



HAL
open science

L'intégration régionale rwandaise

Jérémy Révillon

► **To cite this version:**

| Jérémy Révillon. L'intégration régionale rwandaise. 2013. halshs-01214760

HAL Id: halshs-01214760

<https://shs.hal.science/halshs-01214760>

Submitted on 13 Oct 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

L'intégration régionale rwandaise

Jérémy Révillon

Volume XI n° 7- 2013

Introduction

Rwanda, année zéro. C'est ainsi qu'apparaît l'année 1994 au pays des mille collines, ravagé par plusieurs années d'une guerre civile dont l'élément central et final est un génocide emportant près d'un million de vies. Le Front Patriotique Rwandais (FPR), avec à sa tête Paul Kagamé, prend le contrôle d'un État fantôme, où tout est à reconstruire. Au-delà du travail indispensable de justice et de réconciliation pour permettre à nouveau le « vivre-ensemble », c'est toute la politique qu'il faut rebâtir. Souhaitant tourner le dos à son passé en matière de politique étrangère, le Rwanda nouvelle version va basculer d'un pays francophone tourné vers le centre de l'Afrique à un pays anglophone au sein de l'Afrique de l'est. Kigali prend ses distances avec l'Afrique centrale en 2007, quelques mois après que sa demande d'intégration à la Communauté d'Afrique de l'Est fut acceptée.

Le Rwanda se tourne à l'est

Le processus d'adhésion du pays à la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC¹) fut lent. Après une première demande effectuée en 1996, le processus s'enclenche véritablement en 1999 avec l'acceptation par les trois membres fondateurs (Kenya, Ouganda, Tanzanie) de la candidature rwandaise. L'adhésion est cependant repoussée en 2002, les trois États souhaitant d'abord réaliser une union douanière. Après des négociations en 2005 et en 2006, Kigali peut enfin annoncer que l'adhésion réelle du pays est prévue au 1er juillet 2007. Quelques jours avant cette date, le Rwanda quitte

la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) dont il était membre depuis 1981.

Le ministère rwandais de la Communauté d'Afrique de l'Est est à la fois basé dans les locaux du Ministère des Affaires Étrangères et dans ceux du Commerce et de l'Industrie (photo 1). Ce n'est pas un hasard, l'intégration au sein de l'EAC étant le témoignage d'intérêts commerciaux et un instrument de représentation du pays à l'étranger, que ce soit en Afrique de l'est ou au niveau international, sachant que l'EAC négocie en tant qu'entité unique les accords commerciaux avec l'Union Européenne. Le Rwanda rejoint ainsi son principal partenaire commercial actuel, le Kenya. Cette situation s'explique par le fait que Mombasa, le principal port kényan, est, de fait, aussi le principal port rwandais. Pays enclavé dans l'Afrique des Grands Lacs, le Rwanda importe l'essentiel de ses marchandises depuis les ports de Mombasa et de Dar es Salaam en Tanzanie. Cette politique en direction de ses voisins de l'est de l'Afrique permet de mieux comprendre la réorientation linguistique du Rwanda vers l'anglais, puisque ces deux pays sont d'anciennes colonies britanniques, comme l'affirma Paul Kagamé lui-même, disant "that is why Rwanda is reorienting itself towards East Africa and the English-speaking world²". Le pays est entré dans le Commonwealth en 2009³, après avoir déjà fait acte de candidature en 1996 et en 2003. L'anglais, quant à lui est devenu une langue majeure, au même titre

2 « Rwanda president accuses UN of betrayal and denies backing Tutsi rebels in Congo », *The Guardian*, 15 novembre 2008.

3 « Le Rwanda admis au sein du Commonwealth », *Le Soir*, 29 novembre 2009.

1 En anglais, *East African Community*, d'où l'utilisation de l'acronyme EAC dans la suite du texte

que le kinyarwanda, au détriment du français que l'anglais remplaça à l'école⁴.

Le pays s'est rapidement intégré à l'EAC, faisant figure d'élève modèle, alors que dans le même temps le Burundi éprouve de grandes difficultés d'intégration. L'union douanière, lancée en 2005, est pleinement effective depuis 2009. Celle-ci a permis la mise en place d'un tarif extérieur commun (0% pour les matières premières, 10% pour les produits intermédiaires, 25% pour les produits finis) que le Rwanda a rejoint en juillet 2009, ainsi que l'harmonisation progressive des taxes communes à l'intérieur, avec l'objectif d'arriver à 0% (en décembre 2009). Mais si dans les textes l'union douanière est pleinement réalisée, sur le terrain elle rencontre encore de nombreuses difficultés. Le principal problème est la survivance des barrières non-tarifaires (documentations douanières, procédures administratives compliquées, procédures d'immigration, procédures d'inspection, barrages de police, poids public, normes requises, procédures de transit différentes, régulation de transport différente...). Cela augmente les coûts, réduit la vitesse et bloque une partie du commerce transfrontalier. Kigali est durement touché, et dans les faits, un chauffeur rencontre 20 barrages de police entre Mombasa et Kigali, 36 barrages routiers étaient même estimés en 2012, et 30 entre Dar es Salaam et Rusumo, à la frontière avec le Rwanda. Le problème, signalé dès 2003, est récurrent. Les États se sont fait la promesse d'en finir en décembre

4 « Rwanda to switch from French to English in schools », *The Guardian*, 14 octobre 2008. Le français sera cependant à nouveau au programme en 2014. « French back in O-Level examinations », *The New Times*, 7 août 2013.



Photo1-Trois ministères stratégiques -
©Révillon

2012 et il semble que les choses se soient améliorées sur l'axe routier de Mombasa. L'Ouganda et la Tanzanie ont cependant annoncé ajouter de nouvelles barrières l'année dernière. Le gouvernement rwandais a alors menacé d'aller en justice contre les autres États membres, ce que des particuliers ont déjà fait à 7 reprises (dans le même temps, le pays est le seul à n'avoir reçu aucune plainte contre lui dans ce domaine). Le Rwanda ressent plus durement ces barrières que ses voisins orientaux. Monique Mukarulinza, ministre rwandaise aux Affaires Est-Africaines le concédait à l'automne 2011 : "Aucun progrès tangible n'a été accompli en terme de suppression des barrières non-tarifaires tout au long des deux corridors nord et centre, ce qui a gardé le coût des transports rwandais extrêmement élevé"⁵.

L'EAC permet également au pays de développer avec ses voisins son réseau de transports. C'est pour le moment une des principales faiblesses de la région même si

5 « Rwanda red flag over faltering EAC integration », *The East African*, 23 octobre 2011.

la situation s'est déjà beaucoup améliorée grâce à l'entrée du pays au sein de l'EAC : on est passé en moyenne de 40 jours pour exporter un container en 2007 à 29 jours en 2012, tandis que pour l'importer il faut maintenant 31 jours contre 60 jours en 2007⁶. Le transport est une priorité pour le gouvernement rwandais qui pousse à la réalisation d'un développement des lignes de chemin de fer, notamment une ligne Dar Es Salaam (ou Tanga)-Bujumbura-Kigali. Ce serait la première ligne jamais construite au Rwanda (et au Burundi), le début des travaux étant prévu pour 2017, dans le cadre d'un partenariat public-privé⁷. Dans le même temps, une ligne Mombasa-Kigali en est au stade des études de faisabilité⁸.

L'EAC a mis en place le premier marché commun d'Afrique. L'accord fut signé en novembre 2009, à Arusha, et le marché commun mis en place en juillet 2010. Les négociations furent cependant compliquées, la Tanzanie freina régulièrement celles-ci, craignant que l'accord entraîne une vaste campagne d'achat des terres du pays⁹. Dans les faits, le marché commun est loin d'être pleinement mis en place et de nombreuses restrictions vont demeurer jusqu'en 2015. Ainsi, seuls le Rwanda et le Kenya ont supprimé les frais de permis de travail alors que la Tanzanie les a doublés en 2012.

L'intégration du Rwanda au sein de l'EAC a également eu des effets

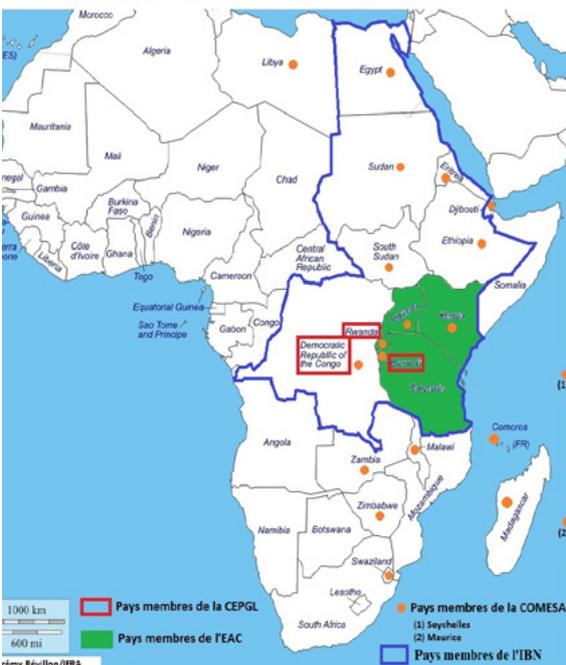
6 Doing Business, Doing Business in the East African Community, 2012, Figure 10.3.

7 « EAC railway network: Will plans to restore decades-old facility finally take off? », *The East African*, 12 janvier 2013. La récente dégradation des relations diplomatiques entre la Tanzanie et le Rwanda risque cependant de retarder le projet.

8 « Mombasa-Kigali superhighway likely », *The East African*, 5 octobre 2013.

9 « Stage set for talks on Common Market despite Dar's protests », *The East African*, 28 août 2006.

Le Rwanda et les organisations régionales



dans de nombreux autres domaines. Ainsi la cour de justice est-africaine devient une alternative à la justice rwandaise, même si sa juridiction est limitée. Depuis juillet 2012, elle peut cependant traiter des problèmes de génocide et des droits de l'homme dans les cinq pays de la communauté. En matière de défense, le Rwanda avait rejoint le traité de coopération sur la défense (East African Memorandum of Understanding on Cooperation in Defence Matters), signé en 1998 et révisé en 2001. Il présente des objectifs d'entraînement militaire commun, d'opérations conjointes, d'assistance technique, d'échange d'informations et des visites militaires. Un protocole était prévu pour 2007, il n'arriva qu'en janvier 2012, et fut finalement mis en place en février 2013. Une conférence paix et sécurité fut également organisée en 2009, aboutissant à l'adoption de 14 recommandations clefs, dont l'objectif de création d'une force de réserve commune (pour lutter contre le terrorisme, la piraterie et aussi en cas de catastrophe naturelle touchant l'un des États-membres). En matière de santé, le Rwanda coordonne le projet régional ICT : East African Public Health Laboratory Networking Project. Vingt-six laboratoires de santé ont été mis en réseau. Les apports de l'EAC devront

également se faire ressentir en matière de politique énergétique (développement de pipelines), de politique universitaire (possibilité d'échanges), de tourisme (objectif de création d'un visa commun, en pourparlers depuis 2006). Dans ces trois domaines, les discussions sont ouvertes depuis plusieurs années mais sur le terrain les choses ont assez peu évolué pour Kigali. A plus long terme, les discussions pour une union monétaire est-africaine ont été ouvertes en 2011. Un premier protocole a été signé le 16 juillet 2013 à Arusha afin d'établir les critères de convergence précédant la mise en place de l'union. Celle-ci, initialement prévue pour 2010, a été ensuite repoussée à 2012. Actuellement, les pays membres préfèrent évoquer 2015. Quant au processus de fédération est-africaine, dont l'idée a été lancée en 2004, rien n'a encore bougé.

Le Rwanda est également membre de la Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA). Le pays a rejoint la Free Trade Area en 2004, bénéficiant en retour de l'argent du fond de compensation de la COMESA après avoir adopté le tarif extérieur commun. Celui-ci est composé de quatre entités : 25% pour les produits finis, 10% pour les biens intermédiaires, 0% pour les matières premières et pour les biens d'équipements (ce dernier point est la seule différence avec l'EAC). Cependant, la COMESA évolue beaucoup plus lentement que l'EAC et son influence est limitée aux échanges commerciaux. De plus, les problèmes de barrières non-tarifaires perturbent également l'organisation régionale, ce qui tend à réduire encore un peu plus l'importance de celle-ci aux yeux du gouvernement rwandais.

Kigali fait aussi partie de l'Initiative du Bassin du Nil (IBN), en

compagnie de dix autres pays riverains du fleuve. Huit projets de vision commune ont été lancés pour promouvoir la coopération et faciliter les investissements. Un traité concernant l'utilisation des eaux du Nil a été signé en mai 2010 par six pays, dont le Rwanda. Mais ce traité est refusé par l'Égypte et le Soudan. L'IBN est revenu au centre des attentions au cours de l'été 2013, à la suite des tensions entre l'Égypte et l'Éthiopie, toujours au sujet de l'utilisation des eaux du Nil.

A l'ouest, rien de nouveau

La Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), créée en 1976, regroupe le Rwanda, le Burundi et la République Démocratique du Congo (RDC, ex-Zaïre) et a pour but l'intégration économique régionale (notamment la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux). Le siège de l'organisation se trouve à Gisenyi, à la frontière rwando-congolaise.

Les années 1993-1994 sont un tournant. A la suite d'une guerre civile, les réfugiés burundais et rwandais arrivent en masse sur le territoire congolais, principalement dans l'est du pays (les régions du nord et du sud Kivu). Très vite, les gouvernements rwandais et burundais reprochent au président Mobutu de soutenir des rebelles. Le CEPGL plonge dans une longue crise. Les deux conflits congolais suspendent l'organisation pendant plus de dix ans. Elle est finalement relancée avec l'appui de la Belgique en 2004 : les ministres des Affaires Étrangères des trois pays se sont réunis à Bruxelles pour évoquer les modalités d'une relance. Cette idée, reprise en 2008, fut confirmée en 2010. La libre circulation des personnes est à nouveau possible au sein de la CEPGL, sous réserve de

posséder une autorisation de circulation et une carte spéciale CEPGL. La Banque de Développement des États des Grands Lacs (BDEGL), créée en 1977 et tombée en situation de cessation de paiements depuis 1993, a été relancée en 2007. Cette relance a été rendue possible par le recouvrement des créances réalisé en janvier 2012. Un projet d'aménagement des axes transfrontaliers a été financé par l'Union Européenne. Mais les projets rassembleurs sont principalement les projets énergétiques : l'exploitation du lac Kivu et l'ensemble des projets électriques relatifs à la région (des barrages supplémentaires sont notamment planifiés sur la rivière Ruzizi). La société internationale d'électricité des pays des Grands Lacs (SINELAC), créée en 1984, est toujours active et gère le poste de distribution Mururu II et la centrale hydroélectrique Ruzizi II.

L'année 2013 est cependant troublée. Les réunions se sont poursuivies. A Arusha, en février 2013, une séance de travail a permis d'évoquer un possible rapprochement entre l'EAC et la CEPGL. Des sénateurs rwandais et congolais se sont rencontrés au mois d'octobre 2013 pour promouvoir des « projets de développement intégrateurs » dans le cadre de la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL)¹⁰. Mais il est difficile d'imaginer de quelconques avancées significatives alors que les gouvernements des pays membres s'opposent depuis plusieurs mois sur la situation relative à la question sécuritaire dans les Kivu. Comment imaginer un possible développement de la CEPGL lorsque le gouvernement congolais accuse Kigali de supporter un mouvement rebelle (le M-23) et lorsque le gouvernement rwandais accuse Kinshasa de bombarder son territoire¹¹? Le risque d'une escalade dans le conflit n'a jamais été aussi proche qu'au cours de l'été 2013, lorsque le Rwanda a massé à sa frontière une partie de ses forces armées¹².

Conclusion

Le conflit dans l'est de la RDC empêche depuis deux décennies toutes avancées concrètes de la CEPGL. Cette impossible entente avec son grand voisin de l'ouest a poussé le Rwanda à regarder vers l'est. L'implication de Kigali au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est est totale, le pays étant devenu la locomotive de l'organisation. Les bénéfices se sont déjà fait sentir en matière d'échanges économiques. Cependant, le conflit congolais rattrape le Rwanda au sein même de l'EAC. Les tensions avec la Tanzanie sont importantes depuis le 26 mai 2013, à la suite de la suggestion faite par le président Kikwete à son homologue rwandais de négocier avec les rebelles des Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR)¹³, partie prenante du génocide en 1994. Le président Kagamé a commenté cette demande comme un « total non-sens ». La relation s'envenima au début du mois d'août lorsque la Tanzanie décida d'expulser de son territoire près de 20 000 Rwandais en situation irrégulière¹⁴. Depuis cet incident diplomatique, une communauté à deux vitesses semble se dégager, avec un axe Rwanda-Kenya-Ouganda (dénommé « coalition of the willing »), alors que le Burundi et la Tanzanie sont laissés derrière¹⁵. Ces deux derniers pays ont pratiqué la politique de la chaise vide lors de plusieurs réunions sectorielles¹⁶, tandis que le Rwanda, le Kenya et l'Ouganda accélèrent les projets en commun (visa touristique, carte d'identité, corridor nord). Ces tensions font craindre un possible éclatement de l'EAC¹⁷, le président Kikwete assurant cependant du contraire¹⁸. La fin du conflit dans l'est de la RDC et la déclaration de la ministre des affaires étrangères rwandaises Louise Mushikiwabo du retour prévu du pays dans la CEEAC en 2014 peuvent toutefois entraîner le recentrage du Rwanda vers le cœur de de l'Afrique¹⁹.

10 « Rwanda-RDC : un sénateur vous offre des fleurs », *Jeune Afrique*, 22 octobre 2013.

11 République du Rwanda, « Rwanda protests provocative cross-border bombing from DRC », 15 juillet 2013.

12 « Drums of war in DRC as Rwanda masses troops », *The East African*, 31 août 2013.

13 « Kikwete's plea for peace talks angers Rwanda », *The East African*, 1 juin 2013.

14 « Tanzania sends Rwandans home, relations sour further », *The East African*, 10 août 2013.

15 « Tanzania officially renounces coalition of the willing », *The East African*, 21 octobre 2013.

16 « Tanzania, Burundi snub EPAs meeting, negotiations postponed », *The East African*, 12 octobre 2013.

17 « Members pull apart : Is this the beginning of the end of EAC ? », *The East African*, 2 novembre 2013.

18 « President Kikwete asserts Tanzania will not quit EAC », *The Citizen Reporter*, 7 novembre 2013.

19 « Rwanda seeks to rejoin central African bloc », *The New Times*, 9 novembre 2013.

Jérémy Révillon est doctorant à l'université de Pau, les Afriques dans le monde, UMR 5115. Il travaille sur l'intégration régionale du Rwanda et du Burundi.

MAMBO! présente les travaux récents de chercheurs, doctorants ou étudiants en master associés à l'IFRA.

Directeur de l'IFRA: Christian Thibon

Mambo! est édité par Marie-Aude Fouéré et Salimata Sow

Note: Les points de vue et analyses exprimés dans cet article n'engagent que l'auteur et aucunement l'IFRA.