



HAL
open science

La politique étrangère burundaise: intégration régionale et maintien de la paix

Jérémy Révillon

► **To cite this version:**

Jérémy Révillon. La politique étrangère burundaise: intégration régionale et maintien de la paix. 2014. halshs-01206415

HAL Id: halshs-01206415

<https://shs.hal.science/halshs-01206415>

Submitted on 29 Sep 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MAMBO!

TRAVAUX DE RECHERCHE SUR L'AFRIQUE DE L'EST
2014 VOL. 12 N° 5

La politique étrangère burundaise: intégration régionale et maintien de la paix

Jeremy Révillon

Introduction

« Bujumbura est devenu le Beyrouth de l'Afrique »¹. Entre 1993 et 2009, le Burundi a connu une longue période de guerre civile. Le pays s'est retrouvé dans les bas-fonds de l'ensemble des classements internationaux en matière de développement (185ème sur 187 pays au classement de l'Indice de Développement Humain en 2011). Ces deux décennies de crise ont durement affecté l'image du pays. Alors que le gouvernement cherche aujourd'hui à attirer les investisseurs pour procéder à la reconstruction de toute une économie, il tente également de changer la représentation du pays sur le plan international. Ceci passe par une politique étrangère très active, avec deux axes forts : l'intégration régionale et la participation aux opérations de maintien de la paix.

1 - L'intégration régionale burundaise

Le Burundi est membre de quatre organisations régionales : la Communauté Est-Africaine (EAC selon son sigle anglophone), la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) et le Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA selon son sigle anglophone).

Historiquement, Bujumbura s'est prioritairement tourné vers les deux communautés francophones de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. Membre fondateur de la CEPGL en 1976 avec le Rwanda et le Zaïre d'alors, le Burundi est à la tête du Secrétariat Général en 1993/1994. Mais

cette organisation se met en veille en raison des conflits internes et externes qui touchent les pays membres. Malgré la relance de la CEPGL au milieu des années 2000, les programmes sont peu nombreux et les relations demeurent compliquées entre les États membres (conflit dans le Kivu, mouvement du M-23...). Un programme économique régional porté par le Secrétaire Général burundais Herman Tuyaga vient d'être adressé aux trois États membres (été 2014). L'accent est notamment mis sur les projets d'infrastructures, avec une place toute particulière pour les barrages de la Ruzizi. La CEEAC est née du plan de Lagos d'avril 1980. Dotée d'une ambition économique, elle survit surtout grâce à ses dispositifs militaires, notamment avec la mise en place d'une Force Multinationale de l'Afrique Centrale, déployée lors des troubles en Centrafrique au cours de l'année 2013. Un accord de coopération a été signé entre la CEEAC et la CEPGL au cours de l'année 2014, sans toutefois laisser de grand espoir concernant une réelle évolution dans un futur proche.

Membre de la COMESA depuis 1981, le Burundi a rejoint la Free Trade Area de l'organisation en 2004. L'économie burundaise bénéficie à ce titre du tarif extérieur commun de la Communauté (25% pour les produits finis, 10% pour les biens intermédiaires, 0% pour les matières premières et pour les biens d'équipement).

Cependant, c'est bel et bien la dernière organisation rejointe qui est la plus importante : l'EAC. Membre depuis 2007, le Burundi fait partie de l'union douanière (établie en 2005) mais surtout du marché commun, signé

¹ « Peace returns to the Beirut of Africa 16 years after », The East African, 26 avril 2009.

en 2010. A ce titre, la libre-circulation des biens, des personnes et des marchandises est devenue une réalité. Des jeunes Burundais vont étudier au Rwanda et en Ouganda. Les marchandises arrivent beaucoup plus vite qu'auparavant des ports de l'Océan Indien (Mombasa ou Dar es Salaam), grâce à la suppression de barrières non-tarifaires. Cette intégration participe pleinement au désenclavement du pays. Cependant, à l'épreuve des faits et des statistiques, le Burundi semble être le pays le plus en retrait dans l'EAC. On parle même de « l'enfant négligé » de l'organisation². Le pays souffre de lacunes criantes en matière linguistique (l'organisation est anglophone, le Burundi est officiellement francophone). Alors que la Communauté traversait une crise au cours de l'automne 2013, le pays n'était même pas invité aux réunions³. Il semble que le gouvernement ait longtemps tergiversé sur l'attitude à adopter par rapport au Rwanda, au Kenya et à l'Ouganda (membres de la « Coalition of the Willing (CoW)⁴ »). Il ne fait aucun doute que le Burundi a manqué à l'occasion de faire partie de projets régionaux qui auraient pu lui être utiles (à l'exemple du visa commun pour les touristes, seulement limité pour le moment aux membres de la CoW). Néanmoins, la présence des représentants burundais lors des réunions portant sur les infrastructures, notamment concernant la construction du chemin de fer entre Mombasa et Bujumbura, laisse entrevoir des avancées positives. Les travaux ont été lancés à la fin de l'année 2013.

L'intégration régionale du Burundi était à l'origine un instrument politique. Mais c'est sur le terrain économique que se déplace aujourd'hui l'intégration. Le pays rencontre encore des difficultés sur ce plan, et à Bujumbura on entend dire que « l'on s'adapte à notre rythme »⁵. En revanche, dans les domaines des opérations de maintien de la paix, la vitesse est de rigueur.

2 – La participation aux opérations de maintien de la paix

Le Burundi présente un contraste assez surprenant au premier abord: le pays est toujours concerné par une mission onusienne à l'intérieur de ses frontières, et, dans le même temps, il est la nation africaine la plus contributrice aux opérations de maintien de la paix sous mandat de l'Union Africaine et de l'ONU.

Depuis le début de la décennie 1990, plusieurs opérations

de maintien de la paix ont été déployées au Burundi, par l'OUA (Organisation de l'Union Africaine), puis par l'UA et les Nations Unies. L'UA prend le relais à partir de février 2003, en déployant la MIAB (Mission Africaine au Burundi), afin de superviser la mise en œuvre des accords de cessez-le-feu et de faciliter le processus de DDR (Désarmement, Démobilisation et Réinsertion). La MIAB est composée de 2 645 hommes provenant d'Afrique du Sud, d'Éthiopie et du Mozambique, ainsi que de 43 observateurs militaires. La MIAB est ensuite remplacée par l'ONUB (Opération des Nations Unies au Burundi), composée de 3 141 hommes, à partir de mai 2004⁶. La mission de l'ONUB consiste à assurer le respect du cessez-le-feu, maintenir une situation sécuritaire stable, poursuivre le programme DDR et contribuer au bon déroulement du processus électoral. Elle accompagne ainsi la mise en œuvre de l'accord sur le partage du pouvoir pour la période post transition, signé le 5 août 2004 sous l'égide de l'Afrique du Sud. Le mandat de l'ONUB s'achève en décembre 2006, faisant place à la création du BINUB (Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi) au 1er janvier 2007⁷. Son mandat se termine le 31 décembre 2010, et le BINUB est immédiatement remplacé par le BNUB⁸. L'objectif est de poursuivre les efforts de consolidation de la paix effectués dans le pays depuis 2007. La mission du BNUB doit prendre fin le 31 décembre 2014⁹.

Après vingt ans d'opération de maintien de la paix à l'intérieur de ses frontières, le Burundi est maintenant dans la situation inverse. En lieu et place d'être une menace pour la paix dans la région, le pays devient un faiseur de paix.

La première participation burundaise à une opération de maintien de la paix onusienne remonte seulement à janvier 2007, avec le déploiement de treize policiers au sein de l'ONUCI (Organisation des Nations Unies pour la Côte d'Ivoire). Sur place, le représentant permanent de l'Union Africaine était l'ancien ministre Ambroise Niyonsaba (en poste jusqu'au mois d'octobre 2014¹⁰). Si le nombre de Burundais présents sur place reste limité (il est aujourd'hui de quarante policiers, ainsi que Germain Niyoyankana, en charge de la division Désarmement, Démobilisation et Réintégration), cela fut le signal de départ pour une série d'interventions burundaises beaucoup plus importante.

²« La pauvre Burundi, the neglected child of the family », The East African, 18 août 2012.

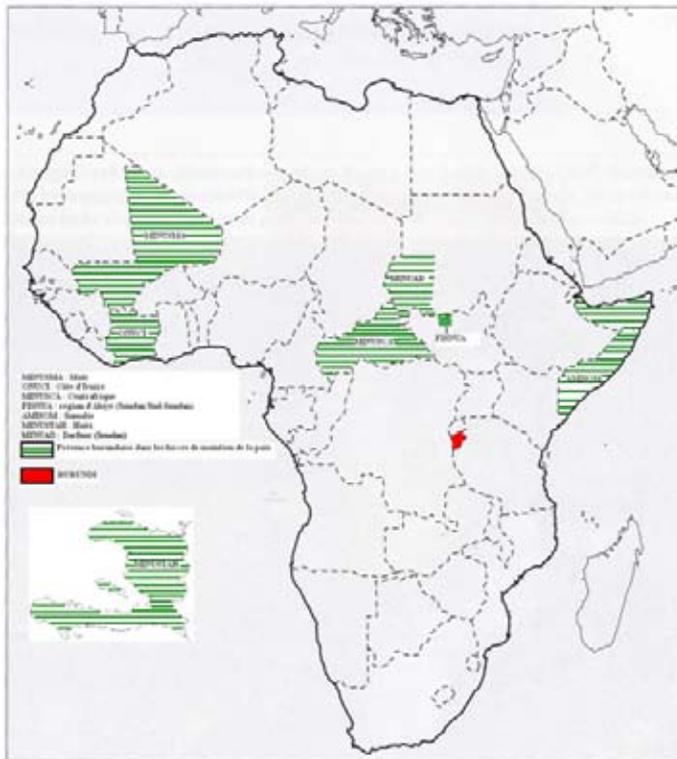
³« EAC, Now Burundi says it's being excluded », The East African, 5 octobre 2013.

⁴La Coalition of the Willing s'est formée au mois d'août 2013 à l'initiative des trois pays. Ceux-ci souhaitent accélérer l'intégration régionale, et accusent la Tanzanie de ralentir celle-ci. Voir « Tanzania officially renounces 'coalition of the willing' », The Citizen Reporter, 21 octobre 2013.

⁵Interview avec un député burundais de l'EAC, 24 juillet 2014.

AMISOM

La Mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM) est créée le 19 janvier 2007 par le Conseil pour la paix et la sécurité de l'Union Africaine. Le gouvernement burundais s'engage très rapidement à fournir des troupes (1 000



Participation burundaise aux forces de maintien de la paix © Jeremy Révillon

soldats annoncés le 1er février, 1 700 le 27 mars, 2 000 au mois d'août 2007). Celles-ci ont cependant des problèmes d'acheminement à la suite de retards dans la livraison des équipements de transport promis par les États-Unis et la France¹¹. Un premier bataillon de 850 soldats arrive au mois de décembre 2007, et un second, de même ampleur, au mois d'octobre 2008. Cette présence burundaise augmente régulièrement: au milieu de l'année 2010, sur les 5 250 soldats présents, le Burundi en fournit 2 550. A mesure que l'AMISOM grandit, la présence burundaise fait de même: 3 400 soldats fin 2010, 4 400 en mars 2011. Les forces burundaises sont en charge du secteur 3 (Gedo, Bay, Bakool).

Depuis, les troupes présentes en Somalie ne cessent d'augmenter, la résolution 2124 du conseil de Sécurité de l'ONU du 12 novembre 2013 autorisant le déploiement de 21 586 soldats, en plus de 540 policiers. Le Burundi y dispose actuellement de 5 432 militaires. Le commandant de l'AMISOM est depuis décembre 2013 le lieutenant-général burundais Silas Ntigurirwa. C'est la première fois

qu'un soldat burundais est à la tête d'un commandement militaire international. Les troupes burundaises sont déployées dans le secteur 1, qui comprend les régions de Banadir et de Lower Shabelle (en compagnie des troupes ougandaises). Elles sont également responsables du secteur 5 qui couvre la région de Middle Shabelle. Les troupes burundaises ont parfois connu des jours difficiles. Une tentative de mutinerie dans la nuit du 9 janvier 2006 à la suite de problèmes de solde a abouti à l'arrestation et au jugement de trente-trois soldats¹². Les pertes burundaises sont estimées à plusieurs centaines.

FOMAC, devenue MISCA, devenue MINUSCA Les missions de maintien de la paix se succèdent rapidement ces derniers mois en Centrafrique. La Force Multinationale de l'Afrique Centrale (FOMAC) laisse sa place au mois de décembre 2013 à la Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique (MISCA), devenue MINUSCA lorsqu'elle passe sous l'égide de l'ONU¹³. 4 500 hommes sont déployés sous l'égide de la MISCA et de l'Union Africaine pour tenter d'enrayer les violences en Centrafrique, dont un bataillon de 850 soldats du Burundi envoyé dès le mois de décembre 2013. Selon le porte-parole de l'armée burundaise, le colonel Gaspard Baratuza, « le Burundi a été sollicité pour envoyer rapidement des troupes en Centrafrique lors du sommet de Paris » et doit « envoyer tout de suite un bataillon de 850 soldats ». Ce bataillon est en effet très vite déployé, les 850 hommes étant préparés dans un premier temps pour être acheminés en Somalie. Dès la fin du mois de décembre 2013, des combats opposent les troupes tchadiennes et burundaises, affirmation rejetée par le Tchad mais confirmée par le commandant en chef du contingent burundais, le lieutenant-colonel Poncien Kisimahana.

Le 15 septembre 2014, les 850 militaires burundais deviennent des Casques Bleus. La spécificité de ce contingent est qu'il est policier, suivant le cahier des charges de la MINUSCA, et est composé de six officiers généraux. La Centrafrique est divisée en trois secteurs, dont un revient au continent africain et est commandé par le général de brigade burundais Athanase Kararuzza, jusqu'ici commandant en second de la MISCA.

Le Burundi à travers le monde

Quinze policiers burundais sont également envoyés en Haïti, pour la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti, également connue sous le nom de «MINUSTAH» (il y a 41 policiers burundais aujourd'hui)

⁶ONU, Résolution 1545, 21 mai 2004. ⁷ONU, Résolution 1719, 25 octobre 2006.

⁸ONU, Résolution 1959, 16 décembre 2010. ⁹ONU, Résolution 2137, 13 février 2014.

¹⁰« Côte d'Ivoire : Ambroise Niyonsaba, représentant de l'Union Africaine, fait ses adieux », Radio des Nations-Unies, 9 octobre 2014.

¹¹ « Burundi delays Somali deployment », BBC, 7 août 2007.

¹²« Burundi : procès de 33 anciens soldats de l'AMISOM pour mutinerie en Somalie », Jeune Afrique, 4 février 2010.

¹³ONU, Résolution 2149, 10 avril 2014.

Pour l'opération hybride Union Africaine/Nations Unies au Darfour (MINUAD), le Burundi déploie onze policiers, huit experts et deux militaires.

A quelques centaines de kilomètres au sud-est, un Burundais fait partie de la Force Intérimaire de Sécurité des Nations Unies pour Abiyé (FISNUA), territoire convoité à la fois par le Soudan et le Soudan du Sud. La mise en place des Forces Africaines en Attente Le Burundi participe enfin à la mise en œuvre de la brigade Est des Forces Africaines en Attente (FAA), au sein de l'EASBRICOM (Eastern African Standby Brigade Coordination Mechanism – Mécanisme de coordination de la force en attente est-africaine), projet piloté par l'Union Africaine. L'objectif est de pouvoir déployer dans un délai très court (30 jours) des troupes pour participer à des missions de déploiement préventif et de construction de la paix, voire à des interventions de l'Union Africaine en cas de risque de génocide (une force militaire robuste doit pouvoir être formée en moins de 14 jours).

Cette multiplication de la présence burundaise dans les forces de maintien de la paix, que ce soit en très grand nombre (AMISOM, MINUSCA) ou d'une manière plus symbolique (comme dans le Soudan ou en Haïti), pose la question de la stratégie du gouvernement burundais.

Tout d'abord, les (trop) nombreux militaires sont un problème pour le pays au cours des crises de la décennie 90 qui secoue le pays. Leur envoi à l'étranger permet une action des troupes en dehors des frontières. Comme le disait le porte-parole du FNL lors des accords de paix, il est important de garder les soldats «occupés». Ces opérations confortent surtout la réforme de l'armée (2004) avec des brassages qui sont supposés accroître la cohésion et la solidarité des troupes et des officiers. Leur présence dans les opérations de maintien de paix leur permet aussi de se constituer un patrimoine financier important. Leur salaire lors des opérations de l'AMISOM est de 750\$ par mois, beaucoup plus qu'au Burundi. L'attrait est tel que, malgré les risques importants (l'AMISOM est la mission de maintien de la paix ayant entraîné le plus de pertes en vies humaines), les soldats sont toujours volontaires pour partir : on estime qu'à l'horizon de la fin de l'année 2014, l'ensemble des militaires de la Force de Défense Nationale aura pris part au moins une fois à une opération militaire extérieure (principalement en Somalie). Le gouvernement

burundais peut aussi former ses troupes à moindres frais, puisque ce sont les États-Unis qui prennent en charge la formation militaire des soldats de l'AMISOM. Enfin, sur le plan extérieur, le gouvernement burundais comprend bien la nouvelle image envoyée par ces opérations. Après avoir été élevé au printemps 2014 au grade de «Commandant du soldat de la paix» par l'Association Internationale des Casques Bleus, le président Nkurunziza déclare: c'est «un signe éloquent que les actions des Burundais sont suivies par la Communauté Internationale».

Cependant, le Burundi n'en fait-il pas trop? L'intérêt du pays pour une récente opération de la paix, celle de la MINUSMA, au Mali, a suscité l'inquiétude des États-Unis, craignant que l'AMISOM ne souffre d'une certaine dispersion des priorités burundaises. Principal partenaire du Burundi dans l'opération somalienne, les États-Unis auraient opposé un veto à l'envoi d'un bataillon burundais au Mali. Le déploiement burundais s'est pour l'instant limité à quatre policiers qui ont été intégrés au sein de la MINUSMA. Et le 25 octobre 2012, c'est l'ancien Président Pierre Buyoya qui a été nommé Haut Représentant de l'Union Africaine pour le Mali.

Conclusion

La nouvelle image du Burundi passe par l'étranger. Si l'intégration régionale est parfois difficile, elle permet au pays de profiter à plein de l'élan suscité par la Communauté d'Afrique de l'Est. Les effets économiques se font lentement ressentir à Bujumbura (notamment avec l'arrivée d'investisseurs kényans). Mais c'est surtout sa présence au sein des opérations de maintien de la paix qui transforme la représentation du Burundi sur le plan international. «Le soldat burundais» est devenu un véritable produit d'exportation. Il ramène à son retour au pays des devises dont l'économie a cruellement besoin. C'est un moyen de former et d'occuper l'armée, tout en étant une promesse d'ascenseur social, chose rare dans le pays. La présence de l'armée burundaise dans les opérations de maintien de la paix est aussi une grande fierté pour l'ensemble de la société. Néanmoins, l'image du Burundi dépend tout autant de sa situation intérieure. Sur ce plan, l'année 2015 sera essentielle, avec les élections présidentielles et législatives. Le calme pendant cette période est la condition sine qua non pour que le pays puisse enfin devenir un pays stable.

¹⁴Chiffre datant du 31 juillet 2014, voir MINUAD sur www.operationspaix.net.

¹⁵Déclaration du Pasteur Habimana dans « Peace returns to the Beirut of Africa 16 years after », *The East African*, 26 avril 2009.

¹⁶Pierre Nkurunziza élevé au grade de « Commandant du soldat de la paix », *Iwacu*, 9 juin 2014.

¹⁷« AMISOM ou MINUSMA : le Burundi est sommé de choisir », *Igihe*, 5 août 2013.