

LE PARTENARIAT MILITAIRE ENTRE LA BELGIQUE ET LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (RDC) : PORTER DE L'EAU À LA MER OU FAIRE LA DIFFÉRENCE

Stijn MERGEAY



© BE Defence

Als eerste blanke een ‘derde cyclus’ volgen in Kinshasa was een uiterst leerrijke ervaring waarbij eveneens een masterthesis geschreven moest worden. Ik koos ervoor om de voorwaarden te onderzoeken die zouden kunnen leiden tot een verdieping van het militaire partnerschap tussen de RDC en België. Een vaststelling daarbij is dat er wel degelijk wederzijdse belangen zijn om dit partnerschap te verdiepen en dat er veel nuttige lessen getrokken kunnen worden uit eerdere vormen van militaire samenwerking in de RDC en elders. Op basis van deze bevindingen hebben we verscheidene voorwaarden vastgelegd waaraan een toekomstig partnerschap moet voldoen. Gelet op de huidige ontwikkelingen in het oosten van de RDC is het dus dringend tijd dat België zijn keuze maakt: wezenlijk iets willen veranderen of verder water naar de zee blijven dragen.

Le lieutenant-colonel breveté d'état-major Stijn MERGEAY a été recruté sur diplôme (sciences politiques) en 2003. Membre de l'unité du génie para-commando puis du Special Forces Group (SFGp), il a effectué de multiples opérations dans le monde entier. Il a aussi eu l'occasion de suivre le troisième cycle dispensé par l'École de guerre de Kinshasa (EGK) en RDC avant de revenir suivre son équivalent belge : le Cours supérieur d'état major (CSEM). Actuellement, il travaille au sein du Special Operations Command (SOCOM).

Suivre une année scolaire comme stagiaire à l'EGK – une année équivalente à notre « troisième cycle » mais malheureusement pas reconnue comme telle – était une aventure enrichissante et inoubliable. Surtout si l'on considère que j'étais le premier « blanc » à suivre cette formation. Lors de cette année d'étude, la rédaction d'un mémoire universitaire, en collaboration avec l'université de Kinshasa (UNIKIN), était obligatoire pour obtenir un diplôme de master II en sciences géostratégiques. Ainsi, j'ai choisi d'examiner les conditions permettant d'approfondir le partenariat militaire existant entre la RDC et la Belgique. À l'origine de ce choix, mon étonnement face au fait que, malgré plusieurs décennies de partenariat militaire belgo-congolais, la RDC ne bénéficie toujours pas d'une situation sécuritaire stable. Se pose alors la question de savoir si cette relation, sur le plan sécuritaire, a atteint ses objectifs et profité équitablement aux deux parties.



© BE Defence

Un exercice de planification opérationnelle à l'école de guerre de Kinshasa

En effet, la dégradation de la situation sécuritaire dans l'est de la RDC persiste depuis plusieurs décennies et déstabilise toute la région des Grands Lacs (RGL). Un des pires moments remonte à la chute des villes de Goma et Bukavu, tombées fin janvier 2025 aux mains des rebelles du M23 – soutenu par le Rwanda –, et ce malgré des partenariats militaires noués par la RDC avec plusieurs pays, dont la Belgique. Face à l'incapacité actuelle de la RDC, mais aussi de la communauté internationale, à apporter des solutions durables à cette crise, chaque projet de soutien et d'appui au pays mérite une attention particulière.

ANALYSE ACADÉMIQUE DU PARTENARIAT MILITAIRE BELGO-CONGOLAIS

Dès lors, il existe un réel intérêt à examiner ces partenariats militaires, qui ont le potentiel de contribuer à une solution durable à cette situation pénible touchant quotidiennement des millions de personnes et ayant déjà coûté la vie à plusieurs millions d'entre elles au cours des trois dernières décennies. Au-delà de cette catastrophe sécuritaire, humanitaire et sociale, des enjeux économiques majeurs attirent également l'attention du monde entier sur cette région. L'abondance de

ses richesses naturelles et leur impact sur la transition énergétique actuelle ravivent plus particulièrement l'intérêt international autour d'une paix durable pour la région dans les plus brefs délais. Cela permettrait à la RDC de reprendre le contrôle de ses propres matières premières et d'en tirer profit à travers des échanges économiques avec des pays étrangers.

L'approfondissement du partenariat militaire entre la RDC et son ancien colonisateur, la Belgique, reste pourtant un sujet très sensible. De la relation difficile et complexe entre les deux pays, marquée par plus de 140 ans d'histoire commune, subsiste de part et d'autre un sentiment de non accomplissement. Un approfondissement de ce partenariat, notamment sur le plan sécuritaire et militaire, pourrait par conséquent contribuer à une évolution positive de leur relation, à une réconciliation avec le passé et à une vision plus ouverte de l'avenir. Ce sujet présente dès lors un intérêt particulier pour les dirigeants militaires et politiques des deux pays, en vue de les mener vers une relation plus mature, stable et mutuellement bénéfique.

Il convient, dans un premier temps, d'établir si la Belgique et la RDC partagent des intérêts communs qui nécessitent et justifient un approfondissement de leur partenariat actuel. Il importe donc d'évacuer les éléments subjectifs du débat afin de ne retenir qu'un argumentaire objectif. Cette analyse prend également en compte les intérêts des acteurs externes qui sont indissociablement liés aux deux pays. On élargit ainsi le champ afin de mieux répondre à la question fondamentale : un approfondissement du partenariat est-il réellement nécessaire ? Une fois identifiés ces intérêts et la nécessité de l'approfondissement du partenariat, il reste à analyser la manière dont le partenariat a été conçu dans le passé et se déroule à l'heure actuelle, afin de déterminer les erreurs à éviter dans un futur approfondissement. En effet, il est important de tirer des enseignements des retours d'expérience (RETEX) de notre histoire et, par conséquent, de considérer cet aspect comme un élément clé de ladite analyse.

Dans un second temps, une analyse comparative avec un cas de partenariat militaire réussi en dehors de la RDC, en l'occurrence notre partenariat avec le Niger, m'a également permis d'étayer plus solidement mes recommandations. Par ailleurs, un approfondissement du partenariat militaire ne peut pas être déconnecté des autres niveaux de coopération et des intérêts associés. Ainsi, l'aspect militaire est incorporé dans une approche globale, afin de formuler des recommandations nuancées et encadrées. Cela nous amène à la conclusion que le débat actuel gagnerait à s'appuyer sur une esquisse assez élaborée des différentes options d'approfondissement du partenariat militaire. Cette analyse peut par conséquent contribuer aux négociations entre les deux pays et faciliter le processus décisionnel des dirigeants belges et congolais.

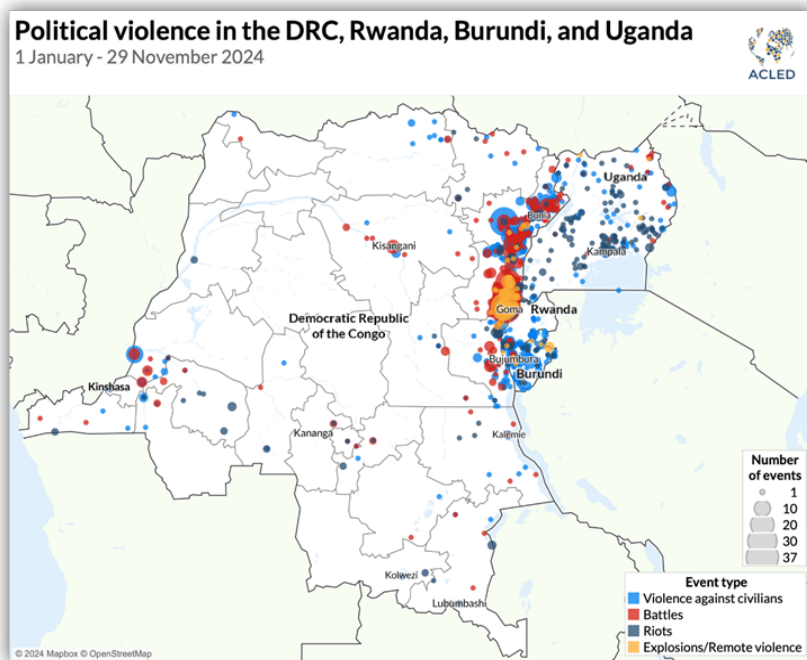
CONSTAT : DES INTÉRÊTS MUTUELS BIEN PRÉSENTS

La relation militaire entre la Belgique et la RDC est le fruit d'une longue histoire marquée par des liens ambigus, à la fois denses et fragiles, empreints d'un passé colonial difficile, mais aussi porteurs d'opportunités futures. Si cette coopération bilatérale a connu des hauts et des bas, elle conserve aujourd'hui une pertinence stratégique incontestable. Alors que l'instabilité persiste à l'est de la RDC, menaçant la cohésion de l'État et la stabilité de toute la RGL, nos deux pays ont tout intérêt à redéfinir leur partenariat militaire sur des bases nouvelles : celles de la clarté des intérêts, de la responsabilité mutuelle et de l'adaptation aux réalités congolaises.

Les intérêts de la Belgique se situent notamment sur le plan diplomatique, où elle peut mettre à profit son expertise acquise à l'international. Cela lui permet de se positionner comme médiateur impartial et fer de lance de l'Union européenne (UE) en RDC. D'un point de vue sécuritaire, la Belgique possède également des intérêts indéniables, avec une attention particulière pour la protection des expatriés belges et d'autres ressortissants occidentaux présents en RDC. De plus, son expertise en matière de renseignements dans la RGL constitue un véritable atout, fortement sollicité par ses partenaires. Par ailleurs, et bien que leurs intérêts économiques

y soient actuellement limités, les États-Unis (USA) pourraient, étant donné leur transition énergétique et leur position géostratégique actuelle, rapidement modifier cette donne, notamment dans le cadre de l'autonomie stratégique de l'UE et de son modèle socioéconomique aujourd'hui sous pression.

La Belgique doit aussi tenir compte des intérêts des puissances mondiales dans la RGL et jouer un rôle dans la protection des intérêts de l'UE en soutenant son discours stratégique. Elle s'oppose donc à l'influence et au modèle économique promu par la Chine et la Russie dans la région. Une RDC stabilisée permettrait également à la Belgique de recentrer son attention et ses investissements vers d'autres régions géostratégiques prioritaires, telles que l'Europe, le Moyen-Orient et le nord de l'Afrique.



Malgré une multitude de partenariats militaires, la RDC est la proie des conflits, notamment à l'est du pays¹

¹ « In the Great Lakes region, lasting peace remains elusive between armed groups with international ties, » Armed Conflict Location & Event Data (ACLED), 12 décembre 2024, <https://acleddata.com/conflict-watchlist-2025/great-lakes>.

La RDC, de son côté, pourrait effectivement bénéficier d'un partenariat militaire approfondi, car elle fait face à une multitude de menaces internes et externes. Le pays manque de revenus pour financer son fonctionnement et favoriser l'essor des Forces armées de la RDC (FARDC), actuellement limitées dans leur capacité à répondre aux défis sécuritaires. Ainsi, les besoins des FARDC sont divers et couvrent plusieurs domaines tels que :

- l'efficacité opérationnelle des unités déployées, qui doivent s'adapter aux nouvelles formes de guerre grâce à une doctrine, une stratégie et une organisation adéquates et un modèle de leadership performant ;
- l'acquisition et la gestion efficace de l'équipement et de l'infrastructure ;
- la gestion qualitative du personnel, etc.

Bien que la solution doive provenir des Congolais eux-mêmes, le pays a tout intérêt à s'engager à court terme avec un partenaire véritablement désireux de faire la différence et de l'aider à renforcer sa position économique, son autonomie stratégique et diplomatique, sa gouvernance et sa situation sécuritaire. Cependant, des doutes subsistent du côté congolais quant à la pertinence de la Belgique dans ce rôle, la RDC semblant davantage rechercher l'appui et le soutien d'une puissance de niveau mondial².

Des pays tiers, qu'ils soient occidentaux ou non, exercent de surcroît une influence sur le partenariat belgo-congolais. La France, tout d'abord, elle-même membre de l'UE et de l'OTAN comme la Belgique, a récemment renouvelé son intérêt pour la RDC à la suite des difficultés rencontrées dans ses propres anciennes colonies en Afrique. Les États-Unis, quant à eux, manifestent un intérêt plus modéré pour la RDC, mais sont engagés dans une compétition d'influence avec la Chine et la Russie partout en Afrique. La Russie, qui s'appuie sur des sociétés militaires privées (SMP) partout en Afrique pour atteindre ses objectifs, entretient

² Les USA ont, par exemple, récemment pris l'initiative de négociations directes entre la RDC et le Rwanda pour trouver un accord de paix. La Belgique a, quant à elle, manqué de poids dans le passé pour une telle entreprise.

depuis 25 ans un partenariat sur papier avec la RDC, qui ne s'est pourtant jamais concrétisé dans la pratique. De son côté, la Chine déploie en RDC – comme ailleurs en Afrique – un modèle économique qui rend les modèles occidentaux difficilement compétitifs. Sa coopération militaire avec la RDC reste toutefois relativement modeste par rapport à ses intérêts économiques.



© Image conçue par Microsoft Copilot le 11 août 2025.

L'Europe risque de perdre son influence en Afrique, y compris en RDC, au profit des grandes puissances

L'analyse du partenariat militaire historique entre la Belgique et la RDC, ainsi que la comparaison avec le partenariat Belgique-Niger, nous fournissent des éléments supplémentaires pour formuler des recommandations sous la forme d'une esquisse de partenariat futur. Nous avons ainsi déterminé que ce partenariat doit s'appuyer sur une stratégie élaborée avec des objectifs clairs et se dérouler selon une approche globale. Aussi, si le partenariat reste bilatéral, il est nécessaire que les efforts des autres partenaires de la RDC soient bien alignés, synchronisés et contribuent à atteindre l'état final recherché. Il demeure également crucial de veiller à ce que l'empreinte de la Belgique reste limitée, compte tenu des sensibilités liées à son passé colonial, et d'assurer une pleine appropriation locale du partenariat.

Le concept de leadership en RDC est par ailleurs inefficace et empêche d'obtenir de meilleurs résultats. Les troupes congolaises formées et entraînées ne sont pas non plus accompagnées sur le terrain par les Belges lors des opérations, ce qui entraîne une usure et réduit la rentabilité des efforts consentis dans le cadre de ce partenariat. De plus, le soutien logistique, médical, appui-feu et de renseignement aux troupes est peu performant, avec des conséquences désastreuses lors des opérations. L'exemple du Niger nous a permis de retenir que les centres de formation jouent un rôle clé dans la stratégie de localisation³. En outre, la mise en place d'un plan clair avec une stratégie de sortie pour le partenaire, une empreinte sociétale légère, des coûts financiers réduits, une approche globale et un modèle de leadership adapté sont des ingrédients essentiels au succès de ce partenariat. Les partenaires doivent également faire preuve de leur sincérité et de leur bonne foi, et surtout véritablement mettre leur « skin in the game »⁴. Le cas du Niger nous a toutefois montré que l'approfondissement d'un partenariat militaire avec un pays fragile n'est pas si évident pour un pays occidental, et que les investissements consentis n'offrent aucune garantie de résultat.

UNE ESQUISSE DE PARTENARIAT : APPORTER DE L'EAU À LA MER OU FAIRE LA DIFFÉRENCE ?

Un partenariat militaire entre la Belgique et la RDC n'a de sens que s'il s'inscrit dans une approche globale et s'aligne sur un objectif politique : renforcer la résilience adaptative de la RDC, condition sine qua non pour que ce partenariat s'avère gagnant-gagnant pour les deux pays, même si chacun a évidemment ses propres objectifs, liés à des intérêts distincts. D'une part, la Belgique doit assumer un rôle moteur au sein de l'UE dans ce projet et avoir la conviction de faire la différence. D'autre part, on attend de la RDC qu'elle accepte le modèle économique

³ Pour plus de détails sur le concept de la stratégie de localisation et sur le minimalisme, voir le travail publié par un équipier du SF Gp, Pierre Dehaene, « The localization strategy: complexity to adaptive resilience », Small Wars Journal, 4 juin 2021, <https://smallwarsjournal.com/2021/04/06/localization-strategy-complexity-adaptive-resilience/>.

⁴ Littéralement : « mettre sa peau dans le jeu ». Une expression dénotant un engagement total, le cas échéant en prenant des risques. Voir Nassim Nicholas Taleb, *Skin in the game: hidden asymmetries in daily life* (New York : Random House, 2018).

européen – à l’opposé du modèle chinois – fondé sur le libre marché et la bonne gouvernance, ce qui permettrait au pays d’obtenir des ressources financières qu’il pourrait directement investir dans sa sécurité interne. La Belgique et les autres pays occidentaux, comme la France, seront en outre obligés de mieux coordonner leurs partenariats militaires distincts et coopérer sur le terrain afin de représenter pour la RDC un ensemble de partenaires puissants et fiables, capables d’apporter une réelle plus-value par rapport aux autres options qui s’offrent à elle.

Ainsi, la Belgique et la RDC seront amenées à utiliser, chacune de leur côté, une multitude de moyens pour atteindre leurs objectifs dans une approche globale. La Belgique devra se doter d’un plan clair et d’une stratégie élaborée pour convaincre son parlement et son opinion publique de libérer des ressources financières nécessaires à l’approfondissement du partenariat. Elle sera aussi obligée de coordonner et de synchroniser ses efforts avec d’autres acteurs, que le partenariat s’inscrive dans un contexte bilatéral ou multilatéral. De son côté, la RDC est appelée à investir et progresser dans l’ensemble des domaines, selon une approche globale, afin d’atteindre ses objectifs. Elle doit adopter un plan de réforme solide du secteur de la sécurité (RSS), incluant le partenariat militaire, et être convaincue que seule une solution diplomatique peut offrir sur le long terme une paix durable et la stabilité dans ses provinces de l’est. Le renforcement des FARDC constitue dès lors un moyen de renforcer sa position autour de la table des négociations.

Le volet militaire de cette RSS doit dès lors évoluer en synergie avec les autres domaines non militaires, tels que la gouvernance, la socio-économie et le volet non militaire de la RSS. Par conséquent, l’approfondissement d’un partenariat sur le plan militaire sans progrès dans d’autres domaines ne sera ni efficace ni efficient, et ne doit donc pas être envisagé. Ceci implique qu’un effort au niveau de la Défense belge doit obligatoirement aller de pair avec des efforts supplémentaires de la part d’autres départements : diplomatie, développement, commerce extérieur, etc., faute de quoi la Belgique risque de continuer à remplir le tonneau des Danaïdes sans atteindre l’effet final recherché, c’est-à-dire une résilience adaptative de la RDC.

Il est impératif que l'effet militaire final recherché soit bien déterminé : améliorer la résilience adaptative des FARDC par un renforcement de leurs capacités en vue de leur permettre de stabiliser et de sécuriser leur pays. En outre, des FARDC résilientes sont aussi indispensables pour ouvrir la voie au progrès, au développement et à un climat économique favorable en RDC. Ces facteurs facilitent les investissements étrangers et permettent d'adopter un modèle économique attractif pour les pays occidentaux. Pour atteindre ces objectifs militaires, plusieurs moyens devront être utilisés. Les diverses capacités exigées sont en effet présentes au sein de la Défense belge, mais leur utilisation doit respecter plusieurs principes.

En premier lieu, le soutien de la Belgique doit se situer principalement sur le plan intellectuel et non sur le plan matériel. Il est en outre nécessaire d'appliquer une solution minimaliste, de maintenir une empreinte légère et d'assurer l'appropriation locale, ce qui réduit aussi les coûts financiers du partenariat. Le développement d'un plan et d'une stratégie détaillés pour ce partenariat est donc indispensable, et doit inclure également une stratégie de sortie des Belges. Enfin, les moyens militaires belges étant limités et requis dans des théâtres géostratégiques prioritaires, une limitation dans le temps des efforts de la Belgique en RDC s'impose.

À la suite de l'analyse des différents domaines de coopération, un approfondissement du partenariat militaire belgo-congolais pourrait s'appliquer selon quatre axes principaux : le leadership, les conditions-cadres, les capacités opérationnelles multi-domaines et les capacités opérationnelles hybrides. Ce dernier axe des capacités opérationnelles hybrides concerne le développement des capacités sensibles telles que le renseignement, les opérations d'influence, les opérations spéciales, le cyber, etc. Cependant, compte tenu de la sensibilité du sujet et de l'instabilité de la démocratie en RDC, la Belgique devra veiller à ce que ces capacités ne soient pas utilisées dans le futur contre ses propres intérêts. Ainsi, une coopération sur cet axe ne serait qu'une option lorsque les deux pays auront consolidé leur niveau de confiance mutuelle tout au long de la progression du partenariat sur d'autres axes identifiés.

Tout d'abord, il est primordial que le modèle de leadership existant soit adapté et appliqué dans toutes les phases de formation. En outre, un soutien peut également être envisagé sur le plan doctrinal. Ensuite, concernant les conditions-cadres, il convient d'envisager une amélioration de la gestion et de la situation du personnel des FARDC et de leurs familles. À travers une coopération sur le plan médical et la protection contre les catastrophes, les FARDC doivent se réconcilier à nouveau avec la population congolaise. Sur le moyen terme, l'industrie militaire peut se développer en suivant le système de production sous licence, dans le cadre duquel les entreprises congolaises obtiennent le droit de produire de l'équipement occidental sur place avec l'assistance technique des entreprises qui possèdent le brevet original.

Ensuite, les capacités opérationnelles multi-domaines – ou conventionnelles classiques – peuvent se développer en suivant quelques principes. Les groupements tactiques sont en effet les pièces maîtresses de la coopération et sont développés selon le principe de la « tache d'huile ». Il s'agit de se focaliser sur la création d'un premier groupement tactique en assurant son appui et soutien direct performant, qui pourrait servir d'exemple pour le reste de l'armée, avant de progresser vers le développement des autres unités. Il est également indispensable, à travers une cellule de fusion qui comprendrait des officiers de liaison et de coordination, de synchroniser les efforts entre la RDC et la Belgique, mais également avec d'autres partenaires impliqués.

La Belgique doit démontrer sa volonté de jouer *skin in the game* lors des opérations, ce qui est indispensable pour obtenir des résultats durables et protéger les investissements. Une révision de la politique belge concernant des opérations militaires dans ses anciennes colonies, à l'instar des recommandations de la commission Rwanda⁵ il y a 30 ans, est donc indispensable. Enfin, compte tenu de la sensibilité du sujet, développer des capacités opérationnelles hybrides, telles que le renseignement, les opérations d'influence, les opérations spéciales, le cyber, etc., ne deviendrait envisageable qu'une fois un climat de confiance renforcée établi entre les deux pays à travers le partenariat dans d'autres domaines.

⁵ Sénat de Belgique, Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, 6 décembre 1997.



Des décennies de partenariat militaire entre la Belgique et la RDC, n'ont pas pu améliorer la situation au front, notamment parce que ces initiatives restaient limitées à la phase d'entraînement – et non d'accompagnement –, bien éloignée du théâtre opérationnel au front.⁶

En mettant en œuvre cette esquisse de partenariat militaire approfondi, la Belgique pourrait faire la différence dans la RGL en choisissant clairement le côté de la RDC dans son conflit régional avec une autre ancienne colonie, le Rwanda⁷. Cependant, la Belgique et la RDC doivent d'abord décider si leurs intérêts mutuels sont compatibles avec un approfondissement du partenariat. Une fois les conditions acceptées, les pays doivent parvenir à un accord concernant le contenu basé sur cette esquisse qui pourrait servir de base pour de futures discussions. La Belgique et la RDC disposeront alors d'une grande flexibilité dans le choix des moyens et des méthodes pour atteindre les objectifs. Néanmoins, pour faire effectivement la différence et

⁶ <https://beldefnews.mil.be/fin-de-la-premiere-phase-de-la-mission-a-kindu-congo/?lang=fr>, propriété intellectuelle de Gaétan Ardenne–DG Stratcom.

⁷ Ce qui est de facto devenu une réalité depuis la rupture des relations diplomatiques entre le Rwanda et la Belgique en mars 2025.

atteindre ces objectifs fixés, il faudra veiller à ce que tous les maillons de la chaîne soient renforcés. Après un accord-cadre sur l'approfondissement de ce partenariat belgo-congolais, il restera à le mettre en œuvre sur le terrain.

Les deux pays doivent garder à l'esprit qu'ils s'engagent sur un parcours accidenté et qu'ils devront faire face à de nombreux obstacles. Par conséquent, il est important qu'ils ne perdent pas de vue l'état final recherché et qu'ils n'abandonnent pas le projet prématurément. En somme, pour la Belgique, il s'agit de choisir entre faire effectivement la différence sur le terrain (jouer *skin in the game*) et atteindre un état de résilience adaptative en RDC, ou se contenter de *show the flag* et continuer d'apporter de l'eau à la mer. Dans la dernière option, la Belgique et les autres pays occidentaux risquent de perdre la maîtrise du discours stratégique, mais aussi la compétition face à d'autres puissances globales, au risque de voir la RDC basculer dans la sphère d'influence de ces dernières.

Mots-clés : Congo, résilience, partenariat