire 2015, le discours officiel européen tablait sur l'isolement et la chute du dictateur Bachar Al-Assad, comme si le régime ne vivait que ses dernières heures sans soutien. Ce qui en réalité n'était nullement le cas et à cet égard le parallèle avec la Libye était erroné ; le régime baasiste syrien avait le dur désir de durer dans la dureté. Certains, en Belgique, avant l'irruption de Daech, avaient tendance à voir dans les opposants au régime des résistants légitimes, sans percevoir leurs dérives mafieuses ou djihadistes. Même les premiers Belges partis en Syrie étaient parfois naïvement assimilés au romantisme des Brigades internationales et non à des terroristes en puissance à leur retour. Le réveil fut cruel. Le Premier ministre déclara certes lors des attentats du 22 mars 2016 à Bruxelles : « ce que nous redoutions est

9 « J'espère que ce qui va se passer à New York ne va pas disqualifier l'Union européenne dans le processus », avait notamment déclaré le ministre Reynders (*La Libre Belgique*, 29 novembre 2012).

arrivé ». En réalité, la prise de conscience était bien tardive ; c'est à peine si elle datait de l'attentat perpétré au musée juif de Bruxelles en mai 2014 à la veille des élections, premier épisode franco-belge d'une sanglante série d'attentats de la nébuleuse djihadiste mêlant acteurs locaux et combattants de retour de Syrie. La crainte d'actes de terrorisme frappant indistinctement la population intervenait après une décennie où certains en Belgique se croyaient à l'abri en raison notamment de l'opposition manifestée à la guerre en Iraq en 2003, méconnaissant par-là la nature profonde du nihilisme djihadiste.

La politique africaine entre autonomie et mobilisation de l'UE

Que reste-t-il de la politique africaine de la Belgique en Afrique centrale ? Ici aussi le cadre européen peut être d'un grand secours pour éviter l'isolement et la stigmatisation « néocolonialiste » commode des destinataires de la coopération ou de la circonspection belges.

À l'égard de la RDC, l'ère glaciaire dans laquelle K. De Gucht avait plongé les relations belgo-congolaises s'est achevée par le passage du ministre à la Commission européenne. Son successeur au Affaires étrangères, Steven Vanackere, a renoué un contact chaleureux avec Kabila à la fois dans la perspective des festivités des cinquante ans de l'indépendance du Congo en 2010 et de l'organisation des élections programmées en 2011. C'est au sein du « Kern » qu'il fut décidé d'accepter l'invitation du président Kabila aux cérémonies commémoratives de l'indépendance adressée au roi Albert II. Les visites du chef de l'État à l'étranger rythment périodiquement la vie diplomatique belge mais une présence royale au Congo possède une charge symbolique énorme. Albert II est à la fois l'arrière-petit neveu du fondateur de l'assise territoriale du Congo-Kinshasa et le frère de Bwana Kitoko, le roi Baudouin, qui visita triomphalement

le pays en 1955, annonça et octroya au nom du gouvernement l'indépendance en 1959-1960 et possède encore une avenue à son nom à Kinshasa. Baudouin avait aussi accepté, couvert par les gouvernements de l'époque, l'invitation du maréchal Mobutu pour célébrer les dix puis les vingt-cinq ans de l'indépendance du Congo. Depuis 1985, plus aucune présence royale au Congo n'avait été jugée pertinente par les autorités du pays. Si Yves Leterme, le Premier ministre en personne, irait couvrir la visite royale, le gouvernement avait également décidé que le roi ne pourrait prononcer aucun discours, craignant sans doute de conférer trop de lustre à la visite au profit du Chef de l'État congolais en quête de réélection. Ce roi « muet » déçut quelque peu les interlocuteurs congolais mais la présence d'Albert II et de la reine Paola en juin 2010 à Kinshasa était à ce prix.

Fin 2011, la RDC vécut non sans difficultés un processus électoral menant à la réélection de Joseph Kabila à la présidence. La Belgique y contribua par un soutien financier, politique et logistique, un avion de transport C-130 fut par exemple mis à la disposition de la MONUSCO pour l'acheminement de matériel électoral. Le fait que les élections aient pu avoir lieu dans ce vaste pays sans grande expérience en la matière était en soi une performance à saluer même si des irrégularités furent signalées. La Belgique, on le sait, attache une grande importance au respect des principes démocratiques mais elle est aussi capable de pragmatisme. Sans doute convaincue que même sans irrégularités, le résultat des présidentielles aurait été identique, la Belgique œuvra discrètement avec la France à l'apaisement après le scrutin. L'objectif était à la fois d'éviter l'émeute sociale et d'inciter les perdants à jouer leur rôle d'opposition parlementaire « officielle » pour représenter à terme une alternative. Entre 2012 et 2016, le ministre Reynders n'a pas ménagé ses efforts pour soutenir la RDC à la fois afin d'achever le processus électoral et pour lutter contre les rebelles de l'Est en renforçant l'armée congolaise. En 2012, il fut aussi parmi ceux

qui plaidèrent sans hésiter pour la tenue du XIV^{ème} sommet de la Francophonie à Kinshasa tandis que d'autres membres de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) le contestaient ou entretenaient le doute sur leur présence au Congo. En raison des élections communales qui en Belgique coïncidaient avec la fin du sommet, le Premier ministre Elio Di Rupo renonça à se rendre à Kinshasa où la Belgique fut finalement représentée par le ministre des Affaires étrangères et le ministre-président de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Rudy Demotte. Mais le Premier ministre prit soin d'enrober cette décision de manière diplomatique en déclarant dans un communiqué de presse du 14 septembre 2012, soit un mois avant le sommet, qu'à « la lumière des relations historiques et profondes entre la Belgique et le Congo », il estimait « préférable qu'un déplacement au Congo – lorsqu'il pourra être organisé – puisse s'étaler sur plusieurs jours afin de rencontrer les représentants de diverses sensibilités et la société civile et, le cas échéant, de pouvoir se déplacer dans différents endroits du pays »¹⁰. Le président Kabila, dans son discours inaugural du sommet, sans citer ni la Belgique, ni le roi-souverain de l'Etat indépendant du Congo, tint néanmoins à rappeler que la langue française avait pris cours au Congo dès 1886. Et s'il fut battu froid par le président Hollande et critiqué par les Canadiens, l'hôte d'un sommet centré sur le potentiel africain

10 Il était tout de même paradoxal que le Premier ministre, francophone, s'abstienne de faire le voyage à Kinshasa alors que certains de ses prédécesseurs néerlandophones (W. Martens, G. Verhofstadt, Y. Leterme) avaient honoré de leur présence des sommets de la Francophonie. Les défenseurs des Francophones de Bruxelles réunis au sein du parti FDF devenu Défi reprochèrent à Elio Di Rupo d'atténuer le poids de la Belgique au sein de la Francophonie internationale. Charles Michel, qui se rendra lui aux sommets du Sénégal en 2014, de Madagascar en 2016 et de Erevan en Arménie en 2018, ne manquera pas de souligner sa différence par rapport à son prédécesseur. Par ailleurs, à plusieurs reprises, après 2014, des représentants régionaux de la NVA demandèrent que la participation de la Belgique en tant que telle à ces sommets cesse pour être limitée à celle de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce à quoi les Affaires étrangères se refusèrent par principe, pointant l'atout pour l'ensemble du pays d'y être présent, sans dénier la primauté à la Fédération Wallonie-Bruxelles, seule à contribuer financièrement à l'OIF (14 millions d'euros en 2016, par exemple).

pour la Francophonie internationale ne fut pas bousculé par les représentants belges. Tout se déroulait comme si la Belgique fédérale et son entité fédérée francophone entendaient donner sa chance au président congolais. Mais quand il s'avéra que ce dernier rechignait à respecter l'échéance électorale de la fin de l'année 2016 et manigançait la possibilité de se représenter à un troisième mandat en dépit du prescrit constitutionnel, la rupture fut progressivement consommée. Néanmoins, face aux impasses, que ce soit au Congo ou au Burundi voisin, la Belgique s'assura que le processus coercitif ne l'isole pas et que des mesures, souvent ciblées, soient prises au niveau de l'Union européenne. Attribuant à la Belgique un rôle moteur dans la prise de sanctions par l'UE, Kinshasa poursuivit Bruxelles de sa vindicte : fin de la coopération militaire en 2017, fermeture du consulat de la RDC à Anvers, de la maison Schengen à Kinshasa, réduction des vols de *Brussels Airlines* entre les deux pays, etc. Paradoxalement, ce soupçon d'aiguillon des Vingt-huit hypertrophiait le poids diplomatique de notre pays au sein l'UE. Certes la voix de la Belgique compte quand le dossier congolais arrive sur la table du Conseil Affaires étrangères de l'UE, mais d'autres pays font aussi valoir leurs intérêts, en particulier la France et l'Espagne, dans la période récente. En outre, la position des États-Unis influence également les Européens. Or à Washington, Démocrates et Républicains réunis ont témoigné d'une attitude très ferme à l'égard de la « Kabilie » régnant au Congo. En conséquence, l'inauguration fin novembre 2017 de la toute nouvelle ambassade de Belgique, abritant également celle des Pays-Bas et du Luxembourg, s'effectua dans un climat morose, en l'absence d'autorités officielles congolaises de haut niveau. Quant aux résultats de l'élection présidentielle au déroulement contesté du 30 décembre 2018, ils ne furent avalisés par un gouvernement à nouveau en affaires courantes que lorsque l'UE et l'Union africaine, de guerre lasse, consentirent à reconnaître le nouveau président élu, Félix Tshisekedi.

*

En conclusion, les défis du proche avenir pour la diplomatie belge ne manquent pas. Il faut d'abord continuer à rassurer les partenaires sur la capacité du pays à juguler ses différends communautaires centrifuges souvent peu lisibles par l'étranger. Une certaine crédibilité sur la scène internationale est à ce prix. Il en est de même des capacités militaires à maintenir à un niveau quantitatif et qualitatif suffisant pour assumer des opérations de paix et justifier une présence au Conseil de sécurité en 2019-2020. Au sein de l'UE, la recherche d'alliances nouvelles est nécessaire pour procéder à des avancées ponctuelles et compenser le Brexit. La perspective des États-Unis d'Europe, stade ultime de l'intégration communautaire imaginée jadis à Bruxelles, tient de l'onirisme : l'heure est à la relance pragmatique. Quant à la politique africaine, elle ne sera un succès que si les populations locales tirent bénéfice de la coopération avec la Belgique, ce qui suppose un *modus vivendi* compatible avec le régime issu du renouvellement électoral de fin 2018. Enfin, il s'agira de s'interroger à l'avenir sur l'équilibre à trouver entre les raisons internes de s'opposer à un partenaire au niveau international, comme ce fut le cas avec l'Espagne et le Canada, les bénéfices à en tirer et le surcroît de difficultés que cela risque d'engendrer pour rétablir et stabiliser une relation ainsi perturbée.

