

PPM : l'aventure belgo-congolaise

PASCAL LAUREYS

Officier d'infanterie para-commando et actuel commandant de la division sécurité du Service général du renseignement et de la sécurité, le colonel breveté d'état-major Pascal Laureys a participé à plusieurs missions en Afrique avant d'être impliqué dans de nombreuses activités du Programme de partenariat militaire (PPM) en République démocratique du Congo, de 2003 à 2010. À ce titre, il vous en livre sa perception.

Er bestaat een lange traditie in de militaire samenwerking tussen de Democratische Republiek Congo en België. Na de opschorting van het partnerschap in 1990 start in 2003 een partnerschap volgens de nieuwe formule, het Programma van Militair Partnerschap. Wat houdt dit in en welke zijn de uitdagingen die het programma moet opnemen? De auteur geeft hier zijn gevoel weer op basis van zijn ervaring en maakt een volledig transparante balans op. Inderdaad, ook al bevat het partnerschap zeker sterke punten, men kan er niet omheen dat er evenveel zwakke punten zijn. Indien er zich ontegensprekelijk buitenkansen aanbieden, is dit samenwerkingsverband ook blootgesteld aan bepaalde risico's. Het artikel eindigt met een positieve noot door de toekomst-mogelijkheden te schetsen.

Au lendemain de l'indépendance du Congo débute une première période de collaboration entre les forces armées belges et congolaises. Celle-ci prendra différentes formes et ampleurs, au gré des périodes de crise et de réchauffement qui caractériseront les relations entre la Belgique et son ancienne colonie. Des incidents sur le campus de l'université de Lubumbashi, en 1990, mettront un terme à ce qui s'appelle alors la Coopération technique militaire. À ce moment, quelque 85 coopérants militaires étaient encore impliqués dans six projets, essentiellement tournés vers la formation et les conseils dispensés aux cadres.

Il faudra attendre mi-2003 et la mise sur pied d'un gouvernement d'union nationale et de transition, présidé par Joseph Kabila, pour que la Belgique envisage de reprendre une collaboration sur le plan militaire. Le gouvernement belge y voit un moyen de consolider le processus de démocratisation congolaise au travers de la réforme du secteur de la sécurité. En outre, cela lui offre une opportunité d'entraîner ses troupes en milieu tropical et d'y pérenniser une expertise reconnue internationalement. Après différents entretiens entre autorités belges et congolaises naît l'idée d'élaborer un Programme de partenariat militaire (PPM). Ce programme se veut une rupture avec le concept de la coopération technique pratiquée précédemment. Les leitmotivs en sont : pragmatisme, actions concrètes définies en concertation dans le cadre d'un réel partenariat, mises en œuvre rapidement et orientées vers le court, voire moyen terme. Ses champs d'action prioritaires seront axés sur la mise sur pied d'unités opérationnelles et la formation des cadres, ainsi que sur un soutien logistique et un appui à la construction. À cela, il faut encore ajouter des projets de moindre ampleur comme l'éducation à la citoyenneté et au SIDA ou l'appui aux anciens combattants de la Force publique. En outre, l'ensemble sera régulièrement évalué en collaboration avec nos partenaires congolais.

FACE À DES DÉFIS COLOSSAUX

La reconstruction des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) s'avère d'emblée être une tâche titanesque tant les défis à relever sont nombreux, aussi bien du côté belge que congolais. En Belgique, d'aucuns jugent peu judicieux l'envoi de militaires belges dans une ancienne colonie après l'assassinat de dix commandos au Rwanda, en avril 1994. En effet, la sécurité n'est toujours pas restaurée en République démocratique du Congo (RDC) et de nombreuses « forces négatives » sévissent encore dans l'est du pays. De plus, l'immensité du territoire congolais et l'état déplorable de ses moyens de communication transforment l'appui logistique en un véritable casse-tête. Le choix de Kisangani comme emplacement pour la première mission, la formation de la 1^{re} brigade intégrée, ne fait d'ailleurs qu'attiser les objections des plus réticents. En effet, cette ville est distante de plus de 1 200 km à vol d'oiseau de Kinshasa et se trouve à la fracture entre les trois grandes factions rivales, point de tensions extrêmes.

Dès lors, le respect des recommandations de la commission parlementaire sur le Rwanda aura un impact sur les moyens en personnel et matériel du contingent d'instructeurs. En outre, la présence militaire belge en Afrique s'étant faite plus



© Membres de la mission

rare, l'expérience acquise lors d'une longue période de coopération avait été en grande partie perdue. Il fallait donc en redécouvrir de nombreux aspects. C'est pourtant ce savoir-faire qui avait permis d'asseoir notre pays à la table des experts du sous-continent africain. Parallèlement à cette perte de connaissance, les forces armées belges avaient, depuis la fin de la guerre froide, entamé une série de restructurations en profondeur, de sorte que la réduction constante des moyens tant en personnel et matériel que financiers obligeait le commandement à rechercher en permanence le meilleur rapport « coût-efficacité ».

Mais, ces difficultés peuvent sembler bien insignifiantes au regard des défis gigantesques auxquels sont confrontées les FARDC.

La mise en place du gouvernement de transition, le 30 juin 2003, fige la situation militaire, sauf dans l'Ituri, et laisse sur le terrain des milliers de combattants, toutes factions confondues. Le premier défi des autorités congolaises consiste donc à recenser et intégrer au sein d'une armée républicaine ces militaires provenant d'une multitude d'horizons différents et qui se sont opposés jusqu'alors. Ils ont de surcroît bénéficié de formations diverses, certains sortant d'académies militaires traditionnelles, d'autres ayant été formés sur le tas, en français, en anglais, voire en portugais. Viennent encore s'y ajouter les différences inhérentes à l'armée congolaise, telles que les ethnies, croyances et langues locales.

Ces tâches sont d'autant plus ardues qu'il n'existe pas encore, à ce moment, de véritable concept global de restructuration des forces armées. Ce n'est que plus tard, après des audits, évaluations et la mise sur pied d'une table ronde, qu'un premier véritable plan sera établi par les autorités congolaises en collaboration avec leurs partenaires, dont la Belgique.

À ces difficultés s'ajoute le manque de moyens matériels et financiers. Seul un fonds de ménage est partiellement alloué pour la nourriture et doit en plus combler l'absence des autres fonds de fonctionnement. Plus aucune infrastructure digne de ce nom n'est encore en état d'accueillir les troupes dans des conditions décentes.

En outre, les militaires sont mal payés, de manière insuffisante et irrégulière. À ceci, il faut trouver de multiples explications. La première est liée à l'identification des bénéficiaires, d'où l'importance du recensement. Ensuite, la chaîne et le mode de paiement posent quelques problèmes. La solde est d'abord versée dans la région militaire où le soldat est censé se trouver. Elle est ensuite remise « de la main à la main » par le commandant et non versée sur un compte en banque, avec toutes les dérives que cela peut entraîner. La première tâche de la mission de l'Union européenne pour la réforme du secteur de sécurité, l'EUSEC, aura d'ailleurs été de mettre sur pied une chaîne de paiement indépendante de celle du commandement. Enfin, comme à l'époque de la Force publique, il ne s'agit pas d'un salaire, mais plutôt du solde de ce qui n'est pas pris en charge par les



pouvoirs publics. En effet, ce système prévoit que l'État supporte les coûts de logement, de nourriture, de soins de santé, de transport ou d'éducation des enfants. Malheureusement, dans les faits, les militaires se voient contraints de financer l'ensemble de ces services avec leur maigre traitement. Ceci les oblige souvent à exercer des activités complémentaires ou à trouver d'autres moyens de subsistance, parfois au détriment de la population locale qu'ils devraient pourtant protéger.

Un des plus gros défis consiste d'ailleurs à améliorer la réputation, parfois désastreuse, des FARDC. En effet, au lieu d'apporter une solution aux problèmes d'insécurité, les soldats en sont souvent une des causes principales. Les instructeurs n'auront dès lors de cesse de leur inculquer les règles de comportement et le droit des conflits armés comme dans toutes les armées dignes de ce nom.

Enfin, à toutes ces difficultés vient s'ajouter l'habitude des troupes congolaises de vivre et de se déplacer avec leur famille. En l'absence de séparation entre la zone de travail et la zone de vie, le commandant doit prendre en compte tant les problèmes du soldat que de sa famille, ce qui rend sa tâche d'autant plus complexe.

UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Depuis la création du PPM avec la RDC, de nombreuses actions ont été menées à bien. Plusieurs unités opérationnelles ont déjà été mises sur pied un peu partout sur le territoire : deux brigades intégrées, deux bataillons de réaction rapide et un bataillon de génie de franchissement. L'accent a également été mis sur la formation de cadres aux techniques d'état-major ou aux techniques de génie de construction. La majorité de ces réalisations ont fait l'objet d'évaluations régulières, très précieuses pour l'établissement du plan stratégique de restructuration des FARDC et des activités futures du PPM. Il convient d'y ajouter de nombreuses formations dispensées aux stagiaires congolais en Belgique.

Le principal atout du PPM réside dans le pragmatisme avec lequel il est réalisé, orienté vers des actions concrètes, réalisables à court terme. La logique aurait voulu que l'on se concentre sur la formation des cadres et des écoles d'armes, plutôt que sur les unités opérationnelles. Toutefois, la sécurisation à brève échéance du processus électoral de 2006 a dicté l'urgence de créer dix-huit brigades intégrant des militaires de toutes factions. La participation de la Défense belge à cet objectif ambitieux a ainsi permis de confirmer l'expertise de nos militaires. C'est ce même sens pratique qui nous a poussés à nous adapter

après chaque mission. Si, au début, nous avons pris à notre charge le regroupement des militaires congolais désignés pour suivre l'instruction, leur logement, leur nourriture et une partie de leur équipement, il n'en fut plus de même par la suite. D'un encadrement complet, nous sommes progressivement passés au concept «*train the trainer*» en formant des instructeurs congolais capables d'assurer la formation de leur personnel. En outre, au fil du temps, le programme s'est inscrit dans le plan stratégique développé par les autorités congolaises. Nous contribuons ainsi au pilier «dissuasion» avec la mise sur pied d'unités opérationnelles, au pilier «reconstruction» avec la formation de spécialistes du génie et au pilier «excellence» avec l'instruction de cadres et de militaires respectueux des droits de l'homme. De surcroît, la Défense belge a su créer à Kindu une véritable synergie avec le SPF Affaires étrangères et la Direction générale de la Coopération au développement, qui ont financé la réfection d'un ancien camp de la Force publique et la construction de logements pour les familles des militaires. Ces travaux sont réalisés par les géniaux congolais formés dans le cadre du PPM.

Mais, le partenariat ne présente pas que des points forts. Au début, les actions n'ont visé que le trop court terme, sans réel suivi, en l'absence d'un plan global commun à long terme. Ceci est d'autant plus regrettable que les capacités de la Défense belge sont limitées et que les moyens congolais ont toujours été restreints au minimum acceptable. La reprise progressive des compétences logistiques par les FARDC n'en a par ailleurs que plus compliqué leur tâche. Cependant, l'étroitesse des budgets belges aura fait prendre conscience de la nécessité de mettre en commun les moyens des différents acteurs concernés. Dans ce cadre, nous avons peut-être raté une occasion d'assurer une meilleure synergie avec d'autres partenaires internationaux. Nous pouvons, en effet, déplorer que les pays contributeurs à la réforme du secteur de sécurité développent leurs propres initiatives, sans réellement tenir compte des actions des autres. Une meilleure coopération avec l'EUSEC aurait probablement permis de rendre notre programme encore plus efficace et mieux ciblé.

Ceci ne doit cependant pas occulter toutes les opportunités que le partenariat nous a offertes. Il nous a d'abord permis de maintenir et de développer l'expertise qui a fait notre renommée. De plus, la Belgique a réussi grâce à ces actions à conforter sa position au sein des acteurs majeurs de la stabilité de la région des Grands Lacs. Enfin, il faut souligner le rapport «coût – efficacité» très intéressant au vu du peu de moyens affectés au PPM, en comparaison avec les normes d'encadrement dans nos centres d'instruction ou dans le cadre de l'OMLT en Afghanistan.

Mais tous ces efforts pourraient être annihilés si la volonté de poursuivre le partenariat n'y était plus. Tout ce qui a été réalisé jusqu'à présent n'aurait alors servi à rien, ayant entraîné une dépense d'énergie et d'argent inutile. Le risque est d'autant plus réel que les autorités congolaises peinent souvent à débloquer les fonds nécessaires pour remplir les conditions préalables à la poursuite des activités dans les délais impartis. La réforme du secteur de sécurité est une tâche immense, un large cours d'eau à franchir et il serait dommageable d'abandonner la traversée au milieu du gué. Si les moyens alloués venaient à faire défaut et qu'un terme était mis au partenariat, il s'en suivrait pour la Belgique une perte inéluctable de savoir-faire, de connaissances et, plus grave que tout, de crédibilité et d'influence dans la région.

PERSPECTIVES

Nous n'en sommes cependant pas encore là. Depuis sa mise sur pied, le PPM peut s'enorgueillir d'avoir abattu un travail considérable et obtenu des résultats indiscutables, unanimement appréciés. Mais, son avenir reste incertain. Toutefois, du côté belge, il est encourageant de constater que, dans leur déclaration gouvernementale, les partenaires de la majorité accordent un intérêt tout particulier à la promotion de la diplomatie dans la région des Grands Lacs et considèrent qu'un volet important des opérations doit être consacré à la





poursuite des partenariats militaires en Afrique, « afin d'y soutenir sur place la réforme du secteur de sécurité et œuvrer à la création d'une armée nationale professionnelle, qui sera en mesure de respecter sa population et les droits de l'homme ». Car, n'oublions pas que la Défense belge n'est pas le seul bénéficiaire du partenariat. Gageons que les autorités congolaises continueront, malgré leurs énormes difficultés, à poursuivre leurs efforts, souvent laborieux, pour allouer les moyens indispensables au succès de nos actions communes.

La formule actuelle du partenariat n'est probablement pas la meilleure, mais elle reste la plus réaliste dans le contexte actuel. Le PPM est certainement perfectible et devra continuer à s'adapter aux enseignements tirés des expériences précédentes. Pour une plus grande efficacité, il est indispensable de disposer d'un plan global à plus long terme. Son objectif final devrait être la capacité des cadres et instructeurs congolais à former des unités opérationnelles qui puissent assurer la sécurité et l'intégrité du territoire national. Un pas en ce sens vient d'ailleurs d'être franchi avec l'appui au démarrage de l'académie militaire de Kananga. En attendant, les succès engrangés jusqu'à présent ne peuvent que nous encourager à poursuivre sur notre lancée.

□

Mots clés : PPM (Programme de partenariat militaire) – FARDC (Forces armées de la RDC) – *Defence Diplomacy*.