

Burundi, Tanzanie, Zambie... La perspective d'un attaché de défense

**Un entretien avec le lieutenant-colonel Xavier SALMON
Propos recueillis par Henri BADOT-BERTRAND**

Le lieutenant-colonel Xavier SALMON est attaché de défense en poste à Bujumbura, au Burundi, depuis 2019. Il est également accrédité pour la Tanzanie et la Zambie. Ses contacts avec l'Afrique sont cependant bien plus anciens. Il est né en République démocratique du Congo et y a passé la plus grande partie de sa jeunesse avant d'intégrer l'École royale militaire et d'entamer sa carrière d'officier. Son passé opérationnel l'a amené à être déployé à de nombreuses reprises, notamment au Burundi, en République démocratique du Congo et en République centrafricaine. C'est en faisant appel à sa riche expérience personnelle et professionnelle qu'il partage sa vision à propos de la situation actuelle et des défis posés à un attaché de défense.

Luitenant-kolonel Xavier SALMON werkt als defensieattaché in Burundi. Hij is ook geaccrediteerd voor Tanzania en Zambia. Zijn contacten met Afrika gaan echter veel verder terug. Hij werd geboren in de Democratische Republiek Congo en bracht daar het grootste deel van zijn jeugd door. Daarna heeft hij talrijke operationele missies uitgevoerd in Afrika. Burundi is misschien beter bekend bij een Belgisch publiek, maar Zambia en Tanzania bieden een ander perspectief. De bilaterale contacten tussen deze staten en België, alsook de multilaterale architectuur op het Afrikaanse continent, onthullen de complexiteit van een veranderende strategische omgeving. Op basis van zijn rijke persoonlijke en beroepservaring deelt luitenant-kolonel Xavier SALMON zijn visie op de huidige situatie en de uitdagingen waarmee een defensieattaché wordt geconfronteerd.

Les responsabilités d'attaché de défense vous placent en position d'observateur privilégié des réalités au Burundi et font de vous un rouage important du poste diplomatique belge à Bujumbura. Vous êtes également accrédité pour la Tanzanie et la Zambie, ce qui implique une collaboration étroite à plusieurs niveaux aussi bien à Dar es Salam qu'à Lusaka. Pourriez-vous décrire la situation dans la région et votre approche en tant qu'attaché de défense ?

Je m'attacherai tout d'abord à décrire la situation au Burundi, et en particulier dans une perspective historique qui permet d'en appréhender toute la complexité. Ce pays, longé par le lac Tanganyika dans sa partie occidentale, est voisin de la République démocratique du Congo, du Rwanda et de la Tanzanie. Chacun de ces pays – à l'exception de la Tanzanie – a une histoire commune avec la Belgique. Cependant, cette histoire est marquée par des différences notables selon les domaines considérés. À titre d'exemple, nos liens économiques avec la République démocratique du Congo sont différents, par leur nature et leur volume, de ceux que nous entretenons avec le Burundi. Il en va de même lorsqu'il s'agit de comprendre les réalités locales : gardons-nous de la tentation de copier/coller des grilles de lecture réductrices d'un pays vers un autre.

Le Burundi a fait face depuis son indépendance à une succession de coups d'État marqués par leur caractère ethnique : Hutus contre Tutsis et vice versa. L'assassinat, en octobre 1993, du président Melchior Ndadaye, d'origine hutue, fut le déclencheur d'une guerre civile qui dura plusieurs années et à laquelle devait mettre fin les accords d'Arusha. Ces accords prévoyaient notamment une alternance du pouvoir entre les différentes ethnies jusqu'à l'organisation d'élections. Celles-ci eurent lieu en 2005 et donnèrent la victoire à Pierre Nkurunziza, un seigneur de guerre issu du maquis¹, qui fut ensuite réélu en 2010.

En 2015, il se représenta pour un troisième mandat. L'opposition de la population et de la classe politique fut vive et déboucha, à l'annonce des résultats, sur une tentative manquée de coup d'État. La répression qui s'ensuivit eut de graves

¹ Pierre NKURUNZIZA a été le leader du mouvement armé « Forces de défense de la démocratie », qui par la suite se transformera en parti politique sous la dénomination de « Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie » (CNDD-FDD). Dès son arrivée au pouvoir, il s'entoura d'anciens maquisards, majoritairement issus des provinces de Bujumbura-Rural, Bubanza et Cibitoke. Au fil des années, ces maquisards intégrèrent soit les Forces de défense nationale du Burundi (FDNB), soit la Police nationale du Burundi (PNB) et, devenus généraux, constituent actuellement le « Conseil des Sages » entourant le président de la République du Burundi.

conséquences pour le pays. D'une part, la communauté internationale, et en particulier l'Union européenne, suspendit le soutien budgétaire direct à l'État du Burundi en vertu de l'article 96 de l'accord de Cotonou. La Belgique, suivie par d'autres États européens, mit un terme à sa coopération militaire. D'autre part, la répression provoqua un exode massif de citoyens burundais vers la République démocratique du Congo et la Tanzanie. Les plus nantis s'exilèrent vers la Belgique et le Canada, contribuant ainsi à l'expansion de la diaspora burundaise.

À la veille des élections de 2020, le président sortant exprima son intention de ne pas se représenter et désigna son dauphin en la personne du général Évariste Ndayishimiye², qui fut, sans surprise, élu en mai 2020. Pierre Nkurunziza décédera en juin 2020.

Des élections se sont également tenues en Tanzanie et en Zambie. Le président tanzanien Magufuli a été réélu dans le même contexte de contestation populaire que celui du président burundais Pierre Nkurunziza. Il décédera lui aussi peu après, laissant la place à la vice-présidente. En ce qui concerne la Zambie, le président sortant, Edgar Lungu, devra céder sa place à son opposant historique Hakainde Hichilema, qui depuis son accession au pouvoir a procédé à d'importantes réformes au sein des différents états-majors de la Défense.

Ces événements récents m'amènent à parler plus spécifiquement de mes fonctions d'attaché de défense. Quelques mots d'explication sont nécessaires pour comprendre dans quel cadre administratif s'inscrivent mes accréditations. En ce qui concerne la Tanzanie, je suis repris sur la liste diplomatique de Dar es Salam. Pour ce qui est de la Zambie, il faut savoir que la Belgique ne dispose pas de chancellerie à Lusaka et que les relations diplomatiques passent par l'intermédiaire d'un consul honoraire qui relève de l'ambassade de Belgique à Dar es Salam. Bien sûr, les accréditations peuvent être modifiées par la Défense. Au moment où ces lignes sont publiées, je ne suis plus accrédité pour la Tanzanie, rôle qui est repris par l'attaché de défense en poste à Kigali. Sous réserve d'une décision de madame la ministre de la Défense, je pourrais prochainement être accrédité pour l'Ouganda et la Communauté d'Afrique de l'Est.

La situation géographique des capitales tanzanienne et zambienne – Dar es Salam et Lusaka, respectivement – par rapport à Bujumbura a également des conséquences pratiques. Se rendre dans l'une ou l'autre de ces villes implique un trajet aller de deux

² Évariste NDAYISHIMIYE a été le secrétaire général du CNDD-FDD jusqu'à son élection.

à quatre jours en fonction des modalités de transport, sans compter les restrictions liées à la pandémie qui affectent également tout déplacement. Les échanges se font donc principalement par l'intermédiaire de la chancellerie de l'ambassade belge à Dar es Salam, avec laquelle j'entretiens d'excellents contacts.



Monsieur l'ambassadeur Alain Van Gucht et le lieutenant-colonel Xavier Salmon, accompagnés de leurs épouses respectives, après la remise des lettres de créance

J'ai eu la chance d'entrer en fonction le même jour que l'ambassadeur de Belgique, monsieur Alain Van Gucht. Nous avons pu découvrir en parallèle le Burundi sous ses différents aspects, qu'ils soient politiques, économiques ou sécuritaires. Cette situation favorable m'a permis non seulement de comprendre les rouages et le fonctionnement de notre ministère des Affaires étrangères, mais également de leur apporter une expertise militaire dans l'appréciation des situations locales dont on aura compris toute la complexité.

L'expertise de la Belgique en Afrique centrale a souvent été soulignée. Une situation internationale complexe et des moyens limités impliquent cependant une hiérarchisation des engagements de notre pays. Quel est aujourd'hui le contexte dans lequel l'engagement belge se déploie au Burundi et quels sont les défis à venir pour l'attaché de défense ?

Dans leurs déclarations de politique générale à la Chambre des Représentants en novembre 2020, mesdames les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ont souligné l'importance de la région des Grands Lacs.

Dans son discours lors de la 76^e Assemblée générale des Nations Unies, le président Évariste Ndayishimiye a notamment déclaré que, « sur le plan diplomatique et de la coopération, le Burundi s'est engagé à normaliser et à promouvoir ses relations d'amitié et de coopération avec ses partenaires bilatéraux et multilatéraux, et à retrouver la place qui lui revient dans le concert des Nations ». Dans le même ordre d'idée, les autorités burundaises « se félicitent des progrès déjà atteints [*sic*] dans le processus de normalisation des relations d'amitié et de coopération avec l'Union [e]uropéenne et ses [É]tats membres à travers un dialogue politique mené dans un esprit constructif et respectueux entre les deux parties ».

Comme déjà mentionné, la Belgique a suspendu sa coopération militaire avec le Burundi depuis 2015. D'autres pays ont cependant repris cette coopération sous différentes formes. La France recourt pour ce faire à ses Écoles nationales à vocation régionale (ENVR), réparties principalement en Afrique de l'Ouest. Les États-Unis ont repris une coopération technique militaire passant par l'envoi d'instructeurs dans les écoles de formation burundaises, notamment à l'Institut supérieur des cadres militaires (ISCAM) et à l'École supérieure de commandement et d'état-major (ESCEM). Ces institutions dispensent les formations continuées des officiers. La Belgique a fait le choix d'orienter en priorité sa coopération militaire vers la République démocratique du Congo. Il est à espérer que les échanges diplomatiques relatifs à l'application des mesures prévues par l'accord de Cotonou ouvriront une perspective favorable à la reprise de la collaboration militaire.

Dans son discours à l'Assemblée générale, le président Évariste Ndayishimiye a également déclaré que, « de notre côté, nous sommes préoccupés par la prolifération du terrorisme dans la sous-région [...]. Nous devons, à cet égard, unir nos forces pour lutter contre le terrorisme sous toutes ses formes et manifestations [...]. C'est dans ce contexte que, depuis 2007, mon pays le Burundi a mis à la disposition de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union africaine des contingents militaires et policiers pour contribuer au rétablissement et au maintien de la sécurité et de la paix dans certains pays qui en ont besoin comme en Somalie (AMISOM) et en République centrafricaine (MINUSCA). »

Tout comme mes prédécesseurs au poste d'attaché de défense l'écrivaient déjà, je souligne à mon tour qu'il y a urgence et qu'il est minuit moins cinq. Notre expertise reconnue dans le cadre des opérations de maintien de la paix pourrait être mise à profit par l'envoi d'instructeurs, à l'image des exemples français ou américains, dans des domaines tels que *Gender*, *Tactical Combat Casualty Care* (TCCC), *Counter-Improvised Explosive Device* (C-IED) ou encore le droit des conflits armés. Cette approche par la sensibilisation, la formation et le partage d'expertise présente des avantages objectifs au niveau des ressources et de la facilité d'exécution, mais également en matière d'acceptabilité par rapport aux sensibilités des différents acteurs institutionnels ou non.

La Tanzanie et la Zambie, deux pays pour lesquels vous êtes également accrédités, ouvrent clairement d'autres champs d'analyse. En matière d'espace, de culture et de passé commun, nous entrons ici dans un domaine différent. Quels sont les enjeux auxquels vous êtes attentifs dans ces deux pays ?

Il est exact qu'en ce qui concerne ces deux pays, la taille des espaces considérés, les implications géopolitiques de leur emplacement sur le continent, la variété des acteurs présents nous font entrer dans une autre dimension. Dans sa note de catégorisation des relations bilatérales et des priorités y afférentes, le département Stratégie de la Défense souligne que l'Afrique demeure la priorité numéro un. En particulier, trois grandes régions retiennent notre attention : le Maghreb, le Sahel et l'Afrique subsaharienne.

La Belgique entretient avec plusieurs pays d'Afrique des relations bilatérales concrétisées par des activités de coopération qui peuvent être ponctuelles, récurrentes, voire structurelles. Ces coopérations ont des objectifs multiples. Premièrement, notre pays entend favoriser la paix et la stabilité sur le continent africain, dans l'esprit des principes exprimés par les Nations Unies, à travers la prévention ou la gestion de conflits ou encore la gestion de l'après-conflit, le soutien à la bonne gouvernance et la promotion des droits humains. Ensuite, il convient de mettre à disposition l'expertise et l'expérience de la Belgique dans la région des Grands Lacs dans le cadre de missions assignées de manière explicite ou implicite à la Défense. Cette crédibilité par *effet de niche* consolide de surcroît la position de la Belgique au sein de la communauté internationale.

Pour poursuivre sur cette lancée, il faut établir un dialogue constructif avec l'ensemble des acteurs africains selon une approche globale du type de la « Comprehensive Approach » de l'Union européenne. La Défense, les Affaires étrangères, la direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire et d'autres départements coordonnent leurs efforts au sein de projets communs dans le souci permanent de contribuer à l'amélioration du climat sécuritaire.

Enfin, il faut permettre à la Belgique de disposer, en cas de crise, d'un réseau d'évacuation de ses nombreux ressortissants présents en Afrique. Ce réseau se base sur plusieurs routes et plusieurs centres (« hubs ») qui nécessitent beaucoup de coordination, mais aussi beaucoup de confiance mutuelle entre la Belgique et les pays africains concernés. La diplomatie de défense, en complément du réseau diplomatique belge, entre alors en jeu et permet d'établir les relations de confiance nécessaires à cette fin.

Pour ce qui est plus spécifiquement de la Zambie, la Défense belge a permis le déploiement d'instructeurs au *British Peace Support Training Centre*, chargé de la préparation d'un bataillon zambien qui allait être déployé dans le cadre de la MINUSCA. Mon rôle a été de coordonner notre appui et de participer aux réunions nécessaires à son organisation. Dans un esprit résolument « gagnant-gagnant », cette coopération a permis à la Belgique d'établir un *technical agreement* entre les deux pays pour le stationnement de troupes belges sur le territoire zambien en cas d'éventuelles opérations d'évacuation pour les ressortissants belges du sud-est de la République démocratique du Congo.

Par rapport à la Tanzanie, mon rôle se limite à la diplomatie de défense au profit de l'ambassade belge à Dar es Salam. Cependant, le suivi du rapatriement des réfugiés burundais du territoire tanzanien vers le Burundi fait l'objet d'une attention particulière en ce qui concerne les aspects sécuritaires, en collaboration avec les organes onusiens en charge des rapatriements. De même, toute dégradation sécuritaire en Tanzanie aurait des répercussions importantes sur le Burundi, qui dépend essentiellement de ce pays pour ses routes d'approvisionnement en matières premières et biens de première nécessité.

Si les différences entre le Burundi, la Tanzanie et la Zambie illustrent la richesse culturelle de cette partie du continent africain, il convient également de souligner les nombreuses interfaces entre ces pays. C'est notamment le cas dans le domaine multilatéral. Pourriez-vous illustrer comment vos responsabilités vous amènent à prendre en compte les liens entre ces pays ?

Le sujet est vaste. Je me bornerai à souligner que le Burundi fait partie – entre autres – des organismes internationaux suivants : la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE). Les pays limitrophes (Rwanda, RDC et Tanzanie) sont membres des mêmes organisations. Dès lors, il faut rester attentif à toute variation dans le domaine sécuritaire, au sens large, entre ces pays et les analyser dans un cadre stratégique plus large. L'infiltration de petits groupes isolés destinés à conduire des actions de déstabilisation aux frontières communes de ces différents États et notamment dans la région des hauts-plateaux du Sud-Kivu en est un exemple.

Bien souvent nos postes diplomatiques doivent faire face à des événements concrets qui inévitablement focalisent l'attention sur un pays ou un problème spécifique. Le rôle de l'attaché de défense, par son analyse et ses recommandations, est aussi de permettre une mise en perspective des enjeux à l'échelle régionale. C'est précisément à ce niveau que se trouvent les lignes de fracture entre, d'une part, la lutte d'influence des grandes puissances et, d'autre part, les aspirations nationales.

Quels sont les points que vous désireriez souligner en matière de conclusion ?

Tout d'abord, je voudrais souligner que la sélection des attachés de défense – du point de vue des compétences, de la sensibilité à l'environnement et des exigences légales en matière d'habilitation – n'est pas un processus aisé. Dans mon cas, il y a une réelle convergence entre mon passé personnel en Afrique centrale, ma carrière militaire et la mission qui m'a été confiée.

La région des Grands Lacs est – et doit demeurer – une des priorités de notre diplomatie et, par conséquent, de la Défense belge. Cette région représente une zone où notre expérience peut être utilement mise au service des objectifs de notre pays. D'autre part, la coopération militaire permet également l'entraînement de nos unités dans des zones géographiques spécifiques.

Mots-clés : Burundi, Tanzanie, Zambie