



Enjeux autour de l'intervention du Burundi en Somalie

Charles Ndayiziga

Depuis décembre 2007, le Burundi contribue militairement à la Mission Africaine en Somalie (AMISOM). Cette première participation du pays à une mission de paix est d'envergure. Ce Policy Brief analyse ses implications tant sur le positionnement du Burundi dans l'architecture de paix africaine, que sur les dimensions sécuritaire, financière et politique internes au pays.

L'objet de ce papier est de tenter de comprendre les jeux et les enjeux de l'intervention burundaise en Somalie dans le cadre de la Mission Africaine, l'AMISOM. Le Burundi est en effet le 2^{ème} pays, après l'Ouganda, qui fournit des troupes à l'AMISOM et qui a permis à l'Union Africaine (UA) de faire reculer la menace Al-Shabaab de Mogadiscio ainsi que de s'étendre vers d'autres régions comme Bonadir, Lowerard, Middle Shabelle, Bay et Bakool. Le premier bataillon burundais de 850 hommes est arrivé à Mogadiscio en décembre 2007. En octobre 2008, ils étaient 1.800. Aujourd'hui, les effectifs burundais au sein de l'AMISOM s'élèvent à 5.430 sur un total de 17.731 hommes, alors que la taille de son armée est d'environ

27.230¹ hommes. Dans ce contexte, qu'est-ce que le Burundi est allé faire dans ce borbier où d'autres pays ne veulent ou n'osent pas ou plus s'aventurer ?

COÛTS ET RISQUES DE L'INTERVENTION

Le principe de précaution a poussé la plupart des pays à se retirer ou à s'abstenir d'intervenir en Somalie notamment pour ne pas exposer la vie de leurs soldats ou risquer d'engendrer des menaces terroristes Al-Shabaab sur leurs propres territoires. En effet, l'opération AMISOM fait suite à une série d'autres qui ont fini en fiascos, la plus cauchemardesque restant l'Opération Restore Hope².

¹ Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants/Ministère de la Sécurité publique, recensement des effectifs.

² L'opération Amisom fait suite à d'autres opérations qui ont échoué dont Restore Hope. En 1992, le Conseil de sécurité décide dans sa Résolution 794, de la création d'une force d'intervention sous l'autorité de l'ONU, l'UNITAF (United Task Force). L'opération débute le 9 décembre avec près de 40 000 militaires dont 25 000 américains. Le 3 octobre 1993, 2 hélicoptères US sont abattus au-dessus de Mogadiscio, dans une opération destinée à capturer Mohammed Farra Aidid, le plus puissant seigneur de guerre. 18 militaires US sont tués et traînés dans les rues. Le choc des images du fiasco dans les médias poussent les USA à retirer ses troupes, suivi par les autres pays (Source: Réseau de recherche sur les opérations de la Paix (ROP) www.operations.net/1-historique-amisom.html)

Coût humain

En mai 2013, les agences de presse internationales, citant le Secrétaire Général adjoint des Nations-Unies, Jan Eliasson, ont écrit que l'AMISOM avait perdu 3.000 hommes depuis 2007 et que l'Ouganda et le Burundi étaient les plus touchés³. Cette déclaration a entraîné un vif émoi au sein de la population burundaise même si ces chiffres, selon toute vraisemblance, correspondent au total des victimes et non de morts, ce qui comprend aussi les blessés et les disparus. Néanmoins, même en l'absence de données exactes sur le nombre de morts, il est indéniable que le Burundi a déjà payé un très lourd tribut, notamment parce que ses moyens sont très limités pour intervenir dans une zone de conflit encore ouvert. En effet, l'UA n'a pas de moyens propres et déplore que l'ONU applique à l'AMISOM les standards traditionnels de maintien de la paix alors que l'imposition de celle-ci, dans le contexte somalien, nécessite un soutien beaucoup plus important⁴.

Quand le Burundi a annoncé en 2007 son intention d'envoyer ses troupes en Somalie, beaucoup y ont vu une prise de risque suicidaire. Dans la ville de Bujumbura, le mythe d'invincibilité des Al-Shabaab était très populaire, notamment entretenu par des images de l'Opération Restore Hope. Le sobriquet « Al-Shabaab » était même donné à tout quidam réputé invincible dans les bagarres de quartiers. Les craintes ont commencé à devenir réalité dès 2008 avec les premières victimes. Mais c'est surtout en septembre 2009 que l'émotion a atteint son comble avec l'annonce de la mort du Général Niyoyunguruza Juvénal, Cdt-adjoint de l'AMISOM, et douze de ses hommes tués dans

une attaque kamikaze au quartier général du contingent. Un deuil national de 5 jours est alors décrété ; le pays est uni dans une même douleur. Des voix vont alors s'élever, accusant le gouvernement d'avoir envoyé ses enfants au suicide et réclamant le retour des troupes. En mars 2011, d'autres nouvelles, démenties par le gouvernement, sont reprises dans les médias. Des images de 5 corps tuméfiés sont diffusées, traînés par les Al-Shabaab devant une foule en délire dans les rues de Mogadiscio, et présentés comme étant des soldats burundais. A la suite de ces images, un médium burundais titre ainsi : « Please Mister President Pierre Nkurunziza, bring the boys back home »⁵. Une façon de jouer avec le slogan qui avait provoqué un électrochoc dans l'opinion américaine à l'époque du Restore Hope.

Si ces événements ont entraîné une indignation nationale, elle n'est que de courte durée, essentiellement parce que les premières victimes, les troupes ou leurs familles, ne se plaignent pas de leur sort en Somalie. Les raisons de cet état de fait seront détaillées plus loin.

Menaces terroristes

Si tous les pays de la région, qui participent à l'AMISOM, font l'objet de menaces terroristes sur leurs territoires, seuls l'Ouganda et le Kenya en ont déjà été victimes. En Ouganda, un double attentat revendiqué par les Al-Shabaab a fait 74 morts à Kampala le 13 juillet 2010. Au Kenya, la plus récente et la plus tragique attaque revendiquée par les Al-Shabaab a frappé un centre commercial de Nairobi ce 21 septembre 2013, faisant plus de 60 tués et une centaine de blessés. Si le Burundi a été épargné jusqu'ici, il n'est pas à l'abri de tout risque. En effet, en avril 2013, des rumeurs ont circulé faisant état d'attaques imminentes dans des zones à forte concentration humaine. L'attaque de Nairobi a réveillé les consciences au sein de la population

³ Agence Reuters - vendredi 10 mai 2013

⁴ <http://www.peaceau.org/uploads/cps.rapport.356.somalie.27.feb.pdf> Rapport de la Commission de l'Union Africaine sur la Revue stratégique sur la Mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM), Conseil de Paix et de Sécurité, 356 Réunion, Addis-Abeba, Ethiopie, 27 février 2013, p. 26

⁵ Agence de presse AFP, Bujumbura, 20 septembre 2009

et la police a opéré ce 25 septembre 2013 des fouilles et perquisitions dans des quartiers musulmans de Bujumbura et à l'intérieur du pays.

ENJEUX DE L'INTERVENTION

Tout en prenant tous ces risques en compte, l'intervention du Burundi s'inscrit dans un cadre humanitaire auquel s'attachent des intérêts stratégiques tournés vers l'extérieur et des enjeux socio-économiques intérieurs.

Positionnement stratégique dans l'architecture africaine de paix

Effectifs de Policiers burundais en missions onusiennes de paix :

- Côte d'Ivoire: 53
- Haïti: 40
- Soudan (Darfour): 57
- Somalie: 1 seul, et 140 en attente de déploiement
- Mali : 22 policiers en attente de déploiement.

Source : Cabinet du Ministère de la Sécurité Publique, Bujumbura, 5 septembre 2013

Officiellement, le Gouvernement répète à qui veut l'entendre, que son intervention n'a d'autre visée que de contribuer à la paix et à la sécurité dans le monde. Un devoir et une responsabilité pour avoir lui-même bénéficié du soutien des pays de la région et de la Communauté internationale lorsqu'il en avait besoin: «le Burundi a recouvré la paix aujourd'hui grâce au soutien de la Communauté internationale. C'est pour cette raison que nous sommes aujourd'hui engagé dans les missions de paix en Somalie, au Darfour (...)»⁶.

Pour l'instant, sa présence militaire se limite à la Somalie, mise à part une centaine de policiers présents dans différentes missions onusiennes (voir encadré). Mais, de sources militaires, 500

militaires seraient prêts à être déployés en République centrafricaine (RCA) et 500 autres au Mali⁷. Pour répondre aux besoins de ses ambitions, le Burundi dispose de capacités croissantes, 23 bataillons formés à des opérations de paix, soit plus de 21.000 hommes formés depuis le début de son déploiement en Somalie. Sur le plan politique, le pays va bientôt se doter d'une Stratégie Nationale de Sécurité avec l'appui des Pays-Bas, principal partenaire de sécurité⁸. Parmi ses principaux objectifs stratégiques figure en bonne place la promotion de la paix dans le monde.

Une occasion de résoudre des problèmes internes

La nouvelle Force de Défense Nationale (FDN)⁹ a été créée en 2004 à partir d'un amalgame de forces de l'ancienne armée gouvernementale aux mains des Tutsi et des ex-mouvements rebelles Hutu. Une fusion plutôt bien réussie, mais qui a encore besoin de temps pour parfaire son intégration. Le déploiement en Somalie favorise celle-ci grâce à la diversité ethnique et la mixité des troupes. Un système de rotation annuelle assure la participation de tout le monde (à l'exception des corps spécialisés comme les artificiers et démineurs, infirmiers et brancardiers ou cuisiniers, qui ne sont pas facilement remplaçables). Les anciens ennemis se retrouvent ainsi derrière les mêmes tranchées, après avoir passé 10 ans à se tirer dessus au Burundi ou en RDC. Cela change forcément les habitudes et crée ou renforce le sentiment d'appartenance à un même corps et à un même destin¹⁰.

⁷ Entretien avec un officier de la FDN, 13 juin 2013

⁸ Mémoire d'entente entre le Gouvernement de la République du Burundi et les Ministres des affaires étrangères, de la Coopération au Développement et de la Défense des Pays-Bas sur le développement du secteur de la sécurité, 10 avril 2009

⁹ Force de Défense Nationale, créée en 2004

¹⁰ Entretien au Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants, 15 juillet 2013

⁶ Le Porte-Parole-adjoint du Président de la République, Radio - Télévision nationale du Burundi, 15 janvier 2013

Néanmoins, au moment où l'opportunité somalienne s'est présentée, le Gouvernement a fait face à un malaise grandissant au sein de ses forces de sécurité. Les soldats et sous-officiers issus aussi bien de l'ancienne armée gouvernementale que de l'ex-mouvement armé CNDD-FDD réclamaient l'amélioration de leurs conditions socio-économiques. Et pour un pays dont les dépenses militaires sont déjà deux fois plus élevées que la moyenne de l'Afrique de l'Est, soit 5% du PIB contre 2,6%, le Burundi n'avait plus de marge de manœuvre¹¹. En novembre 2009, des tracts sont même distribués et en janvier 2010, 13 militaires sont arrêtés pour déstabilisation des institutions. Les tensions sont si fortes que la hiérarchie militaire intensifie des « causeries morales » dans toutes les garnisons.

Aujourd'hui, 5 ans après le début de l'intervention en Somalie, les militaires sont contents et le calme est revenu au sein de l'armée. Avec le système de rotation annuelle, plus de 70% d'entre eux ont déjà été en Somalie et ont l'espoir d'y retourner un jour. En effet, en Somalie le minimum qu'un soldat puisse toucher est 800 USD, contre environ 40 USD au Burundi. Ainsi, raconte un caporal, « avant d'aller dans cette mission, je vivais dans une situation insupportable. Avec ma solde de caporal, j'étais incapable de construire une maison en dur¹² ». Aujourd'hui, il a construit, tout comme ses collègues, une maison « en dur » à Rutonde, un quartier périphérique de la ville de Gitega au centre du pays, baptisée Quartier AMISOM. Bien que ce soit périlleux, le risque de ne pas revenir vivant de Somalie n'effraie pas outre mesure les soldats burundais: « Qu'ont-ils gagné ces veuves et orphelins de mes frères d'armes

qui sont morts à Tenga ou en RDC¹³ ». En cas d'accident, leurs familles bénéficient d'une prime d'assurance de 50.000 USD.

Les militaires sont donc conscients du danger qui les attend mais, morts ou vivants, la Somalie offre une chance inespérée de préparer leur retraite ou l'avenir de leurs familles.

Opportunités et défis opérationnels

Les pays fournisseurs de troupes reçoivent une contrepartie financière pour la mise en location de leur matériel militaire et logistique à la mission de paix. Leurs munitions sont, en outre, remboursées. Enfin, l'Etat fournisseur perçoit 100 USD par mois de dédommagement pour chaque membre du contingent détaché. L'UNSOA (United Nations Support Office For AMISOM) paie directement l'argent aux pays contributeurs¹⁴ et l'UE, de son côté, prend en charge les soldes via l'UA. La location des équipements varie selon la nature des engins, de 4 à 5.000 USD par mois¹⁵.

Faute de moyens logistiques suffisants, le potentiel de recette n'est pas pleinement exploité par le Burundi. A titre d'exemple, l'Unité de génie a révélé, en avril 2013, que le nombre de groupes électrogènes et de camions citernes étaient insuffisants et que, lorsqu'ils tombaient en panne, ils n'étaient pas réparés. Pour les soins de santé, le contingent ne dispose que d'un hôpital de niveau 1, les autres cas devant être référés au secteur Ougandais pour le niveau 2, et à Nairobi ou à Johannesburg pour le niveau 3 et

¹³ Localité située dans une forêt touffue de caféiers et de bananeraies au nord de la ville de Bujumbura, où de nombreux militaires ont laissé leur vie pendant la guerre civile. Des militaires se souviennent encore de leur aventure périlleuse en RDC, où ils étaient envoyés pour combattre les rebelles

¹⁴ Journal Iwacu, *op.cit*

¹⁵ Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions, Contingent Owned Equipment (COE), A/C.5/66/8, 27 October 2011

¹¹ Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière (PEMFAR), Programme d'Appui à la Gestion Economique (PAGE), février 2008, p.49

¹² Journal Iwacu, Gitega : le quartier Somali, ou les dividendes de l'AMISOM, Bujumbura, le 20 novembre 2012

4¹⁶. Pour le transport au sol, le territoire libéré s'étant beaucoup élargi, le contingent burundais est amené à couvrir plus d'espace, avec une augmentation du risque d'embuscades. Il est alors contraint de recourir aux camions de transport ougandais. Cela est encore plus clair pour le transport aérien qui dépend totalement d'autres pays comme l'Afrique du Sud ou l'Ouganda. Des militaires estiment en outre que le Burundi avait une carte à jouer sur la côte indienne, mais qu'il aurait préféré déléguer totalement ce secteur au profit d'autres pays.

Ces faiblesses entraînent forcément un manque à gagner sur le plan financier, qui pourrait notamment permettre l'acquisition d'équipements et de compétences.

Quelques efforts ont cependant été effectués, notamment par l'envoi en avril 2013 d'une dizaine de camions et de véhicules blindés supplémentaires. Et au mois d'août 2013, les Etats-Unis ont annoncé la livraison de 33 véhicules lourds pour le transport des troupes¹⁷.

ATOUTS, FAIBLESSES ET PERSPECTIVES

Alors que le Burundi joue déjà un rôle important en Somalie, il pourrait bientôt étendre sa présence au Mali et en Centrafrique, ce qui ferait de lui un acteur clé dans la contribution aux opérations de maintien de la paix. En effet, si d'aventure, le Burundi menaçait de retirer ses troupes, comme le Rwanda au Soudan et l'Ouganda en Somalie, non seulement l'UA, mais aussi la Communauté internationale, seraient en difficulté.

Creuser son sillon diplomatique

Pour devenir un acteur majeur sur le plan régional, continental et international, le Burundi

a des atouts à exploiter, mais aussi des faiblesses à combler.

D'une part, au sein de la région des Grands Lacs (CEPGL), ses voisins l'écrasent par des atouts différents. La RDC par son gigantisme géographique et la richesse de son sous-sol et le Rwanda, qui est presque son faux-jumeau, par ses performances dans sa gouvernance du secteur économique et par sa diplomatie bien affirmée. Au sein de la Communauté Est-africaine (EAC), son manque de connaissance de la langue anglaise est sa principale faiblesse, tout en n'étant pas un obstacle insurmontable.

Pour redresser son profil, le Burundi pourrait capitaliser sur sa présence au sein de l'AMISOM et creuser son sillon diplomatique, en particulier au sein de l'échiquier francophone, sans oublier de s'adapter à son environnement régional de plus en plus anglophone.

D'autre part, au sein de l'AMISOM, le Burundi subit l'hégémonie de l'Ouganda et du Kenya. Depuis 2007, il n'a occupé que le poste de Commandement-adjoint et occupe une place de seconde zone au service de presse et communication (ITS), qui «privilégie les actions et les prouesses ougandaises¹⁸». Les burundais revendiquent, entre autres hauts faits passés sous silence, la prise de Bakaara Market, une place de Mogadiscio que les insurgés avaient érigée en forteresse. Une victoire qui, selon le Burundi, a sonné la fin du mythe de l'invincibilité des Al-Shabaab et sauvé la crédibilité de l'UA¹⁹.

Cependant, le travail de l'AMISOM est loin d'être terminé. Dans son rapport de juin 2013, le

¹⁶ Source militaire, Bujumbura, 31 mai 2013

¹⁷ http://photos.state.gov/libraries/burundi/323250/english/8-01_president-welcomes-africom-general-rodriguez-to-burundi_english.pdf

¹⁸<http://www.au.int/en/sites/default/files/cps.rapport.pry-sidente.somalie.13-06-2013.pdf> Rapport de la Commission de l'Union Africaine sur la Revue stratégique sur la Mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM), Conseil de Paix et de Sécurité, 375 Réunion, Addis-Abeba, Ethiopie, 13 juin 2013, p. 5

¹⁹ Le quotidien officiel *Le Renouveau*, Entretien avec le Général Major Salvator Harushimana, le 10 juin 2013, <http://www.ppbd.com>

Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA note l'absence d'avancées et «que les villes importantes suivantes demeurent sous le contrôle d'Al-Shabaab: Barawe dans le Secteur 1 (NDLR: où 4.252 soldats burundais sont déployés); Jamaame, Jilib et Buale, dans le Secteur 2 (NDLR : 1.182 soldats burundais déployés); Baardheere et Dinsoor, dans le Secteur 3; et Bulo Burto, dans le Secteur 4²⁰». L'UA vient en outre d'entériner le principe d'augmenter les effectifs de 6.235 soldats supplémentaires, portant la force totale de l'AMISOM à 23.966²¹. Si cette décision est approuvée par le Conseil de Sécurité, elle pourrait encore accroître le niveau d'intervention du Burundi et le droit de revendiquer un traitement plus juste et proportionnel.

Enfin, sur le plan international, la lutte contre la piraterie maritime dans l'Océan indien constitue un gouffre financier. En une année seulement (2011), elle a englouti près de 7 Md USD²² au moment où les fonds alloués à l'AMISOM par l'UE, qui est son principal donateur, n'étaient que de 325 M€ entre 2007 et 2012²³. A terme, le Burundi contribue donc, à moindre frais, à cette lutte contre la piraterie maritime, comme l'a souligné un diplomate occidental avant de quitter son poste à Bujumbura: «le Burundi joue un rôle vital dans la stabilisation de la Somalie, en s'attaquant aux racines de la piraterie. Une Somalie plus stable pourra mieux reprendre en main le problème de la piraterie qui menace les

navires de transport maritime des Pays-Bas dans l'Océan Indien». Cependant, le Burundi s'estime être l'enfant pauvre du traitement préférentiel dans les relations bilatérales des pays donateurs avec les pays contributeurs de troupes en Somalie.

Valoriser ses avantages comparatifs

En Somalie, le Burundi a encore une belle carte à jouer, non seulement grâce à son engagement militaire, mais aussi dans ses composantes civilo-militaires en perspective. Son processus de Paix d'Arusha plutôt bien réussi pourrait devenir son principal argument dans ses aspects militaires, mais aussi civils. Et dans la région des Grands Lacs, il pourrait servir de cas d'école et justifier la mise en place d'un Institut pour la paix et la réconciliation.

Cependant, le pays entretient encore l'image ambivalente de pays fragile et incertain, hésitant entre sortie de conflit et retour en arrière, comme en 2010 avec des élections mal abouties et accompagnées par la recrudescence de la violence. Les prochaines élections de 2015 seront un nouveau test de maturité. Dans le secteur économique, le Burundi peine aussi à suivre des normes de bonne gouvernance qui pourraient permettre de devenir un interlocuteur fiable et crédible des partenaires au développement.

Charles Ndayiziga est Directeur du Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits CENAP au Burundi

²⁰ Ambassade des Etats-Unis d'Amérique au Burundi, Communiqué de presse publié à l'issue de la visite du Général David Rodriguez, Cdt de l'AFRICOM, Bujumbura, Burundi, le 1er août 2013

²¹ Communiqué sur la 399ème réunion du CPS sur la Revue conjointe UA-Nations unies de la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM) et la définition d'indicateurs, 11 octobre 2013

²² Oceans Beyond Piracy, Groupe de surveillance basé aux États-Unis, "The Economic Cost of Somali Piracy", 2012, <http://oceansbeyondpiracy.org/cost-of-piracy/economic>

²³ http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/peace-support-operations/amisom_en.htm

The Africa Policy Brief is a publication of Egmont, the Royal Institute for International Relations

EGMONT

Royal Institute for International Relations

Naamsestraat 69

1000 Brussels

BELGIUM

www.egmontinstitute.be

The opinions expressed in this Policy Brief are those of the authors and are not those of EGMONT, Royal Institute for International Relations