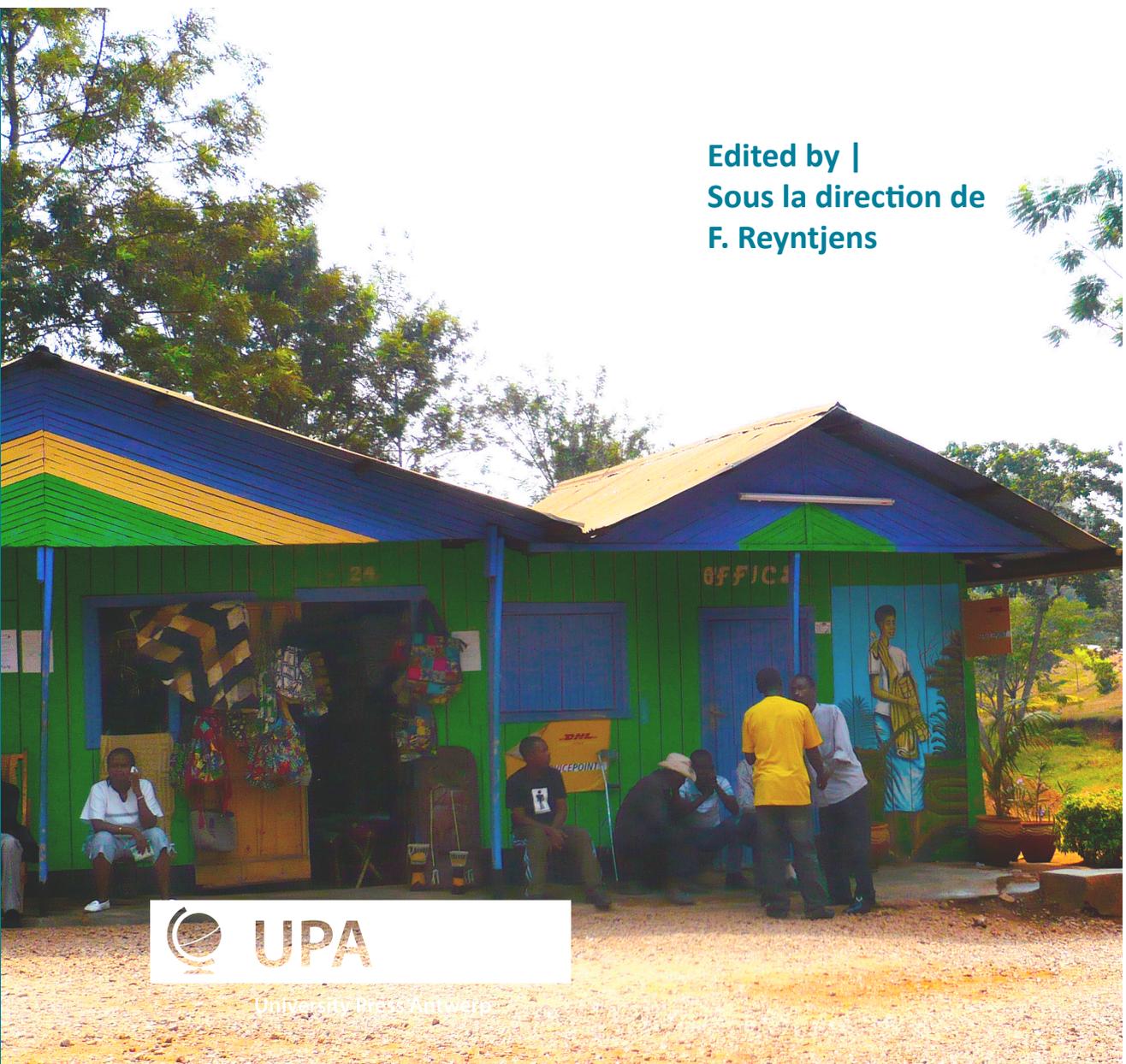


POLITICAL CHRONICLES OF THE AFRICAN GREAT LAKES REGION 2021

CHRONIQUES POLITIQUES DE L'AFRIQUE DES GRANDS LACS 2021

Edited by |
Sous la direction de
F. Reyntjens



UPA

University Press Antwerp

Great Lakes of Africa Centre | Centre pour l'Afrique des grands lacs
Lange Sint Annastraat 7
2000 Antwerp | Anvers - Belgium | Belgique
Tel: +32 3 265 57 70
Web: www.uantwerpen.be/glac

The Great Lakes of Africa Centre
is part of the Institute of
Development Policy, University of Antwerp

Le Centre pour l'Afrique des Grands Lacs
fait partie de l'Institut
de politique du développement, Université d'Anvers



University of Antwerp
| **IOB** Institute of
Development Policy

GREAT LAKES OF AFRICA CENTRE • CENTRE POUR L'AFRIQUE DES GRANDS LACS

POLITICAL CHRONICLES OF THE AFRICAN GREAT LAKES REGION 2021

*CHRONIQUES POLITIQUES DE
L'AFRIQUE DES GRANDS LACS 2021*

Edited by I
sous la direction
de F. Reyntjens



The Chronicles are a peer reviewed publication.
Les Chroniques sont une publication à comité de lecture.

Lay-out and cover | Mise en page et couverture:
Joëlle Dhondt

© 2022 Uitgeverij UPA (University Press Antwerp)
UPA is een imprint van ASP nv (Academic and Scientific Publishers nv)
Keizerslaan 34
1000 Brussel
Tel. + 32 (0)2 289 26 50
Fax + 32 (0)2 289 26 59
e-mail: info@aspeditions.be
www.aspeditions.be

ISBN 978 946 117 361 4

La dénomination GPRC (Guaranteed Peer Reviewed Content) est développée par l'institution flamande Boek.be. Elle est attribuée aux publications conformes aux standards académiques de la VABB (Vlaams Academisch Bibliografisch Bestand).



THE AUTHORS | LES AUTEURS

- Ivan ASHABA** teaching assistant and PhD candidate, Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp, ivan.ashaba@uantwerpen.be
- Ithiel BATUMIKE MIHIGO** assistant à l'Université de Kaziba, chercheur associé au Centre EFGPC de Université catholique de Bukavu et énarque, cadre au Secrétariat général chargé des retraités et rentiers au Ministère de la Fonction publique en RDC, ibatumike@gmail.com
- Alice GREGOIRE** Assistante de recherche, Université de Mons amtm.gregoire@gmail.com
- Guillaume NDAYIKENGURUTSE** Chargé de cours en Science Politique à l'Université du Burundi, Département de Science Politique et Relations Internationales, Bambanje1999@yahoo.fr
- René Claude NIYONKURU** Doctorant, Centre d'Etudes du Développement, Université Catholique de Louvain rene-claude.niyonkuru@uclouvain.be
- Aymar NYENYEZI BISOKA** Professeur associé, Université de Mons, École des sciences humaines et sociales aymar.nyenyebilisoka@umons.ac.be; aymar.nyenyezi@gmail.com
- Filip REYNTJENS** emeritus professor, Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp, filip.reyntjens@uantwerpen.be
- Karolina WERNER** NEST Postdoctoral Research Associate, Centre for Transitional Justice and Post-Conflict Reconstruction, University of Western Ontario; Senior Fellow, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, k.werner@balsillieschool.ca

THE AUTHORS | LES AUTEURS

BURUNDI

Guillaume Ndayikengurutse et René-Claude Niyonkuru

1.	INTRODUCTION	11
2.	UNE GOUVERNANCE ENCORE AMBIVALENTE : ENTRE CHANGEMENT ET CONTINUITÉ	11
2.1.	Un espace politique à double vitesse : hégémonie et ouverture	11
2.2.	Discours et pratiques politiques, sources d'espairs ?	15
2.3.	Sécurité et droits de l'Homme : des avancées à relativiser ?	17
3.	LA JUSTICE TRANSITIONNELLE : UNE CVR PARTICULIÈREMENT DYNAMIQUE AVEC UN BILAN CONTROVERSÉ	24
3.1.	Poursuite des exhumations ponctuée de prises de position tous azimuts	24
3.2.	Un génocide confirmé, et après ?	26
4.	UNE ÉCONOMIE NATIONALE EN BERNE : ENTRE RÉFORMES ET CAPTATION	28
4.1.	Le développement au cœur des préoccupations du chef de l'État	28
4.2.	Un « pacte d'élites » prédateur des deniers publics ?	31
5.	NORMALISATION DES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES : VOLONTÉ POLITIQUE ET ATTENTES	33
5.1.	Le retour en force sur la scène internationale	33
5.2.	Des dialogues aux résultats qui se font attendre	35
6.	CONCLUSION	37

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Aymar Nyenyezi Bisoka, Ithiel Batumike Mihigo et Alice Grégoire

1.	INTRODUCTION	39
2.	ARÈNE ÉLECTORALE ET COMPÉTITION POLITIQUE	41
2.1.	Du gouvernement à la stabilisation d'une arène	42
2.2.	Une compétition politico-institutionnelle électoraliste	44
3.	MONOPOLISATION DES MOYENS	49
3.1.	Contrôle de l'exécutif sur les institutions : une monopolisation des moyens d'organiser les élections ?	50
3.2.	La session budgétaire du parlement comme levier de résistance aux ambitions de la majorité ?	53
4.	QUAND LA JUSTICE ET L'INSTABILITÉ S'EN MÊLENT	54
4.1.	Les suites du procès des 100 jours	55
4.2.	L'affaire Matata Ponyo	56
4.3.	Instabilités provinciales	57
5.	QUEL BILAN MI-MANDAT ?	58
5.1.	Qui voit la couleur de l'accroissement des ressources publiques ?	58
5.2.	L'éruption du volcan Nyiragongo	61
5.3.	Situation des droits humains	62

6.	POLITIQUE SÉCURITAIRE : AUTOUR DE L'ÉTAT DE SIÈGE ET DE LA COOPÉRATION MILITAIRE RÉGIONALE	63
6.1.	L'état de siège face aux faiblesses structurelles de l'État	64
6.2.	Opérations militaires conjointes avec l'Ouganda en plein état de siège	66
7.	CONCLUSION	67

RWANDA

Filip Reyntjens

1.	POLITICAL GOVERNANCE	71
2.	SOCIO-ECONOMIC GOVERNANCE	77
3.	JUSTICE	80
4.	HUMAN RIGHTS	86
5.	REGIONAL RELATIONS	90
6.	RWANDA AND THE WORLD	94
7.	CONCLUSION	96

UGANDA

Ivan Ashaba and Karolina Werner

1.	INTRODUCTION	97
2.	EVERYDAY GOVERNANCE	97
3.	THE OPPOSITION AFTER ELECTIONS	101
4.	SHRINKING CIVIC SPACE	104
5.	HUMAN RIGHTS VIOLATIONS	105
6.	SECURITY ISSUES	109
7.	OPERATION SHUJA: UGANDA-CONGO ARMY OFFENSIVE ON ADF	111
8.	THE EFFECTS OF THE PANDEMIC RESPONSE	113
9.	CONCLUSION	116

ANNEXES

ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI

1.	PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT	121
2.	GOUVERNEURS	122
3.	APPAREIL JUDICIAIRE	123
4.	SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR)	123
5.	CORPS DIPLOMATIQUE	124

ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA

1.	PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT	127
2.	GOUVERNEURS	131
3.	APPAREIL JUDICIAIRE	131
4.	FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD)	131
5.	CORPS DIPLOMATIQUE	132

BURUNDI

Guillaume Ndayikengurutse et René-Claude Niyonkuru

1. INTRODUCTION

Au Burundi, l'année 2021 a été politiquement chargée. Les autorités issues du processus électoral de 2020 se sont installées effectivement et les différents organes de l'État ont été dotés de nouveaux responsables. Du sommet de l'État à la base, il se tient un discours de renouveau. En effet, une double dynamique a particulièrement marqué l'année 2021. D'une part, les autorités de l'État à partir du président de la République soulignent régulièrement la volonté de changer la trajectoire de la gouvernance politique et économique du pays par l'amélioration de la qualité des services publics, mais aussi et surtout par l'engagement de toutes les composantes de la société burundaise sur le chantier du développement et de la lutte contre la pauvreté. D'autre part, la renormalisation des relations du Burundi avec ses partenaires internationaux et le retour du Burundi dans le concert des nations constituent une préoccupation majeure, selon les autorités étatiques.

Cette chronique retrace donc les événements saillants de l'évolution politique du Burundi au cours de l'année 2021. Dans une logique présentative ponctuée de modestes analyses, il s'agit de couvrir les différents domaines de la vie de la société nationale. Ainsi, nous partons de la gouvernance pour explorer ensuite les domaines de la sécurité et des droits de l'Homme. Par la suite, nous aborderons la question polarisante de la justice transitionnelle, puis les évolutions du secteur de l'économie pour clôturer notre travail sur la thématique de la coopération internationale.

2. UNE GOUVERNANCE ENCORE AMBIVALENTE : ENTRE CHANGEMENT ET CONTINUITÉ

2.1. Un espace politique à double vitesse : hégémonie et ouverture

Au niveau des partis politiques, la scène reste fortement dominée par le parti au pouvoir, le CNDD-FDD. Ce dernier a d'ailleurs renouvelé, au cours de l'année 2021, son leadership dans un élan visible de sauvegarde et de consolidation de cette domination. Considéré comme l'un des dépositaires de l'idéologie du parti au pouvoir¹, Révérien Ndikuriyo a été élu secrétaire

¹ IWACU BURUNDI, *Qui pour piloter l'aigle ?* <https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/qui-pour-piloter-laigle/>. Site consulté le 25 janvier 2022.

général du parti au cours du congrès du 25 janvier 2021, remplaçant ainsi Evariste Ndayishimiye, devenu président de la République. Dans son premier discours, le nouveau patron du parti au pouvoir a appelé les membres à la discipline et a promis à chacun d'eux d'être écouté dans la conduite des affaires du parti. Il les a par ailleurs invités à soutenir la politique de développement et de lutte contre la pauvreté initiée par le président de la République.² Ce discours, à la fois ferme et rassembleur de la part du nouveau secrétaire général, s'énonce comme une manière de rassurer les tendances concurrentes au sein du parti au pouvoir, qui faisaient même craindre une véritable bataille rangée surtout autour de la désignation du successeur du président Nkurunziza, ce dernier ayant recommandé Pascal Nyabenda, l'ancien président du parti et président de l'Assemblée nationale d'alors³, avant qu'il ne soit débouté par le général-major Ndayishimiye, candidat idéal du « système » CNDD-FDD.⁴

Le dernier congrès du parti a néanmoins été considéré comme une rencontre à minima dans la mesure où d'aucuns estimaient qu'il allait y avoir de nombreux changements surtout au niveau des organes du parti. Toutefois, seul le nouveau secrétaire général a été désigné et le président de la République a été proclamé président du Conseil des sages du parti. L'attente d'un important congrès du parti reste toujours de mise. Ce dernier viendrait apporter de véritables changements au sein de l'équipe dirigeante du CNDD-FDD.⁵ En lieu et place d'un congrès, une réunion de deux jours du Comité central du CNDD-FDD s'est tenue en août 2021. Elle a été conclue par des recommandations, notamment sur le comportement exemplaire exigé des dignitaires issus du CNDD-FDD et le travail sans relâche pour le développement du pays⁶. Cela ressemble plus à une stratégie de mobilisation des membres autour du nouveau président et du nouveau leadership du parti. Ce souci d'unité revient d'ailleurs à toutes les rencontres du parti à tous les niveaux. Quelques jours après son élection, le nouveau secrétaire général du CNDD-FDD a en effet entamé une tournée dans toutes les provinces à la rencontre des membres de son parti, avec un message centré essentiellement sur l'appel au soutien de la politique de développement et de lutte contre la pauvreté ainsi que la cohabitation pacifique avec les membres des autres partis politiques. Le parti garde

² IWACU WEB TV, *Congrès extraordinaire du Cnnd-Fdd : Révérien Ndikuriyo élu nouveau patron du « parti de l'Aigle »* <https://www.youtube.com/watch?v=jFCucDF2Xvc>. Site consulté le 22 janvier 2022.

³ MAGLOIRE, H.-P., VIRCOULON, T., « L'après-Nkurunziza : la suprématie totale du CNDD-FDD », *Notes de l'Ifri*, mars 2021.

⁴ TV5 MONDE, *Burundi : qui est Évariste Ndayishimiye, candidat du "système CNDD-FDD" ?*

<https://information.tv5monde.com/afrique/burundi-qui-est-evariste-ndayishimiye-candidat-du-systeme-cnnd-fdd-343510>, consulté le 20 janvier 2022.

⁵ Entretien avec un cadre du parti au pouvoir, Bujumbura, le 23 novembre 2021.

⁶ RTNB, *Ngozi : clôture de la réunion du comité central du CNDD-FDD*. <https://rtnb.bi/fr/art.php?idapi=5/2/126>. Consulté le 26 mars 2022.

jusqu'à présent sa stature de parti dominant et hégémonique, mais sans doute avec des questions de cohésion interne qu'il devra bien gérer.

Pour ce qui est des partis de l'opposition, leur positionnement et leurs activités politiques restent à la fois faibles, ambigus et surtout dispersés, jusqu'à créer une véritable incertitude quant à leur avenir. Le principal parti politique de l'opposition, le Congrès national pour la liberté (CNL), peine à assumer pleinement son rôle. D'une part, les responsables de ce parti dénoncent les tactiques de la part du pouvoir visant à empêcher son fonctionnement normal dont les interdictions de la tenue de réunions, les arrestations arbitraires et les disparitions forcées de leurs militants.⁷ D'autre part, certains observateurs estiment que des problèmes de gestion interne entravent la capacité de ce parti à mobiliser les ressources humaines, morales et financières nécessaires pour peser de tout son poids sur l'échiquier politique.⁸

Quant aux partis politiques classiques que l'on pourrait qualifier de «partis tampons» pour leurs rôles historiques et leur capacité à tenir un discours politique intermédiaire au milieu des extrêmes, leur posture dans l'espace politique devient de plus en plus ambiguë. En effet, le Sahwanya Frodebu (Front pour la démocratie au Burundi) tout comme l'UPRONA (Union pour le progrès national) et dans une certaine mesure le RANAC (Rassemblement national pour le changement) se trouvent dans une dynamique croissante de dialogue avec le parti au pouvoir.⁹ Ceci s'explique en partie par le constat selon lequel le parti au pouvoir demeure la force politique la plus importante du pays et semble prêt à mettre tout en œuvre pour conserver cette posture hégémonique. Il ne serait donc pas moins pertinent de se demander si les grilles de lecture politiques de ces partis ne vont pas de plus en plus évoluer vers une convergence accrue avec la ligne de gouvernance définie par le CNDD-FDD.

La domination politique du CNDD-FDD est également manifeste au sein de l'espace institutionnel, où il détient presque exclusivement tous les leviers du pouvoir. Cette situation résulte de la domination de fait ci-haut décrite, mais aussi de la réforme constitutionnelle de 2018.

Les termes de la nouvelle constitution n'exigent plus en effet du président de la République la participation d'un certain nombre de ministres provenant des autres partis politiques au gouvernement, comme c'était le cas dans la constitution de 2005.¹⁰ C'est ainsi que le gouvernement actuel est largement dominé par des membres du parti au pouvoir à l'exception du vice-président provenant de l'UPRONA et de trois ministres, une représentante des Batwa,

⁷ <https://www.radiyoyacuvoa.com/a/agathon-rwasa-yemeza-ko-abanywanyi-biwebahohoterwa-/6342862.html>. Site consulté le 26 janvier 2022.

⁸ Entretien avec un expert de l'East African Community, Arusha, le 9 juin 2021.

⁹ Entretien avec un responsable du parti Sahwanya-Frodebu, le 23 septembre 2021 ; Entretien avec un responsable du parti UPRONA, le 24 septembre 2021 ; Entretien avec un responsable du parti RANAC, le 22 septembre 2021.

¹⁰ Article 129 de la Constitution de la République du Burundi de 2005.

un membre d'un petit parti politique, le Parti pour l'indépendance économique du Burundi (PIEBU) et une autre présentée comme membre de la société civile. Le reste des ministres sont des membres du parti au pouvoir, le CNDD-FDD et des officiers des corps de défense et de sécurité. Au niveau de l'administration territoriale, les 13 gouverneurs de province civils sont tous issus du CNDD-FDD alors que les cinq restants sont des officiers issus de l'armée et de la police. Au niveau des assemblées législatives, l'Assemblée nationale est dominée par le CNDD-FDD à hauteur de 86 sur 123 sièges alors qu'au Sénat, 34 sur 36 sénateurs sont issus du parti au pouvoir. Les institutions étatiques sont donc monocolores. Cependant, au-delà de ces postes politiques où les règles du jeu sont fixées d'avance par les textes légaux, cette hégémonie se prolonge au niveau des autres nominations, où quasiment tous les décrets qui attribuent les responsabilités concernent des membres du CNDD-FDD, ainsi qu'au niveau des communes et des services publics de base. Les responsables de certains partis politiques dénoncent le fait que même l'accès à l'emploi est de plus en plus tributaire de l'appartenance au parti au pouvoir.¹¹

Au niveau d'autres acteurs sociaux, à l'instar des médias et des organisations de la société civile, le gouvernement en place a envoyé quelques signaux positifs en faveur de l'ouverture de l'espace civique. Au cours de l'année 2021, l'espace médiatique a été marqué par la levée des sanctions prises à l'endroit de certains médias à la suite de la crise de 2015. Ainsi, le 22 février 2021, le Conseil national de la communication a annoncé l'autorisation de réouverture de la Radio Bonesha FM ainsi que la tenue d'un dialogue avec d'autres médias sous sanctions à l'instar de la BBC, de la Voix de l'Amérique et du journal en ligne Ikiriho.¹² Au mois de juin 2021, les sanctions prises à l'encontre de la BBC et Ikiriho ont été également levées.¹³ L'ouverture de ces médias répondait à l'appel à un dialogue entre leurs responsables et le Conseil national de la communication (CNC), lancé par le président de la République.¹⁴ La réouverture de ces médias constitue une évolution dans un contexte encore marqué par le vandalisme dont certains médias privés ont fait objet durant la crise de 2015.¹⁵ Cependant, les responsables des médias conti-

¹¹ Entretien avec un responsable d'un parti politique, Bujumbura, le 23 septembre 2021.

¹² AFRIMAG, *Burundi : Le CNC lève les sanctions contre la radio privée Bonesha FM*. <https://afrimag.net/burundi-cnc-leve-sanctions-contre-radio-privee-bonesha/>. Site consulté le 26 janvier 2022.

¹³ IWACU BURUNDI, *Burundi/Médias : les sanctions contre la BBC et Ikiriho levées*. <https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/burundi-medias-les-sanctions-contre-la-bbc-et-ikiriho-levees/>. Site consulté le 26 janvier 2022.

¹⁴ AGENCE ANADOLU, *Le Burundi lève les sanctions prises contre la BBC - Après plus de trois ans de suspension*. <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/le-burundi-1%C3%A8ve-les-sanctions-prises-contre-la-bbc/2276147>. Site consulté le 26 janvier 2022.

¹⁵ ONU, Rapport final détaillé de la Commission d'enquête sur le Burundi, septembre 2017. Disponible sur <https://www.ohchr.org/fr/hrbodies/hrc/coiburundi/pages/coiburundi.aspx>.

nuent de dénoncer les restrictions de liberté de la part du Conseil national de la communication, notamment à travers des convocations intempestives pour des justifications au sujet des thèmes jugés délicats qui sont abordés.

Dans le même élan de déverrouillage progressif de l'espace civique, on peut relever une détente dans les relations entre le gouvernement et les organisations de la société civile, marquée par quelques mesures encourageantes. Ainsi, la levée de la suspension des activités de l'organisation Parole et action pour le réveil des consciences et de l'évolution des mentalités (PARCEM)¹⁶, une organisation fortement engagée sur les questions de gouvernance politique et économique, est venue insuffler une nouvelle énergie à la sphère de la société civile burundaise, en pleine reconfiguration depuis 2015. L'enjeu pour ces contre-pouvoirs ayant bénéficié de l'autorisation de réouverture est de pouvoir tirer les leçons du passé tout en évitant de tomber dans le piège de la cooptation institutionnelle.

2.2. Discours et pratiques politiques, sources d'espoirs ?

Le président Evariste Ndayishimiye a placé son mandat sous le signe du développement et de la lutte contre la pauvreté.¹⁷ Il a souvent rappelé que sans respect de certaines valeurs au sein des services publics, cet objectif ne pourra pas être atteint. Au cours de l'année 2021, les hautes autorités du pays ont multiplié les discours sur la volonté de changer les pratiques de gouvernance politique et économique pour mettre le pays sur les rails du développement.

D'un côté, malgré cette domination quasi exclusive du CNDD-FDD décrite ci-dessus, il existe quelques efforts de rapprochement et de détente du climat politique. Pour la première fois dans l'histoire du Burundi, en janvier 2021, le Président de la République a convié les leaders des partis politiques, toutes tendances confondues, à une séance d'échange de vœux. Devant un parterre des responsables des partis politiques, y compris le président de la principale force politique de l'opposition, le Congrès national pour la liberté (CNL), il a tenu à rappeler que cette cérémonie constitue l'un des dividendes du bon déroulement du processus électoral de 2020. Il s'est en outre réjoui des réalisations déjà accomplies, notamment dans le secteur de la diplomatie, et a exhorté les leaders politiques présents à apporter leur contribution à l'amélioration de la gouvernance du pays dans tous les secteurs, les invitant à ne plus être des « opposants radicaux », mais des conseillers du gouvernement, pour aboutir à un développement durable.¹⁸

Consulté le 12 décembre 2018.

¹⁶ <https://www.sosmediasburundi.org/2021/04/05/burundi-le-gouvernement-a-leve-la-mesure-de-suspension-de-long-locale-parcem/>. Site consulté le 26 janvier 2022.

¹⁷ Présidence de la République du Burundi, Discours de Son Excellence General Major Evariste Ndayishimiye, président de la République du Burundi à l'occasion de son investiture, Gitega, 18 juin 2021.

¹⁸ SOS MEDIAS, *Burundi : le gouvernement a levé la mesure de suspension de l'ONG locale*

Dans ce même élan, le président Ndayishimiye a rencontré à deux reprises ces responsables des partis politiques pour les sensibiliser au sujet de l'importance de leur contribution au développement du pays. Ces leaders politiques ont pu partager avec le président de la République leurs lectures sur la problématique de gouvernance dans les secteurs de la vie nationale comme « celui des mines, l'agriculture et l'élevage, la pêche, le transport terrestre et maritime, la santé, la justice, la bonne gouvernance, l'éducation de base, etc. ». ¹⁹ Il a même été convenu que des groupes d'intervention dans chaque secteur soient mis en place sous la coordination du Forum national des partis politiques. Ces rencontres entre les leaders des partis politiques et la plus haute autorité de l'État n'avaient plus eu lieu depuis 2005. Il s'agit d'une dynamique collaborative impulsée par le nouveau président et qui a trouvé écho au niveau inférieur dans la mesure où des rencontres trimestrielles entre le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité publique et du Développement communautaire et les responsables des partis politiques sont tenues. Il y a aussi lieu de souligner la multiplication, au cours de l'année 2021, des ateliers de renforcement des capacités à l'endroit des différentes catégories de membres des partis politiques (leaders, jeunes, femmes, etc.) au sujet des thèmes comme la cohabitation pacifique et le développement, avec une implication des autorités à différents niveaux.

D'un autre côté, le président de la République place la lutte contre la corruption au centre de son discours. La corruption est sans cesse identifiée comme la cause principale des dysfonctionnements au sein des services publics. En août 2021, dans son discours devant les professionnels du secteur de la justice, le président de la République a estimé que la justice était gangrenée par la corruption. Il a accusé les magistrats de trouver des « stratagèmes pour dépouiller l'argent » avançant qu'« aucun développement n'est possible dans un pays sans justice ». ²⁰ Le Président a ainsi pris des mesures ponctuelles qui font preuve d'un volontarisme politique en faveur de la lutte contre le trafic d'influence, les malversations économiques, la corruption et de l'amélioration de la qualité de la gouvernance au sein des institutions étatiques. L'un des faits marquants de l'année 2021 à ce sujet a été la destitution de certains hauts cadres de l'État, dont certains étaient accusés d'avoir commis ou cautionné

PARCEM.

<https://www.presidence.gov.bi/2021/01/07/le-chef-de-letat-demande-aux-leaders-politiques-de-simplifier-dans-la-lutte-contre-la-corruption/>. Site visité le 22 janvier 2021.

¹⁹ PRÉSIDENTE DU BURUNDI, *Le Chef de l'État échange avec les représentants des partis politiques sur différents sujets de la vie du pays*.

<https://www.presidence.gov.bi/2021/09/04/le-chef-de-letat-echange-avec-les-representants-des-partis-politiques-sur-differents-sujets-de-la-vie-du-pays/>. Site visité le 22 janvier 2022.

²⁰ RFI, *Burundi : le président Evariste Ndayishimiye s'en prend aux juges de son pays, qui lui répondent*.

<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210825-burundi-le-pr%C3%A9sident-evariste-ndayishimiye-s-en-prend-aux-juges-de-son-pays>. Site visité le 22 janvier 2022.

« des actes risquant de compromettre l'économie nationale ».²¹ Les ministres ayant le commerce dans leurs attributions ont été destitués à deux reprises. Il en a été de même pour certains hauts fonctionnaires de l'État, à l'instar du Directeur général de l'Office du transport en commun (OTRACO) et du Directeur général de la programmation et du budget au sein du ministère des Finances, du Budget et de la Planification économique²². Dans le même sillage, la destitution de la première vice-présidente du Sénat, réputée proche du président de la République, pour des raisons de spéculation dans la commercialisation du sucre, a constitué l'un des faits les plus commentés de l'année.²³

Ainsi, les discours et les pratiques de l'année 2021 nourrissent des espoirs qui sont cependant mitigés et limités pour laisser envisager un véritable changement de cap. Les signaux positifs affichés par les nouvelles autorités de l'État et du parti au pouvoir, essentiellement au niveau des intentions, ont certes leur valeur, mais on observe dans le même temps une réaffirmation constante du souci de contrôle exclusif de l'espace politique et civique. Le nouveau discours politique qui penche en faveur d'un thème jugé potentiellement plus mobilisateur, en l'occurrence le développement et la lutte contre la pauvreté, ne doit pas faire oublier que des questions politiques essentielles restent polarisantes, au premier rang desquelles ce monopole du pouvoir politique et économique exercé à tous les niveaux par le CNDD-FDDD.

2.3. Sécurité et droits de l'Homme : des avancées à relativiser ?

2.3.1. Des événements qui rappellent les affres du passé

Au cours de l'année 2021, des incidents sécuritaires ont été signalés dans plusieurs régions du pays emportant parfois des vies humaines. Les autorités étatiques les ont régulièrement liés au banditisme et à des règlements des comptes. Cependant, certains événements ont été d'une certaine gravité, au point de rappeler les années sombres de la guerre civile. Nous en épinglons

²¹ PRÉSIDENCE DU BURUNDI, *Décret No 100/260 du 18 novembre 2021 portant destitution du ministre du Commerce, du Transport, de l'Industrie et du Tourisme*. <https://www.presidence.gov.bi/2021/11/18/decret-no-100-260-du-18-novembre-2021-portant-destitution-du-ministre-du-commerce-du-transport-de-lindustrie-et-du-tourisme/>. Site consulté le 25 janvier 2022.

²² PRÉSIDENCE DU BURUNDI, *Décret n° 100/052 du 12 mars 2021 portant destitution du Directeur général de programmation et du budget*. <https://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2021/03/Decret-portant-Destitution-du-Directeur-General-de-la-Programmation-et-du-Budget.pdf> ; PRÉSIDENCE DU BURUNDI, *Le président Ndayishimiye suspend le DG de l'OTRACO et l'Entreprise Global Smart Technologies*. <https://www.presidence.gov.bi/2021/06/29/le-president-ndayishimiye-suspend-le-dg-de-lotraco-et-lentreprise-global-smart-technologies/> ; Sites consultés le 15 janvier 2022

²³ IWACU BURUNDI, *L'Hon. Denise Ndadaye remplace l'Hon. Njebarikanuye révoquée*. <https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/lhon-denise-ndadaye-remplace-lhon-njebarikanuye-revoquee/>. Site consulté le 25 janvier 2022.

quelques-uns.

Le 8 mai 2021, une embuscade a été tendue sur la route nationale n° 2 reliant la ville de Bugarama à Gitega, la capitale politique, à l'endroit communément appelé Burambana. Les pertes en vies humaines oscilleraient autour d'une dizaine si on tient compte des sources officielles qui parlent de 8 morts²⁴ et d'autres sources qui évoquent 11 morts.²⁵ Les arrestations des présumés auteurs de cette attaque ont été signalées par la suite. Le mois suivant, en date du 26 juin, sur le même axe routier, « plus de 15 personnes » ont été assassinées au cours d'une embuscade tendue à deux minibuses. Le ministère de l'Intérieur, du Développement communautaire et de la Sécurité publique a parlé de « terrorisme avec mort d'hommes et blessés sur des véhicules de transport en commun ».²⁶

Au cours du mois de septembre, le groupe rebelle Red-Tabara qui opère à partir de l'Est de la République démocratique du Congo a revendiqué une attaque au mortier sur l'aéroport international de Bujumbura et a affirmé que des combats avec les Forces de défense nationale du Burundi se sont ensuivis.²⁷ Même si les habitants des environs de l'aéroport ont affirmé avoir entendu des crépitements d'armes, les autorités de l'aéroport ont démenti les informations faisant état des attaques dans le périmètre de l'aéroport.²⁸ D'aucuns ont estimé qu'il s'agissait d'une guerre de communication entretenue par le Red-Tabara à la veille du départ de président de la République pour l'Assemblée générale des Nations unies.²⁹ Il convient tout de même de signaler qu'au cours de la cérémonie de présentation des vœux par les corps de défense et de sécurité au chef de l'État, ce dernier les a appelés à être vigilants pour combattre le Red-Tabara, « un mouvement terroriste » opérant en République démocratique du Congo, une sorte d'aveu implicite que la menace de ce mouvement est prise au sérieux par les autorités, en dépit du discours officiel ambiant qui continue à attribuer ces attaques à des bandits armés. Dans la semaine qui a

²⁴ <https://twitter.com/MininterInfosBi/status/1391474958887489539>. Site consulté le 24 janvier 2022.

²⁵ IWACU BURUNDI, *Carnage à Muramvya*. <https://iwacu.global.ssl.fastly.net/carnage-a-muramvya-des-questions-toujours-sans-reponses/>. Site visité le 26 janvier 2022.

²⁶ <https://twitter.com/MininterInfosBi/status/1391474958887489539>. Site consulté le 24 janvier 2022.

²⁷ https://twitter.com/Red_Tabara/status/1439375608824352768. Site consulté le 26 janvier 2022.

²⁸ IWACU BURUNDI, *Bujumbura : Des crépitements d'armes aux alentours de l'aéroport international*.

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/bujumbura-des-crepitements-darmes-aux-alentours-de-laeroport-international/>. Site consulté le 26 janvier 2022.

²⁹ TV5 MONDE, *Burundi : une attaque contre l'aéroport de Bujumbura revendiquée par un groupe rebelle*. <https://information.tv5monde.com/afrique/burundi-une-attaque-contre-l-aeroport-de-bujumbura-revendiquee-par-un-groupe-rebelle-425034>. Site consulté le 26 janvier 2022.

suivi ladite « attaque » à l'aéroport de Bujumbura, des attentats à la grenade se sont multipliés en mairie de Bujumbura visant des endroits de rassemblement, comme les parkings de bus et les marchés. Qualifiées d'attaques terroristes par les autorités, elles auraient occasionné environ cinq décès et une centaine de blessés.³⁰

Les autorités ont promis que les auteurs de ces attaques seraient arrêtés et traduits en justice. Ainsi, le 16 novembre 2021, cinq individus ont été présentés aux médias comme étant membres du « groupe des terroristes » qui a perpétré différents attentats sur le territoire du Burundi depuis janvier 2021, y compris les embuscades sur les axes routiers. Ce groupe est dirigé, selon le porte-parole du ministère de l'Intérieur, du Développement communautaire et de la Sécurité publique, par Alexis Sinduhije, un homme politique burundais vivant en exil.³¹

Au chapitre de la sécurité, l'on ne saurait passer sous silence l'incendie survenu le 7 décembre 2021 à la prison centrale de Gitega. S'il existe un consensus sur le fait que d'importants dégâts humains et matériels sont survenus³², des spéculations demeurent au sujet des chiffres exacts des personnes emportées par ce sinistre. Au cours d'une émission publique où il répondait aux questions de la population en date du 29 décembre, le président Evariste Ndayishimiye a déclaré que 46 personnes avaient péri dans ce sinistre. Cependant, selon Human Rights Watch, les doutes sur l'ampleur des dégâts humains et matériels demeurent, d'autant plus que le nombre réel et l'identité des victimes ne sont pas connus.³³

La covid-19 a également été placée au cœur des préoccupations sur le plan de la sécurité humaine. Les autorités étatiques sont restées dans une posture ambiguë quant à la gestion de cette pandémie. En effet, le discours politique a continué à insister sur le fait qu'il fallait lutter contre la pandémie à travers la campagne « *Ndakira, sinandura, sinanduzza* »³⁴ lancée par le président de la République depuis l'investiture de son premier gouvernement. Les différentes autorités ont constamment appelé la population au respect des gestes barri-

³⁰ AGENCE ANADOLU, *L'UA condamne les attaques à la grenade à Bujumbura*. <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/l-ua-condamne-les-attaques-%C3%A0-la-grenade-%C3%A0-bujumbura/2372206>. Site consulté le 29 janvier 2022.

³¹ <https://twitter.com/MininterInfosBi/status/1460584864227500036>. Site consulté le 29 janvier 2022.

³² IWACU BURUNDI, *Incendie à la prison centrale de Gitega : « C'est l'horreur, il y a plusieurs morts et des blessés »*. <https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/incendie-a-la-prison-centrale-de-gitega-cest-horreur-il-y-a-plusieurs-morts-et-des-blesses/>. Site visité le 29 janvier 2022.

³³ HUMAN RIGHTS WATCH, Burundi : *Enquêter sur les décès dans l'incendie de la prison de Gitega*. <https://www.hrw.org/fr/news/2022/01/24/burundi-enqueter-sur-les-deces-dans-lincendie-de-la-prison-de-gitega>. Site consulté le 29 janvier 2022.

³⁴ Traduction libre : « Je guéris, je ne contracte pas la maladie, je ne contamine pas ».

ères pour endiguer la contamination. Cependant, certaines activités comme les rassemblements de masse, ont continué à être organisées. Autour du mois de septembre, il y eu recrudescence de nombre de cas d'hospitalisation et de décès faisant suite à la covid-19.³⁵ En octobre, le Burundi a reçu ses premières doses de vaccin.³⁶ Les autorités de l'État ont tenu à préciser que les citoyens se feront vacciner selon la volonté de chacun et que le gouvernement n'est pas responsable des conséquences du vaccin sur celui qui le prendra.³⁷ Au cours du mois de décembre, le pays a affronté une nouvelle vague de contaminations qui, selon les médecins, n'a pas généralement abouti à des cas graves.³⁸

Au cours de l'année 2021, le pays est donc resté globalement stable sur le plan sécuritaire. Toutefois, cette tendance se retrouve face à des discontinuités fondées sur des événements ayant emporté des vies humaines.

2.3.2. Les droits de l'homme : un domaine réservé du nouveau pouvoir ?

Le 16 septembre 2021, la Commission d'enquête sur le Burundi, mise en place par le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, a présenté son rapport. Selon le président de cette commission, « même si le Burundi semble être sur la voie de la normalisation, la situation des droits humains reste désastreuse ».³⁹ Le rapport pointe notamment du doigt les restrictions dont font objet les partis de l'opposition ainsi que les violations graves des droits de leurs membres. Il s'agit notamment des disparitions forcées, des arrestations et détentions arbitraires, ou encore des actes de torture qui pourraient être considérés comme « des crimes contre l'humanité ».⁴⁰ Dans la seconde moitié de l'année 2021, certains événements sont venus corroborer quelque peu le rapport. On peut notamment citer la disparition au mois de juillet de Elie Ngomirakiza, cadre communal du parti CNL à Mutimbuzi⁴¹, ou encore

³⁵ Entretien avec un médecin impliqué dans la gestion de la covid-19, le 29 octobre 2021.

³⁶ OMS, *Lutte contre la Covid-19 : le Burundi reçoit ses premières doses de vaccins*. <https://www.afro.who.int/fr/news/lutte-contre-la-covid-19-le-burundi-recoit-ses-premieres-doses-de-vaccins>. Site visité le 29 janvier 2022.

³⁷ AGENCE ANADOLU, *Burundi/Covid-19 : le gouvernement reste « méfiant » envers les vaccins*. <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burundi-covid-19-le-gouvernement-reste-m%C3%A9fiant-envers-les-vaccins/2319115>. Site visité le 29 janvier 2022.

³⁸ Entretien avec un médecin impliqué dans la gestion de la covid-19, le 15 janvier 2022.

³⁹ https://twitter.com/UN_HRC/status/1438431113731526658?s=20&t=M3qC5Zad8APw6kzO1oUKSw. Site visité le 29 janvier 2022.

⁴⁰ Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi, août 2021, p. 15. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIBurundi/Pages/CoIBurundiReportHRC48.aspx>. Site consulté le 29 janvier 2022.

⁴¹ IWACU BURUNDI, *Elie Ngomirakiza reste introuvable*.

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/lie-ngomirakiza-reste-introuvable/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

le cas d'Augustin Matata, qui a succombé aux sévices de la torture lors de sa détention par le Service national de renseignement.⁴²

Les mesures prises par le gouvernement, notamment la levée des sanctions à l'encontre de certaines organisations de la société civile et certains organes de presse, sont qualifiées par le rapport de ladite commission comme étant symboliques, mais pas structurelles et ne pouvant pas garantir effectivement et durablement les libertés d'information et d'expression.⁴³

Pour le gouvernement du Burundi, ce rapport s'inscrit dans la droite ligne des rapports précédents produits dans l'objectif de ternir l'image du Burundi. Il s'agit d'un rapport « politiquement motivé, rédigé à l'étranger par des étrangers sur le Burundi » qui n'engage que « ceux qui l'ont conçu, l'influencent et le rendent public ». ⁴⁴ « Le gouvernement responsable et laborieux est à l'œuvre pour assurer la promotion des droits humains et la bonne gouvernance ». ⁴⁵ Les autorités de l'État ont donc continué à affirmer que la situation des droits de l'Homme est appréciable et n'ont eu de cesse d'insister sur la promotion des droits économiques et sociaux, qu'ils jugent par ailleurs comme un levier essentiel pour la jouissance des droits civils et politiques.

Malgré ce rejet par le gouvernement du Burundi des travaux de la Commission, d'autres organisations ont publié des rapports qui dépeignent un état des lieux inquiétant dans le domaine des droits de l'Homme. Au début du mois de novembre, l'Initiative des droits humains au Burundi (IDHB) a publié un rapport qui montrait que derrière les grilles de lecture sur l'évolution de la situation politique, l'on assistait à une recrudescence des cas de torture et de disparition au Burundi.⁴⁶ Dans son rapport pour l'année 2021, l'Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH), estime que les violations des droits humains au Burundi restent une « triste réalité ». ⁴⁷ Elle avance qu'au cours de cette année, au moins 532 personnes ont été tuées et 464 blessées, alors que 69 autres sont portées disparues, un phénomène qui s'étend malheureusement sur tout le territoire du Burundi.⁴⁸ Réagissant au rapport de l'IDHB, le chef du bureau en charge de

⁴² IWACU BURUNDI, *Retro Droits de l'Homme /Les arrestations des militants du CNL vont crescendo*.

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/retro-droits-de-lhomme-les-arrestations-des-militants-du-cnl-vont-crescendo/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

⁴³ Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi, août 2021, p. 7. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIBurundi/Pages/CoIBurundiReportHRC48.aspx>. Site consulté le 29 janvier 2022.

⁴⁴ <https://twitter.com/AShingiro/status/1438767245900062726>. Site consulté le 31 janvier 2021.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ IDHB, *Derrière les grilles : la recrudescence des cas de torture et de violations des droits de l'homme ?*, novembre 2021, p. 1.

⁴⁷ APRODH, *Rapport Annuel Exercice 2021*, janvier 2020, p. 23.

⁴⁸ Idem, p. 9, p. 13.

la communication à la présidence de la République a estimé que «de Human Rights Watch à IDHB, des prétendus chercheurs s'acharnent contre le Burundi et ses institutions en colportant des mensonges sur commande. Ils produisent des rapports biaisés, mensongers et politiquement motivés», ajoutant que ces rapports colportent des «fake news sans effets»⁴⁹.

De manière générale, comparativement aux années consécutives à la crise de 2015, il y a lieu de noter une évolution timide, mais relativement positive de la situation des droits de l'Homme. Le discours politique du sommet à la base est de nature à promouvoir la situation des droits de l'Homme et la promesse de traduire en justice les récalcitrants est sans cesse répétée. Quelques gestes allant dans ce sens ont été déjà posés. Dans son message à la nation le 31 décembre 2020, le président de la République a annoncé une mesure de grâce présidentielle en faveur d'environ 5000 prisonniers dont 3000 ont été relaxés au cours du mois d'avril, dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie de la population carcérale.⁵⁰ Des cadres du service national des renseignements impliqués dans des actes de torture ont été arrêtés sur instruction des hautes autorités de l'État, ce qui donne un espoir quant à la fin de la couverture et de l'impunité dont ils ont toujours bénéficié.⁵¹ Il y a également lieu de noter la rentrée de certains hommes politiques de l'opposition qui s'étaient exilés à l'étranger à la suite de la crise de 2015 et qui jouissent maintenant de leurs droits civils et politiques. Les efforts menés dans le secteur du développement et de la lutte contre la pauvreté laissent également entrevoir une amélioration future et possible de l'accès aux droits sociaux, économiques et culturels.

Ces dynamiques sont entre autres à la base de la réaccréditation au statut A de la Commission nationale indépendante des droits de l'Homme, survenue en juin 2021.⁵² Il s'agit d'un événement qui a marqué le secteur des droits de l'Homme au cours de l'année 2021 et qui permet actuellement aux autorités de renforcer leur argumentaire contre toute action étrangère en la matière. En effet, le non-renouvellement du mandat de la Commission d'enquête sur le Burundi a donné lieu à la mise en place du mécanisme du rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'Homme.⁵³ Au cours d'un échange avec le corps

⁴⁹ IWACU BURUNDI, *Disparitions forcées et cas de torture en hausse depuis avril 2021*. <https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/disparitions-forcees-et-cas-de-torture-en-hausse-depuis-avril-2021/>.

⁵⁰ PRÉSIDENTIE DU BURUNDI, *Trois mille détenus libérés suite à la grâce présidentielle*. <https://www.presidence.gov.bi/2021/04/26/trois-mille-detenus-affranchis-suite-a-la-grace-presidentielle/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

⁵¹ SOS MEDIAS BURUNDI, *Bujumbura : un tortionnaire en détention*. <https://www.sosmediasburundi.org/2021/12/19/bujumbura-un-tortionnaire-en-detention/>, consulté le 20 janvier 2021.

⁵² SOS MEDIAS BURUNDI, *Burundi : la CNIDH retrouve son statut A*. <https://www.sosmediasburundi.org/2021/06/29/burundi-la-cnidh-retrouve-son-statut-a/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

⁵³ <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail>.

diplomatique au mois de décembre, répondant à la question de savoir si le Burundi acceptera la venue au Burundi du rapporteur spécial sur les droits de l'Homme, le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement a exprimé le refus de tout mécanisme étranger, estimant que le Burundi dispose de mécanismes efficaces et efficients pour la promotion et la protection des droits humains, comme la CNIDH, l'Observatoire national pour l'éradication du génocide, le Conseil national de l'unité et de la réconciliation et l'institution de l'ombudsman.⁵⁴ Cette position avait été également réitérée au mois de septembre par le président de la République dans son allocution à l'Assemblée générale des Nations unies.⁵⁵ La posture des autorités étatiques est donc de gérer la question de promotion et la protection des droits de l'Homme dans un cadre strictement national. Cependant, les résistances internes au niveau de l'appareil étatique peuvent entraver cette volonté politique affirmée par les différentes autorités pour améliorer l'État de droit en général. Le rapport de l'IDHB susmentionné estime que la vision du président est «menacée par les partisans de la ligne dure».⁵⁶ À toutes fins utiles, il est important de constater que la jeunesse du parti au pouvoir, les Imbonerakure, pointée du doigt ces dernières années comme étant à l'origine de nombreuses violations des droits de l'Homme, s'aligne de plus en plus dans une logique de non-violence. Constatant que leur comportement constituait l'un des facteurs de l'impopularité du parti au pouvoir, les responsables de ce parti ont, depuis 2020, commencé à les sensibiliser sur l'importance de la cohabitation pacifique au niveau local à travers leurs descentes à l'intérieur du pays.⁵⁷ Ils sont en outre largement mobilisés dans des activités d'autodéveloppement par le biais de coopératives, ce qui permet de les occuper un tant soit peu pour les empêcher de s'adonner à des actes de violence.⁵⁸

aspx?NewsID=27639&LangID=F. Site consulté le 29 janvier 2022.

⁵⁴ RTNB, *Le ministre des Affaires étrangères rencontre le corps diplomatique et consulaire accrédité au Burundi*.

<https://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=5/3/149>. Site consulté le 29 janvier 2022.

⁵⁵ PRÉSIDENTIE DU BURUNDI, *Discours du président de la République du Burundi SE Evariste Ndayishimiye lors de la 76^e Session de l'Assemblée générale des Nations-Unies À New York*.

<https://www.presidence.gov.bi/2021/09/23/discours-du-president-de-la-republique-du-burundi-se-evariste-ndayishimiye-lors-de-la-76eme-session-de-lassemblee-generale-des-nations-unies-a-new-york/>. Site consulté le 29 janvier 2021.

⁵⁶ IDHB, *doc. cit.*, p. 4.

⁵⁷ Entretien avec un cadre du CNDD-FDD, Bujumbura, le 23 novembre 2021.

⁵⁸ Idem.

3. LA JUSTICE TRANSITIONNELLE : UNE CVR PARTICULIÈREMENT DYNAMIQUE AVEC UN BILAN CONTROVERSÉ

3.1. Poursuite des exhumations ponctuée de prises de position tous azimuts

Au cours de l'année 2021, la Commission vérité et réconciliation (CVR) a largement poursuivi le travail de recherche de la vérité sur la crise que le Burundi a connue en 1972. Il a été essentiellement question de rechercher des fosses communes et de procéder à l'exhumation des restes des victimes dans différentes localités du pays. Les provinces qui ont été couvertes sont Gitega, Karusi, Rumonge, Makamba, Bururi, Muyinga, Kirundo, Bujumbura-Mairie, Mwaro et Muramvya. Selon le rapport d'étapes de la CVR, 190 fosses communes ont été vérifiées et confirmées tandis que les restes de 19 897 victimes ont été exhumés.⁵⁹ Parallèlement à ce travail d'exhumations des corps, la Commission a aussi procédé à des auditions auprès des personnalités qui ont été témoins de cette crise ou qui assumaient des responsabilités politico-administratives au cours de cette période. 986 personnes ont été auditionnées.⁶⁰

D'autres activités, plus symboliques, ont accompagné le travail d'exhumation des corps, le plus souvent avec une forte implication des hautes autorités politiques à l'instar des membres des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ainsi, des prières œcuméniques étaient organisées à la clôture des exhumations par localité et servaient toujours de tribune à ces autorités politiques pour encourager la CVR dans ses activités.⁶¹

Comme tel est le cas depuis le début, ces activités de la CVR et leur tournure actuelle n'ont pas manqué de susciter une polémique, notamment au sujet du choix, jugé sélectif, des époques et des événements à traiter, de la méthodologie suivie, mais aussi et surtout de sa capacité à œuvrer à la recherche de la vérité et à la réconciliation de tous les Burundais en toute impartialité. Ainsi, l'un des points du débat autour des travaux de la CVR porte sur le fait qu'elle se focalise sur la crise de 1972 alors que le Burundi a connu plusieurs cycles de conflit.⁶² Aussi, la disponibilité de l'expertise nécessaire pour conduire des activités d'exhumation de pareille envergure pose des doutes chez certains acteurs de la société burundaise.⁶³ La gestion des conséquences

⁵⁹ CVR Burundi, *Résumé exécutif du rapport d'étape de la CVR 2021*, décembre 2021, p. 5.

⁶⁰ *Idem*, p. 6

⁶¹ RTNB, *CVR : Clôture des activités d'exhumation des ossements humains en province Rumonge*.

<https://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=4/3/44>. Site consulté le 2 février 2022.

⁶² IWACU BURUNDI, *La CVR en procès*.

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/la-cvr-en-proces-2/>. Site consulté le 2 février 2022.

⁶³ IWACU BURUNDI, *CVR, quid des restes humains exhumés ?* <https://iwacu42.global.ssl>.

de ces activités d'exhumation sur les populations environnantes en général, et les victimes en particulier, fait également objet de débats au sein de l'espace public. En outre, la capacité des membres de la Commission à réaliser leur mission d'une manière objective, ou du moins objectivable, est questionnée.⁶⁴

Face à toutes ces critiques et inquiétudes, la CVR a mis en place une forte stratégie de communication qui a recours à une multitude de médias en vue de rassurer tous les Burundais ainsi que la communauté internationale. Le président de la CVR a fait savoir que le chantier de la justice transitionnelle est très vaste. Le premier chemin à suivre pour détraumatiser les familles qui ont perdu les leurs consiste d'abord à connaître la vérité, exhumer la vérité, déterrer la vérité.⁶⁵ Il insiste sur le fait que «la réconciliation ne viendra pas des Bahutu à part, des Batutsi à part, encore moins des Batwa à part. La réconciliation viendra des Burundais ensemble».⁶⁶ Il continue à confirmer que toutes les autres crises que le Burundi a connues retiendront l'attention de la CVR au même titre que celle de 1972.

L'autre fait marquant le travail de la CVR au cours de l'année a été son élan à qualifier les éléments de 1972 et à établir des responsabilités, tantôt de manière précise en citant des noms, tantôt de manière globale en engageant la responsabilité des institutions politiques et étatiques de l'époque. En effet, le rapport d'étape souligne que «les découvertes sur les horreurs de 1972 racontées ont révélé que les institutions, le président de la République d'alors Michel Micombero, l'armée, l'administration, la sûreté, le parti UPRONA et ses mouvements intégrés (JRR, UFB, UTB), le parquet, etc. étaient directement impliqués dans les arrestations et les tueries. Celles-ci visaient une partie de la population, les Bahutu ayant fait des études ou ayant un niveau de vie aisé».⁶⁷

Dans son rapport d'étape présenté à la fin de l'année devant le parlement réuni en congrès et en présence de plusieurs invités, dont un parterre de diplomates, la CVR a qualifié les violations massives des droits de l'Homme que le Burundi a connues en 1972, d'une part de génocide et de crimes contre l'humanité commis contre les Bahutu du Burundi⁶⁸, et d'autre part de crimes

fastly.net/cvr-quid-des-restes-humains-exhumes/. Site consulté le 22 février 2022.

⁶⁴ IWACU BURUNDI, *La CVR en procès*.

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/la-cvr-en-proces-2/>. Site consulté le 2 février 2022.

⁶⁵ MSN, *La considération des sites d'exhumation et de commémoration restaure le vouloir vivre ensemble*.

<https://www.msn.com/fr-xl/afrique-centre-et-est/actualite/la-consid%C3%A9ration-des-sites-dexhumation-et-de-comm%C3%A9moration-restaure-le-vouloir-vivre-ensemble/ar-AAQrzWU>. Site consulté le 2 février 2022.

⁶⁶ IWACU BURUNDI, *La ghettoisation des mémoires brise tout élan vers la réconciliation*. <https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/la-ghettoisation-des-memoires-brise-tout-elan-vers-la-reconciliation/>. Site consulté le 2 février 2022.

⁶⁷ *Idem*, p. 6.

⁶⁸ CVR, *Jambo ry'umukuru w'umurwi ushinzwe gutohoza ukuri no kunywanisha abarundi (cvr) imbere y'inama nshingamateka n'inama nkenguzamateka ku musi wo gushikiriza*

contre l'humanité à l'égard des Tutsi du Sud du Burundi, particulièrement sur le littoral du lac Tanganyika.⁶⁹ Le rapport avance également que les citoyens de la communauté Batwa, surtout dans les provinces de Mwaro et Muramvya, ont été victimes de crimes contre l'humanité.⁷⁰

3.2. Un génocide confirmé, et après ?

À la suite du rapport d'étape, le parlement réuni en congrès a approuvé systématiquement les grandes conclusions de la CVR notamment au sujet de la qualification des violations massives des droits de l'homme ayant eu lieu en 1972.⁷¹ Il demande surtout à l'État de « reconnaître solennellement, par voie législative, le génocide commis contre les Bahutu du Burundi en 1972-1973 ». ⁷² Il s'agit ainsi d'une très importante étape dans le processus de reconnaissance du génocide contre les Bahutu commis en 1972, d'autant plus que la déclaration provient des représentants du peuple.

Pendant, comme déjà mentionné ci-haut, ces conclusions de la CVR n'ont pas fait l'unanimité au sein des différents acteurs de la société burundaise. Avant même que la CVR ne présente son rapport, certains avaient commencé à confirmer le génocide des Hutu en 1972. En octobre 2021, le Frodebu, un parti jouant un rôle historique important au Burundi, a organisé une conférence de presse pour annoncer sa position au sujet des événements de 1972. Pour son président, « Il s'agit d'un génocide des Hutu du Burundi commis par le pouvoir politico-militaire dirigé par le colonel Michel Micombero à l'époque des faits ». ⁷³ Pour le Collectif des survivants et des victimes du génocide hutu de 1972, la réaction était logique puisqu'il se bat depuis des années pour la reconnaissance de ce génocide. Son président dira : « Nous avons un sentiment de satisfaction, mais pas une satisfaction totale. D'autant plus que ça, ce n'est qu'une étape, une étape quand même qui vient d'ouvrir la vérité, une étape qui vient quand même mettre la lumière sur un événement qui avait été longtemps caché ». ⁷⁴

En revanche, d'autres acteurs se sont montrés insatisfaits des conclusions du rapport d'étape de la CVR. Pour un haut cadre de l'aile du parti UPRONA

icegeranyo c'ibikorwa vyaranguwe mu 2021, 20 décembre 2021, p. 27.

⁶⁹ Idem, p. 30.

⁷⁰ Idem, p. 22.

⁷¹ *Déclaration sanctionnant les travaux du Congrès du Parlement de la République du Burundi tenu le 20 décembre 2021 au Palais des Congrès de Kigobe*, p. 4.

⁷² Idem.

⁷³ IWACU BURUNDI, *Tragédie de 1972 : le Frodebu parle de génocide des Hutu*. <https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/tragedie-de-1972-le-frodebu-parle-de-genocide-des-hutu/>. Site consulté le 2 février 2022.

⁷⁴ AFRICANEWS, *Burundi : la CVR utilise le terme de « génocide contre les Bahutu »*. <https://fr.africanews.com/2021/12/21/burundi-la-cvr-utilise-le-terme-de-genocide-contre-les-bahutu/>. Site consulté le 2 février 2022.

non reconnu, « À travers ce rapport, il apparaît beaucoup de mensonges, de contradictions. Il fait de l'amalgame entre les dates fatidiques qu'a connues le Burundi. Il parle de 1965, 1969, 1972, 1973. Il mélange tout comme si les Burundais n'en savaient rien. Il justifie 1965, 1969 par 1972. Ce qui n'a pas de sens ». ⁷⁵ Il ajoute : « J'ai reçu ce rapport avec un sentiment de déception et d'amertume. Parce que justement, une commission qui avait été convenue pour clarifier l'histoire afin que les Burundais sachent à quoi s'en tenir et proposer des voies de sortie, des voies de réconciliation et à entendre le contenu de ce rapport, il y a de quoi être déçu ». ⁷⁶ Quant au président de l'Association des rescapés du génocide de Bugendana ⁷⁷, il fustige même le caractère non consensuel de la CVR : « Mais est-ce que la CVR rencontre l'unanimité de tous les Burundais ? Depuis sa mise en place, on aura compris que ce n'est pas le cas. Les Burundais ne sont pas unanimes sur cette commission ». ⁷⁸

Quoi qu'il en soit, sans chercher à questionner la véracité des conclusions de la CVR, l'acceptation des éléments aussi cruciaux dans l'histoire d'un pays, même quand ils sont réels, est tributaire de plusieurs facteurs. Ces derniers peuvent être entre autres le contexte politique prévalant dans le pays, la rigueur de la méthodologie mobilisée, les trajectoires biographiques des acteurs qui les confirment, etc., ce qui amène quelques interrogations qui restent sans réponse quant à l'avenir du travail de la Commission et des conclusions qu'il permet déjà de dégager.

Au début de 2022, la CVR a annoncé vouloir poursuivre ses « investigations » sur la crise de 1972 notamment dans les provinces où elle ne l'a pas encore fait. Par ailleurs, elle projette de commencer les travaux de recherche sur les événements de Ntega-Marangara en 1988 et dans la mesure du possible sur la crise de 1993. ⁷⁹

⁷⁵ IWACU BURUNDI, *Rapport d'étape de la CVR : Un rapport salué par les uns et décrié par les autres*.

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/rapport-detape-de-la-cvr-un-rapport-salue-par-les-uns-et-decrie-par-les-autres/>. Site consulté le 2 février 2022.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Bugendana est une localité où il y a eu un massacre de Tutsi en 1996 durant la guerre civile.

⁷⁸ IWACU BURUNDI, *Rapport d'étape de la CVR : Un rapport salué par les uns et décrié par les autres*.

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/rapport-detape-de-la-cvr-un-rapport-salue-par-les-uns-et-decrie-par-les-autres/>. Site consulté le 2 février 2022.

⁷⁹ CVR, *Ijambo ry'umukuru w'umurwi ushinzwe gutohoza ukuri no kunywanisha abarundi (cvr) imbere y'inama nshingamateka n'inama nkenguzamateka ku musi wo gushikiriza icegeranyo c'ibikorwa vyaranguwe mu 2021*, 20 décembre 2021, p. 34.

4. UNE ÉCONOMIE NATIONALE EN BERNE : ENTRE RÉFORMES ET CAPTATION

4.1. Le développement au cœur des préoccupations du chef de l'État

Comme indiqué précédemment, le président Evariste Ndayishimiye a fait du développement et de la lutte contre la pauvreté le leitmotiv de son mandat. Le renforcement du mouvement coopératif constitue le fer de lance de son idéologie de développement et de lutte contre la pauvreté. Les citoyens burundais sont donc vivement encouragés à travailler ensemble pour s'autodévelopper à travers des activités génératrices de revenus. C'est ainsi que le parti au pouvoir et les autorités politiques qui en sont issues s'investissent dans la promotion des coopératives sur toute l'étendue du territoire et de l'agropastoralisme comme pilier du développement au Burundi.⁸⁰ Mises en place dès 2019, les coopératives «*Sangwe*» bénéficient d'un financement de 10 millions de francs bu par colline de recensement⁸¹, un budget prélevé sur les 500 millions de francs par an que le gouvernement a décidé de consentir aux communes pour booster le développement local et qui a même été revu à la hausse pour atteindre 570 millions dès l'exercice budgétaire 2019-2020.⁸² Après plus de deux ans d'existence et de retentissement dans le discours politique comme un cadre en dehors duquel le développement local ne peut pas être envisagé, le succès de ces coopératives reste mitigé.

En août 2021, le Fonds national d'investissement communal a présenté un rapport d'évaluation de ces coopératives collinaires. Selon ce rapport, seules 62 % d'elles ont encore un capital supérieur ou égal à 10 millions de francs bu. 30 % ont un capital variant entre 5 et 10 millions, tandis que 8 % en ont moins de 5 millions BIF.⁸³ Malgré cela, les autorités continuent à mobiliser la population pour qu'elle adhère massivement à ces coopératives, notamment afin de développer le secteur agricole de manière significative. Tout au long de l'année 2021, le président de la République a multiplié des visites dans

⁸⁰ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Les sociétés coopératives Sangwe, nœud de multiplication des richesses du pays*.

<https://www.assemblee.bi/spip.php?article976>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁸¹ BURUNDI ECO, *Les coopératives Sangwe : Une année après, les membres persèverent pour gagner le pari*.

<https://burundi-eco.com/cooperatives-sangwe-une-annee-apres-membres-perseverent-pour-gagner-pari/#.YfK5PjjI2w>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁸² YAGA BURUNDI, *Des millions de trop pour les communes ?*

<https://www.yaga-burundi.com/2019/millions-trop-pour-communes/>. Site consulté le 30 janvier 2021

⁸³ IWACU BURUNDI, *Les coopératives collinaires face aux multiples défis*.

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/les-cooperatives-collinaires-face-aux-multiples-defis/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

différentes localités pour sensibiliser les populations locales sur la nécessité de moderniser le secteur agropastoral dans l'objectif d'atteindre le développement.⁸⁴ Il mobilise tous les acteurs du domaine pour que chacun apporte sa contribution en vue de la modernisation du secteur agricole. Dans une réunion des partenaires techniques et financiers au niveau du secteur agropastoral tenue en septembre 2021 à Makebuko, le chef de l'État a indiqué qu'« étant donné que le slogan du gouvernement est que chaque bouche doit avoir suffisamment à manger et chaque poche de l'argent », l'agriculture et l'élevage sont considérés comme la base du développement surtout dans le monde rural ». Il les a appelés à appuyer le gouvernement pour que chaque commune ait un centre agricole réel.⁸⁵ Sur cette lancée, de nombreux centres de rayonnement agricole ont été entretenus à travers tout le pays par différentes autorités de l'État dans l'objectif de servir de modèles aux populations des milieux ruraux. Les chercheurs sont également encouragés à mettre au point des méthodes innovantes pour la modernisation du secteur agricole. L'Institut des sciences agronomiques du Burundi a ainsi vu son budget majoré pour lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions au niveau de la recherche et de l'innovation à travers la multiplication des semences, le développement de nouvelles cultures et races d'élevage ainsi que le contrôle de la qualité des engrais chimiques.⁸⁶

La jeunesse est également au centre du discours développementaliste tenu par les hautes instances de l'État. La promotion de l'entrepreneuriat des jeunes pour lutter contre le chômage revient sans cesse dans le discours politique. Au mois d'avril 2021, le Programme d'autonomisation économique et d'emplois des jeunes « PAEEJ » a vu le jour avec à sa tête une équipe formée de jeunes intellectuels. Doté d'un budget de 48 milliards de francs burundais, ce programme est chargé d'accompagner les jeunes pour leur permettre de développer des compétences en entrepreneuriat et d'ainsi s'autoemployer à travers la création d'activités génératrices de revenus.⁸⁷ L'année 2021 a été

⁸⁴ PRÉSIDENTIE DU BURUNDI, *Le président Ndayishimiye mobilise le secteur de l'agro-élevage*.

<https://www.presidence.gov.bi/2021/08/19/le-president-ndayishimiye-mobilise-le-secteur-de-lagro-elevage/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁸⁵ NOUVEAU DIGITAL, *Le chef de l'État appelle les partenaires techniques et financiers à développer le secteur agricole*. <https://lerenouveau.digital/le-chef-de-letat-apelle-les-partenaires-techniques-et-financiers-a-developper-le-secteur-agricole/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁸⁶ PRÉSIDENTIE DU BURUNDI, *Le Chef de l'État appelle l'ISABU à associer le secteur privé dans la multiplication des semences sélectionnées pour accroître la production*. <https://www.presidence.gov.bi/2021/08/17/le-chef-de-letat-appelle-lisabu-a-associer-le-secteur-prive-dans-la-multiplication-des-semences-selectionnees-pour-accroitre-la-production/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁸⁷ <https://twitter.com/JimbereMag/status/1415343873375735808>. Site consulté le 30 janvier 2022.

ponctuée par des «séances de moralisation» animées par le président de la République et destinées aux jeunes avec l'objectif de leur faire comprendre qu'ils constituent le maillon stratégique du développement du pays et qu'ils ne doivent pas attendre d'être embauchés par l'État pour produire, générer de quoi vivre et faire avancer le pays.⁸⁸ Le président de la République affirme être attaché à l'autonomisation des jeunes dont il se considère comme un «ami».⁸⁹

En outre, le président de la République n'a jamais caché son indignation par rapport au fait que malgré le volume des richesses minières du Burundi, les conséquences de leur exploitation sur les conditions de vie des citoyens burundais restent invisibles. Selon lui, le Burundi possède un énorme potentiel minier, mais n'arrive pas à en tirer des bénéfices, ce qui appelle la nécessité de négocier des contrats gagnant-gagnant dans ce secteur.⁹⁰ C'est ainsi qu'au cours du mois de juillet 2021, le gouvernement a décidé de suspendre tous les contrats miniers pour en renégocier les termes. Le ministre en charge du secteur minier a justifié cette décision par le constat d'un gros déséquilibre au niveau des différents contrats, si bien que le Burundi gagne très peu de ses richesses minières au profit des multinationales étrangères.⁹¹

Dans ce même élan de mobiliser toutes les ressources du pays en faveur d'un développement endogène, le gouvernement a organisé, du 18 au 19 novembre 2021, un forum national pour le développement au Burundi. Deux jours durant, des experts burundais triés sur le volet sont intervenus devant l'ensemble des hautes autorités de l'État pour explorer les voies et moyens de développer le pays.⁹² Sous le signe d'une libre expression devenue rare au Burundi après la crise de 2015, les différents experts ont mis en évidence ce qu'ils estiment être les obstacles au développement du Burundi, et ce dans presque tous les domaines, de l'agriculture à la gestion optimale des richesses naturelles en passant par l'éducation. Il s'agit en soi d'un exercice inédit qui aura répondu aux différents enjeux, dont la libération de la parole de l'intellectuel du parti au pouvoir ou qui lui est proche. Certains observateurs

⁸⁸ RTNB, *Ngozi : le président de la République anime une séance de moralisation des jeunes*. <https://rtnb.bi/fr/art.php?idapi=5/1/94>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁸⁹ PRÉSIDENCE DU BURUNDI, *Le président Evariste Ndayishimiye, l'ami des jeunes*. <https://www.presidence.gov.bi/2021/09/02/le-president-evariste-ndayishimiye-lami-des-jeunes/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁹⁰ MONGABAY, *Burundi : Le Président entame une réforme du secteur minier*. <https://fr.mongabay.com/2021/09/burundi-le-president-entame-une-reforme-du-secteur-minier/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁹¹ FINANCIAL AFRICA, *Burundi : l'État suspend les contrats miniers attribués aux multinationales*.

<https://www.financialafrik.com/2021/07/23/burundi-letat-suspend-les-contrats-miniers-attribues-aux-multinationales/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁹² PRÉSIDENCE DU BURUNDI, *Un Forum national pour le développement au Burundi*. <https://www.presidence.gov.bi/2021/11/18/un-forum-national-pour-le-developpement-au-burundi/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

ont cependant regretté que la problématique de la gouvernance n'ait pas été suffisamment abordée, le forum se contentant d'évoquer des questions économiques au détriment d'autres aspects très importants, politiques surtout.⁹³

4.2. Un « pacte d'élites » prédateur des deniers publics ?

Le chantier du développement au Burundi est donc inscrit au premier rang des priorités des autorités de l'État, du moins sur le plan discursif. Néanmoins, cette dynamique arrive après plus d'une décennie d'une gouvernance marquée par la quête du gain matériel au niveau des élites politiques et économiques dont les intérêts se sont imbriqués au fil du temps. Ce n'est pas de nature à favoriser la progression du pays vers le développement, une ambition tant évoquée dans l'espace public. Lors de la célébration de la fête de l'unité nationale, le 5 février 2021, le chef de l'État a déclaré être toujours en quête de véritables collaborateurs qui puissent l'appuyer dans la réalisation de sa vision du développement et de la lutte contre la pauvreté.⁹⁴ Ce discours laissait entrevoir l'existence d'autorités qui ne seraient pas nécessairement acquises aux objectifs fixés par la plus haute autorité de l'État.

Lors de ses visites dans les différents services, le chef de l'État a fait le constat de cas de mauvaise gestion des deniers publics. À titre d'exemple, au cours d'une visite à l'Office du transport en commun (OTRACO), il a montré dans des termes clairs que le processus d'octroi du document de contrôle technique des véhicules dans cet établissement était émaillé d'irrégularités qui ne laissent aucun doute sur la dilapidation des fonds publics.⁹⁵ Le directeur de cet office, démis de ses fonctions dans la foulée lors de cette descente, a été par la suite promu à un autre poste de responsabilité plus élevé.

Au mois d'octobre 2021, le président de la République a aussi effectué une visite à Mpanda pour évaluer l'état d'avancement de la construction d'un barrage hydroélectrique qui était en train d'y être érigé. Dans des propos réalistes, le chef de l'État n'a pas caché son sentiment d'insatisfaction. Ainsi dira-t-il : « Quand nous entendons la somme d'argent déjà débloquée pour les travaux réalisés, il est visible que certaines autorités en charge du suivi ont, en collaboration avec la société qui était chargée de ces travaux, fait une

⁹³ IWACU BURUNDI, *Interview exclusive avec Pr Julien Nimubona : « Le niveau d'engagement des collaborateurs derrière le Président pose question »*. <https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/interview-exclusive-avec-pr-julien-nimubona-le-niveau-dengagement-des-collaborateurs-derriere-le-president-pose-question/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁹⁴ IWACU BURUNDI, *Fête de l'Unité : le Président tape du poing sur la table*. <https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/fete-de-lunite-le-president-tape-du-poing-sur-la-table/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁹⁵ IWACU BURUNDI, *OTRACO : son directeur, traité d'escroc par le chef de l'État, limogé*. <https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/otracoson-directeur-traite-descroc-par-le-chef-de-letat-limoge/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

malversation. Il est inexplicable que celui qui est chargé d'exécuter un projet du gouvernement soit lui-même l'auteur de la mauvaise gestion des fonds de son mandant». ⁹⁶ Il a par la suite instruit ses collaborateurs d'enquêter et d'établir les responsabilités dans cette affaire, pour que les auteurs de ce cas de « malversation » soient traduits en justice et remboursent les fonds y relatifs. Cela n'a pas encore été fait.

Pour certains observateurs, ces contradictions au niveau des décisions du président de la République – l'exemple d'une personne suspendue de ses fonctions qui se retrouve appelée à d'autres responsabilités – ou encore cette tergiversation dans la traduction en justice des auteurs de la déprédation des deniers publics, révèlent des alliances entre élites qui ne sont pas de nature à renforcer la culture de redevabilité prônée au plus haut sommet de l'État. ⁹⁷

L'année 2021 a par ailleurs aussi été marquée par la pénurie des produits stratégiques comme le carburant, le sucre, le ciment, les produits de la Brarudi, etc. Pour certains activistes et experts du domaine, le monopole dont jouissent certaines entreprises au Burundi est à la base de cette pénurie qui débouche sur la hausse des prix de quasiment toutes les denrées de première nécessité. ⁹⁸ Ces monopoles seraient intimement liés au « pacte d'élites » auquel nous faisons référence. En effet, ces entreprises privées « offrirait des donations aux décideurs politiques et hauts cadres du pays » ⁹⁹, qui empêchent en retour toute forme de concurrence dans le secteur. Selon le directeur national de l'ONG PARCEM, « Cela permettra à l'entreprise d'en tirer plus de profit et le haut dignitaire va partager les dividendes avec les autres actionnaires. C'est une autre forme de corruption ». ¹⁰⁰

Toutefois, d'un autre côté, la pénurie et la hausse des prix de certains produits peuvent également être justifiées par le manque criant des devises auquel le pays fait face. Les termes de change ont en effet continué à se détériorer au cours de l'année 2021. ¹⁰¹ Par ailleurs, la limitation des échanges

⁹⁶ MSN, *Centrale hydroélectrique de Mpanda : Les travaux réalisés ne correspondent pas à la somme d'argent déjà débloquée.*

<https://www.msn.com/fr-xl/afrique-centre-et-est/actualite/centrale-hydro%C3%A9lectrique-de-mpanda-les-travaux-r%C3%A9alis%C3%A9s-ne-correspondent-pas-%C3%A0-la-somme-d-argent-d%C3%A9j%C3%A0-d%C3%A9bloqu%C3%A9e/ar-AAPF0Sb?li=AAE8jiv>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁹⁷ IWACU BURUNDI, *Culture de redevabilité : Discours de façade ou mains liées ?*
<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/culture-de-redevabilite-discours-de-facade-ou-mains-liees/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁹⁸ IWACU BURUNDI, *Le monopole, un mal qui ronge l'économie.*
<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/le-monopole-un-mal-qui-ronge-leconomie/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ IWACU BURUNDI, *Manque de devises au grand dam des importateurs.*
<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/manque-de-devises-au-grand-dam-des-importateurs/>. Site consulté le 30 janvier 2022.

commerciaux due à la covid-19 explique en partie cette situation où le coût de la vie devient de plus en plus élevé, voire insupportable pour la majorité des ménages burundais.¹⁰²

5. NORMALISATION DES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES : VOLONTÉ POLITIQUE ET ATTENTES

5.1. Le retour en force sur la scène internationale

Dans son discours d'investiture, le président de la République a annoncé son intention de redorer l'image du Burundi sur la scène internationale. Il dira ainsi : « Si nous ne nous préoccupons pas de l'amélioration de l'image du Burundi à l'étranger à travers des relations basées sur le respect mutuel, la complémentarité, le renforcement de l'entente entre le Burundi et les autres pays et entre le Burundi et les différentes organisations internationales, toutes nos initiatives dans la coopération au développement économique seront vaines ». ¹⁰³ Au cours de l'année 2021, cette volonté de retour dans le concert des Nations s'est traduite d'une part par la multiplication des visites du chef de l'État à l'étranger qui se sont conclues par la signature de nombreux accords de coopération. Ainsi, alors que de 2015 à 2020, les sorties à l'étranger du chef de l'État burundais étaient devenues rares, pour ne pas dire inexistantes, le constat est que depuis 2020, le président actuel a déjà fait le tour de tous les États de la région à l'exception du Rwanda. Il s'est déjà rendu en Tanzanie à deux reprises en septembre 2020¹⁰⁴ et en octobre 2021.¹⁰⁵ Il était en Ouganda en mai 2021¹⁰⁶ avant de se rendre à la fin du même mois au Kenya.¹⁰⁷ En juillet

¹⁰² PNUD BURUNDI, *COVID-19 : Le PNUD appuie la relance des activités des femmes exerçant le commerce transfrontalier*.

<https://www.bi.undp.org/content/burundi/fr/home/presscenter/articles/2020/Appui-Femmes-commerce-tranfrontalier-AFAB.html>. Site consulté le 30 janvier 2022.

¹⁰³ PRÉSIDENTIE DU BURUNDI, *Discours de Son Excellence Général Major Evariste Ndayishimiye à l'occasion de son investiture*.

<https://www.presidence.gov.bi/2020/06/19/discours-de-son-excellence-general-major-evariste-ndayishimiye-a-loccasion-de-son-investiture/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹⁰⁴ PRÉSIDENTIE DU BURUNDI, *Le Chef de l'État effectue une visite en République Unie de Tanzanie*.

<https://www.presidence.gov.bi/2020/09/19/le-chef-de-letat-effectue-une-visite-en-republique-unie-de-tanzanie/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹⁰⁵ MAE, *le Président entame une visite d'État en République Unie de Tanzanie*. <https://www.mae.gov.bi/2021/10/22/le-president-de-la-republique-du-burundi-entame-une-visite-detat-en-republique-unie-de-tanzanie/>. Site visité le 29 janvier 2022.

¹⁰⁶ IWACU BURUNDI, *Le président Ndayishimiye à Kampala pour l'investiture de son homologue*. <https://www.iwacu-burundi.org/le-president-ndayishimiye-a-kampala-pour-linvestiture-de-son-homologue/>. Site visité le 29 janvier 2022.

¹⁰⁷ PRÉSIDENTIE DU BURUNDI, *Visite d'État du président Ndayishimiye au Kenya : le nouveau diplomatique*.

2021, il a effectué une visite d'État en République démocratique du Congo.

Au-delà de la région des Grands Lacs, ces sorties à la rencontre de ses homologues ont, au cours de la même année, conduit le président Ndayishimiye dans d'autres pays comme l'Égypte, le Congo Brazzaville ou encore les Émirats arabes unis. En guise de réciprocité, d'autres chefs d'État comme les présidentes de l'Éthiopie¹⁰⁸ et de la Tanzanie¹⁰⁹ ont effectué des visites au Burundi. De nombreuses autres hautes autorités étrangères ont séjourné au Burundi comme les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales d'Afrique qui se sont réunis à Bujumbura dans le cadre d'un événement dénommé caucus africain ou encore des envoyés spéciaux de chefs d'État.¹¹⁰ À cela s'ajoutent des audiences fréquentes des diplomates accrédités à Bujumbura auprès des différentes autorités de l'État. Ces visites externes et internes ont abouti à la signature d'accords dans différents domaines, principalement la construction des infrastructures de transport, le développement du secteur agricole, l'augmentation du volume des échanges commerciaux, l'éducation, etc.

Le point d'orgue de ce «renouveau diplomatique»¹¹¹ a été la participation du chef de l'État à l'Assemblée générale des Nations unies au mois de septembre 2021. Cela faisait plus de cinq ans qu'un chef d'État burundais n'avait pas participé à ce grand rendez-vous international. Au cours de son allocution, le président de la République du Burundi a exposé les grandes lignes de la politique intérieure et extérieure qu'il compte conduire. Dans la droite ligne du Plan national de développement, il a indiqué que la bonne gouvernance et la justice sociale sont mises en avant et qu'à cet effet, la lutte contre la corruption, les malversations économiques et l'impunité fait partie des priorités du gouvernement «responsable et laborieux».¹¹² Il a insisté notamment sur la nécessité

<https://www.presidence.gov.bi/2021/06/01/visite-detat-du-president-ndayishimiye-au-kenya-le-renouveau-diplomatique/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹⁰⁸ PRÉSIDENTE DU BURUNDI, *Burundi-Ethiopie : Une visite de Haut Niveau pour renforcer les relations d'amitié et de coopération*.

<https://www.presidence.gov.bi/2021/02/09/burundi-ethiopie-une-visite-de-haut-niveau-pour-renforcer-les-relations-damitie-et-de-cooperation/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹⁰⁹ PRÉSIDENTE DU BURUNDI, *Visite d'État de la présidente Samia Suluhu au Burundi : Huit accords de coopérations signés*.

<https://www.presidence.gov.bi/2021/07/16/visite-detat-de-la-presidente-samia-suluhu-au-burundi-huit-accords-de-cooperations-signes/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹¹⁰ RTNB, *Le Burundi abrite la 58^e édition du caucus africain*.

<https://rtnb.bi/fr/art.php?idapi=5/2/49>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹¹¹ PRÉSIDENTE DU BURUNDI, *Visite d'État du président Ndayishimiye au Kenya : le renouveau diplomatique*. <https://www.presidence.gov.bi/2021/06/01/visite-detat-du-president-ndayishimiye-au-kenya-le-renouveau-diplomatique/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹¹² PRÉSIDENTE DU BURUNDI, *Discours du président de la République du Burundi SE Evariste Ndayishimiye lors de la 76^e session de l'Assemblée générale des Nations-Unies à New York*.

<https://www.presidence.gov.bi/2021/09/23/discours-du-president-de-la-republique-du->

de mener des actions concrètes dans le cadre de la lutte contre la pauvreté qui est à la base d'autres fléaux comme le terrorisme. La lutte contre la covid-19, la diminution du taux de chômage des jeunes, le rapatriement des réfugiés, la protection de l'environnement, l'éducation et la sécurité alimentaire ont été également énumérés au chapitre des priorités du gouvernement du Burundi. Sur le plan international, le président de la République a réaffirmé la volonté d'améliorer les relations avec ses partenaires bilatéraux et multilatéraux. Il a invité ces derniers à faire une « lecture juste » des évolutions connues par le Burundi pour assainir en fin de compte le climat de coopération, avant de plaider pour plus de multilatéralisme et d'inclusivité au sein des organes de prise de décision de l'ONU.¹¹³ En marge de l'Assemblée générale, le président de la République a rencontré certains de dirigeants présents à New York dont le Premier ministre de la Belgique¹¹⁴, un État avec lequel une brouille diplomatique a éclaté dans le sillage de la crise de 2015.

Au cours du mois de novembre, les États-Unis ont annoncé la levée des sanctions prises à l'encontre du Burundi après avoir constaté que la situation d'urgence qui avait donné lieu à ces mesures a été « considérablement modifiée et diminuée ».¹¹⁵ Les autorités burundaises se sont félicitées de cette mesure et ont continué à appeler les autres partenaires, notamment l'Union européenne, à emboîter le pas aux États-Unis.

5.2. Des dialogues aux résultats qui se font attendre

À la suite de la crise de 2015, l'Union européenne a pris des sanctions économiques et financières à l'encontre du Burundi en vertu de l'article 96 de l'accord de Cotonou portant notamment sur le respect des normes de l'État de droit, dont les droits humains.¹¹⁶ Au mois de décembre 2020, les deux partenaires se sont engagés à relancer le dialogue politique qui n'avait plus eu lieu depuis 2012. Les représentants de l'Union européenne ont justifié cette relance par le fait qu'ils apprécient « le discours apaisant du président Evariste Ndayishimiye et sa politique d'ouverture, qui constituent une base solide pour la reprise d'une bonne coopération entre l'Union européenne et le Burundi dans une dynamique de partenariat mutuellement bénéfique ».¹¹⁷ Le dialo-

burundi-se-evariste-ndayishimiye-lors-de-la-76eme-session-de-lassemblee-generale-des-nations-unies-a-new-york/. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ RTNB, *Le président de la République rentre d'une mission aux États-Unis*. <https://rtnb.bi/fr/art.php?idapi=5/2/201>. Site visité le 29 janvier 2022.

¹¹⁵ MAE, *Les États-Unis ont mis fin aux sanctions prises contre le Burundi*. <https://www.mae.gov.bi/2021/11/24/les-etats-unis-damerique-ont-mis-fin-aux-sanctions-prises-contre-le-burundi-2/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹¹⁶ Décision (UE) 2016/394 du conseil du 14 mars 2016 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0394&from=IT> ,

¹¹⁷ AGENCE ANADOLU, *Burundi/UE : reprise du dialogue politique - Après près de 5 ans*

gue s'est poursuivi sur le plan technique au niveau du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, sur recommandation du président de la République.¹¹⁸

Ainsi, l'année 2021 a été ponctuée de différentes sessions de dialogue politique entre les délégations de l'Union européenne et du Burundi en vue de la levée desdites sanctions. Au cours de ces rounds de discussion, le représentant de l'Union européenne au Burundi et le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement ont multiplié les déclarations affirmant la ferme volonté des deux parties d'avancer vers la levée définitive des sanctions. À la session de dialogue politique du mois de juin 2021, le ministre des Affaires étrangères du Burundi a remercié les experts de Bruxelles qui ont décidé de lancer « le processus qui va conduire à terme, à une levée des sanctions budgétaires contre le gouvernement burundais ». ¹¹⁹ Quant au Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères, il s'est réjoui du « pas franchi par les nouvelles autorités burundaises ». ¹²⁰ La levée de ces sanctions était très attendue avant la fin de l'année 2021 au regard des discours officiels en provenance des deux protagonistes du dialogue. Elle n'a cependant pas eu lieu. Toutefois, les différentes autorités continuent à la qualifier d'imminente.

Depuis son investiture, le président de la République a également souligné sa volonté de renormaliser les relations avec le Rwanda, qui se sont détériorées par suite de la crise de 2015. Ce souhait était également exprimé par les autorités rwandaises depuis quelques années. Ainsi, des gestes allant dans ce sens se sont multipliés au cours de l'année 2021. Il s'agit notamment d'échanges de criminels arrêtés sur les territoires des deux États, devenus réguliers depuis le mois de juillet 2021. ¹²¹ Les hautes autorités militaires des deux États se sont également régulièrement rencontrées. ¹²² Les ministres des

de suspension de la coopération.

<https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burundi-ue-reprise-du-dialogue-politique/2069019>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹¹⁸ PRÉSIDENTIE DU BURUNDI, *Le président Évariste Ndayishimiye relance le dialogue au plus haut niveau entre le Burundi et l'Union européenne.*

<https://www.presidence.gov.bi/2020/12/07/le-chef-de-letat-recoit-en-audience-les-ambassadeurs-des-pays-membres-de-lunion-europeenne-au-burundi/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹¹⁹ AGENCE ANADOLOU, *Burundi/UE : nouveau round de dialogue politique en vue de la levée des sanctions.*

<https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burundi-ue-nouveau-round-de-dialogue-politique-en-vue-de-la-lev%C3%A9e-des-sanctions/2284087>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ IWACU BURUNDI, *Remise par Kigali de 19 présumés rebelles burundais : Gitega réclame aussi les putschistes.*

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/remise-par-kigali-de-19-presumes-rebelles-burundais-gitega-reclame-aussi-les-putschistes/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹²² SOS MEDIAS BURUNDI, *Burundi-Rwanda : des responsables militaires se sont rencontrés.*

Affaires étrangères se sont entretenus en face à face à deux reprises, respectivement dans une localité située à la frontière entre le Rwanda et le Burundi¹²³ et à New York en marge de l'Assemblée générale des Nations unies.¹²⁴ La présence du Premier ministre du Rwanda au cours des cérémonies marquant le 59^e anniversaire de l'indépendance du Burundi au mois de juillet 2021 a été considérée comme un signe éloquent de la volonté des deux États à avancer vers la normalisation de leurs relations. Le discours d'accueil du président de la République du Burundi à l'égard du Premier ministre rwandais, tout comme le message du président du Rwanda porté par ce dernier, matérialise cette volonté.¹²⁵

Cependant, certaines conditionnalités, notamment posées par le Burundi pour une reprise de la coopération, restent une entrave à l'accélération de ce processus. La remise par le Rwanda des « putschistes et leurs acolytes » qui auraient été accueillis par ce pays à la suite de la tentative de putsch de mai 2015 constitue une condition de retour à la normale entre les deux États, comme le Premier ministre burundais l'a signalé en août 2021. La renormalisation des relations avec le Rwanda est tant attendue par non seulement les citoyens des deux États, mais aussi par la Communauté est-africaine dont certains projets sont ralentis par le mauvais climat entre les deux États.¹²⁶ Il en est de même et davantage encore pour les relations entre le Rwanda et l'Ouganda. D'aucuns pensent qu'à l'état actuel du processus où des gestes de bonne volonté ne cessent de se multiplier, un tête-à-tête entre les chefs d'État des deux pays constituerait une étape décisive de l'assainissement de leurs rapports.¹²⁷

6. CONCLUSION

L'année 2021 a pris fin sur fond du messianisme politico-religieux à travers une croisade de prière de cinq jours, organisée par la famille du président de la République. Tous les hauts cadres y étaient conviés. Les prédications

<https://www.sosmediasburundi.org/2021/03/15/burundi-rwanda-des-responsables-militaires-se-sont-rencontres/>. Site visité le 29 janvier 2022.

¹²³ RFI, *Rencontre à la frontière entre les chefs de la diplomatie du Rwanda et du Burundi*. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20201020-burundi-rwanda-rencontre-fronti%C3%A8re-chefs-diplomatie>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹²⁴ LA NUIT RWANDAISE, *Rencontre à New York entre les chefs de la diplomatie du Rwanda et du Burundi*.

<https://www.lanuitrwandaise.org/rencontre-a-new-york-entre-les,16658.html>. Site visité le 29 janvier 2022.

¹²⁵ IWACU BURUNDI, *Rwanda-Burundi : vers un mariage de raison ?*

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/rwanda-burundi-vers-un-mariage-de-raison/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

¹²⁶ Entretien avec un expert de l'East African Community, Arusha, le 9 juin 2022.

¹²⁷ IWACU BURUNDI, *Gitega-Kigali : Tête à tête Ndayishimiye-Kagame en vue ?*

<https://iwacu42.global.ssl.fastly.net/gitega-kigali-tete-a-tete-ndayishimiye-kagame-en-vue/>. Site consulté le 29 janvier 2022.

faites notamment par le président de la République et le Premier ministre ont dans une certaine mesure affiché la cohésion au plus haut sommet de l'État, souvent mise en doute par l'opinion. À l'aube de l'année 2022, les attentes de la population restent vives dans un contexte où non seulement la paupérisation grandissante est une réalité, mais aussi où de vastes chantiers de développement susceptibles d'améliorer les conditions de vie de la population sont annoncés. Ces attentes sont nourries par le sentiment assez largement partagé par toutes les tendances ethniques et politiques que le passage des discours aux actes se pose toujours comme un défi dans la gouvernance actuelle du Burundi. La reprise, certes encore timide, mais probable, de la coopération internationale au niveau régional et international, constitue également un motif d'espoir pour les Burundais, à condition que tout soit mis en œuvre pour qu'elle serve de catalyseur pour une amélioration continue de la gouvernance politique et économique au Burundi.

En tout état de cause, contrairement à son prédécesseur, le président de la République actuel a le mérite de faire un diagnostic de plus en plus réaliste des maux qui hantent la société burundaise. Son discours revient notamment sur la corruption au niveau des services publics ou encore le déficit de l'attachement à l'intérêt général de la part des hauts cadres et cadres de l'État. Il appelle sans cesse à plus de dévouement et d'application de la part de ces derniers pour plus de productivité en vue du développement socio-économique du pays.

Cependant, les intérêts enchevêtrés et accumulés par certains acteurs de la société burundaise font que d'aucuns restent perplexes au sujet de la possibilité d'inscrire les vœux du chef de l'État dans un cadre structuré pouvant permettre des changements significatifs. À l'approche du processus électoral de 2025, l'année 2022 et plus encore l'année 2023 pourraient être décisives pour constater effectivement la marge dont dispose le pouvoir pour réaliser les multiples promesses sans cesse faites et les différentes réformes annoncées.

Bujumbura, février 2022

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Aymar Nyenyezi Bisoka, Ithiel Batumike Mihigo¹ et Alice Grégoire

1. INTRODUCTION

« Que l'on soit de la majorité ou de l'opposition, chacun doit jouer sa partition dans l'amour du pays et de son peuple et dans le respect des institutions », tels étaient les mots du président Félix Tshisekedi annonçant la formation d'un gouvernement de l'Union Sacrée de la Nation (USN) le 14 décembre 2020 devant les deux chambres parlementaires réunies en congrès.² Alors que tout le monde croyait Félix Tshisekedi condamné à rester pieds et poings liés par l'accord qu'il avait conclu avec le président sortant Joseph Kabila, deux ans après son arrivée au pouvoir en janvier 2019, il est parvenu à s'émanciper des anciens caciques du régime précédent et à s'imposer dans le jeu politique sans menacer la stabilité institutionnelle du pays. Tout en ayant constitué la première alternance politique pacifique de l'histoire congolaise, l'accession au pouvoir de la coalition Cap pour le Changement (CACH) regroupant l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) de Félix Tshisekedi et l'Union pour la Nation Congolaise (UNC) de Vital Kamerhe avait été vivement critiquée pour son caractère anti-démocratique. Alors que tout en apparence présageait le maintien du statu quo après la formation d'une coalition entre le Front Commun pour le Congo (FCC) acquis à Joseph Kabila et CACH pour diriger le pays, le président Tshisekedi annonce début décembre 2020, après des semaines de tractation politique, la rupture avec le FCC tant attendue par ses supporters.

Tandis que l'année 2020 s'était éteinte sur la République Démocratique du Congo (RDC) avec cette promesse de changement, le jour s'est levé en 2021 dans le bouleversement politique, pour que l'année s'achève finalement dans une stabilité institutionnelle qui n'en est pas moins habitée par des rapports de force en vue de l'organisation des élections de 2023. Ainsi, sur le plan politique, le premier semestre de 2021 a été marqué par un changement des équilibres politiques au sein des institutions qui culmine avec l'élection d'un nouveau bureau du Sénat et la nomination d'un nouveau gouvernement dit d'Union Sacrée de la Nation dans une nouvelle coalition acquise au président de la République. Le deuxième semestre a été, quant à lui, caractérisé par les nombreuses luttes politiques au sein de cette nouvelle arène institutionnelle que constitue l'USN pour le contrôle du processus électoral de 2023.

La présente chronique analyse les changements que l'USN a apportés com-

¹ Les opinions émises ici ne reflètent pas la position des structures auxquelles l'auteur est affilié.

² TV5 Monde, <https://information.tv5monde.com/video/rdc-felix-tshisekedi-annonce-la-formation-d-un-nouveau-gouvernement-d-union-sacree>, consulté le 28 février 2022.

parativement à la coalition FCC-CACH en partant de l'actualité de 2021. L'USN est-elle réellement le lieu d'une reconfiguration des rapports de forces politiques de nature à transformer le jeu politico-institutionnel en RDC ou opère-t-elle simplement une reconversion de rapports de forces préexistants à la faveur du chef de l'État ? Dans quelle mesure le processus de définition politique initié par l'USN véhicule-t-il ou relève-t-il de l'*accountability* ? Les querelles au sein de l'USN au sujet des élections de 2023 et la pratique institutionnelle qui en découle ne permettent pas d'affirmer que le régime actuel s'inscrit en rupture totale avec le système politique qui lui précède. Dès le début de l'année 2021, le président Tshisekedi annonçait à Lubumbashi sa candidature pour un second mandat aux élections de 2023. En face de lui, son partenaire de l'USN, le présidentiable Moïse Katumbi ne cesse d'implanter son parti politique sur l'ensemble du territoire national. Les enjeux pour le contrôle du processus électoral de 2023 tendent ainsi à entraver le fonctionnement de l'USN comme coalition gouvernementale censée appliquer un programme d'actions. Elle agit plutôt comme une arène « inclusive » en vue de l'organisation des élections de 2023.

Néanmoins cette « arène privilégiée de négociation des transactions interpartisanes pour l'accès aux institutions, aux postes et aux ressources de l'État »³ fait de l'élection son ultime enjeu. Tout en étant dominée par le camp tshisekediste, elle n'en propose pas moins une pratique du pouvoir différente par rapport aux régimes précédents. Le parti au pouvoir ne se contente pas d'utiliser les ressources de l'État dont il dispose pour évincer purement et simplement les partis d'opposition : il négocie ouvertement avec eux en les incluant dans une arène politique où chacun est fondé à défendre ses propres intérêts dans la limite des règles institutionnelles et des règles instituées par la pratique.

Pendant, alors que dans un premier temps la légitimité politique de l'entreprise de l'USN était tributaire de la participation du plus grand nombre des partis politiques, le deuxième trimestre de 2021 révèle le risque que l'USN puisse être réduite par ses usages politico-institutionnels (qui opèrent parfois au détriment du droit), à une plateforme électorale devant s'aligner derrière la candidature du chef de l'État. De la même manière, certains des objectifs poursuivis par le programme de l'USN sont en passe d'être sacrifiés au profit de stratagèmes de conservation du pouvoir par le camp présidentiel en 2023. De ce point de vue, l'état de siège décrété dans deux provinces de l'est du pays (Nord-Kivu et Ituri) sème le doute quant aux intentions du régime de caporaliser les institutions provinciales indéfiniment pour servir la campagne du président de la République. Bien que le président Tshisekedi qualifie de « *petites querelles de clochers* » les manifestations éloquentes de divergences d'opinions au sein de l'USN, elles pourraient bien trahir la difficulté qu'éprouvent les acteurs po-

³ DORRONSORO, G., GOURISSE, B., « Une clé de lecture du politique en Turquie : les rapports État-Partis », *Politix*, 2014/3 (N° 107), pp. 195-218. <https://www.cairn.info/revue-politix-2014-3-page-195.htm>.

litiques en RDC à bâtir une politique basée sur des convictions et des opinions fortes pouvant s'affronter de manière relativement équitable dans les institutions. Actuellement, nombre de ceux qui ont contribué à la mise en place de l'USN ne cachent plus leurs déceptions, expriment des mécontentements en interne, voire ont claqué la porte.

Cette dense actualité politico-institutionnelle orientée vers les élections de 2023 mérite que cette chronique y consacre une partie exhaustive. C'est pour cette raison que nous proposons une lecture de l'actualité de la RDC en relation avec le processus électoral en vue des élections de 2023. Nous nous intéressons (2) à l'arène politique électorale congolaise et la compétition politique en cours, (3) à la monopolisation des moyens et (4) aux questions judiciaires en perspective des élections. (5) Nous interrogeons la manière dont la gouvernance politique et économique actuelle s'est traduite dans la société et comment cette question pourrait être mobilisée dans les stratégies électorales en cours de construction. (6) Finalement, nous revenons sur la politique sécuritaire du président Félix Tshisekedi à la veille des élections et principalement sur l'état de siège et la coopération militaire régionale.

2. ARÈNE ÉLECTORALE ET COMPÉTITION POLITIQUE

Tout en se montrant critique à l'égard des dynamiques à l'œuvre au sein de l'appareil institutionnel de l'État et de l'instrumentalisation qui peut en être faite par le camp présidentiel, on étudiera ici l'USN comme une arène⁴ « inclusive » de l'organisation des élections de 2023. L'USN se dessine comme un espace de lutte dans lequel le camp présidentiel est privilégié et à travers lequel il utilise ses privilèges pour prendre de l'avance sur ses adversaires dans la course électorale. Les dynamiques à l'œuvre au sein de l'USN n'en témoignent pas moins d'un renouveau des manières de faire de la politique en RDC qui met les institutions au centre du jeu politique. S'ils ne sont certes pas sur un pied d'égalité dans l'USN, plus que jamais tous les acteurs politiques, en particulier partisans, prennent part au jeu institutionnel et recourent aux outils juridiques, politiques et réglementaires dont ils disposent pour infléchir les règles de ce jeu à leur avantage. Le véritable risque qu'encourt le parti présidentiel, l'UDPS, n'est finalement pas, comme on aurait pu le penser en 2020, celui de la dissension politique, mais bien au contraire celui de n'incarner qu'un consensus de « désobjectivation des institutions » qui participe à faire de l'État « un espace de concurrence davantage [qu'un] réseau consolidé d'institutions »⁵, au détriment d'un renouveau des relations entre gouvernants et gouvernés.

⁴ Il faut comprendre ici l'USN comme une arène privilégiée de négociation des transactions interpartisanes pour l'accès aux institutions, aux postes et aux ressources de l'État.

⁵ DORRONSORO, G., GOURISSE, B., « Une clé de lecture du politique en Turquie », *op. cit.*

2.1. Du gouvernement à la stabilisation d'une arène

L'année 2021 a commencé par la mise en œuvre du pari risqué de Félix Tshisekedi de coaliser ses opposants dans une plateforme commune, l'USN (qui n'entend pas être une coalition électorale), afin de s'émanciper de l'influence de Joseph Kabila et des anciens caciques de son régime. Félix Tshisekedi était soumis à beaucoup de pression de la part de la base militante de son parti, l'UDPS pour mettre un terme à cette coalition considérée comme « contre nature ». Or, l'accord secret passé entre le chef de l'État et son prédécesseur s'était traduit dans un parlement majoritairement FCC, tandis que le CACH disposait de la présidence et d'un tiers seulement des portefeuilles ministériels, la primature quant à elle revenant au camp Kabila. Dans ce contexte de cohabitation, le rapport de force entre le camp Tshisekedi et les cadres du FCC allait donc se jouer dans la pratique du droit et des institutions.

Alors qu'il annonce début décembre 2020 la fin de la coalition FCC-CACH et la nomination d'un informateur chargé d'« identifier » une nouvelle majorité au parlement, Félix Tshisekedi est déjà engagé dans des tractations politiques ayant pour but de convaincre ses opposants au parlement de rejoindre son camp. Pour se faire, le camp présidentiel recourt à tous les moyens institutionnels et juridiques dont il dispose, comme la menace d'utiliser le droit constitutionnel du président de dissoudre l'Assemblée nationale, mais emploie aussi la corruption⁶ ou la rétention des versements d'émoluments des parlementaires. Dans la foulée, les députés acquis à l'USN destituent le bureau de l'Assemblée nationale présidé par Jeanine Mabunda⁷ issue du parti de Joseph Kabila, le PPRD, signe que la majorité recherchée par Félix Tshisekedi émergeait.

Un peu plus d'un mois après l'annonce par ce dernier de la formation d'un gouvernement « d'union sacrée » le 14 décembre 2020⁸ et à la suite de nombreuses négociations pour la formation de l'USN menées par le président intérimaire de l'UDPS Jean-Marc Kabund⁹, cette majorité est confirmée par la destitution, par les députés, du premier ministre Sylvestre Ilunga Ilunkamba le 27 janvier 2021 après une motion de censure.¹⁰ Le 29 janvier, l'informateur Bahati Lukwebo

⁶ Congoprofond.net : « Corruption des députés : le FCC menace de saisir la justice » <https://www.radiookapi.net/2020/12/01/actualite/revue-de-presse/congoprofondnet-corruption-des-deputes-le-fcc-menace-de-saisir>, consulté le 28 février 2022.

⁷ <https://www.jeuneafrique.com/1089310/politique/crise-politique-en-rdc-jeanine-mabunda-destituee-de-la-presidence-de-lassemblee/>, consulté le 28 février 2022.

⁸ TV5 Monde, « RDC : Félix Tshisekedi annonce la formation d'un nouveau gouvernement " d'union sacrée " », *TV5 Monde*, 15 décembre 2020, <https://information.tv5monde.com/video/rdc-felix-tshisekedi-annonce-la-formation-d-un-nouveau-gouvernement-d-union-sacree>, consulté le 28 février 2022.

⁹ <https://www.jeuneafrique.com/1106785/politique/union-sacree-en-rdc-qui-planche-sur-les-grandes-nominations-avec-jean-marc-kabund-a-kabund/>, consulté le 28 février 2022.

¹⁰ <https://www.jeuneafrique.com/1111832/politique/rdc-le-premier-ministre-sylvestre-ilunga-ilunkamba-destitue-par-lassemblee-nationale/>, consulté le 28 février 2022.

qui avait été nommé le 31 décembre 2020, entérine la nouvelle majorité dans son rapport. Début février 2021 c'est au tour du président du Sénat pro-Kabila, Thambwe Mwamba, de céder sa place face à l'USN. Il démissionne après une pétition de déchéance contre lui signée par 64 sénateurs sur 109.¹¹ Au même moment du côté du Palais du peuple, les députés élisent le bureau de l'Assemblée nationale. Jean-Marc Kabund-a-Kabund retrouve son poste de vice-président alors qu'il avait été destitué en mai 2020¹². L'USN regroupe alors 391 députés nationaux sur 500.

Le 15 février 2021, un nouveau premier ministre est désigné par Félix Tshisekedi. Il s'agit de Sama Lukonde de l'Avenir du Congo (ACO), un ancien proche de Moïse Katumbi qui aurait lui-même refusé le poste de Premier ministre.¹³ Le nouveau Premier ministre et les partis de l'USN mettront plus de deux mois à se mettre d'accord sur un gouvernement et sur un programme en commun.¹⁴ Entre temps, début mars 2021, débute la session parlementaire. Le nouveau gouvernement est finalement nommé le 12 avril 2021.¹⁵ Selon le Premier ministre, le gouvernement d'union sacrée aura pour priorités : « sécurité, santé, enseignement, justice, agriculture, pêche et élevage, économie, processus électoral, infrastructure, numérique ».¹⁶

Avec 56 membres, dont 14 femmes, ce gouvernement est à peine moins éléphantesque que le précédent et légèrement plus féminin. On y retrouve les noms d'anciens compagnons de lutte historiques de l'UDPS, à commencer par Augustin Kibassa Maliba qui est reconduit au poste de ministre des Postes, Télécommunications et NTIC. Sa sœur est l'épouse du frère de Félix Tshisekedi tandis que son père était l'un des principaux fondateurs de l'UDPS. On retrouve aussi Jean-Pierre Lihau Eboa du PPRD, le fils de l'un des fondateurs de l'UDPS Marcel Lihau Eboa, et Eve Bazaiba, devenue secrétaire générale du Mouvement de Libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba après avoir commencé sa carrière politique à l'UDPS. La plateforme Ensemble de Moïse Katumbi obtient

¹¹ <https://www.lesoir.be/353366/article/2021-02-05/rd-congo-le-president-pro-kabila-du-senat-alexis-thambwe-mwamba-demissionne> ; <https://www.rtb.be/article/rdc-le-president-pro-kabila-du-senat-alexis-thambwe-mwamba-demissionne-10691082>, consultés le 28 février 2022.

¹² NYENYEZI BISOKA, A., BATUMIKE MIHIGO, I. « République démocratique du Congo » in : REYNTJENS F. (dir.), *Chronique politique de l'Afrique des Grands Lacs 2020*, Anvers, University Press Antwerp, pp. 37-53.

¹³ France 24, « Nouveau gouvernement en RDC : Sama Lukonde nommé Premier ministre », *France 24*, 15 février 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=j8QbMolje7Y>, consulté le 28 février 2022.

¹⁴ AfricaNews, RDC : le gouvernement se fait toujours attendre, <https://www.youtube.com/watch?v=jxAOuaPi6Ok>, consulté le 28 février 2022.

¹⁵ <https://afrique.lalibre.be/59961/rdc-la-liste-complete-du-nouveau-gouvernement-congolais/>, consulté le 28 février 2022.

¹⁶ <https://afrique.lalibre.be/59951/rdc-nomination-dun-nouveau-gouvernement-entierement-acquis-au-president-tshisekedi/>, consulté le 28 février 2022.

6 ministères dont celui des Affaires Étrangères, le MLC dirigé par Jean-Pierre Bemba obtient 3 ministères dont une vice-primature et l'UNC cinq. Dans cette configuration, le FCC majoritaire au parlement s'estime lésé, car il ne dispose d'aucun ministère régalien.¹⁷

Directement après la formation du gouvernement d'union sacrée, un mémorandum est déposé à l'Assemblée nationale par un groupe de cadres de l'UDPS pour demander à ce que le quinquennat de Félix Tshisekedi ne soit compté qu'à partir de l'investiture du gouvernement Sama Lukonde, prolongeant de fait son mandat de deux ans.¹⁸ Si cette demande n'a vraisemblablement pas fait grand bruit, il n'en témoigne pas moins de la manière dont le parti au pouvoir, après s'être appuyé sur les ressources institutionnelles de l'État pour créer l'USN, s'approprie cette nouvelle structure d'opportunité afin de l'infléchir au service de ses intérêts électoraux.

2.2. Une compétition politico-institutionnelle électoraliste

La préparation des élections de 2023 en RDC est marquée, à l'instar des processus électoraux passés, par de nombreuses controverses touchant à la fois à la mise en place des animateurs des organes impliqués dans la gestion des élections et à la modification des textes électoraux. Plusieurs propositions de réformes électorales ont été déposées devant le parlement depuis 2019 dans le cadre de l'organisation des élections de 2023. Certaines portent sur la loi organique régissant la Commission électorale nationale indépendante (déjà adoptée), d'autres sur la loi électorale et la nationalité.

2.2.1. Nationalité

Alors qu'en 2019, Félix Tshisekedi se prononçait en faveur de la double nationalité¹⁹ pour favoriser une participation démocratique et inclusive à la compétition politique en RDC (la nationalité congolaise étant actuellement une et exclusive), une proposition de loi introduite à l'Assemblée nationale début juillet 2021 par Nsingi Pululu a semé un moment le doute quant aux intentions de l'USN. Rédigée par Noël Tshiani, un ancien candidat à la présidentielle de 2018, cette proposition veut inscrire dans le droit l'exclusivité des postes dits de « souveraineté »²⁰ aux seuls Congolais nés de père et de mère congolais. Or, dans l'histoire même récente de la RDC, l'invalidation de candidatures pour cause de

¹⁷ <https://www.jeuneafrique.com/1155189/politique/rdc-felix-tshisekedi-deja-confronte-a-une-fronde-au-sein-de-l-union-sacree/>, consulté le 28 février 2022.

¹⁸ <https://actualite.cd/2021/04/15/assemblee-nationale-certains-cadres-de-ludps-ont-depose-un-memo-soutenant-que-le-mandat>, consulté le 28 février 2022.

¹⁹ F. Tshisekedi, Discours sur l'état de la Nation du 13 décembre 2019, inédit.

²⁰ Il s'agit des postes et/ou fonctions de président de la République, président de deux chambres du parlement, Premier ministre, ministres de la Défense et de l'Intérieur, gouverneur de la Banque centrale du Congo, président de la CENI, etc.

« nationalité douteuse » a plus d'une fois servi d'instrument de contrôle utilisé par le régime en place pour évincer des adversaires et a donc entaché la crédibilité des scrutins. Cela avait été le cas pour certains Banyamulenges lors des élections de 1982 et 1987, dont les candidatures avaient été rejetées par le comité central du MPR²¹, mais beaucoup plus récemment lors de l'élection présidentielle de 2018, Moïse Katumbi, ancien gouverneur de Katanga et véritable *challenger* pour le scrutin, avait été évincé de la campagne par le régime de Kabila grâce notamment à une instrumentalisation du droit sur la nationalité.²²

Moïse Katumbi et sa plateforme Ensemble, qui font partie intégrante de l'USN, ne pouvaient donc que se sentir visés et menacés par la proposition de loi de Noël Tshiani. Pendant tout l'été, l'absence de réaction du camp présidentiel à une telle proposition cristallise toutes les tensions au sein de l'USN au point que Moïse Katumbi menace de quitter l'union. La bombe est finalement désamorcée par le camp de Félix Tshisekedi par le biais d'une décision du bureau de l'Assemblée qui ne retient pas cette proposition de loi sur la « congolité » au calendrier de la session de septembre. L'argumentaire juridique invoqué pour motiver la décision permet d'éviter de politiser davantage l'épisode. La proposition touche en effet à des matières constitutionnelles qui nécessitent des procédures bien plus complexes que celles prévues pour l'adoption d'une loi et introduit par ailleurs une discrimination entre les Congolais.

Comment expliquer une réaction si tardive et si timide de la part d'un Félix Tshisekedi qui s'était montré plutôt téméraire en assumant, dans ses déclarations en 2019, sa volonté de permettre l'accès à la double nationalité ? Depuis les deux guerres de 1996 et de 1998, la « congolité » est un sujet sensible et extrêmement politisé. Cette politisation est notamment alimentée par des théories complotistes qui ne font que traduire le traumatisme de la population consécutif au rôle joué par le Rwanda dans l'instauration du régime de Laurent-Désiré Kabila en 1997, et trahit la peur de voir un tel scénario de confiscation de sa souveraineté par des étrangers se reproduire. Lors des élections de 2006, la campagne présidentielle a été marquée par des confrontations identitaires faisant passer « la congolité » comme un critère de qualification des candidats. Le slogan « aza mwana congo » (il est Congolais) a été constamment utilisé pour remettre en cause la nationalité de l'adversaire.

Face à la propagation de ce slogan dans les médias, la Haute Autorité des Médias devenue actuellement Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (CSAC) avait dû décréter une interdiction et un embargo contre certaines chaînes et personnalités politiques à cause de leur activisme dans l'a-

²¹ RUHIMBIKA, M., *Les Banyamulenge (Congo-Zaïre) entre deux guerres*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 24.

²² Moïse Katumbi s'était vu invalider son passeport congolais sans notification préalable et empêcher de rentrer en RDC pour y déposer sa candidature devant la CENI.

pologie de la congolité.²³ Pour cette institution d'appui à la démocratie, la campagne électorale n'est pas « une campagne identitaire ». Plus éloquent encore, les partisans de la base de l'UDPS, voire certains cadres ou anciens cadres du parti présidentiel, ont eux-mêmes usé de telles théories complotistes spéculant sur les « véritables » origines nationales de gouvernants lorsque l'UDPS était dans l'opposition. Même si le discours dominant a changé du jour au lendemain dans le parti après l'investiture de Félix Tshisekedi, il n'en demeure pas moins que la « congolité » avait fait l'objet de tout un processus d'idéologisation et suscité beaucoup de fantasmes au sein de l'UDPS auparavant. De sorte qu'il est facile d'imaginer la position inconfortable de Félix Tshisekedi face à cette proposition de loi. Tout en souhaitant conserver l'USN, il doit ménager sa base partisane et la cohérence de son parti.

Même si la proposition de loi sur la « congolité » n'était pas d'actualité pour la session parlementaire de septembre, il est difficile d'affirmer qu'elle soit pour autant définitivement mise au placard. Pour l'instant ; le refus de mettre cette proposition à l'ordre du jour a permis de respecter la ligne rouge à ne pas franchir au sein de l'USN. Mais à en croire les propos du député Pululu, le risque que cette proposition de loi ressurgisse comme arme politique en cas de désolidarisation de l'USN à l'approche de l'élection de 2023 ne peut pas être exclu. Pour le député qui a porté cette proposition de loi, en cas de confrontation directe entre les candidats Moïse Katumbi et Félix Tshisekedi, « si les choses venaient à être serrées, cette proposition est une cartouche que le Président pourrait sortir pour l'emporter la main sur le cœur ».²⁴ Pour l'heure en tout cas, non seulement l'USN demeure intacte, mais elle parvient à jouer dans une certaine mesure un rôle de pluralisation des acteurs qui concourent à la définition des règles du jeu électoral pour 2023. Dans le cas de la loi sur la « congolité », les rapports des forces partisans qui s'exercent en son sein et l'intérêt que chacun continue de trouver à sa participation dans l'USN se sont montrés suffisamment équilibrés pour changer le sort de cette loi.

2.2.2. CENI

À l'issue des élections de 2018, plusieurs propositions de réformes électorales avaient été formulées par divers acteurs, dont le président de la République²⁵, la CENI elle-même²⁶, les missions d'observation électorale²⁷, ainsi que d'autres

²³ FRERE, M.S., *Élections et médias en Afrique centrale. Voie des urnes, voix de la paix ?*, Paris, Karthala, 2010, p. 210.

²⁴ <https://www.7sur7.cd/2021/09/27/loi-tshiani-si-la-competition-devient-rude-cette-proposition-sera-lune-des-cartouches> consulté le 30 novembre 2021.

²⁵ Dans son tout premier discours sur l'état de la Nation du 13 décembre 2019, le chef de l'État Tshisekedi avait souhaité que des réformes électorales soient engagées pour améliorer le prochain cycle électoral.

²⁶ Lire à ce sujet, le rapport général de la CENI sur le processus électoral 2012-2019.

²⁷ Voir par exemple le rapport de la mission d'observation électorale de la SYMOCEL

organisations de la société civile et des parlementaires.²⁸

S'agissant de la réforme de la loi organique sur la CENI, une proposition avait été déposée par le député Christophe Lutundula en août 2019. Examinée en avril 2021, elle a été unanimement adoptée par l'Assemblée nationale le 4 juin 2021 avec 336 voix pour et une abstention dans un consensus entre la majorité et l'opposition représentée par le FCC, fidèle à Joseph Kabila.²⁹ Cette réforme intervient un an après le refus net du président Félix Tshisekedi d'investir Ronsard Malonda au poste de président de la CENI. S'il avait été désigné par l'Assemblée nationale, à l'époque diamétralement opposée aux intérêts de Félix Tshisekedi, Ronsard Malonda ne bénéficiait pas du soutien de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO). La perspective de sa nomination avait d'ailleurs suscité des manifestations populaires de partisans de l'UDPS.³⁰

C'est dans ce contexte que pour la première fois, les confessions religieuses sont reconnues expressément par la réforme comme détenteurs du pouvoir de désigner le président de la CENI. La loi organique de la CENI, telle que réformée, attribue deux postes de plus à la société civile au sein de la plénière faisant ainsi passer le nombre de ses membres de 13 à 15. La société civile détient donc désormais 5 postes au sein de la CENI alors que majorité et opposition gardent leur représentation numérique de 6 et 4 membres respectivement. Le bureau également voit le nombre de ses membres croître avec un nouveau poste de deuxième vice-président. Il demeure dominé par la majorité avec 4 membres (le premier vice-président, le rapporteur, le rapporteur adjoint et le questeur adjoint) contre seulement 2 de l'opposition (deuxième vice-président et questeur) et 1 de la société civile. De même, cette répartition des postes au sein du bureau réserve à la majorité tous les postes clés relatifs à l'intégrité des élections. En reprenant le poste de rapporteur, jadis réservé à l'opposition, elle contrôlera désormais le fichier électoral en plus de la collecte et la centralisation des résultats, compétences du 1^{er} vice-président.³¹

Le nouveau poste de deuxième vice-président cantonne l'opposition à la sensibilisation, la formation, l'accréditation des témoins et observateurs ainsi que

disponible sur <https://symocel.org/2019/06/04/elections-directes-et-indirectes-2018-2019-en-rdc-le-rapport-final-de-la-symocel-maintenant-disponible/>, consulté le 19 mars 2022.

²⁸ Le député Christophe Lutundula fut le premier à proposer la modification de la loi organique sur la CENI, les parlementaires de *Envol* ont également, dans leur pétition de révision constitutionnelle, visé plusieurs dispositions constitutionnelles se rapportant aux scrutins avant que ceux du G13 ne visent la modification de la loi électorale.

²⁹ Loi organique adoptée telle que réformée : file:///C:/Users/amtmg/Downloads/J.O.-n%C2%B0-spe%CC%81cial-du-20-juillet-2021_CENI_TEXTES-COORDONNES.pdf, consulté le 28 février 2022.

³⁰ « RDC : polémique autour de la confirmation de Ronsard Malonda par l'Assemblée nationale », *RFI*, 3 juillet 2020 <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200703-rdc-ronsard-malonda-nouveau-pr%C3%A9sident-ceni-polemique-eglises>, consulté le 28 février 2022.

³¹ Article 25 bis a de la loi organique portant organisation de la CENI telle que réformée.

l'éducation civique et électorale³², sachant que le questeur qui revient aussi à l'opposition n'exerce ses attributions que sous la supervision du président de la CENI.

La coalition LAMUKA, qui a pris l'option de boycotter le processus législatif de réforme de la CENI, n'insiste pas moins aujourd'hui sur la nécessité de dépolitiser cet organe. L'indépendance et l'impartialité d'un organe de gestion électoral ne sont pourtant pas incompatibles avec la présence des acteurs politiques en son sein. Les élections étant intrinsèquement politiques, pour ne pas dire qu'elles sont devenues, même en RDC, « le nerf de la guerre » en politique, il n'est pas forcément ni réaliste ni même peut-être souhaitable d'insister pour écarter les politiciens de leur gestion.³³ Dans une étude intéressante sur cette réforme, le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) a constaté l'impossibilité d'une dépolitisation de la CENI et a recommandé plutôt que soient mis en place des garde-fous nécessaires pour garantir l'indépendance de la CENI.³⁴ Parmi ces garde-fous, le GEC note la composition équilibrée qui ne doit pas se limiter seulement au niveau des membres de la CENI, mais aussi au niveau de ses ramifications provinciales (secrétariats exécutifs provinciaux et antennes). En revanche, un tel partage équilibré des responsabilités jusqu'au niveau le plus bas politiserait davantage la CENI et ne faciliterait pas l'émergence d'une administration électorale solide. Au niveau des sites de la CENI répartis sur le territoire, il serait utile d'encourager une professionnalisation des agents électoraux en protégeant leur carrière à travers une pérennité qui ne dépendrait pas du mandat de membres du bureau de la CENI à Kinshasa.

2.2.3. *Loi électorale et constitution*

Le consensus qu'a suscité la réforme de la CENI ne doit pas éclipser l'existence de luttes à l'œuvre au sein du parlement ni de critiques persistantes de Lamuka sur cette réforme. Au contraire, il doit peut-être alerter sur l'hypothèse d'un contrôle étroit de la vie parlementaire par l'exécutif de l'USN dominé par le camp présidentiel. Dès le milieu de l'année 2021, la multiplication des propositions de réformes de la loi électorale, au travers desquels transparaissent des intérêts divergents, montre que le consensus de l'USN devient difficile, voire impossible à tenir. La session parlementaire de mars 2021, la plus longue de l'histoire de la troisième République en RDC³⁵, s'est effectivement clôturée après s'être contentée d'adopter la loi organique sur la CENI, renvoyant aux calendes grecques les autres propositions relatives à l'organisation des futures

³² Article 25 bis b de la loi organique portant organisation de la CENI telle que réformée.

³³ HOUNKPE, M., FALL, I., *Les commissions électorales en Afrique de l'ouest - analyse comparée*, deuxième édition, 2011, p. 11, en ligne sur <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07952.pdf>.

³⁴ Groupe d'étude sur le Congo, *Réforme de la CENI en RDC. Des nécessaires garde-fous à l'impossible dépolitisation*, 2021, p. 21.

³⁵ Ouverte le 15 mars 2021, cette session a été clôturée seulement le 15 septembre 2021, soit une durée de six mois contrairement à la durée normale de trois mois d'une session ordinaire.

élections. Lors de son ouverture, la priorité annoncée était accordée aux initiatives parlementaires relatives à l'organisation des élections.³⁶ Or, plusieurs réformes attendent leur examen et leur mise au vote.

Ce faible rendement parlementaire malgré la nécessité de finaliser l'arsenal juridique électoral, interroge quant à la réelle volonté de l'actuelle majorité d'entreprendre des réformes significatives en la matière. Il est cependant trop tôt pour tirer des conclusions hâtives sur les intentions de la majorité, puisqu'elle dispose encore de toute l'année 2022 pour adopter ces réformes. Même s'il n'est pas à exclure que la frange dominante de l'USN s'engage dans une stratégie attentiste dans la mesure où l'arsenal juridique en vigueur lui serait devenu favorable pour contrôler le processus électoral de 2023. Dans son discours sur l'état de la nation du 13 décembre 2021, le président Tshisekedi a réitéré sa volonté de poursuivre l'adoption des textes relatifs à l'organisation des futures élections et son attachement à leur tenue dans le délai constitutionnel.³⁷ La difficulté à maintenir un consensus au sein de l'USN sur ces questions risque néanmoins d'aboutir à des réformes moins courageuses comme celle de la CENI.

À ce jour, deux autres propositions de loi visant à modifier et compléter la loi électorale se sont ajoutées à la proposition de loi initialement déposée en 2020 par les députés membres du groupe de treize parlementaires ayant lancé un appel pour un consensus en faveur des réformes électorales. Ce contexte de concurrence risque de favoriser le maintien d'un *statu quo* pour les prochaines élections dont ne bénéficie que le camp de Félix Tshisekedi. La pratique faite de la réforme de la CENI par le camp présidentiel à travers la désignation des animateurs qui a été réalisée sans compromis entre les parties prenantes corrobore cette hypothèse.

3. MONOPOLISATION DES MOYENS

Alors que la session parlementaire de septembre est essentiellement budgétaire, avec notamment l'adoption des lois de finances de l'année et celles portant reddition des comptes, en 2021 l'Assemblée nationale n'a curieusement pas accordé le bénéfice de l'urgence aux questions financières. Or, pour la toute première fois, le gouvernement de la RDC avait réussi à déposer, à temps, le projet de loi des finances de l'année devant la chambre.³⁸ Comment expliquer un tel désintérêt vis-à-vis d'une loi aussi capitale que le budget? Faut-il voir là des symptômes de désobjectivation des institutions politiques de l'État par

³⁶ « Session inédite de mars 2021 : était-ce le “temps des réformes” ? », Talatala, 22 septembre 2021, disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/25/>, consulté le 13 novembre 2021.

³⁷ BATUMIKE MIHIGO, I., « Discours sur l'état de la nation de 2021 : comment Tshisekedi évalue ses engagements et envisage la suite de son mandat ? », disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/35/> consulté le 20 décembre 2021.

³⁸ <https://laprosperiteonline.net/2021/09/16/a-la-une/le-budget-2022-depose-pour-la-premiere-fois-dans-le-delai-assemblee-nationale-sama-lukonde-pret-a-affronter-les-deputes/>, consulté le 20 décembre 2021.

l'USN, dont les acteurs seraient plus préoccupés par leurs intérêts partisans que par l'accomplissement de leur mandat vis-à-vis de la population ? Car ce sont bien des enjeux politiques liés à la définition du processus électoral de 2023 qui sont à la base de ce confinement du projet de loi des finances de l'année 2022 dans les tiroirs de l'Assemblée nationale. Alors que le parlement catalyse en 2021 les luttes partisans pour l'orientation des réformes électorales, force est de constater que c'est néanmoins l'exécutif qui parvient à asseoir sa volonté à travers ce qui risque de ressembler à une tentative de monopolisation des moyens institutionnels, juridiques et matériels de définir les règles du jeu en vue de l'élection de 2023 (3.1). Le parlement ne reste néanmoins pas passif dans cette entreprise et utilise notamment la session budgétaire comme épisode de résistance au monopole de l'exécutif sur l'organisation des élections (3.2).

3.1. Contrôle de l'exécutif sur les institutions : une monopolisation des moyens d'organiser les élections ?

La manière dont s'est déroulée la désignation des animateurs de la CENI après l'adoption de la réforme interroge la possibilité qu'en dépit de son passé dans l'opposition, le parti au pouvoir ne reproduise les méthodes de son prédécesseur pour conserver son avantage dans la compétition électorale, comme cela s'est déjà vu dans d'autres pays.³⁹ La réforme de la loi organique relative à l'organisation et au fonctionnement de la CENI aurait pu laisser croire au consensus de façade de rigueur à l'Union sacrée, n'eût été la pratique qu'en a fait l'exécutif qui a révélé les tensions au sein de la formation politique.

Dans un article publié en mai 2021, nous relevions déjà que le Président n'avait aucun intérêt à œuvrer pour l'équilibre entre les composantes représentées au sein de la CENI dès lors qu'il disposait désormais de la possibilité de désigner à lui seul la majorité de ses membres.⁴⁰ Et c'est finalement ce qui s'est produit. Le 22 octobre 2021, le président Tshisekedi investit par ordonnance 12 membres de la CENI sur les 15 prévus par la loi organique de la CENI telle que modifiée le 3 juillet 2021. Cette mise en place partielle est la conséquence du manque de consensus des confessions religieuses autour de la personne du président de la CENI, Denis Kadima. Les églises catholique (CENCO) et protestante (ECC) le trouvent trop proche⁴¹ du président de la République, tandis que les six autres

³⁹ THIRIOT, C., « Après les transitions en Afrique, la démocratie ? De l'impasse de quelques adjectifs et les pistes ouvertes par Jean-François Médard », in DARBON, D. (éd.), *Le comparatisme à la croisée des chemins. Autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Paris, Karthala, 2010, pp. 175-198. <https://www-cairn-info.ezpaarse.univ-paris1.fr/le-comparatisme-ala-croisee-des-chemins--9782811103996-page-175.htm>.

⁴⁰ NYENYEZI BISOKA, A., BATUMIKE MIHIGO, I., « République démocratique du Congo » in REYNTJENS, F. (éd.), *Chroniques politiques de l'Afrique des Grands lacs 2020*, Anvers, University Press Antwerp, 2021, p. 58.

⁴¹ Difficile d'ailleurs de savoir sur quoi se fonde cette impression en dehors de l'origine régionale commune des deux hommes.

confessions religieuses ne jurent que par lui. Pour certains, cette configuration ferait peser des soupçons de corruption des dirigeants religieux par le camp présidentiel. Majoritaires au sein de la plateforme des confessions religieuses⁴², ces six confessions ont, malgré l'absence des deux premières qui dirigent la plateforme, voté pour l'investiture de Denis Kadima, comme le prévoit l'article 17 de leur charte en cas de manque de consensus.

Côté opposition, Martin Fayulu et Adolphe Muzito n'ont pas dépassé le débat de la réforme de la loi organique de la CENI. Continuant de militer pour la dépolitisation de cette dernière, ils ont signifié au président de l'Assemblée nationale leur refus de désigner leur délégué à la CENI. Cela n'a pas empêché la majorité de désigner comme membre de la plénière un élu de la Dynamique de l'opposition, le regroupement politique qui avait présenté la candidature de Martin Fayulu à la présidentielle de 2018. Le FCC, quant à lui, qui était d'accord au départ avec l'USN sur le partage des postes au sein du bureau de la CENI, s'est associé aux revendications de la CENCO et de l'ECC. Le FCC invoque le fait qu'en 2020, le président Tshisekedi avait refusé d'investir Ronsard Malonda, désigné par ces mêmes six confessions religieuses puis entériné par l'Assemblée nationale, au motif que le procès-verbal qui lui avait été transmis ne l'avait pas été par les personnes attitrées, à savoir les dirigeants de la plateforme des confessions religieuses. Contrairement à ce qu'il s'est passé en 2020 cependant, le bureau de l'Assemblée nationale a tenté plusieurs fois de ramener les confessions religieuses à la table de discussions. Ensuite, se sachant minoritaires, les deux confessions religieuses ont tout fait pour bloquer le vote, estimant que les discussions étaient toujours en cours. Enfin, éterniser ce processus était de nature à occasionner un « glissement » du calendrier électoral.

Toutefois, des contestations émergent aussi au sein de l'USN, les ambitions des forces politiques en présence étant déçues par la désignation des animateurs par le président Tshisekedi. Le camp Katumbi qui souhaitait obtenir le poste de 1^{er} vice-président ou, à défaut, celui de rapporteur, s'est vu octroyer celui de rapporteur adjoint. Mécontent, il a tenté, en vain, de bloquer le processus en interne. Le bureau de l'Assemblée nationale a désigné sans l'aval des autorités de cette famille politique, un de ses députés nationaux pour occuper ce poste. Cette désignation rejetée par Katumbi l'a poussé à initier des consultations pour un éventuel départ de l'USN.

Coincée entre le manque de consensus des confessions religieuses, le boycott de l'opposition et les dissensions internes, la majorité a résolu d'agir en marge de la loi. La commission spéciale chargée d'examiner les dossiers de personnes désignées par les composantes pour prendre office à la CENI, qui se veut paritaire entre les forces politiques à l'Assemblée nationale, a fonctionné malgré le boycott de l'opposition. Elle a été dirigée par le député de l'UDPS André

⁴² Leur majorité se limite uniquement au sein de la plateforme, mais sur terrain ce sont les églises catholique et protestante qui sont plus représentatives de la population.

Mbata, président de la commission politique, administrative et juridique (PAJ). Or, selon l'article 53 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, une telle commission ne peut être présidée par un député assurant déjà la présidence d'une commission permanente.

La composition actuelle de la CENI est à l'origine d'une certaine rupture de confiance entre alliés au sein de l'USN et laisse à certains d'entre eux le sentiment amer de s'être faits «rouler», comme en attestent des déclarations de proches de Katumbi la veille et le lendemain de l'entérinement des membres de la CENI. Actuellement, le FCC de Joseph Kabila refuse toujours de désigner ses délégués. Une situation qui semble occasionner à nouveau son dédoublement comme lors de la requalification de la majorité à l'Assemblée nationale en décembre 2020. En effet, depuis le 5 décembre 2021, Constant Mutamba, avec sa «dynamique progressiste révolutionnaire» du FCC a, lui, accepté de désigner des délégués à la CENI avant d'être rejoint par d'autres suivant le nouveau calendrier de finalisation du processus de désignation des animateurs de la CENI, publié par le président de l'Assemblée nationale.⁴³

Difficile dans cet épisode de l'année 2021 de ne pas voir une réappropriation par le parti au pouvoir des stratégies d'affaiblissement et de discrédit de l'opposition utilisées par Mobutu puis Kabila. En cooptant dans la CENI des membres de partis de l'opposition qui acceptent d'en faire partie au détriment du positionnement de leur hiérarchie, la branche de l'UDPS au pouvoir reproduit une technique qu'elle a elle-même longtemps subie, connue sous le nom de «débauchage» en RDC et qui favorise la scissiparité des partis d'opposition. Par ailleurs, Félix Tshisekedi avait par le passé lui-même fait les frais des nominations hautement politiques à la CENI. En 2011, alors qu'il était soutenu par son parti et pressenti pour siéger à la CENI parmi les trois animateurs dont disposait l'opposition à l'époque, aucun membre de l'UDPS n'avait finalement été désigné. Le parti, en la personne d'Étienne Tshisekedi, avait ensuite perdu la présidentielle après un scrutin entaché d'irrégularités. Cet épisode traumatique pour l'UDPS aurait-il eu raison des scrupules de son président quand il s'agit de contrôler un organe susceptible de coûter à nouveau une victoire au parti ?

Après avoir refusé une audience à la CENCO et à l'ECC, Tshisekedi a néanmoins tenu à désamorcer la crise entre l'Église et le pouvoir. Il a fini par recevoir l'Église catholique qui s'est finalement montrée plus conciliante sur la nomination de Denis Kadima. En outre, tout en installant une commission électorale controversée, le président Tshisekedi s'est montré ouvert à l'observation électorale internationale. Un argument qui semble avoir apaisé les catholiques qui se préparent à déployer encore une impressionnante mission d'observation électorale comme en 2018. Le 31 décembre, l'année s'achevait par une première

⁴³ BATUMIKE MIHIGO, I., « Discours sur l'état de la Nation de 2021 : comment le président Tshisekedi évalue ses engagements et envisage la suite de son mandat ? », disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/35/>, consulté le 20 décembre 2021.

rencontre entre les animateurs de la CENI et le Premier ministre Sama Lukonde.⁴⁴

3.2. La session budgétaire du parlement comme levier de résistance aux ambitions de la majorité ?

Depuis son passage en force avec la nomination de Denis Kadima, le président de la République fait face à une majorité parlementaire instable aussi bien en provinces qu'au niveau national. Au niveau du parlement, c'est le dossier des prélèvements de la redevance sur les téléphones mobiles au titre du registre des appareils mobiles (RAM) qui sert de levier de résistance face à un président qui, pour certains, se serait montré un peu trop gourmand dans son contrôle de l'organisation des futures élections.

En 2020 avait été instituée une taxe sur le RAM en vue de lutter contre la contrefaçon et le vol des téléphones. Elle était contestée par une majeure partie de la population qui la percevait comme illégale, car non autorisée par le parlement et comme opaque, car elle était collectée par des services non habilités ne permettant pas sa traçabilité dans le compte du trésor public. Soucieux de défendre leurs électeurs, quatre députés nationaux (Claude Misare, Juvenal Munubo, Claudel André Lubaya et Maggy Kiala) ont activé des mécanismes de contrôle parlementaire, à savoir des questions orales avec débat et écrites adressées au ministre des Postes, Télécommunications, Nouvelles technologies de l'information et de la communication (PTNTIC) depuis la session de mars 2021.⁴⁵ La gestion de la taxe RAM est effectivement sous la tutelle du ministère d'Augustin Kibassa Maliba.

À la suite d'un moratoire décrété par le bureau de l'Assemblée nationale contre les initiatives de contrôle parlementaire durant quasiment toute la session de mars, ces questions étaient restées sans réponses. « *C'est bien de défendre la population, mais n'oubliez pas que nous faisons la politique* »⁴⁶, avait déclaré pour toute réponse le premier vice-président de l'Assemblée nationale, Jean-Marc Kabund, lors d'une convocation des députés de la majorité à l'Hôtel du fleuve, dans le but de sauver le ministre des PTNTIC. En dépit des protestations contre le RAM, les députés de la majorité ont fini par s'apaiser en échange de quelques garanties d'allègement de cette taxe et d'une « motivation » qui serait devenue coutume avant tout vote « sensible ».

En dehors de la longue histoire partisane et du lien de parenté qui relie Augustin Kibassa et Félix Tshisekedi, il est possible que la raison du soutien présidentiel dont a joui le ministre dans cette affaire réside dans le fait que cette

⁴⁴ <https://www.primature.cd/public/2021/12/31/processus-electoral-le-premier-ministre-jean-michel-sama-lukonde-a-recu-les-membres-de-la-ceni/>, consulté le 28 février 2022.

⁴⁵ BATUMIKE MIHIGO, I., « RAM en RDC : une motion incidentielle peut-elle étouffer une motion de défiance ? », disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/26/>, consulté le 20 décembre 2021.

⁴⁶ <https://www.jeuneafrique.com/1249426/politique/rdc-tshisekedi-peut-il-sauver-la-tete-du-ministre-augustin-kibassa/>, consulté le 20 décembre 2021.

taxe RAM était gérée par un service relevant de la présidence, l'Autorité de Régulation des Postes et Télécommunications (ARPTC), bien que placée légalement depuis 2018 sous la tutelle du ministre des PTNTIC. Félix Tshisekedi aurait ainsi voulu éviter que son ministre puisse servir de bouc émissaire. Sanctionner Kibassa serait revenu à sanctionner politiquement le président de la République selon la thèse développée par les dirigeants de l'USN pour convaincre les élus du peuple de ne pas déchoir le ministre.

Une motion de défiance avait en effet été initiée par le député Jean-Marie Bulambo Kilosho. Pour étouffer cette motion, l'exécutif USN a eu recours à la technique de la « motion incidentielle » qu'avait coutume d'utiliser le FCC de Joseph Kabila. Elle consiste à rejeter la motion de défiance avant qu'elle ne soit examinée et soumise au vote secret, grâce à un vote immédiat à main levée. Une motion de défiance se votant à bulletin secret, elle prive la majorité du contrôle de discipline qu'elle exerce sur ses députés. La motion « incidentielle » quant à elle se vote à main levée, séance tenante.⁴⁷ Craignant que la discipline fasse défaut parmi les députés nationaux de la majorité, l'USN a opté pour cette seconde voie, en violation du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Au fin mot de cet épisode cependant, les députés ont obtenu gain de cause puisque que le 20 février 2022, le gouvernement a annoncé la suppression de la taxe RAM pour mars de la même année.⁴⁸ Même si persistent des pratiques du pouvoir héritées des régimes autocratiques précédents, ce renversement témoigne de l'effectivité des nouvelles dynamiques de responsabilité politique qui participent à inscrire les enjeux de gouvernance au cœur des organes garants de la représentation démocratique des gouvernés. S'il est trop tôt pour établir définitivement si l'USN s'oriente plutôt vers une pluralisation démocratique du débat politique ou vers une désobjectivation des institutions de l'État, une lecture continuiste du régime actuel vis-à-vis du précédent serait réductrice.

4. QUAND LA JUSTICE ET L'INSTABILITÉ S'EN MÊLENT

L'année dernière, nous avons analysé le rôle de la justice dans la lutte pour la conservation du pouvoir en 2023 par le président Tshisekedi. Outre le contrôle de la Cour constitutionnelle dans une confrontation ayant conduit à la dissolution de la coalition FCC-CACH, l'affaire de la condamnation de Vital Kamerhe durant le procès des 100 jours était perçue comme une volonté d'écarter un allié aux ambitions présidentielles. Les suites que 2021 a réservées à cette affaire semblent à nouveau aller dans le sens d'une faible autonomie des institutions

⁴⁷ BATUMIKE MIHIGO, I., « RAM en RDC : une motion incidentielle peut-elle étouffer une motion de défiance ? » disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/26/>, consulté le 20 décembre 2021.

⁴⁸ <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220220-rdc-le-gouvernement-supprime-la-taxe-ram-sur-les-t%C3%A9l%C3%A9phones-mobiles>, consulté le 28 février 2022.

judiciaires vis-à-vis du politique (4.1). En 2021, d'autres candidats potentiels ont fait les frais d'une justice à l'impartialité douteuse et risquent d'être évincés de la compétition politique avant même le démarrage des opérations électorales pour 2023. C'est le cas de Matata Ponyo dans le dossier du parc agro-industriel de Bukangalonzo (4.2). L'instabilité institutionnelle aux niveaux des provinces s'est quant à elle confirmée (4.3).

4.1. Les suites du procès des 100 jours

La confirmation en appel, en février 2021, de la condamnation de Vital Kamerhe n'a cessé d'alimenter les doutes sur les intentions du président Tshisekedi d'exclure des candidats potentiels à l'élection présidentielle. En vertu de l'accord de Nairobi passé avec le président Tshisekedi, Vital Kamerhe devait être le candidat de la coalition CACH pour les élections de 2023, n'eût été le procès des 100 jours qui lui a valu d'écooper d'une peine d'inéligibilité de 10 ans.

Un an après sa première condamnation en juin 2020, l'ancien chef de cabinet de Félix Tshisekedi s'est vu accorder en juin 2021 une réduction de peine ramenant celle-ci à treize ans de travaux forcés au lieu de vingt.⁴⁹ Ce changement dans le dossier est intervenu curieusement tout de suite après que le parti de Vital Kamerhe, l'UNC, annonce son intention de boycotter sa coalition avec le parti présidentiel UDPS (coalition CACH), ainsi que les activités de l'USN, pour protester contre le procès politique fait à leur *leader*.⁵⁰ Or, le recours à ce levier de pression s'inscrit dans un moment critique pour l'USN où, comme nous l'avons rappelé plus haut, le parlement s'apprêtait à adopter la réforme de la loi organique régissant le fonctionnement et l'organisation de la CENI. D'une part, cet exemple montre à nouveau que la configuration d'interdépendance de l'USN offre des ressources politiques à ses acteurs, en particulier aux partis politiques, et qu'ils se montrent capables de les exploiter pour défendre leurs intérêts. D'autre part, il tend à indiquer un manque d'autonomie du champ judiciaire vis-à-vis du champ politique, le second semblant garder un contrôle sur le premier.

Même si Vital Kamerhe a obtenu devant la Cour de cassation la liberté provisoire (pour des raisons de santé) à partir du 7 décembre 2021⁵¹, la probabilité qu'il puisse battre campagne pour la présidentielle de 2023 est extrêmement mince, à la fois en raison de l'ambiguïté juridique qui plane sur la question de son éligibilité, mais aussi en raison des conséquences des accusations portées à sa charge dans l'opinion.

⁴⁹ <https://www.radiokapi.net/2021/06/16/actualite/justice/rdc-la-cour-dappel-reduit-la-peine-de-vital-kamerhe-13-ans-de-travaux>, consulté le 28 février 2022.

⁵⁰ <https://www.radiokapi.net/2021/06/16/actualite/politique/affaire-vital-kamerhe-lunc-suspend-sa-participation-aux-activites-0>, consulté le 28 février 2022.

⁵¹ https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/republique-democratique-du-congo/rdc-la-cour-de-cassation-accorde-la-liberte-provisoire-a-vital-kamerhe_4872453.html, consulté le 28 février 2022.

4.2. L'affaire Matata Ponyo

En l'absence de Vital Kamerhe aux élections de 2023 et face à un Moïse Katumbi qui poursuit ses projets de campagne avec la menace de voir resurgir le débat de la loi sur la « congolité », qui plane comme une épée de Damoclès au-dessus de sa tête, le bloc Est pourrait s'aligner derrière Matata Ponyo qui fut Premier ministre de Joseph Kabila de 2012 à 2016. Même s'il n'a pas encore dévoilé ses ambitions pour 2023, il présente une stature présidentielle.

C'était sans compter sur la soudaine détermination de l'appareil judiciaire à juger les démons de sa gouvernance. La justice s'empare du dossier du parc agro-industriel de Bukangolongo, qui bien qu'ayant coûté plus de 285 millions de dollars américains au contribuable, demeure un échec patent. Ce projet pilote, qui devrait être étendu sur l'ensemble du territoire national, n'a pas produit les résultats escomptés. Machines abandonnées, engins vendus, plantations non récoltées ou carrément cédées pour la culture du cannabis, Bukangolongo apparaît comme l'un des grands scandales du régime Kabila. Matata Ponyo fait l'objet d'une campagne de diabolisation qui s'amplifie sur les médias sociaux. Clamant son innocence et renvoyant la responsabilité à ses successeurs, il en appelle à l'audit de la puissante Inspection Générale des Finances (IGF), qui déploie effectivement une mission. Les conclusions de ce rapport sont sans appel. Elles établissent la responsabilité de Matata Ponyo.

Commence alors pour ce dernier une longue bataille politico-judiciaire qui n'a pas encore dit son dernier mot. D'abord, son juge naturel semble inconnu du pouvoir judiciaire. Le parquet général près la Cour de cassation qui sollicite, pour la première fois, la levée de ses immunités de sénateur, finit par se rétracter au profit du parquet près la Cour constitutionnelle. Ce dernier instruit avec la bénédiction du bureau du Sénat⁵² le dossier Bukangolongo malgré le rejet de sa requête de levée des immunités par la plénière⁵³. La Cour saisie, elle examine le dossier, mais se déclare incompétente à la grande surprise de plusieurs.

Dans son arrêt RP 0001 du 15 novembre 2021, la Cour a statué dans le même sens que le collectif de Matata Ponyo en se déclarant incompétente à juger le cas. Cette décision a été perçue comme relevant d'un courage exceptionnel au regard de ce qui a été développé précédemment au sujet des implications politiques de ce dossier. Il s'agit en réalité d'une décision qui crédibilise la Cour en sortant de cette affaire comme une réelle cour impartiale pouvant décider en toute indépendance. Cette décision pourrait permettre de crédibiliser l'ensemble de la justice

⁵² Il a statué, en vacances parlementaires, au-delà de la requête du parquet près la Cour constitutionnelle qui ne sollicitait que l'autorisation de poursuites pour un autre dossier relatif à l'indemnisation des victimes de la zaïrianisation.

⁵³ Une décision déplorée par le camp présidentiel y voyant une protection des détourneurs par le Sénat. Ce qui laisse penser à un acharnement et à une instrumentalisation de la justice contre Matata en contradiction avec la séparation des pouvoirs voulue dans un État de droit prôné par Tshisekedi.

en ce qu'elle peut être utilisée pour balayer les accusations d'élimination des certains candidats par le pouvoir avant la tenue des élections. Toutefois, ce dossier n'est pas encore complètement clos puisque cette décision d'incompétence ne concerne que la forme de l'affaire. Le fond demeure intact et pourrait à tout moment être examiné par un autre juge estimé compétent. Georges Kapiamba a d'ailleurs sollicité que le procureur près la Cour de cassation se ressaisisse de ce dossier.⁵⁴ Mais les raisons juridiques qui l'avaient poussé à conclure sur son incompétence et à transférer le dossier au parquet près la Cour constitutionnelle ont-elles disparues ?

Dans son discours sur l'état de la Nation du 13 décembre 2021, Félix Tshisekedi a néanmoins reconnu l'insuffisance d'avancées significatives dans les domaines de la justice et de l'État de droit et a réitéré son engagement à entreprendre des réformes courageuses dans ces domaines.⁵⁵

4.3. Instabilités provinciales

Sur les 26 provinces que compte la RDC, 14 ne disposent plus à ce jour soit de gouverneur, soit de vice-gouverneur, soit de membres des bureaux des assemblées provinciales. Dans son discours sur l'état de la Nation précité, le président Tshisekedi est largement revenu sur ce problème. Il a souligné que *« l'année 2021 a fondamentalement été caractérisée par l'instabilité des assemblées et gouvernements provinciaux. En effet, les conflits entre ces institutions provinciales se sont exacerbés au cours de cette année, au point d'hypothéquer foncièrement le développement des provinces concernées »*.⁵⁶

Pourtant, comme relevé en 2020, l'éviction de ces autorités provinciales dans certaines provinces à l'instar du Tanganyika ou du Lualaba était le fait de sa propre stratégie politique de déboulonner le système de son prédécesseur.⁵⁷ En outre, en tant que garant du bon fonctionnement des institutions, le président semble avoir péché par abstention et/ou par omission délibérée dans certains cas. Certaines de ces provinces fonctionnent sans gouverneurs élus depuis 2020 voire 2019 sans qu'une quelconque élection n'ait été convoquée. Pourtant, ces élections doivent l'être dans les trente jours qui suivent la notification à la CENI de la déchéance du gouverneur par le ministre chargé des Affaires intérieures.⁵⁸ Or, la récente notification faite à la CENI par ce dernier a été rétractée quelques jours après, alors même que l'ancien bureau de la CENI avait déjà publié un calendrier électoral pour les provinces concernées. Une action que le ministre

⁵⁴ <https://cas-info.ca/2021/11/proces-matata-lacaj-demande-le-transfert-du-dossier-a-la-cour-de-cassation/>, consulté le 20 décembre 2021.

⁵⁵ <https://actualite.cd/2021/12/13/discours-de-felix-tshisekedi-sur-letat-de-la-nation-integralite>, consulté le 28 février 2022.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ NYENYEZI BISOKA, A., BATUMIKE MIHIGO, I., *op.cit.*, p. 47.

⁵⁸ Article 160 de la loi électorale.

de l'Intérieur ne pouvait plus poser au risque de heurter l'indépendance de la CENI, comme le lui a pertinemment rappelé son président honoraire Corneille Nangaa. Le nouveau bureau de la CENI a, quant à lui, fait droit à cette demande en justifiant des problèmes techniques lors de l'opération de réception des candidatures.⁵⁹ Une décision qui ne renforce pas du tout la confiance entre la CENI et les parties prenantes par rapport à l'indépendance de ses animateurs vis-à-vis du pouvoir politique. Après un report fin octobre des élections provinciales dans treize provinces « à problème », la CENI a finalement publié le 4 février 2022 un calendrier électoral fixant au 6 avril l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de 12 provinces concernées par ce vide à la tête de leurs institutions.

5. QUEL BILAN MI-MANDAT ?

Tandis que le quinquennat de l'alternance politique est arrivé à la moitié de sa course, cette section s'interroge sur ses conséquences au niveau économique et social dans le pays durant l'année 2021. Bien que le gouvernement soit parvenu à accroître significativement les ressources publiques pour l'année 2021, notamment en obtenant l'aide longtemps espérée du FMI, cet effort ne semble pas encore payer à l'échelle de la population (5.1). En plus de la gestion de la pandémie de Covid-19 depuis 2020, le pays a connu une catastrophe naturelle en mai 2021 avec l'éruption du volcan Nyiragongo qui surplombe la ville de Goma (5.2). Quant au respect des droits humains, un domaine dans lequel le gouvernement post-Kabila était très attendu, les résultats s'avèrent plutôt décevants aux yeux des observateurs internationaux (5.3). Il y a néanmoins lieu de prendre en compte, dans la compréhension de ces deux derniers points, l'analyse de la politique sécuritaire menée à l'est du pays par le gouvernement de l'USN.

5.1. Qui voit la couleur de l'accroissement des ressources publiques ?

Si les ressources publiques semblent avoir été suffisamment mobilisées en interne et à l'extérieur en 2021, les conditions sociales de la population congolaise n'ont, quant à elles, pas évolué sensiblement. Au cours de l'année 2021, le pouvoir a effectivement atteint des objectifs macro-économiques comme l'accroissement significatif des recettes ayant occasionné la rectification en hausse du budget.⁶⁰ Le gouvernement a noté l'évolution de la situation économique actuelle du pays à travers une nette appréciation des indicateurs macroéconomiques de l'exercice 2021.⁶¹ Le projet de loi budgétaire comporte une augmentation des re-

⁵⁹ Voir communiqué de presse de la CENI n° 004/CENI/2021 du 02 novembre 2021.

⁶⁰ Allocution de Son Excellence Monsieur le Premier ministre, Chef du gouvernement, à l'occasion de la présentation du projet de loi des finances pour l'exercice 2022 à l'Assemblée nationale.

⁶¹ Exposé des motifs du projet de loi des finances rectificative de l'exercice 2021.

cettes représentant environ 13,7 % par rapport au budget initial.⁶² Cela lui permet également d'envisager un budget de près de 10 milliards de dollars américains pour l'année 2022. En outre, les réserves de change ont connu une hausse jamais atteinte dans l'histoire du pays. Certes, l'appui du Fonds Monétaire International y a été pour beaucoup comme a eu à le préciser la Banque Centrale du Congo, mais ces prouesses économiques sont également le fait de la patrouille financière menée brillamment par l'IGF. Le président de la République a, d'ailleurs, fortement salué son action dans son discours sur l'état de la Nation de 2021.

À la suite des contrôles de l'IGF dans différents services, entreprises et établissements publics, les gestionnaires de ceux-ci ont été suspendus et remplacés par d'autres pour cause parfois de détournements et de mauvaise gestion. Ces opérations ont permis la mobilisation des recettes dans ces établissements. À titre d'illustration, en quelques mois seulement, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) est parvenue à réaliser les économies que l'ancienne équipe avait eu du mal à mobiliser en 6 années. Malheureusement, dans certains cas ces contrôles sont perçus comme une prolongation de l'opération de « déboulonement » du FCC, dont certains membres étaient encore à la tête de ces établissements. Cette chasse aux sorcières a même été menée contre certains mandataires considérés comme les plus exemplaires en termes d'efficacité à l'instar du management de l'Institut National de Préparation Professionnelle (INPP) pour le grand travail de modernisation du patrimoine entrepris avec l'appui du Japon et de la France.

En dépit de cette embellie financière, le niveau de vie des Congolais ne s'est pas du tout amélioré comme le reconnaît le Président lui-même dans son discours sur l'état de la Nation : *« Je suis conscient que la situation sociale de nos compatriotes n'est pas reluisante. Beaucoup de ménages peinent à nouer les deux bouts du mois et n'ont pas accès aux services sociaux de base tels que l'eau, l'électricité, les soins de santé, les transports »* soutient-il. Et pour cause, les ressources demeurent inégalement distribuées entre les citoyens. Le gros du budget reste réservé aux institutions tandis que seules les miettes sont octroyées aux services sociaux au contact de la population. En plus de se tailler la part du lion dans le budget, les institutions sont malheureusement coutumières des dépassements budgétaires. Selon l'IGF, ces dépassements ne sont toutefois constitutifs ni de faute de gestion, encore moins de détournement. Ils n'en sont pas moins réprimés par l'article 127 de la loi relative aux finances publiques. Une position qui est perçue par l'Observatoire de la Dépense Publique (ONG ODEP) comme une apologie de la mauvaise gestion par le gendarme financier de Tshisekedi. Le rapport de l'ODEP porte toutefois avant tout sur les dernières années du mandat de Kabila et la première année de celui Tshisekedi (2017-2019). De sorte que pour le camp de l'actuel président, il est injuste de juger la gouvernance actuelle à l'aune de celle de leurs prédécesseurs, qui les contraignait encore fortement jusqu'à la rupture de la coalition FCC-CACH et sa traduction

⁶² Idem.

dans un gouvernement d'USN en 2021 seulement.⁶³

Selon ce rapport de l'ODEP, la présidence de la République demeure l'institution la plus budgétivore. Les dépassements de la présidence sont expliqués notamment par la multiplication des voyages du président de la République, que l'IGF tente de justifier en soutenant qu'ils n'ont même pas coûté 50 millions de dollars. Mais pour d'autres comme le député très actif Delly Sesanga, il s'agirait tout simplement, d'une «*délinquance financière*»⁶⁴ pour laquelle le président du Sénat Modeste Bahati Lukwebo menace d'ailleurs de saisir la justice en cas de persistance en 2022.⁶⁵ Par ailleurs, la distribution des *jeeps* de marque Hyundai Palisade aux députés nationaux en signe de reconnaissance pour leur adhésion à l'USN tend à montrer que les pratiques de corruption ne sont pas l'apanage des régimes précédents.⁶⁶ Quoiqu'il en soit, les explications contradictoires fournies par le président de l'Assemblée nationale d'un côté et le président de la République de l'autre quant à l'origine de ces véhicules n'ont fait que renforcer la méfiance des gouvernés vis-à-vis des pratiques de leurs gouvernants, au point que quelques rares élus les ont catégoriquement refusés.

Au cours de l'année 2021, plusieurs ministres ont également été cités dans des cas de détournements : Agriculture (des membres de son cabinet sont à Makala), Environnement (idem), Enseignement Primaire Secondaire et Technique (EPST) (dossiers primes de la surveillance des épreuves de l'examen d'État et Véridos un dossier ayant éclaboussé même Jules Alingete lui-même), Sports (Dossier FECOFA), Formation professionnelle (un dossier engagé et payé deux fois) et Affaires sociales (détournement de l'aide humanitaire de Bumba). Dans tous ces cas, il n'y a eu aucune démission ou révocation, ce qui conduit plusieurs observateurs à s'interroger sur la réelle volonté du président Tshisekedi de combattre la corruption. La libération de presque toutes les personnes condamnées dans le procès 100 jours jette aussi un autre discrédit sur cette lutte. Tout cela intervient alors qu'un groupe d'ONG et de médias internationaux publiait une série de recherches intitulée *Congo Hold Up*, menées sur la base d'une fuite inédite de documents à partir de la banque BGFIBank. Ceux-ci mettent en cause la gestion financière de la décennie passée sous le régime Kabila. Le gouvernement a sollicité l'ouverture d'une information judiciaire à charge de

⁶³ <https://www.election-net.com/rdc-membre-de-ludps-ligf-alingete-fait-lapologie-de-la-megestion-a-la-presidence-odep/>, consulté le 20 décembre 2021 ; <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210717-rdc-un-rapport-de-l-observatoire-de-la-d%C3%A9pense-publique-pointe-la-mauvaise-gouvernance>, consulté le 28 février 2022.

⁶⁴ <https://actualite.cd/2021/12/03/tension-entre-mboso-et-sesanga-delinquant-voyoules-noms-doiseaux-ont-vole>, consulté le 19 décembre 2021.

⁶⁵ <https://www.radiokapi.net/2021/12/16/actualite/politique/rdc-modeste-bahati-menace-de-saisir-la-justice-si-la-loi-des-finances>, consulté le 19 décembre 2021.

⁶⁶ <https://www.politico.cd/encontinu/2021/06/24/dossier-vehicules-offerts-aux-deputes-la-lucha-denonce-les-pratiques-mafieuses-dachat-des-consciences-et-sollicite-une-enquete-de-ligf.html/87246/>, consulté le 28 février 2022.

toutes les personnes qui sont citées dans ces rapports⁶⁷, mais les revirements du patron de l'IGF semblent confirmer la promesse du président Tshisekedi de ne pas fouiner dans le passé.

Les quelques initiatives sérieuses prises par le gouvernement pour améliorer la qualité de vie de ses concitoyens sont loin d'être suffisantes pour que ces derniers puissent voir les bénéfices de l'accroissement des ressources financières de l'État. Parmi elles, on compte la réduction réussie du prix du billet d'avion et les tentatives restées vaines du ministre de l'Économie de négocier une réduction des prix des produits surgelés avec les opérateurs économiques, au point de s'engager, sans succès, lui-même dans la pêche de poissons en Namibie.⁶⁸ En 2021, en partie en conséquence de la pandémie⁶⁹, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) estime que 27,3 millions de Congolais et de Congolaises « font face à une insécurité alimentaire aiguë élevée »⁷⁰, soit environ une personne sur trois dans le pays.⁷¹ Presque toutes les provinces seraient concernées. Alors que la faim et la pauvreté ne reculent pas, la sécurité ne semble pas non plus nettement s'améliorer malgré l'état de siège proclamé depuis mai 2021 à l'est.

5.2. L'éruption du volcan Nyiragongo

Le 22 mai 2021, le volcan Nyiragongo qui domine Goma, une ville de plus de deux millions d'habitants dans la province du Nord-Kivu, entre en éruption. S'il existe un observatoire de l'activité du volcan, il devait composer avec peu de moyens après que la Banque Mondiale avait décidé de ne plus lui allouer de financement sur la base de soupçons de corruption. Cela n'a pas empêché l'observatoire d'alerter le 10 mai 2021 de l'augmentation de l'activité sismique du volcan, alors que le lac de lave était plein.⁷²

L'éruption aurait causé la mort d'au moins 250 personnes et forcé entre 364 000 et 450 000 personnes à quitter leur foyer.⁷³ Les autorités provinciales en la personne du gouverneur militaire (en raison de l'état de siège décrété dans cette région) Constant Ndima, ont aussitôt annoncé l'éruption. Le gouvernement a ordonné l'évacuation de la ville de Goma. Dix quartiers en particulier étaient

⁶⁷ <https://www.rtb.be/article/congo-hold-up-ouverture-a-kinshasa-d-une-information-judiciaire-visant-les-kabila-10885119>, consulté le 28 février 2022.

⁶⁸ <https://actualite.cd/2021/12/10/rdc-la-namibie-fait-pression-sur-kinshasa-appelle-epuiser-son-quota-de-peche-de-27300>, consulté le 20 décembre 2021.

⁶⁹ La pandémie a entraîné des pertes d'emploi et la hausse du prix des denrées alimentaires en raison de la fermeture des frontières.

⁷⁰ <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210913-en-rdc-la-crise-alimentaire-touche-aussi-les-centres-urbains>, consulté le 28 février 2022.

⁷¹ <https://afrique.lalibre.be/59772/rdc-1-congolais-sur-3-en-insecurite-alimentaire/>, consulté le 28 février 2022.

⁷² « Mount Nyiragongo: DR Congo residents flee as volcano erupts », *BBC News*, 23 mai 2021.

⁷³ « DR Congo: Volcano Nyiragongo - May 2021 », *ReliefWeb*, consulté le 28 février 2022.

concernés par cet ordre. Il s'agit des quartiers qui bordent le lac Kivu qui couve des poches de méthane qui font craindre le pire si elles venaient à être atteintes par une éruption secondaire du volcan. Cette catastrophe intervient alors que la société civile et des représentants de l'autorité locale prêchaient dans le désert depuis plusieurs années pour l'exploitation rapide de ce gaz comme le fait déjà le Rwanda voisin.⁷⁴ Malgré le fait que la plupart des personnes déplacées par l'éruption aient pu revenir à Goma dans leur foyer, des milliers d'entre elles demeurent encore dans des hébergements collectifs de fortune (camps du HCR et de l'OIM, églises et écoles de Goma).⁷⁵ Vivant dans des conditions extrêmement précaires, ces victimes de la catastrophe se sentent abandonnées par le gouvernement qui les avait pourtant forcées à quitter leur foyer en premier lieu. Kinshasa aurait toutefois mobilisé des millions de dollars. La « communauté Katangaise menée par Moïse Katumbi », qui s'est rendu sur certains de ces sites, aurait fait don de 300 000 USD à la cause dans ce qui ressemble à une opération de précampagne électorale.⁷⁶

5.3. Situation des droits humains

Alors que nombreux sont les partenaires internationaux de la RDC qui avaient octroyé leur soutien à Félix Tshisekedi en espérant, entre autres choses, une amélioration dans le domaine du respect des droits humains en RDC, le rapport mensuel du Bureau conjoint des Nations unies pour les Droits de l'Homme (BCNUDH) de novembre 2021⁷⁷ fait grand bruit en dénonçant recrudescence de leurs violations. Ce constat est néanmoins à nuancer dans la mesure où, selon le rapport, sur les 800 cas de violations des droits humains rapportés pour le mois de novembre 2021, 61 % sont attribuables aux groupes armés Nyatura, ADF, FDLR dans le Nord-Kivu et CODECO en Ituri, et 94 % ont été commis dans le Nord-Kivu au premier chef, et dans une moindre mesure dans le Sud-Kivu, l'Ituri et le Tanganyika. Le BCNUDH établit donc clairement un lien entre l'augmentation du nombre de violations des droits humains et l'état de siège décrété dans les régions les plus concernées (directement ou indirectement) par ce phénomène.

Cependant « les agents de l'État, les Forces armées de RDC (FARDC), la police et l'Agence nationale des renseignements (ANR), sont responsables de 39 % des violations documentées, dont les exécutions extrajudiciaires d'au moins

⁷⁴ <https://www.france24.com/fr/afrique/20210527-rd-congo-des-dizaines-de-milliers-%C3%A9vacu%C3%A9s-de-goma-pour-fuir-l-%C3%A9ruption-du-volcan-nyiragongo>, consulté le 28 février 2022.

⁷⁵ <https://reliefweb.int/disaster/vo-2021-000059-cod>, consulté le 28 février 2022.

⁷⁶ <https://www.rtf.be/article/eruption-du-volcan-nyiragongo-en-rdc-les-conditions-de-vie-des-sinistres-toujours-tragiques-10853882>, consulté le 28 février 2022.

⁷⁷ [https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/note-du-bcnuhd-sur-les-principales-tendances-des-violations-des-28#:~:text=Durant%20le%20mois%20de%20novembre,%20octobre%20\(498%20violations\)](https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/note-du-bcnuhd-sur-les-principales-tendances-des-violations-des-28#:~:text=Durant%20le%20mois%20de%20novembre,%20octobre%20(498%20violations)), consulté le 21 février 2022.

40 personnes». ⁷⁸ Dans certaines régions comme dans les provinces du Grand Kasai, les agents de l'État seraient même responsables de 100 % des violations des droits humains. ⁷⁹ Un autre rapport publié par une institution étatique, la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) insiste lui aussi sur la responsabilité de l'État dans l'état des droits humains dans le pays. ⁸⁰

6. POLITIQUE SÉCURITAIRE : AUTOUR DE L'ÉTAT DE SIÈGE ET DE LA COOPÉRATION MILITAIRE RÉGIONALE

Dans son programme d'actions 2021-2023, le gouvernement investi en avril 2021 par l'Assemblée nationale avait prévu la proclamation d'un « état d'urgence sécuritaire dans les zones en proie à l'insécurité et à l'activisme des groupes armés ». C'est finalement l'état de siège qui sera décrété en mai 2021 dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu. Les autorités politico-administratives de ces provinces ont été remplacées par une administration militaire jusque dans les entités locales (mairies, communes et territoires) accompagnée d'une justice militaire. Cet état de siège n'a pas été favorablement accueilli par une bonne partie des parlementaires. D'abord, ceux-ci ont estimé qu'il y avait une autre possibilité de ramener la paix sans recourir nécessairement à l'état de siège. Ensuite, ils ont refusé d'habiliter le gouvernement de la République à prendre des ordonnances-lois de prorogation de cet état de siège pendant les vacances parlementaires.

Il est certes vrai que lors de son annonce, de nombreuses personnes ont préféré afficher un certain optimisme, car face à l'ampleur des massacres commis, toutes les voies pour le retour de la paix peuvent être explorées. Rares sont les organisations de la société civile qui ont perçu dans cette mesure une volonté de mater les manifestations croissantes contre l'immobilisme des autorités pour le retour de la paix dans cette partie du pays. En outre, le fait que les autorités militaires nommées pour pacifier les provinces sous état de siège y avaient jadis travaillé pendant les rébellions, avait contribué à la remise en cause de cette mesure exceptionnelle. Ces protestations ont même été à la base d'une modification spectaculaire de l'ordonnance de leur nomination pour les permuter dans une région où elles n'avaient pas œuvré par le passé. Par ailleurs, la province du Sud-Kivu n'est pas concernée par cet état de siège alors que Minembwe était inclus au départ dans le programme du gouvernement parmi les régions devant être concernées par cette mesure. L'état de siège pourtant présenté comme une

⁷⁸ « RDC : 800 cas de violations des droits humains recensés en novembre 2021 », ONU Info, consulté le 22 février 2022.

⁷⁹ https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/infographie_note_mensuelle_novembre_2_0.pdf, consulté le 22 février 2022.

⁸⁰ <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20211020-rdc-de-nombreuses-violations-des-droits-humains-d%C3%A9nonc%C3%A9es-dans-un-rapport-cinglant>, consulté le 22 février 2022.

réponse efficace, semble s'enliser actuellement dans une mesure pérenne dont l'issue est incertaine notamment à la suite de nombreuses faiblesses structurelles de l'État (6.1). D'où le recours à une mutualisation des forces avec certaines forces armées de pays étrangers (6.2).

6.1. L'état de siège face aux faiblesses structurelles de l'État

Lors de son discours du 13 décembre 2021, le président Tshisekedi s'est montré satisfait du bilan de l'offensive des FARDC contre les ADF depuis le lancement des opérations militaires sous l'état de siège. Mais il reconnaît tout de même que dans leur fuite, les ADF causent de nombreux massacres. Plusieurs sources, en effet, font état de la destruction de plusieurs sanctuaires des ADF, de leurs captures, de la libération de leurs otages, etc., mais dans le même temps, les chiffres de personnes tuées sont importants. Plus de 1200 personnes auraient été tuées depuis mai 2021 et les ADF ont dans leur fuite étendu les violences aux régions qui étaient calmes jusque-là.⁸¹ En outre, les miliciens du CODECO font également preuve d'un certain activisme qui semble mettre les FARDC en difficulté dans la réalisation de leur mission. Dans son souci d'améliorer ces opérations militaires sur terrain, l'Assemblée nationale, à travers sa commission défense et sécurité, a auditionné les différents membres du gouvernement impliqués dans la gestion de l'état de siège. Les constats de son rapport parlementaire, demeuré longtemps dans les tiroirs du président de l'Assemblée nationale, sont accablants. Ils font état d'un dysfonctionnement dans les opérations militaires dû notamment à l'absence de planification et à la corruption au sein de l'armée.⁸²

Premièrement, l'absence de planification cohérente de l'état de siège serait à la base des nombreux problèmes d'ordre financier rencontrés sur le terrain et qui ne permettent pas aux éléments déployés d'enregistrer de notables avancées dans l'éradication des groupes armés actifs. C'est en tout cas ce que le ministre de la Défense et des Anciens combattants a soutenu lors de son audition à la commission défense et sécurité de l'Assemblée nationale. Le ministre a estimé que *« l'état de siège a été proclamé dans un contexte difficile sans un soubassement quelconque de chronogramme et moins encore sans un montage financier conséquent à même de couvrir les besoins opérationnels sur terrain »*.⁸³

Face à ce constat, les députés nationaux ont recommandé que l'état de siège,

⁸¹ https://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/rdc-1-300-morts-depuis-l-installation-de-l-etat-de-siege-dans-l-est_2162113.html, consulté le 20 décembre 2021.

⁸² « État de siège en RDC : ce que contient l'accablant rapport de la commission défense de l'Assemblée », *Jeune Afrique*, 28 octobre 2021, <https://www.jeuneafrique.com/1258137/politique/etat-de-siege-en-rdc-ce-que-contient-laccablant-rapport-de-la-commission-defense-de-lassemblee/>, consulté le 19 mars 2022.

⁸³ « État de siège en RDC : ce que contient l'accablant rapport de la commission défense de l'Assemblée », *Jeune Afrique*, 28 octobre 2021. <https://www.jeuneafrique.com/1258137/politique/etat-de-siege-en-rdc-ce-que-contient-laccablant-rapport-de-la-commission-defense-de-lassemblee/>, consulté le 19 mars 2022.

mesure exceptionnelle, soit limité dans le temps et dans l'espace. En ce qui concerne la limitation dans le temps, il y a lieu de rappeler que l'état de siège n'est que d'une durée de 30 jours, qui peut être prorogée pour des périodes successives de 15 jours par le parlement. Au moment où nous écrivons ces lignes, l'état de siège est à la 14^e prorogation. Ces prorogations se font depuis la 11^e prorogation sans la participation de la plupart des élus de l'Ituri et du Nord-Kivu, absents en signe de protestation contre le maintien de cette mesure en dépit de son inefficacité sur terrain.⁸⁴ Le parlement, qui devrait clôturer sa session de septembre depuis le 15 décembre 2021, s'apprête à adopter une loi d'habilitation du gouvernement pour notamment accorder à ce dernier la prérogative de proroger l'état de siège pendant la durée des vacances parlementaires jusqu'en mars 2022.⁸⁵ Pour la limitation spatiale, les élus ont proposé de restreindre l'état de siège aux seules zones directement touchées par les atrocités comprenant les territoires de Beni, Mambasa et Irumu. C'est d'ailleurs ce qui était l'idée de départ comme cela ressort du programme d'actions du gouvernement 2021-2023.

Deuxièmement, la corruption et ses actes apparentés sont présents dans presque tous les secteurs de la vie nationale en RDC. La sécurité, la défense et les renseignements sont d'ailleurs les secteurs par excellence où ces pratiques sont courantes. Plusieurs cas de corruption et de détournements s'y déroulent. Il s'agit, comme le relève ce rapport parlementaire précité, de violations de la loi relative aux finances publiques à travers des paiements en mode d'urgence au profit de l'armée et la police ; de la présence d'éléments fictifs dans l'armée ; de détournements de fonds alloués aux opérations et aux besoins des troupes sur le terrain, du non-acheminement, par les autorités militaires centrales pour les gouverneurs militaires et commandants des zones d'opérations, des moyens logistiques et financiers libérés dans le cadre de l'état de siège, de l'opacité du système de passation des marchés de la ration militaire avec des fournisseurs, de la signature de contrats engageant l'État congolais sans respect des règles des marchés publics, etc.

En effet, sous le couvert du secret défense, les contrôles ne sont pas fréquents sur les fonds consacrés aux opérations militaires, ce qui occasionne l'utilisation abusive de ces fonds. Plus étonnant, le rapport dénonce une utilisation à Kinshasa de plus ou moins 68 % des fonds alloués à l'état de siège, alors que sur terrain les soldes et primes des militaires au front ne sont pas versées régulièrement. Tous ces abus se déroulent facilement, selon ce rapport parlementaire, par manque d'un mécanisme de contrôle et de suivi. À ce sujet, les députés nationaux ont d'ailleurs constaté une mauvaise perception de l'Inspection générale de la police pendant l'état de siège.

⁸⁴ « État de siège : près de 200 députés ne participent jamais au vote de prorogation » disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/33/>, consulté le 22 février 2022.

⁸⁵ <https://talatala.cd/panorama-des-lois/154/>, consulté le 22 février 2022.

6.2. Opérations militaires conjointes avec l'Ouganda en plein état de siège

Les opérations militaires conjointes entre les FARDC et l'armée ougandaise, UPDF, ont débuté le 30 novembre 2021 dans une opacité du côté congolais. Alors que le côté ougandais annonçait déjà ces opérations avec l'aval de Kinshasa, le gouvernement congolais cherchait encore une formule pour l'annoncer à l'opinion publique. Ces opérations sont justifiées par le fait que les ADF opèrent activement le long de la frontière commune. Ainsi, pour les combattre plus efficacement, les deux pays ont convenu de mutualiser leurs efforts en vue de mener des opérations conjointes contre cet ennemi commun.⁸⁶ Une double perception peut être tirée de ces opérations conjointes.

Premièrement, si ces opérations sont tolérées, dans une certaine mesure, dans les régions concernées par les conflits, tel ne semble pas être le cas dans plusieurs autres régions du pays qui gardent en mémoire les méfaits de l'activisme militaire de l'Ouganda en RDC. Plusieurs personnalités se sont opposées à ces opérations, à l'instar du prix Nobel de la paix, le Dr Denis Mukwege. En effet, quel serait l'intérêt de faire intervenir sur le territoire congolais une armée étrangère qui a un précédent fâcheux avec la RDC alors qu'on loue dans le même temps la montée en puissance de l'armée nationale? Cela s'apparente à une minimisation des capacités techniques et opérationnelles de celle-ci. Le rapport parlementaire précité en fait d'ailleurs mention. Les FARDC sont minées par des effectifs vieillissants et dépouillés du matériel nécessaire par suite de l'embargo sous lequel la RDC est placée.⁸⁷ Toutefois, pour le président de la République, ces opérations sont seulement justifiées par le fait que les ADF tuent sur la frontière commune entre les deux pays.⁸⁸

Deuxièmement, ces opérations sont, en quelque sorte, un aveu d'échec de l'état de siège. Après son instauration, la popularité du président Tshisekedi était en hausse du fait de sa détermination à juguler cette crise qui a trop duré.⁸⁹ De ce fait, en dépit de l'échec décrié de cette mesure exceptionnelle le président ne serait pas favorable à sa levée. Il a d'ailleurs exclu toute autre alternative à l'état de siège. Devant l'Assemblée générale de l'ONU, il a clairement exprimé sa détermination à ne pas reculer avant l'atteinte des résultats pour lesquels il avait décrété cette mesure. Sa levée dans un contexte de persistance de conflits serait à coup sûr considérée comme un aveu d'échec. Or, dans la course à un

⁸⁶ Voir discours sur l'état de la Nation du président Tshisekedi devant le congrès en date du 13 décembre 2021.

⁸⁷ D'ailleurs, dans son programme d'actions du gouvernement 2021-2023, la RDC envisage de mener un plaidoyer pour que cet embargo soit levé.

⁸⁸ Discours sur l'état de la Nation du 13 décembre 2021, inédit.

⁸⁹ <http://congoresearchgroup.org/rapport-sondage-gec-berci-la-rdc-face-a-la-demobilisation-politique-perde-de-confiance-et-risque-dune-abstention-elevee/?lang=fr>, consulté le 20 décembre 2021.

deuxième mandat, admettre un tel échec serait suicidaire. En effet, le bilan de tout candidat en poste est son premier adversaire. Par ailleurs, dans la perspective d'une élection où cette partie du territoire national constitue un électorat non négligeable, l'état de siège ferait partie des stratagèmes politiques pour écarter ces populations des scrutins en cas de leur hostilité au régime Tshisekedi comme ce fut le cas par le passé. La pratique électorale enseigne que pour des raisons d'ordre sécuritaire, les élections peuvent ne pas être organisées dans certaines circonscriptions électorales. En 2011, les élections n'ont pas été organisées dans le territoire de Masisi au Nord-Kivu et en 2018 dans le territoire de Yumbi. Bref, avec une telle carte à la main, il n'est pas si évident que l'état de siège soit rapidement levé alors que le soutien que ces deux provinces apporteraient au président de la République en 2023 n'est pas assuré.

7. CONCLUSION

L'année 2021 aura renseigné davantage sur la dispersion diplomatique du président Tshisekedi d'une part, et d'autre part, sur la recherche permanente du bouc émissaire de l'échec de sa gouvernance. Une année après la déroute du FCC à travers la rupture de la coalition qu'il formait avec le camp Tshisekedi, ce dernier, resté seul maître à bord, peine à réaliser les promesses phares de son mandat qui place l'homme au cœur de l'action à travers le slogan « le peuple d'abord ». Le président Tshisekedi l'a lui-même reconnu lors de son discours sur l'état de la Nation, prononcé le 13 décembre 2021, devant députés et sénateurs réunis en congrès. Ce qui sonne comme un aveu d'échec. Le président Tshisekedi n'assume pas la responsabilité de son action. La faute revient aux autres. Tout ce qui fonctionne lui est dû. L'échec est orphelin, la réussite a plusieurs pères, dit-on.

Dans le volet de la lutte contre la corruption, le Président ne s'empêche pas d'afficher sa satisfaction sur le travail réalisé par les agences placées sous son autorité. En revanche, il exprime sa déception de voir que la justice est toujours sur le banc des accusés au motif qu'elle ne rassure pas tous les citoyens à cause de certains magistrats qui ternissent l'image d'un corps censé être constitué d'élites. Dans le volet social, le président visant le gouvernement, mieux le Premier ministre, pointe l'absence de coordination des actions, alors que le gouvernement ne peut pas porter seul la responsabilité de cet échec pour plusieurs raisons. D'abord, d'aucuns ne cessent de dénoncer une sorte de gouvernement parallèle fonctionnant à la présidence de la République et qui dans certains dossiers détiendrait plus de responsabilités que le réel gouvernement.⁹⁰ Ensuite, la coordination du gouvernement est certes confiée au Premier ministre, mais les décisions gouvernementales, leur suivi et leur évaluation se font au sein du Conseil des ministres convoqué et présidé par le

⁹⁰ KIBANGULA T., *Les « agences » de Félix Tshisekedi, un « Gouvernement parallèle » en RDC ?*, disponible sur <http://congoresearchgroup.org/les-agences-de-felix-tshisekedi-un-gouvernement-parallele-en-rdc/?lang=fr>, consulté le 17 décembre 2021.

président de la République.⁹¹

Sur le plan diplomatique, le président Tshisekedi, renforcé par son rôle de président en exercice de l'Union Africaine, a multiplié des voyages à l'extérieur du pays dans le cadre de sa vision du retour de la RDC sur la scène internationale. Son engagement auprès du FMI a finalement permis au pays de rentrer en programme avec ce dernier et de faire monter à la hausse ses réserves de change. Par ailleurs, le Président a également participé au G20 et à la COP 26. En revanche, sur le volet sécuritaire, le Président semble être dans l'embarras face aux véritables alliés pouvant l'aider à juguler la crise dans l'Est du pays. Après un appel à un corps d'élite de marines qui a inspecté la région sans aucune action quelconque, le Président a pensé à un moment que l'appui kenyan pourrait être utile. Cet appui a été envisagé dans le cadre de la brigade d'intervention rapide de la Monusco. L'échec de ces initiatives a poussé le Président à réfléchir à une solution commune avec les pays directement concernés par ces conflits dans l'Est du pays. Mais là aussi, les solutions prises ne sont pas loin d'un dilemme. Le Président devait choisir entre le Rwanda et l'Ouganda, deux États à couteaux tirés depuis plusieurs années. Si le Rwanda semble être l'un des meilleurs alliés du président Tshisekedi, l'Ouganda est mieux placé dans ce conflit pour plusieurs raisons. D'abord, les ADF qui terrorisent le Nord-Est de la RDC sont originaires de l'Ouganda et constituent une menace permanente pour le pouvoir de Kampala, où ils commettent régulièrement des attentats suicides. Ensuite, l'Ouganda, contrairement au Rwanda, bénéficie d'une certaine sympathie de la part d'une partie de la population de cette région et surtout de leurs principaux leaders qui auraient d'ailleurs suggéré une telle solution au président Tshisekedi à son début de mandat.

La coopération militaire entre la RDC et l'Ouganda dans cette région ne semble pas enchanter le Rwanda et montre à quel point Tshisekedi est loin de résoudre le conflit entre les deux pays, et aggrave plutôt leur rivalité. En effet, au nom d'un certain équilibrisme, Tshisekedi tente de calmer le Rwanda en lui offrant en contrepartie une coopération policière avec une chaîne de commandement commune dont le quartier général serait basé à Goma. Cette politique équilibriste du président Tshisekedi demeure embarrassante, car elle porte en elle les germes d'une éventuelle confrontation entre les deux rivaux sur le sol congolais comme ce fut le cas lors de la tristement célèbre guerre de 6 jours dans la ville de Kisangani.

Enfin, la gouvernance du pays en 2021 enseigne que la conception personnalisée du pouvoir demeure forte en RDC. L'échec de la coalition FCC-CACH est la preuve de cette difficulté à partager le pouvoir et l'USN démontre encore que les pouvoirs sont détenus aux mains d'une seule personne, la pièce maîtresse

⁹¹ WALKER J., *État de la Nation et l'avenir du Gouvernement* disponible sur <http://congoresearchgroup.org/etat-de-la-nation-et-lavenir-du-gouvernement/?lang=fr>, consulté le 18 décembre 2021.

de l'architecture institutionnelle du pays. Un constat qui appelle à s'interroger sur la rationalité actuelle du régime politique. En fait, avec cette pratique constante depuis le régime Mobutu, d'aucuns estiment que le régime présidentiel est actuellement adapté à la RDC. C'est l'idée qui germe actuellement dans les états-majors de l'USN avec une révision constitutionnelle qui toucherait également à la durée du mandat présidentiel. En plus du fait que la durée du mandat présidentiel est verrouillée par l'article 220 de la Constitution, pour être engagé, ce débat de révision constitutionnelle nécessite une large légitimité et un consensus entre les forces politiques et sociales du pays.

Tandis que nous avons analysé ici la gouvernance actuelle de la RDC à l'aune des rapports de force interpartisans au sein de l'Union Sacrée de la Nation, le regard mérite d'être attiré vers une autre variable centrale qui parvient à infléchir les décisions politiques à la veille de l'élection de 2023 : les rapports de force intrapartisans et la nécessité pour un *leader* de s'assurer du soutien de sa base partisane. Il n'y a qu'en s'intéressant à l'existence de telles dynamiques internes aux partis que peuvent être compris des événements couvés en 2021 comme la radiation de Jean-Marc Kabund et d'Augustin Kabuya de l'UDPS au tournant de l'année 2022. Ils occupaient respectivement les postes de président « par intérim » et secrétaire général du parti, mais leur légitimité avait toujours été contestée par une partie de la base militante en raison de la violation des statuts de l'UDPS qui avait présidé à leur nomination. L'exclusion de Jean-Marc Kabund par sa famille politique et sa démission de son poste de vice-premier ministre de l'Assemblée nationale⁹², alors même qu'il avait joué un rôle central dans la cooptation des députés au sein de l'USN et dans l'ascension de Félix Tshisekedi, pourraient bien trahir elles aussi les stratégies de positionnement du président candidat vis-à-vis de sa base militante pour les élections de 2023.

Mons, Kinshasa et Paris, février 2022

⁹² <https://www.jeuneafrique.com/1308086/politique/rdc-la-chute-de-jean-marc-kabund-met-encore-lunion-sacree-en-ebullition/> et <https://www.dw.com/fr/laffaire-kabund-r%C3%A9v%C3%A8le-t-elle-une-lutte-au-sein-de-ludps/a-60614989>, consultés le 28 février 2022.

RWANDA

Filip Reyntjens

1. POLITICAL GOVERNANCE

Changes in government tend to be frequent in Rwanda, and 2021 has again seen two replacements and the creation of a new ministry. On 31 August, President Kagame removed Justice Minister Johnston Busingye and appointed him High Commissioner to the UK amid international scrutiny over the trial of Paul Rusesabagina (see below in the section on justice). The official statement gave no reason for the dismissal of Busingye, who had served as justice minister and attorney general since 2013, but the move seems to have been linked to his handling of the Rusesabagina affair. On 17 September, he was replaced by Emmanuel Ugirashebuja, a former president of the East African Court of Justice and a seasoned lawyer. The second change took place in the context of the RPF's guarding and promoting of its narrative, a theme to which I'll return in a moment. On 14 July, the cabinet approved the creation of a Ministry of National Unity and Civic Engagement. Its aim was to "bring together Rwanda's efforts to deepen national unity, preserve the memory of the Genocide against the Tutsi and educate a new generation of Rwandans about the nation's fundamental civic values".¹ Four government institutions with similar objectives will be dissolved and their functions incorporated in the new ministry.² Reactions were mixed, with some comparing the move to the "North Korean model of education and citizen enlightenment".³ Only on 31 August was a minister appointed in the person of Jean-Damascène Bizimana, hitherto the executive secretary of the National Commission for the Fight Against Genocide (CNLG) and widely considered a radical guardian of the RPF's truth. The third change occurred on 10 December, when Alfred Gasana was put in charge of the newly re-established Ministry of the Interior, which also incorporates the Internal Security Ministry that was without an incumbent since General Patrick Nyumvumba was removed in April 2020. Before his appointment, Gasana was director general in charge of internal security at the National Intelligence and Security Services (NISS), and security seems to

¹ "Cabinet creates new ministry in charge of national unity", *The New Times* (Kigali), 15 July 2021; "New ministry to deepen national unity: Officials", *The New Times*, 15 July 2021.

² National Commission for the Fight Against Genocide (CNLG), National Unity and Reconciliation Commission (NURC), National Itorero Commission (NIC) and Fund for Support and Assistance to the Genocide Survivors (FARG).

³ "Mixed Reactions as President Kagame Establishes National Unity Ministry", *The Chronicles* (Kigali), 15 July 2021.

be the main brief of the ministry.⁴

The bolstering of the official narrative is not just the mission of the new Ministry of National Unity and Civic Engagement. In January, Yolande Mukagasana, a genocide survivor known to be a faithful regime supporter, launched a foundation with her name in a bid to fight genocide denial. She made clear that, in its mission of “keepers of memory”, “we cannot accept the distortion of the history of Rwanda and of the genocide in particular”.⁵ In February, the CNLG warned against genocide ideology and denial on social media platforms, reminding that “to promote divisions, undermine public order and to incite the masses into civil unrest” are actions punishable by law. “Providing wrong statistics about the (number of) victims of the Genocide” featured among the crimes cited, thus outlawing any scientific calculation.⁶ In April, a new bill proposed a reform of the national *itorero* service, “a holistic training system that includes civic education, cultural values, patriotism and social-political development of Rwandans”.⁷ A new “home-grown” notion emerged in November: *Ubudasa*, translated as “uniqueness” or “distinction”, stresses “Rwanda’s success as a model nation of excellence globally”. It is a “unique virtue backed with visionary leadership that has set the stage in shaping Rwanda, the new paradise, a stable and strong state”.⁸

However, the official narrative has come under increasing scrutiny, a development seen as threatening in Kigali, and which has led to a renewed polarisation between academics, journalists and activists sympathetic to and critical of the regime.⁹ Just as a book by Canadian journalist Judi Rever¹⁰ and its French translation¹¹ led to bitter debate, so did the one published by British journalist Michela Wrong in 2021.¹² To counter this description of a murderous regime deploying criminal violence inside Rwanda’s borders and well beyond, Kigali and its supporters abroad deployed all means available to destroy

⁴ “New Minister of Interior Takes Office”, *KT Press* (Kigali), 17 December 2021.

⁵ “New foundation to promote research, fight genocide ideology”, *The New Times*, 12 January 2021; “Yolande Mukagasana Launches Foundation to Fight Genocide Denial, Revisionism”, *KT Press*, 12 January 2021.

⁶ “Kwibuka 27: CNLG Warns Against Genocide Ideology, Denial on Social Media Platforms”, *KT Press*, 5 February 2021.

⁷ “New bill proposes comprehensive reforms to Itorero”, *The New Times*, 1 April 2021.

⁸ “Ubudasa: Rwanda’s collective identity?”, *The New Times*, 5 November 2021.

⁹ On this, see CHEMOUNI, B., “Faire de la recherche sur le Rwanda: le piège de la polarisation”, *Mediapart, Le blog de Politique africaine*, 24 July 2021.

¹⁰ REVER, J., *In Praise of Blood. The Crimes of the Rwandan Patriotic Front*, Toronto, Penguin Random House Canada, 2018.

¹¹ REVER, J., *Rwanda. L'éloge du sang*, Paris, Max Milo, 2020.

¹² WRONG, M., *Do not disturb. The story of a political murder and an African regime gone bad*, New York, Public Affairs, 2021.

this story. While the book was generally well received¹³, a barrage was set up by the regime and its sympathisers to discredit Wrong and her findings. The book was called a “racist hit job against the Rwandan leadership”¹⁴, “based on hearsay, unverified testimony, rumours, assumption, and deception”¹⁵. It was suggested that Wrong had had a love affair with one of her key informants and that she was in the pay of Ugandan president Museveni.¹⁶ Another commentator did a “hit job” against international favourable reviews of the book.¹⁷ Only one author proposed a balanced reading, suggesting to look at two Rwandas, the one “showing the reach of the Rwandan state into its opponents’ lives around the globe” (i.e. the one described by Wrong), the other highlighting “Rwanda’s substantial socioeconomic gains since the genocide”.¹⁸ However, the second was not the one Wrong set out to analyse.

Recent revelations have shown the extent of the regime’s violent operations across its borders. In a comparative study of transnational repression, Freedom House presented six case studies. One of them is Rwanda, alongside China, Russia, Saudi Arabia, Iran and Turkey. That this small and poor country figures among these (relatively) wealthy power houses is revealing in itself. The report calls Rwandan transnational repression “exceptionally broad in terms of tactics, targets, and geographic reach”, finds “the commitment to controlling Rwandans abroad and the resources devoted to the effort (...) stunning”, and claims that “the Rwandan government is among the most prolific transnational repression actors worldwide”.¹⁹ That the government is

¹³ See for instance THOMSON, S., “Rwanda is eating its own (aka why you should read Do Not Disturb)”, *African Arguments*, 9 March 2021; BIRRELL, I., “Do Not Disturb by Michaela Wrong review – the making of a monster”, *The Times*, 20 March 2021; SHAKESPEARE, N., “The making of a monster: Paul Kagame’s bloodstained past”, *The Spectator*, 27 March 2021; FRENCH, H.W., “The Dark Underside of Rwanda’s Model Public Image”, *The New York Times*, 30 March 2021; PARK, A., “The True Story of the Rwandan Genocide”, *Current Affairs*, 30 March 2021; FLETCHER, M., “Paul Kagame: the hidden dictator”, *New Statesman*, 14 April 2021; DOBBS, M., “He’s been hailed as Rwanda’s hero. But is he really his country’s villain?”, *The Washington Post*, 30 April 2021.

¹⁴ RUDATSIMBURWA, A., “Rudasingwa jumps on the bandwagon of Michela Wrong’s racist book, to no one’s surprise”, *The New Times*, 8 April 2021.

¹⁵ “Rwanda: Michela Wrong’s book ignores scientific evidence on the genocide, says Linda Melvern”, *The Africa Report*, 23 April 2021; along similar lines: MELVERN, L., “Rwanda: separating myths from reality”, *Scottish Review*, 28 April 2021.

¹⁶ NDIRIMA, M., “Michela Wrong set out to smear Rwanda and knew where to look”, *The New Times*, 2 May 2021.

¹⁷ GASANA, V., “Rwanda: ‘Do Not Disturb’ – Less about the RPF, more about rewriting history”, *The Africa Report*, 6 May 2021.

¹⁸ CLARK, P., “The Two Rwandas. Development and Dissent Under Kagame”, *Foreign Affairs*, May/June 2021.

¹⁹ FREEDOM HOUSE, *Out of Sight, Not out of Reach. The Global Scale and Scope of Transnational Repression*, February 2021, Case Study Rwanda, pp. 22-26. As usual, these findings were flatly denied by the RPF’s semi-official daily: “Freedom House should know that plotters of instability and their backers will never succeed”, *The New Times*, 12 February 2021.

investing heavily in these activities was confirmed just months later, when international media partners who set up the Pegasus Project confirmed information that had already circulated in 2019, namely that Rwanda uses the Israeli NSO Group's Pegasus spyware, which allows complete access to victims' smartphones, including messages, emails, media, microphone, camera, calls and contacts.²⁰ The spyware is used by authoritarian governments worldwide to follow rights activists, journalists, lawyers, opposition members and political leaders.²¹ One of the targeted persons was Carine Kanimba, the daughter of Paul Rusesabagina (see below), which allowed Kigali to also monitor her private calls and conversations with US, European and British government officials.²² As usual, the Rwandan government flatly denied the accusation: "Rwanda does not use this software system (...), and does not possess this technical capability in any form. These false accusations are part of an ongoing campaign to cause tensions between Rwanda and other countries, and to sow disinformation about Rwanda domestically and internationally. This is libel, and enough is enough".²³ Just days later, it appeared Rwanda not only targeted its own opponents in several countries, but also South African president Cyril Ramaphosa at a delicate moment, when the deployment of Rwandan troops to Mozambique was causing friction with SADC (see below), as well as Burundi's prime minister Alain-Guillaume Bunyoni.²⁴ Not only electronic surveillance causes unrest among Rwandan opponents living abroad. Though this was not proven, during 2021 the regime was suspected of involvement in the killings of exiled opponents like Seif Bamporiki in South Africa and Révoat Karemangingo in Mozambique.²⁵ Also in Mozambique, Cassien Ntamuhanga, a Rwandan asylum seeker and founder of an opposition movement, disappeared after being arrested by the police. Human Rights Watch feared that he risked being handed over to Rwanda, "where his rights would be vio-

²⁰ AMNESTY INTERNATIONAL, "Massive data leak reveals Israeli NSO Group's spyware used to target activists, journalists, and political leaders globally", 18 July 2021. It later became known that Cherie Blair, the wife of the former British Prime Minister who had acted as an attorney for a Rwandan general suspected of war crimes in 2015, is advisor to NSO ("Cherie Blair is advisor to NSO, the firm behind Pegasus spyware", *The Times*, 7 October 2021).

²¹ "Pegasus: Spyware sold to governments 'targets activists'", *BBC*, 19 July 2021.

²² "The Pegasus Project. Hotel Rwanda activist's daughter placed under Pegasus surveillance", *The Guardian*, 19 July 2021.

²³ "The Pegasus Project. Response from NSO and governments", *The Guardian*, 20 July 2021.

²⁴ DU PLESSIS, C., "Pegasus spying scandal: Rwanda targeted South Africa's Ramaphosa", *The Africa Report*, 23 July 2021.

²⁵ MAREE, A., "South Africa speechless following latest murder of Rwandan dissident", *The Africa Report*, 26 February 2021; "Un dissident rwandais tué par balles au Mozambique", *La Presse*, 14 September 2021; "Rwandan dissidents fearful after prominent critic of President Kagame gunned down in Maputo", *Daily Maverick*, 14 September 2021; "Rwanda: The mysterious deaths of political opponents", *DW*, 15 September 2021.

lated, including by being subject to an unfair trial and arbitrary detention”.²⁶ At the time of writing his whereabouts were unknown. It may well not be a coincidence that these incidents occurred while the Rwandan army was operating in Mozambique (see below in the section on regional relations).

Critical voices were also combated in less violent ways, in particular by the use of trolls on the internet and aggressive campaigning, very often with the support of sympathisers abroad. When Judi Rever was invited to participate in a panel on “Mass atrocities & R2P in the DRC” at the University of Cambridge Centre for Geopolitics in April 2021, 177 signatories²⁷ sent an open letter to the university’s vice chancellor protesting that a “platform” was given to “a known denier of the 1994 genocide against the Tutsi”. A similar letter was sent by representatives of survivors’ organisations. In a comparable move, many of the 177 signatories of the Cambridge letter published an op-ed in the French daily *Libération*²⁸, protesting the publication of the second edition of a book by this author.²⁹ In November 2021, genocide survivors attempted to prevent the launch of a book deemed “negationist” in the US.³⁰

Support for the regime also comes from less obvious sides. British MP Andrew Mitchell, a former Minister for International Development, has been a long standing staunch defender of the Rwandan regime. The House of Commons Register of Members’ Financial Interests as at 1 February 2021 shows that, “from 3 March 2020 until further notice”, he acts as “senior advisor on African matters” for the Kigali-based investment bank SouthBridge, where he is paid £39,600 per year “in return for a commitment of 9 days a year”. Mitchell launched the All-Party Parliamentary Group on Rwanda, which he chairs and which actively lobbies for Rwanda. Even more troubling is the role played by Kigali Archbishop Antoine Kambanda, who was elevated to Cardinal in 2020. In an interview with the French Catholic newspaper *La Croix* in June 2021, he closely toed the regime’s political line. He called the opposition “a smokescreen for those who want to ethnicise the debate”, denied that President Kagame had violated human rights, claimed that the Mapping Report on crimes committed in the DRC (see below) was “neither fair nor honest” and that accusations of massacres by the Rwandan army were “invented by those

²⁶ HUMAN RIGHTS WATCH, *Mozambique: Grave Concern for Rwandan Asylum Seeker. Acknowledge his Detention; Ensure Access to Lawyer; Block Any Return to Rwanda*, 15 June 2021.

²⁷ Only a handful were academic Rwanda experts, most of whom were either not invited or refused to sign. Most signatories have a long record of support for the Rwandan regime.

²⁸ “Génocide des Tutsis: un ‘Que sais-je ?’ qui ne sait pas grand-chose”, *Libération*, 21 September 2021.

²⁹ REYNTJENS, F., *Le génocide des Tutsi au Rwanda*, Paris, Presses universitaires de France, 2nd edition, 2021.

³⁰ “Genocide survivors protest pending launch of ‘negationist’ book in US”, *The New Times*, 15 November 2021.

responsible for the genocide against the Tutsi”.³¹ However, many in his flock were the victims of these crimes. That said, uncomfortably cosy links between the Catholic Church’s hierarchy and those in power in Rwanda aren’t new, as this was also the case during colonial days and in the first two republics.

While the regime officially pursues a practice of ethnic amnesia (“there are no longer Hutu, Tutsi and Twa, but only Rwandans”), it has in effect put in place an ethnocracy. In 2021, a survey of senior office holders whose ethnicity could be ascertained shows that 166 were Tutsi and 38 were Hutu. While Tutsi constitute 10-15% of the population, this is a ratio of 81:19 overall, but different areas revealed variations. 19 (66%) of the 29 members of the national government analysed were Tutsi. But at less visible levels, this trend was even more marked. 31 (86%) of 36 ambassadors were Tutsi, as were 13 (86%) of 15 major office holders in the army and security services, and 26 (96%) of 27 top positions in major parastatals and public agencies. All the positions in the senior staff in the Office of the President, the heads of the major religions, and the top roles in the national sports federations and main media houses were held by Tutsi. These trends are also found at the local level, with 20 (70%) of 29 identified district mayors being members of the same ethnic minority. Covering up and denying ethnic inequalities rather than addressing them is a dangerous strategy. Despite the banning of ethnic references, most available field research shows that ethnicity may have been eliminated from the public discourse, but that it remains a central factor in Rwandan social identity. Political elites may claim not to see ethnic differences, but most people know better in private.³²

This is confirmed by recent research. Mwambari finds that two different memory approaches are at work, where practices of vernacular memory by many ordinary Rwandans are used as arenas of resistance against a hegemonic memory imposed by the state.³³ Commemoration and remembrance of the genocide have thus become political tools without links to peoples’ lived experiences.³⁴ For their part, Purdeková and Mwambari observe “the stubborn lingering of racialized distinctions in popular culture” and even the rise of new social divisions based on Tutsi returnees’ countries of exile.³⁵

³¹ “Rwanda: pour l’archevêque de Kigali, ‘ce qui compte, c’est le pas franchi par Emmanuel Macron””, *La Croix*, 3 juin 2021.

³² REYNTJENS, F., “From ethnic amnesia to ethnocracy: 80% of Rwanda’s top officials are Tutsi”, *African Arguments*, 24 November 2021.

³³ MWAMBARI, D., “*Agaciro*, vernacular memory, and the politics of memory in post-genocide Rwanda”, *African Affairs*, Vol. 120, No. 481, 2021, pp. 611-628.

³⁴ BALDWIN, G., “Rwanda’s government now uses the annual genocide remembrance as a political tool”, *The Washington Post*, 7 April 2021; GUICHAOUA, A., “Rwanda: des commémorations du génocide rythmées par les agendas politique et diplomatique”, *The Conversation*, 25 April 2021.

³⁵ PURDEKOVÁ, A., MWAMBARI, D., “Post-genocide identity politics and colonial durabilities in Rwanda”, *Critical African Studies*, advance online, 2021.

2. SOCIO-ECONOMIC GOVERNANCE

Rwanda has continued to display vision and ambition in the socio-economic sphere. High modernism is pursued by an elite seeing itself as an enlightened and technocratic *avant-garde* convinced of its developmental mission and knowing the means needed to achieve it.³⁶ When parliament voted the law establishing the Rwanda Space Agency (RSA) in March 2021, Rwanda became one of twenty African countries putting into place such a structure. The RSA's responsibilities include advising the Government on creating and developing ways to implement the national and international space policies and strategies. It is also to provide geospatial services for development activities in various domains such as agriculture, urban planning, emergency response and weather forecasts. The country has operated two satellites since 2019. In November 2021, the Kigali International Financial Centre announced the establishment of a US\$250m investment fund with two main participants, the Qatar Investment Authority (QIA) and the national Rwanda Social Security Board (RSSB) (also see below). In December, the Kigali Innovation City master plan, to be built at a cost of US\$300million, was unveiled. At the occasion, the CEO of the Rwanda Development Board announced their ambition to become a "world class innovation hub".³⁷

In 2020 and 2021, Rwanda was among the strongest responders to the Covid-19 threat in Africa. Prevention measures, including lockdowns, were pursued vigorously and often even aggressively.³⁸ Both the Australia-based Lowy Institute and the WHO commended Rwanda for effectively confronting the pandemic.³⁹ In February 2021, the country started to roll out vaccination to high-risk groups, and by the end of the year around 40% of the population was fully vaccinated, making Rwanda among the best performers on the continent.

Despite achievements in public health, Rwanda's Human Development Index (HDI) stagnated. Although *The New Times* claimed that the UNDP hailed the country's efforts and that Rwanda recorded "the highest average annual HDI growth in the world"⁴⁰, this was not borne out by the UNDP's 2020 Human Development Report. Indeed Rwanda was ranked 109th out of 130 countries in 1990 and 160th out of 189 in 2019. In both these years, this rank corresponded to 84 out of 100, a stagnant score. Overall, the report notes that Rwanda's HDI of 0.543, while above the average of 0.513 in the low human

³⁶ CHEMOUNI, B., "La recherche sur l'État rwandais en débat", *Politique Africaine*, No. 160, 2020, p. 23.

³⁷ "Kigali Innovation City master plan unveiled", *The New Times*, 18 December 2021.

³⁸ Freedom House found that Rwanda's "public health rules were aggressively implemented, with scores of people arrested and abused in custody" (FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2021*, p. 25).

³⁹ "Rwanda named among top 10 countries that responded best to Covid-19 outbreak", *The New Times*, 28 January 2021.

⁴⁰ "UNDP report hails Rwanda's homegrown initiatives", *The New Times*, 13 August 2021.

development group, is below the average of 0.547 for countries in Sub-Saharan Africa. When the value is discounted for inequality (Inequality-adjusted HDI – IHDI), the HDI falls to 0.387, a loss of 28.7% due to inequality in the distribution of the HDI dimension indices.⁴¹ Rwanda continues to perform poorly on a significant health indicator: 33% of children under age 5 are stunted, and 9% are severely stunted. The link with inequality is clear, as 49% of children in the lowest wealth quintile are stunted, as compared with 11% in the highest quintile.⁴²

Rwanda's good bureaucratic/technocratic governance is rightfully acknowledged, but doubts remain about its evidence base. In addition to critical reviews mentioned in earlier chronicles, a group of authors have raised questions about what they call a "statistical mystery". The official data on education, employment and poverty among Rwandan youth indeed reveal a curious anomaly. Comparing an age group in the 2005/6 and 2016/17 surveys, 580,000 young people were missing. After examining several hypotheses, the authors were unable to explain this "disappearance of one out of six Rwandan youth", thus leaving doubts about the accuracy of Rwandan official statistics.⁴³ A later report on aid fungibility expressed similar concerns about "transparency in fund reports and disbursements, sectoral disparities and irregularities in data reporting by the Rwandan government".⁴⁴

While one of the key pillars of the Rwandan "success story" –poverty reduction– was shown in recent years to have been weaker than reported and that poverty actually increased, new research shows that another pillar –agricultural growth– "has largely been a mirage". Food crop production from 2008-2013 up to the present was grossly overestimated "despite clear, publicly available evidence from official Rwandan and international sources showing agricultural output stagnation". The author adds that the official doubling of food crop GDP between 2005 and 2018 is incompatible with the stagnation of food crop volumes, thus raising doubts about official GDP growth as well. This is particularly the case in a country where subsistence farming is still widespread. A major reason for this overestimation appears to be that both farmers and local agronomists report unrealistically high output growth to

⁴¹ UNDP, *The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene. Human Development Report 2020*, entry on Rwanda.

⁴² NATIONAL INSTITUTE OF STATISTICS OF RWANDA, *Rwanda Demographic and Health Survey 2019-2020 Key Indicators Report*, Kigali, 2020. Even the semi-official *The New Times* noted that "In some indicators, the country has made gains since the previous survey was carried out back in 2014-2015, with others showing negligible improvements or even a decline" ("New local leaders should act on RDHS findings", *The New Times*, 16 December 2021).

⁴³ ANSOMS, A. et al., "The disappearance of half a million young people from Rwanda's stats", *African Arguments*, 26 January 2021.

⁴⁴ RANA, Z.A., KOCH, D.-J., "What happens to aid fungibility when the recipient government takes control? Effects of aid ownership in Rwanda", forthcoming in *Development Policy Review*.

fulfil *imihigo* (performance contracts) targets without anyone questioning or double-checking data.⁴⁵

An important source of income and major contributor to Rwanda's GDP that has been under scrutiny for the last quarter century is the smuggling of natural resources from Congolese conflict zones. A piece of investigative journalism summarises the findings of the UN Group of Experts on the DRC, a case before the World Bank International Centre for Settlement of Investment Disputes and other sources. The information shows Rwanda's role in sophisticated illegal networks that extract gold and coltan from Congolese conflict zones and funnel them into the global supply chain. The smuggling also fuels military operations and human rights abuses, while damaging the region's corporate-supported efforts to regulate the minerals trade. The US mining investor Bay View Group, one of the largest investors in Rwanda's mining sector from 2006 to 2016, is seeking US\$95m damages from the Rwandan government, claiming the regime seized the company's assets because it refused to participate in the illegal trade. Supported by expert testimony, it estimated that the value of the true production from Rwandan mines is only about US\$20m annually, a small fraction of the US\$412m the government has claimed in its official export figures. 90% of all coltan exported from Rwanda was claimed to have originated in the DRC. According to the US based research group The Sentry, as much as US\$600m in gold is smuggled from the DRC annually, much of it through Rwanda.⁴⁶ This phenomenon is widely known, including by Rwanda's key donors, whose tacit acceptance allows these practices to continue. Supply chain regulation, increasingly outsourced to non-state actors, tends to be weak, and "cosmetic compliance" is frequent.⁴⁷

The regime's technocratic governance has also come under scrutiny domestically. In early 2021, the government's land registration policy had run into trouble. At least 1.5 million parcels remained unregistered, causing the government to "repossess" over 1.4 million plots countrywide, thus casting doubts on the effectiveness of its 15-year-old land policy.⁴⁸ In April, the Senate raised the issue of the lack of compensation for expropriations, noting

⁴⁵ HEINEN, S., "Rwanda's Agricultural Growth Mirage", *SOAS Blog*, 28 September and 6 October 2021. The full paper is HEINEN, S., *Rwanda's Agricultural Transformation Revisited: Stagnating Food Production, Systematic Overestimation, and a Flawed Performance Contract System*, London, SOAS Department of Economics, Working Paper No. 242, September 2021.

⁴⁶ YORK, G., REVER, J., "How 'blood mineral' traders in Rwanda are helping fund Congo rebels – and undermining global supply chains", *The Globe and Mail*, 8 April 2021. Also see United Nations, Security Council, *Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2021/560, 10 June 2021.

⁴⁷ POSTMA, H., GEENEN, S., *Flagged and tagged by ITSCI: The potential and risks of non-state supply chain regulation*, Antwerp, Institute of Development Policy, Analysis and Policy Brief No. 40, June 2020.

⁴⁸ "Govt repossesses over 1.4 million plots of unregistered land", *The New Times*, 11 January 2021.

that by 2020, the government had accumulated Rwf 33bn (over US\$30m) in arrears.⁴⁹ More importantly, the Auditor General noted continued mismanagement of public funds, as he had done in previous years. In a thorough report, tabled in Parliament in May 2021, while noting improvements compared with previous years, he highlighted concerns with issues like inadequate management review controls, persistent cases of delayed contracts and abandoned works, idle assets and stalled projects, tenders awarded at prices higher than the budgeted cost⁵⁰, and unresolved fraud cases, among others.⁵¹ Later in the year, the Lower House discussed these findings, and called for criminal investigations into the mismanagement of public assets.⁵²

While this shows that both the Auditor General and Parliament seek to improve the use of public moneys and are given the space to do so, concerns have remained over risks incurred by the RSSB, and more particularly the investments of the pension fund. Participations in a number of companies, including subsidiaries of the RPF's Crystal Ventures Ltd., have not generated any dividend to date, resulting in the loss of dozens of millions of US\$. Nepotism may play a role here. The director general of the RSSB is a friend and former school mate of Ivan Kagame, a son of the president, whose daughter Ange is senior policy advisor in the President's Office. In 2020, Ivan Kagame himself was appointed to the board of the Rwanda Development Board (RDB).⁵³

3. JUSTICE

The case that attracted most media attention, including internationally, has been the prosecution for terrorism of the “hero” of the Hollywood production *Hotel Rwanda*, Paul Rusesabagina. The conflation of several aspects has considerably complicated these proceedings and their understanding: procedural issues, the merits of the case, controversy over the personal track record of the accused, and the political fallout in a polarised context.

First, the procedural concerns started at the moment of Rusesabagina's arrest and subsequent detention. With the assistance of a clergyman who acted as an agent for Rwandan intelligence, he was lured onto a private plane in Dubai which he thought was bound for Bujumbura, Burundi, but landed in Kigali instead. In a 26 February 2021 interview with Al Jazeera English's *Up-*

⁴⁹ “Senate urges end to expropriation malpractices”, *The New Times*, 2 April 2021.

⁵⁰ On which, see “Who is Benefiting From Tenders Inflated More Than 1500%?”, *The Chronicles*, 6 July 2021.

⁵¹ *Report of the Auditor General for the year ended 30 June 2020*, 153 pp.

⁵² “Lawmakers urge probe into mismanaged public assets worth billions”, *The New Times*, 10 November 2021.

⁵³ In October 2021, it was alleged that Ivan Kagame moved into a US\$6.9m Beverly Hills mansion registered to a company managed by a Nevada-based real estate agent said to be a known Kagame associate (“Rwandan President's Son Moves Into Lavish Beverly Hills Home”, *Dirt*, 26 October 2021).

Front, Justice Minister Johnston Busingye admitted that the Rwandan government paid for the plane.⁵⁴ While this was claimed by Rusesabagina supporters to amount to an illegal rendition or even a kidnap, practices like these have however also occurred elsewhere, including in democratic countries adhering to the rule of law. Another procedural issue was the interception of documents in contravention of lawyer-client privilege. In the same Al Jazeera interview, Busingye admitted that the prison authorities examined papers but justified this practice for safety reasons. However, he also implied that he had seen the communications in question. As he was the Attorney General, that would mean the prosecution would also be aware of their contents, which would be a grave breach of the principle of equality of arms and, again, of attorney-client confidentiality.⁵⁵ These admissions by Busingye were embarrassing enough to cause the Ministry of Justice to issue a statement clarifying that the minister's declaration "which was in part based on a private recording (...) does not reflect government policy".⁵⁶ As will be seen later, this incident cost Busingye his job. The third concern relates to the testimony of a "star witness" during the trial. US academic Michelle Martin testified on inculpatory material, such as screenshots, text messages and emails, she illegally collected while working as a volunteer at the Hotel Rwanda Rusesabagina Foundation.⁵⁷ However, according to a filing at the US Department of Justice, around that time she worked as a consultant for the Rwandan government and was paid a US\$5,000 monthly fee for a year.⁵⁸ Although this raises the issue of the credibility of the witness, it is not mentioned in the judgment, and doesn't seem to have come up during the proceedings. The final procedural fault is perhaps the most consequential. On several occasions, President Kagame publicly stated that Rusesabagina was guilty of the crimes for which he was arrested and prosecuted before the trial even started. This was contrary to the suspect's presumption of innocence and to the constitutional principle of the separation of powers, but more importantly in Rwanda's authoritarian context, it compromised judicial independence, as no judge would risk acquit-

⁵⁴ LATIF DAHIR, A., "Rwanda Official Admits Legal Violations in 'Hotel Rwanda' case", *The New York Times*, 27 February 2021.

⁵⁵ HUMAN RIGHTS WATCH, *Rwandan Judiciary Under Scrutiny. Interception of Rusesabagina's Attorney/Client Communications Raises Concerns*, 2 March 2021.

⁵⁶ Republic of Rwanda, Ministry of Justice, "Clarification on Aljazeera Interview", Kigali, 26 February 2021.

⁵⁷ "US scholar pins Rusesabagina on financing terror, genocide ideology", *The New Times*, 25 March 2021.

⁵⁸ US Department of Justice, OMB No. 1124-0006, Exhibit A to Registration Statement Pursuant to the Foreign Agents Registration Act 1938, as amended.

ting someone declared guilty by Kagame.⁵⁹

The procedural flaws have an obvious impact on the judgment rendered on 20 September: a guilty verdict on eight of the nine charges and a sentence of 25 years in prison. Twenty other suspects received sentences of between three and 20 years. Apart from some of the co-accused, only two witnesses seem to have testified against Rusesabagina, namely Michelle Martin, mentioned earlier, and Noël Habiaryemye who in 2010 was also called in the Ingabire trial. He restated the charge of support for the DRC-based rebel movement FDLR. Human Rights Watch called the trial “flawed” and claimed it showed that “the Rwanda courts are overpowered by political influence”.⁶⁰ That said, it is also a fact that in December 2018 in a YouTube video, Rusesabagina called for “the use of any means possible to bring about change in Rwanda as all political means have been tried and failed”. He pledged “unreserved support” to the FLN, presented as the armed wing of his political movement MRCD.⁶¹ The FLN claimed responsibility for several attacks in 2018 and 2019 in the Southern province during which civilians were killed and property was destroyed.

The procedure was polluted throughout by conflicting stories about the role Rusesabagina had played as acting manager of the *Hôtel des mille collines* in 1994, as if this should play a role in establishing facts that occurred in 2018-2019. While *Hotel Rwanda* is of course a dramatized version of history and does not claim to represent the detailed truth on how Rusesabagina saved over 1,200 individuals who sought sanctuary in the hotel, it was well received in Rwanda when it was premiered in Kigali in April 2005, including by genocide survivors.⁶² The film’s producer and director Terry George presented the film to a gathering of members of parliament, dignitaries and diplomats, including President Kagame and his wife. All were enthusiastic.⁶³ This changed the next

⁵⁹ These and other procedural aspects were discussed in two reports. One concluded that Rusesabagina’s fair trial rights were violated, “potentially to the irreparable prejudice of the defense, calling into question the fairness of any potential convicting verdict” (AMERICAN BAR ASSOCIATION, *The Case of Paul Rusesabagina*, June 2021). The second is a reaction to it written at the request of the Rwanda Bar Association “to provide an impartial view”, which however represents the view of the Rwandan government. It concludes that the ABA report “has dismally failed to deliver a neutral and drama-free view of the case” and that it “demonstrably lacks veracity, objectivity and usefulness” (UGIRASHEBUJA, E., *Review of the report published by the American Bar Association (ABA) on the Paul Rusesabagina case*, June 2021). Interesting detail: the author of this report replaced Johnston Busingye as Minister of Justice and Attorney General on 17 September 2021, three days before the verdict was delivered in the Rusesabagina case.

⁶⁰ HUMAN RIGHTS WATCH, *Rwanda: Paul Rusesabagina Convicted in Flawed Trial*, 20 September 2021.

⁶¹ [FULL VIDEO: Paul Rusesabagina pledges full support for FLN armed militia - Bing video](#).

⁶² “Stadium premiere for Hotel Rwanda”, *BBC News*, 5 April 2005.

⁶³ GEORGE, T., “Paul Kagame Celebrated ‘Hotel Rwanda’ – Until Its Hero Criticized him”, *Foreign Policy*, 25 February 2021.

year when Rusesabagina released his autobiography⁶⁴ in which he criticized Kagame, calling him a dictator. He was suddenly accused of being a cheat and even an accomplice to the genocide. Survivors who also happened to be RPF supporters published books calling into question his real role.⁶⁵ Some changed their story completely. For instance, after Rusesabagina's arrest, former Minister of State and senator Odette Nyiramilimo claimed that his hero status was a fiction⁶⁶, while a few years after the event she had spoken very highly of Rusesabagina as a saviour of the Tutsi in the hotel.⁶⁷ Based on selective sources and without considering the politics behind these turnarounds for a moment, even an academic author claimed that "survivor testimonies paint a very different picture of what happened in the real 'Hotel Rwanda'", and called the "misrepresented" narratives "biased or revisionist".⁶⁸

A final point on the Rusesabagina case concerns the political fallout. The proceedings and the eventual condemnation led to international protest and a diplomatic incident with Belgium, a country of which Rusesabagina is a national. When meeting her Rwandan counterpart Vincent Biruta in Brussels in April 2021, Belgian Foreign Minister Sophie Wilmès insisted on him getting a "just, equitable and transparent trial". In June, the Belgian parliament voted a resolution denouncing Rusesabagina's "forced disappearance, illegal rendition and incommunicado detention". On the day the judgment was rendered, Wilmès stated that Rusesabagina "did not benefit from a just and equitable trial, particularly with regard to his rights of defense (and) the presumption of innocence".⁶⁹ The Rwandan reaction was prompt. The Foreign Ministry said Wilmès' statement "reflects the contempt shown by the Government of the Kingdom of Belgium towards the Rwandan judicial system since the start of this trial". It also announced that a meeting between Biruta and Wilmès,

⁶⁴ RUSESABAGINA, P. with ZOELLNER, T., *An Ordinary Man. An Autobiography*, New York, Penguin Books, 2006.

⁶⁵ NDAHIRO, A., RUTAZIBWA, P., *Hotel Rwanda or the Tutsi Genocide as seen by Hollywood*, Paris, L'Harmattan, 2008; KAYIHURA, E., ZUKUS, K., *Inside the Hotel Rwanda: The Surprising True Story and Why it Matters*, Dallas TX, Ben Bella Books, 2014.

⁶⁶ "Senator Nyiramiriro exposes the fictions behind the Rusesabagina myth", *Virunga Post*, 17 September 2020. Contradictory views on Rusesabagina's role are summarized in HAMMER, J., "He Was the Hero of 'Hotel Rwanda'. Now He's Accused of Terrorism", *The New York Times Magazine*, 2 March 2021.

⁶⁷ GOUREVITCH, P., *We wish to inform you that tomorrow we will be killed with our families*, New York, Farrar Straus and Giroux, 1998.

⁶⁸ HITCHCOTT, N., "Seeing the Genocide against the Tutsi through someone else's eyes: Prosthetic memory and Hotel Rwanda", *Memory Studies*, Vol. 14, No. 5, 2021, pp. 935-948. It doesn't come as a surprise that British author and journalist Linda Melvern, who has consistently toed the RPF's line, holds a similar view (MELVERN, L., "There's little truth in *Hotel Rwanda*", *Scottish Review*, 13 October 2021). These positions were published after Rusesabagina's arrest, and one wonders why they weren't aired when the film came out.

⁶⁹ "La Belgique estime que M. Rusesabagina n'a pas bénéficié d'un procès juste et équitable", Communiqué de presse, 20 September 2021.

scheduled at the end of the month during the UN General Assembly in New York, would not take place, but did not rule out a future meeting in Rwanda.⁷⁰ On 26 October, in the margins of the AU-EU ministerial meeting in Kigali, Wilmès reiterated her concerns to Biruta, and announced that Belgium would closely follow up the situation. Nothing happened since, and it seems that the incident disappeared from Wilmès's radar.

Similarly, the US, where Rusesabagina is a lawful permanent resident, voiced concern. The State Department declared that “the reported lack of fair trial guarantees calls into question the fairness of the verdict” and urged the Rwandan government “to take steps to examine these shortcomings (...) and establish safeguards to prevent similar outcomes in the future”.⁷¹ The European Parliament adopted two resolutions on the issue. On 11 February 2021, the first contained a long list of concerns, including at a general level “media laws (having) adverse effects on freedom of expression”, the government having “arrested, detained and prosecuted critics and government opponents in politically motivated trials”, and “repeatedly threatened others outside the country, with some having been physically attacked and even killed”.⁷² The Rwandan parliament responded by resolving that the resolution amounted to an “attempt to improperly influence an ongoing judicial proceeding” and accused the European Parliament of “denying and negating” the genocide.⁷³ In a second resolution, adopted on 7 October 2021, the European Parliament reiterated its concerns about the case of Rusesabagina, but more generally deplored “the overall human rights situation in Rwanda and in particular the targeted persecution of dissenting voices; condemns politically motivated trials and the prosecution of political opponents; urges the Rwandan authorities to ensure the separation of powers, in particular the independence of the judiciary”. It went further by calling on the European External Action Service, the Commission and the EU Special Representative for Human Rights “to strengthen the human rights dialogue with Rwanda at the highest levels in the framework of Article 8 of the Cotonou Agreement, in order to ensure that the country abides by its bilateral and international commitments; stresses that in the context of international development work in Rwanda, much greater

⁷⁰ Republic of Rwanda, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, “Response to Statement by Vice Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of Belgium on the FLN verdict”, Kigali, 20 September 2021.

⁷¹ United States, Department of State, “Paul Rusesabagina Case Outcome”, Press Statement, 20 September 2021.

⁷² European Parliament, “Rwanda, the case of Paul Rusesabagina”, Resolution of 11 February 2021, 2021/2543(RSP). The resolution was adopted with 659 votes in favour, one against and 35 abstentions.

⁷³ Republic of Rwanda, Parliament, “Resolution by the Parliament of Rwanda on the European Parliament resolution of 11 February 2021 on Rwanda, the case of Paul Rusesabagina”, 15 February 2021; “Rwanda Parliament Accuses EU Parliament of Denying and Negating the 1994 Genocide”, *The Chronicles*, 13 February 2021.

priority should be given to human rights, the rule of law, and transparent and responsive governance”.⁷⁴

The case also had some political fallout in Rwanda itself. As mentioned earlier, just weeks before the verdict was announced in the Rusesabagina case, Justice Minister Busingye was replaced. While no reasons were given, this was suspected to have been linked to his clumsy dealing with the case, and particularly to the embarrassing Al Jazeera interview. He was appointed High Commissioner to the UK, but it remains to be seen whether he will be accredited.⁷⁵ On 7 June, prior to his replacement as Minister, the US-based Lantos Foundation for Human Rights & Justice filed a formal submission recommending Global Magnitsky sanctions against Busingye and the head of the Rwanda Investigation Bureau (RIB) Colonel Jeannot Ruhunga for their role in the violations of Rusesabagina’s human rights. On 9 September, the Lantos Foundation called on the UK to reject Busingye’s credentials, and on 15 December filed a Magnitsky submission to the Foreign Office. This followed a recommendation made on 8 December by the UK All-Party Parliamentary Group (APPG) on Magnitsky Sanctions to act against Busingye and Ruhunga.

In addition to the Rusesabagina case, two international judicial evolutions deserve mention. Félicien Kabuga, often dubbed “the financier of the genocide”, who was arrested in France last year, was indicted at the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) and is now held in The Hague awaiting his trial before the Mechanism for International Criminal Tribunals (MICT). Although he was widely accused of having imported machetes to be used in the genocide, this charge was dropped from a new amended indictment filed by the prosecutor on 15 January 2021 and confirmed by the court on 24 February. However, the transport and distribution of machetes in parts of Kigali and in the prefectures of Gisenyi and Kibuye were maintained.⁷⁶ This amendment shows the difficulties of writing Rwandan history, in this case on the issue of the planning of the genocide. Indeed I wrote in last year’s chronicle that “for instance, it will be hard for the prosecution to show that the importation of machetes by Kabuga had a link to the genocide”⁷⁷, a problem that is now con-

⁷⁴ European Parliament, “Rwanda, the case of Paul Rusesabagina”, Resolution of 7 October 2021, 2021/2906(RSP). The vote was 660 in favour, 2 against and 18 abstentions.

⁷⁵ Busingye’s appointment was eventually approved by the UK in March 2022.

⁷⁶ RUGIRIRIZA, E., SEHENE RUVUGIRO, E., “Why Kabuga is no longer accused of importing machetes for genocide”, *JusticeInfo*, 30 March 2021; “Case No. MICT-13-38-PT: Importing machetes removed from the indictment against Kabuga Félicien”, *The Rwandan*, 29 April 2021.

⁷⁷ REYNTJENS, F., “Rwanda”, in REYNTJENS, F. (ed.), *Political Chronicles of the African Great Lakes Region 2020*, Antwerp, UPA, 2021, p. 73, fn. 62.

firmed by the MICT.⁷⁸ At the end of the year, the MICT clashed with Niger, which through an agreement signed on 15 November 2021 had accepted to relocate nine people who had been acquitted or released after their prison terms. However, as a result of pressure from Rwanda⁷⁹, Niger issued an order on 27 December requiring these individuals to leave its territory within seven days. “Considering that the Expulsion Order appears to be in violation of both the spirit and the letter of the Agreement”, on 30 December the MICT president instructed the registrar “to take all necessary actions in order to ensure that the Expulsion Order does not cause any prejudice to the fundamental rights of the Relocated Persons”.

The judicial fallout of the genocide also continued in France. On the one hand, in May the Paris public prosecutor requested that the case against French military for their alleged role in the Biseseo killings in the shadow of *Opération Turquoise* be dismissed, much to the regret of the *Association Survie*, which called it a “denial of justice”. On the other, a third trial took place in France against a genocide suspect before the Paris Assize Court. On 16 December Claude Muhayimana was sentenced to 14 years in prison.

4. HUMAN RIGHTS

The US Department of State summarised human rights concerns as follows: “Significant human rights issues included: unlawful or arbitrary killings by the government; forced disappearance by the government; torture by the government; harsh and life-threatening conditions in some detention facilities; arbitrary detention; political prisoners or detainees; politically motivated reprisal against individuals located outside the country; arbitrary or unlawful interference with privacy; serious restrictions on free expression, press, and the internet, including threats of violence against journalists, censorship, and website blocking; substantial interference with the rights of peaceful assembly and freedom of association, such as overly restrictive nongovernmental organization laws; and restrictions on political participation”.⁸⁰ With an overall score of 21/100 (political rights 8/40, civil liberties 13/60), Freedom House ranked Rwanda as “Not Free”, along with 53 other countries.⁸¹

During the 37th Universal Periodic Review (UPR) at the Human Rights Council in Geneva on 25 January 2021, member states expressed concern

⁷⁸ On this issue, see TISSOT, R., “Les importations de machettes comme preuve de la planification du génocide contre les Tutsi? La place du Rapport Galand-Chossudovsky dans l’écriture de l’histoire du Rwanda”, 21 October 2020, online <https://tissotparis.wixsite.com/rwandapccm>.

⁷⁹ “Rwanda seeks clarification over transfer of ex-ICTR detainees to Niger”, *The New Times*, 13 December 2021; “Ce qui a poussé le Niger à expulser huit Rwandais”, *DW*, 30 December 2021.

⁸⁰ United States, Department of State, *2020 Country Reports on Human Rights Practices*, 30 March 2021, Entry on Rwanda.

⁸¹ FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2021*.

about torture and ill-treatment, extrajudicial killings, enforced disappearances, arbitrary detention and death in custody, as well as about freedoms of expression and the media.⁸² The UK's statement was severe. Noting "continued restrictions to civil and political rights and media freedom", it added: "As a member of the Commonwealth, and future Chair-in-Office, we urge Rwanda to model Commonwealth values of democracy, rule of law, and respect for human rights", a reference to the 1991 Harare Declaration. Concretely, the UK pointed at issues like extrajudicial killings, deaths in custody, enforced disappearances and torture, freedom of journalists, and the fate of "trafficking victims, including those held in government transit centres". The Rwandan reaction was furious. It regretted "the unfounded recommendations put forward by the UK mission in Geneva which have no basis in reality and go against established UPR peer protocol. (...) In the context of the UK's silence regarding blatant violations of human rights elsewhere in the region, this baseless attack on a partner country is deeply unfortunate".⁸³ As will be discussed in the section on international relations, this sour reaction can be understood in the context of shifting loyalties.

Media freedoms have continued to suffer from repression. Rwanda is ranked 156th out of 180 countries in the *2021 World Press Freedom Index of Reporters sans frontières*, the worst score in East Africa and the fifth worst in Sub-Saharan Africa. In the near absence of critical mainstream media⁸⁴, during the last few years mainly YouTube channels have been targeted. In February 2021, genocide survivor Yvonne Idamange, whose YouTube channel reached an average of 100,000 views per video, was arrested for "exhibiting behaviour that mixes politics, criminality and madness" after seizing upon the Covid crisis allegorically to air general discontent with government policies. She was sentenced to 15 years in prison in September. At the end of May, another genocide survivor earlier dismissed as a lecturer at the University of Rwanda, Aimable Karasira, was also arrested. On his YouTube channel *ukuri mbona* he had denounced injustice and dictatorship and, on the day before his arrest, described how his parents were killed by RPF soldiers. The RIB stated that he had received money from "criminal groups abroad" to tarnish the country's image, cause disorder and incite the population into insurrection. Several more journalists and members of Victoire Ingabire's unregistered opposition party Dalfa-Umurinzi were arrested in October. In November Dieudonné Niyonsenga, who ran the popular YouTube channel Ishema TV, was sentenced to seven years in jail. Around the same time, another YouTuber, Abdoul Ra-

⁸² See HUMAN RIGHTS WATCH, *UN: Countries Call Out Rwanda's Rights Record. Follow Up Universal Periodic Review With Concrete Action*, 1 February 2021.

⁸³ "UK, Rwanda Clash at UN Human Rights Review Panel", *The Chronicles*, 28 January 2021.

⁸⁴ *The Chronicles* have remained an exception, though the paper has come under increasing strain.

chid Hakuzimana, was arrested, and charged with denying and negating the genocide, spreading ethnic divisions and spreading rumours. The prosecution claimed that he had repeatedly said that “those who are not commemorated should also be accorded commemoration”, and that this showed his adherence to the so-called “double genocide” thesis.⁸⁵ Human Rights Watch noted that, “having effectively muzzled traditional media”, the regime has “gotten very efficient at online censorship”.⁸⁶

Like the press, the political opposition has continued to be constrained. On 16 March, Christopher Kayumba launched the Rwandese Platform for Democracy (RPD) “as a forum to advance, promote and contribute to the development of a freer, democratic, just, secure and sustainably peaceful and developed Rwanda”. Two days later, rape allegations were made against him. Within a week, the party’s mobilising secretary was arrested by the RIB on allegations of theft, impersonation and belonging to an illegal organisation. A day later, Kayumba himself was summoned by the RIB for interrogation for alleged rape, and his house was searched. In a “Letter to Fellow Rwandans”, Kayumba stated that he anticipated that “‘the system’ would make our life impossible”, but that “living in fear is the worst prison”. However prison was what awaited him. Just days after President Kagame called for “tough punishment” for sexual abuse, on 9 September Kayumba was arrested and charged.⁸⁷ During the bail hearing on appeal, he said he was warned by senior government officials that “if he wanted to live in Rwanda, he must renounce the political party, and apologise to President Kagame”.⁸⁸

Several extrajudicial executions by members of the police and the army were allegedly committed in the districts of Rulindo (March 2021), Rwamagana, Rubavu, Nyarubuye (all in April), Muhanga (August), Rubavu again (September) and Gicumbi (October).⁸⁹ In April, popular rapper Jay Polly (real name Joshua Tuyishime), after being arrested due to the breaking of Covid-19 regulations, developed a critical condition in a police cell, and died in hospital. The police failed to prevent many young people from attending his funeral in Rusororo, Kigali. Other older practices have continued. In the run-up

⁸⁵ “Detained YouTube Politician Tells Court that Prosecuting Investigator Tortured Him Psychologically”, *The Chronicles*, 17 November 2021; “Man arrested for allegedly denying, minimizing genocide”, *The New Times*, 28 October 2021.

⁸⁶ HUMAN RIGHTS WATCH, *What Press Freedom Looks Like in Rwanda*, 3 May 2021; also see HUMAN RIGHTS WATCH, *Rwanda: Arrests, Prosecutions over YouTube Posts. Urgent Reforms Needed as Commonwealth Summit Approaches*, 30 March 2021; HUMAN RIGHTS WATCH, *Rwanda: Crackdown on Opposition, Media Intensifies*, 19 October 2021.

⁸⁷ RPF-affiliated press set out to ruin his reputation and conducted trial by media, see e.g. RUDATSIMBURWA, A., “Profile: Dr. Kayumba, case of a man that ruined his own promising life”, *The New Times*, 11 September 2021.

⁸⁸ “The Inconsistencies Inside The Government Case Against Dr Kayumba Christopher”, *The Chronicles*, 4 November 2021.

⁸⁹ These reports came mainly from opposition sources and were not independently confirmed.

to the Commonwealth Heads of Government Meeting, scheduled for June 2021 (and postponed indefinitely in May because of the pandemic), authorities rounded up and detained gay and transgender people, street children and other people accused of “deviant behaviour that is harmful to the public”.⁹⁰ This practice of “cleaning up” capital cities before summits is unfortunately not unique to Rwanda.

A final point concerns the way in which the RPF continues to be faced with its past human rights abuse. In last year’s chronicle, I discussed the re-emergence of the 2010 Mapping Report on mass crimes committed in the DRC from 1993 to 2003. The 2018 Nobel Peace Prize laureate Dr. Denis Mukwege succeeded in putting it on the table again, and his plea for transitional justice to deal with these crimes was relayed nationally and internationally. As the Rwandan army was among the suspects, this was considered a threatening development in Kigali, which attempted to discredit both Mukwege and the Mapping Report.⁹¹ French journalist Patrick de Saint-Exupéry, a well-known sympathizer of the RPF, played an active part in that campaign, and it is no coincidence that he conducted the “research” for his book *La traversée*⁹² during the Summer of 2019, just six months after Mukwege’s acceptance speech in Oslo. He started his journey in Kigali, where he was “put on track” by General James Kabarebe, one of the main suspects of the massacres. Unsurprisingly, he set out to trash, ignore or discredit the evidence provided by the Mapping Report and many other sources on crimes committed by the Rwandan army and its Congolese allies, and did so on the authority of a handful of “witnesses” met by chance. While combating the “double genocide” thesis, at the same occasion he denied the material fact of deliberate massacres, whatever their legal qualification, or justified them.⁹³ Also unsurprisingly, the book was presented by the author in Kigali just weeks after it came out. Perhaps the most surprising fact about this manipulation is the quasi-unanimity with which it was favourably welcomed by the French media which, apart from rare excep-

⁹⁰ HUMAN RIGHTS WATCH, *Rwanda: Round Ups Linked to Commonwealth Meeting. Detention, Ill-Treatment of Poor, Gay, and Transgender People*, 27 September 2021. Human Rights Watch has documented abuse of vulnerable people at Gikondo Transit Centre on several occasions in the past.

⁹¹ REYNTJENS, F., “Rwanda”, *op. cit.*, pp. 76-78.

⁹² DE SAINT-EXUPÉRY, P., *La traversée. Une odysée au cœur de l’Afrique*, Paris, Les Arènes, 2021.

⁹³ On page 261 he writes “it was a war, these refugees were armed (...) By combating, they had renounced their refugee status”, thus spiriting away the atrocious fate of tens of thousands of unarmed children, women and elderly.

tions, failed to ask critical questions.⁹⁴

5. REGIONAL RELATIONS

As they have remained dismal, relations with Uganda can be dealt with briefly. Both countries have continued trading accusations of destabilising the other in speeches by their leaders, in the mainstream media and in blogs and social media accounts often run by their respective intelligence and security establishments. If anything, relations further soured as new contentious issues came up. In May, Museveni announced that Uganda was to build roads in neighbouring countries to bypass Rwanda in trade with the DRC and Burundi.⁹⁵ Next was the battle over the setting up of a Covid-19 vaccine production plant.⁹⁶ Even the marriage of a daughter of RPF historical leader Fred Rwigema became an occasion for a fight. In his speech at the wedding ceremony, Kagame regretted the absence of Rwigema's son Eric Gisa and said "Uganda authorities had attempted for all this long to antagonise his family with that of his childhood friend Rwigema".⁹⁷ As long as Museveni and Kagame are at the helm, an improvement of bilateral relations seems unlikely. The two men know each other too well, and their mutual dislike and distrust is deeply ingrained.

Relations with the DRC have considerably improved since Tshisekedi became president, but Congolese public opinion remains suspicious of Rwanda's intentions. At the end of June 2021, Tshisekedi and Kagame signed three bilateral agreements on the promotion and protection of investments, on taxation, and on the joint exploitation of Congolese gold by a Congolese and Rwandan company.⁹⁸ The two leaders also discussed security issues, and Kagame declared that Rwanda was willing to assist the DRC without however detailing what this contribution would be. Security arrangements are a balancing

⁹⁴ Such critical questions can be found in REYNTJENS, F., "Patrick de Saint-Exupéry, une 'traversée' qui ne convainc pas", *Afrikarabia*, 24 March 2021. Also see LE PAPE, M., BRADOL, H., "The 'disappeared' of Congo-Zaire, 1996-1997. The question of the massacres of Rwandan Hutu refugees in the Democratic Republic of Congo", *MSF-Crash Blog*, 30 March 2021; HENKINBRANT, L., "'La traversée' de Patrick de Saint-Exupéry: une autre forme de négationnisme?", *Mediapart*, 23 April 2021; TERZIAN, M., "Patrick de Saint-Exupéry: un faussaire au Congo", *Médecins sans frontières*, 28 October 2021.

⁹⁵ "Uganda Mulls Bypassing Rwanda For Its Exports to Burundi Like Congo Roads", *The Chronicles*, 15 May 2021.

⁹⁶ "Covid-19 Vaccine is New Supremacy Battlefront in EAC Bloc", *The Chronicles*, 12 July 2021; "Rwanda-Uganda Fight Now Goes Into Vaccine Production Plants", *The Chronicles*, 4 November 2021.

⁹⁷ "For First Time, President Kagame Speaks About Liberation Icon Fred Rwigyema's Family", *The Chronicles*, 7 November 2021. The "ownership" of Rwigema has been a bone of contention for some time, see for instance NDAHIRO, T., "Note to Kampala – Rwigema is ours, not yours", *The New Times*, 22 April 2021.

⁹⁸ The Congolese Société aurifère du Kivu et du Maniema (SAKIMA) would engage in extraction, the Rwandan Dither in refining.

act for Tshisekedi, as he also invited the Ugandan army onto Congolese soil to combat the ADF.⁹⁹ In light of the bad Rwando-Ugandan relations, Kigali resents the presence of Ugandan troops in what it considers its backyard, and it may well be tempted to intervene.¹⁰⁰ Not surprisingly after years of Rwandan military operations and economic exploitation in the DRC, security arrangements and economic cooperation are met with scepticism by many Congolese, particularly in the east. As they resent the presence of the Rwandan army, they express concern about the perspective of joint military operations and fear these could lead to the long held spectre of Congo's "Balkanisation".¹⁰¹

Such fears are fuelled by recent experience. The UN Group of Experts on the DRC found that the Rwanda Defence Force (RDF) was present in North Kivu as late as in October 2020¹⁰², and many were not convinced by Kigali's denials.¹⁰³ Again in October 2021, an RDF company made an incursion in Buhumba which led to an exchange of fire with the Congolese army.¹⁰⁴ Both sides played the incident down.¹⁰⁵ A few weeks later, assailants allegedly coming from Rwanda and believed to belong to the old rebel movement M23 attacked Jomba in Rutshuru territory.¹⁰⁶ Again, the RDF denied any involvement¹⁰⁷, and even accused Uganda of being behind the attack.¹⁰⁸

In addition to military operations, Congolese opinion remains frustrated by Rwandan economic exploitation. Recent reports show that these practices continue. Gold is smuggled on a massive scale through neighbouring countries, including Uganda and Rwanda, and reaches the international market mainly via Dubai.¹⁰⁹ The UN Group of Experts arrived at similar findings in 2020 and pointed to the role of Rwanda-based Aldango Ltd in this trade. In

⁹⁹ The Allied Democratic Forces are originally a Ugandan rebel movement which has been operating on the Congolese side of the border for many years. The Congolese army has never been able to eradicate it.

¹⁰⁰ "L'intervention ougandaise, nouveau casse-tête pour Tshisekedi", *Jeune Afrique*, 9 December 2021.

¹⁰¹ LUALABA, Y., "DRC-Rwanda: Bilateral Trade Agreements Raise Fears of the Long Planned Balkanisation of DRC", *Afro American Network*, 26 June 2021.

¹⁰² United Nations, Security Council, *Midterm report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2020/1283, 23 December 2020.

¹⁰³ Republic of Rwanda, "Rwanda refutes allegations from UN Group of Experts on the DRC Midterm Report", 8 January 2021.

¹⁰⁴ "Kibumba: une compagnie de l'armée rwandaise a fait incursion, il y a eu pillages et échanges de tirs (FARDC)", *Actualité.cd*, 18 October 2021.

¹⁰⁵ "Accrochage entre les forces congolaise et rwandaise à Kibumba: les explications de Vincent Karega", *Actualité.cd*, 18 October 2021; "Incursion des forces rwandaises : Kinshasa minimise, 'il ne faut pas considérer un incident qui du reste est mineur'", *Actualité.cd*, 21 October 2021.

¹⁰⁶ "Rutshuru: les assaillants sont venus du Rwanda, ils ont pris le contrôle des collines de Chanzu et Mbiza (Chef du groupement)", *Actualité.cd*, 8 November 2021.

¹⁰⁷ Rwanda Defense Force, "RDF not involved in M23 attack in DRC", 9 November 2021.

¹⁰⁸ "DR Congo army chief in Rwanda after M23 attack", *The New Times*, 10 November 2021.

¹⁰⁹ LEZHNEV, S., *Conflict Gold to Responsible Gold. A Roadmap for Companies and Governments*, Washington D.C., The Sentry, February 2021.

its 2021 report it found that cross-border smuggling of untagged tantalum and tin into Rwanda continued. Like in the past, Kigali denied and stated that “no cases of mineral smuggling (...) had been detected between November 2020 and April 2021”.¹¹⁰ This is contradicted by Rwanda’s own statistics: according to the Rwanda Revenue Authority, mining royalties in 2019-2020 were a mere US\$2.8m, down 40%, while the National Bank noted that export receipts were up 15% in the same year, led by a 754% surge in gold exports.

Past crimes also stand in the way of cordial relations. After the Mapping Report resurfaced due mainly to Dr. Mukwege’s campaign (see *supra*), in an interview with RFI and France 24 in May, President Kagame denied his country’s involvement in the crimes committed in the DRC and claimed that Mukwege was being manipulated. He also denied the presence of Rwandan troops on Congolese soil. Reactions of politicians and civil society spokespeople, as well as on social media, were furious, calling Kagame’s words an insult to victims and their families.¹¹¹ Pressed by his public opinion while attempting to maintain good relations with Rwanda, Tshisekedi tried to cool things down.¹¹²

The desire to normalise bilateral relations with Burundi was symbolised by the presence of Rwandan Prime Minister Edouard Ngirente at the Independence Day celebrations in Bujumbura on July 1st. Ngirente noted that “this is the right time for Burundi and Rwanda to build our existing strong foundation of historical and cultural linkages in order to achieve prosperity and development”. Burundian President Ndayishimiye stated that it was time for the two countries to write a new historic page in their relations: “Let us leave the past behind and open a new chapter”.¹¹³ Earlier in the year, Kigali already met a Burundian demand by prohibiting several Burundian media exiled in Rwanda since 2015 from operating there. Other issues remained unresolved, more particularly, on the Rwandan side, attacks by armed groups coming from Burundi, and, on the Burundian side, the presence in Rwanda of suspects of the 2015 attempted putsch Burundi wishes to have extradited. Despite these hurdles, a “marriage of reason” based on *Realpolitik* appears in the offing.¹¹⁴

In the wider region, Rwanda exhibited its military strength. On 9 July, the Ministry of Defence announced that it started the deployment of a 1,000-person contingent to Cabo Delgado province in Mozambique, which was the

¹¹⁰ “No Congolese Minerals Smuggled Into Rwanda For Six Months”, *The Chronicles*, 20 June 2021. Also see “Le rapport de l’ONU accusant le Rwanda d’exploiter illégalement les minerais de la RDC est une campagne de dénigrement (Vincent Karega)”, *Radio Okapi*, 14 August 2021.

¹¹¹ Reactions were largely reported in the Congolese media. A summary can be found in “Rwanda: tollé en RDC après les propos du président Paul Kagame”, *RFI*, 18 May 2021.

¹¹² “RDC: Félix Tshisekedi répond prudemment aux propos de Paul Kagame”, *RFI*, 20 May 2021.

¹¹³ “Rwanda ready to restore ties with Burundi – PM Ngirente”, *The New Times*, 1 July 2021; “Rechauffement diplomatique entre le Burundi et le Rwanda”, *RFI*, 2 July 2021.

¹¹⁴ “Rwanda-Burundi: vers un mariage de raison?”, *Iwacu*, 16 July 2021.

scene of a rebellion the Mozambique Armed Defence Forces were unable to contain.¹¹⁵ Contrary to Rwandan operations in the past in Darfur, Mali, Haiti and the CAR¹¹⁶, this was not a multilateral operation but one conducted at the request of the Mozambican government. The intervention was successful, and control of the region was quickly re-established. However, this came with political costs. The first affected relations with South Africa that had soured over the last few years.¹¹⁷ SADC, of which Mozambique is a member while Rwanda is not, had decided to send a standby force of some 3,000 troops, and resented the Rwandan initiative taken behind its back.¹¹⁸ A second was the suspicion that, contrary to its claim, Rwanda was not so much acting in the context of the Responsibility to Protect (R2P) doctrine, but rather to allow the French-owned energy company Total to recover its US\$20billion gas extraction operation in Cabo Delgado.¹¹⁹ In May, the situation was discussed in Paris between President Macron and the presidents of Mozambique, South Africa and Rwanda. Macron was in Kigali just weeks later, when cordial relations were resumed between France and Rwanda after 25 years of bitter resentment (see below). Though there is no proof of French funding for Rwanda's military intervention, the suspicion lingered that it acted as a proxy in a neo-colonial operation.¹²⁰ A third issue is that Rwanda and Mozambique established close relations only in 2018, when Kigali became increasingly concerned about the activities of Rwandan dissidents in Maputo. Finally, there are doubts about the intrinsic value and the aims of the military intervention. Presented as a fight against Islamist fundamentalism and terror, it raised questions about whether military force alone was an appropriate response to tackle the background of the insurgency in Northern Mozambique, which was fuelled by local resentment and frustration due to the neglect of the region by the central government.¹²¹

¹¹⁵ It is interesting to incidentally note that the close links between Rwanda and Qatar noted in earlier chronicles again came into play. C17 Globemaster planes of the Qatar Emiri Air Force were used to transport RDF troops and equipment to Cabo Delgado.

¹¹⁶ However, the operation in the CAR occurred in part outside the existing UN mission.

¹¹⁷ "SA-Rwanda relations remain strained, opaque amid alleged political assassinations", *Daily Maverick*, 10 July 2021.

¹¹⁸ "SADC Opposes Deployment of Rwandan Troops in Mozambique", *The Chronicles*, 1 June 2021; "Rwanda's deployment of forces into Mozambique irks SADC", *Daily Maverick*, 11 July 2021.

¹¹⁹ See for instance ALCOY, P., "Comment l'État français et Total poussent-ils à la militarisation du Mozambique?", *Révolution Permanente*, 30 August 2021.

¹²⁰ This was suggested in PRASHAD, V., "Rwanda's military is the French proxy on African soil", *The Mail & Guardian*, 12 September 2021.

¹²¹ A useful survey of these issues can be found in CLARK, P., "How big is the Islamist threat in Mozambique? And why are Rwandan troops there?", *The Conversation*, 19 September 2021.

6. RWANDA AND THE WORLD

The year was marked by an evolution, at first sight contradictory but related, which saw Rwanda making peace with France after 25 years of troubled relations, while distancing itself from trusted allies the UK and the US. In late May, French President Emmanuel Macron travelled to Rwanda with the aim of turning the page on the conflict over France's role in the 1994 Rwandan genocide. The door to Macron's visit was opened after a French government-sponsored commission led by historian Vincent Duclert found that the country bore "serious and overwhelming" responsibility for the genocide, though it also found that France was not complicit in this crime.¹²² The highlight of Macron's visit was a speech he gave at the genocide memorial in the capital, Kigali, in which he spoke of the need for France to "recognize its part of the suffering it inflicted on the Rwandan people". However, the visit papered over significant gaps between France and Rwanda in their understanding of this painful historical chapter. It thus missed an opportunity to pursue historical truth and accountability in both countries.

Weeks after the Duclert report came out, the Rwandan government released its own report, written by the American law firm Levy Firestone Muse LLP. The "Muse Report" asserted greater French culpability, stating that the Duclert Commission had erred in concluding that Paris "remained blind" to the looming genocide.¹²³ Still, Kagame praised the Duclert report, calling it "a big step forward". During Macron's speech at the Gisozi genocide memorial site in Kigali, he stuck to the script of the Duclert report, acknowledging France's political responsibility and expressing hope for forgiveness from the survivors. But he offered no apologies, denied any complicity in the genocide and defended the role of the French army, thus ignoring claims made for many years by the Rwandan regime. In his public remarks, Kagame did not seem to mind, thanking Macron for "telling the truth". It is true that Macron was very careful not to contradict a single tenet of the RPF's narrative of the genocide and avoided uttering even a moderate note of criticism regarding Rwanda's suppression of dissent and human rights abuses. Quite to the con-

¹²² Commission de recherche sur les archives françaises relatives au Rwanda et au génocide des Tutsi, *La France, le Rwanda et le génocide des Tutsi (1990-1994)*, Paris, 26 March 2021. A critical analysis can be found in DESROSIERS, M.-E., "Le rapport Duclert et le filtre des lendemains génocidaires", *Revue d'histoire contemporaine de l'Afrique*, 2021, pp. 9-27. Desrosiers' main criticism is that, by making the genocide the only key for understanding Rwanda, it offers a "backward" reading of history. Other comments can be found in *Leçons rwandaises* in the October 2021 issue of *esprit.presse*.

¹²³ MUSE, R.F., Levy Firestone and Muse LLP, *A Foreseeable Genocide: The Role of the French Government in Connection with the Genocide Against the Tutsi in Rwanda*, 19 April 2021. Despite the high cost the drafting of this report must have entailed for the Rwandan government, contrary to the Duclert report, the Muse report has had no impact, and quietly disappeared in a drawer.

trary, during his visit, Macron expressed full support for Kagame.¹²⁴ He may have thus unwittingly committed the same error that former President Francois Mitterrand was blamed for before and during the genocide: supporting a violent dictatorship.

The gap between what Macron declared in Kigali and what the Rwandan regime expected him to say shows that there is still no common reading of the genocide and of the nature of bilateral relations. Widely diverging views on these issues are still being expressed in both countries, as indicated in the previous paragraph. Historical debates around what actually happened in 1994 will thus continue to rage, and that ambiguity will remain in French-Rwandan relations for the foreseeable future. This is the price both Macron and Kagame appear willing to pay for their game of *Realpolitik*, in which truth is sacrificed at the altar of reconciliation.¹²⁵ Stephen Smith concluded that the appeasement policy practised by Macron toward Kagame “aims at protecting France of perpetual accusations and to free its hands in Africa”.¹²⁶ One could add that Macron is a narcissist who “likes to be liked”, not realising he has probably harvested disdain rather than respect in Kigali.

Like Macron, Kagame has much to gain from burying the hatchet. Rwanda’s relations with countries that had been solid allies in the past –the U.S. and the U.K. in particular– have soured in recent years, as they increasingly expressed concern over Rwanda’s human rights record and democratic credentials, and publicly voiced disagreement with Kigali’s official genocide narrative. The positions of Washington and London on the case of Rusesabagina, their criticism expressed in the UN Human Rights Council, calls for the application of Magnitsky sanctions against Rwandan officials, as well as, last year, their Explanations of Positions (EoP) during the UN General Assembly debate on the commemoration of the genocide were deeply resented in Kigali. This feeling was well translated in the RPF’s daily which claimed that “US and UK officials engaged in a sordid competition of genocide denial by issuing shameful statements in which the victims and the historical truth of what happened twenty-seven years ago were erased. (...) The irony is that even France (...) appears to have re-joined the community of civilised nations committed to fight genocide denial. Since they are always eager to fill a void, perhaps the UK and the US feel compelled to take over the role of the villain”.¹²⁷

¹²⁴ In his speech on 27 May, Kagame reciprocated by calling Macron “my friend”, something Habyarimana would never have said about Mitterrand.

¹²⁵ REYNTJENS, F., “France and Rwanda Sacrifice Truth at the Altar of Reconciliation”, *World Politics Review*, 9 June 2021.

¹²⁶ SMITH, S., “L’exception française au Rwanda”, *L’Opinion*, 4 August 2021; also see DE MIRAMON, M., “Paris-Kigali, la réconciliation à tout prix”, *L’Humanité*, 28-29-30 May 2021.

¹²⁷ “In the Washington Post, Baldwin justifies UK and US politicization of the Genocide against the Tutsi”, *The New Times*, 11 April 2021.

7. CONCLUSION

Developments during the year have again shown how post-genocide Rwanda has reconnected with its precolonial belief in military might, after a century-long interruption. The intervention in Mozambique is just the latest expression of an ideology rooted in a mythical past. As expressed in the RPF's semi-official daily, this belief knows no borders. The "meaning of Rwanda" was translated as "an ideal of humanity that transcends its physical borders" and that is based on fearlessness: "Historically, Rwandans in general and particularly Rwandan warriors, whose nom-de-guerre was 'Inkotanyi', were not afraid of death". "Rwandans are a revolutionary, internationalist people (...). And for a revolutionary army such as ours, the battleground against terrorism encompasses the whole world".¹²⁸ Such expressions may be seen as unrealistic and arrogant from the outside, but they are probably widely shared among Rwandan elites, who hear no counter-narrative.

Punching above its weight internationally does not merely express itself in military operations, be they legal or illegal, across borders, but also in other practices. One is that of transnational repression hunting opponents abroad or spending considerable amounts of money on expensive spyware and on capturing dissidents in order to repatriate and try them. Another is the way in which Rwanda punches above its weight in tackling the world. The assertive stance it has adopted against three nuclear powers and permanent members of the UN Security Council –France, the US and the UK– is astonishing. Even more surprisingly, this stance has worked because the Rwandan regime doesn't believe in soft power, while those it has opposed have attempted to practice it, in vain. Critical statements by these countries may be unpleasant for a moment –and the regime always rebukes them aggressively–, but words disappear if they're not followed by actions. What happened, or rather did not happen, after unpleasant statements by the European Parliament and the Belgian Foreign Minister only serves to comfort Kigali's boldness.

Internationally the regime is confident it doesn't need to fear much, while at the same time it believes that domestically it can keep the lid on the pot.¹²⁹ This includes maintaining control of two potential threats to its survival: intra-regime dissidence and wider popular resentment. Up to now, an excellent intelligence capacity, a good deal of elite rotation, and widespread repression have ensured this control. In light of the resilience of most Rwandans, these practices can ensure survival for a long time, but history in Rwanda and elsewhere shows that the time frame is not unlimited.

Antwerp, January 2022

¹²⁸ "RDF and RNP: A true internationalist, revolutionary movement", *The New Times*, 11 July 2021.

¹²⁹ An excellent survey of the contemporary functioning of the Rwandan state and its relations with society can be found in the dossier "Rwanda. L'État depuis le génocide", edited by Benjamin Chemouni in *Politique Africaine*, No. 160, 2020 published in early 2021.

UGANDA

Ivan Ashaba and Karolina Werner

1. INTRODUCTION

This chronicle revisits major political events in Uganda in 2021. Just as in the rest of the world, the COVID-19 pandemic continued to affect the country, through ongoing lockdowns and the longest school closures in the world. Civil society was deeply impacted when the government suspended a large number of NGOs and the biggest funder of NGOs in the country, the Democratic Governance Facility. The year was also significant in the increase of human rights abuses and kidnappings, primarily of opposition supporters. Kyagulanyi's opposition party seemed to run out of steam, as the party leader kept a low profile throughout the year. In a reshuffle that created what is now popularly known as a "cabinet of fishermen", President Yoweri Museveni dropped Edward Kiwanuka Ssekandi as his deputy and replaced him with Jessica Alupo. He also made a surprise appointment in his choice of prime minister, picking Robinah Nabbanja to replace seasoned politician and National Resistance Movement (NRM) party stalwart, Ruhakana Rugunda. Former army commander Jeje Odongo replaced long-serving Foreign Affairs Minister Sam Kutesa, and Rebecca Kadaga's bid for a third term as parliamentary speaker was rejected by the NRM, which fronted former deputy speaker Jacob Oulanyah, in a bitter race that threatened to split the party. In the army, President Museveni promoted his former bodyguard Wilson Mbadi to the rank of General and appointed him the new chief of defence forces while first son Muhoozi Kainerugaba was appointed the top commander of Uganda's infantry forces. Speculation is increasing that Kainerugaba might be positioning himself to be Museveni's successor.

2. EVERYDAY GOVERNANCE

Following the 2021 general elections, President Museveni reshuffled the cabinet and made some surprise appointments in a cabinet he referred to as that of so-called *fishermen*. Museveni used the biblical example of Jesus when he chose a group of hardworking but unremarkable seamen as his disciples. Museveni stated that he was taking "the path of Jesus Christ" and added that in choosing his ministers he wanted cohesion. "Jesus didn't recruit Pharisees, Sadducees or the Levites but he went for Simon Peter ... Of course he also had some intellectuals such as Luke who was a doctor. So when you look at my list, know that I am in the path of Jesus Christ".¹

¹ WASWA, S., "Museveni reveals on how he compiled cabinet full of fishermen",

Many Ugandans were taken by surprise. For example, Edward Kiwanuka Ssekandi was removed as vice president and replaced with Jessica Alupo. Ssekandi was parliamentary speaker between 2001 and 2011 before being appointed vice president. He was a curious figure because of his ill-fitting suits as well as his deliberate silence, which regularly made him the butt of jokes by Ugandans on social media. With every new month came the usual “monthly reminder” by one or another Ugandan that Ssekandi was “still the vice president of Uganda”. He was compared unfavourably to his predecessors such as Samson Kisekka, Specioza Wandira Kazibwe and Gilbert Bukenya, each of whom had a certain charisma. Politically, it seems Ssekandi’s bland temperament eventually proved a liability as Museveni’s support plummeted in Buganda, and finally he was criticised by politicians from his tribe in Masaka district who questioned his political value to the central Buganda region.² In the January 2021 elections, Ssekandi lost his parliamentary seat to the little-known Richard Ssebamala of the Democratic Party. There were media reports that the defeat left the vice president hospitalised, having served as a legislator for over twenty years.³ In total, twenty-four government ministers lost their parliamentary seats in the 2021 general elections in what became popularly known as the “People Power wave”. People Power is the slogan of the National Unity Platform (NUP) party, whose leader is Robert Kyagulanyi, or Bobi Wine, the pop star turned opposition politician. As reported in the last chronicle, the NUP swept most parliamentary seats in the central region.⁴ With the removal of Ssekandi, the vice president’s post, for years occupied by a Muganda, was given to someone from the eastern region. The new vice president, Alupo, is a retired army major who previously served as the Minister of Education and Sports.

Ruhakana Rugunda was removed as prime minister and replaced by Robinah Nabbanja. Described as the impressive bearded extrovert⁵, Rugunda is a respected figure in the ruling party and a historical member of Museveni’s guerrilla struggle. The description of the new prime minister, Nabbanja, as “an avowed Museveni loyalist but inexperienced cadre” elicited the most debate among Ugandans⁶, including many who questioned her potential to

ChimpReports, 10 June 2021.

² KAAYA, S.K., “Catholic lobby plots to oust VP Ssekandi”, *The Observer*, 15 January 2018.

³ “Voters speak on why they kicked out 24 ministers, VP”, *Daily Monitor*, 19 January 2021.

⁴ ASHABA, I., WERNER, K., “Uganda”, in: REYNTJENS, F. (Ed.), *Political Chronicles of the African Great Lakes Region 2020*, Antwerp, University Press Antwerp, 2021, pp. 87-114.

⁵ ASHABA, I., “Review of Pike, William, *Combatants: A memoir of the bush war and the press in Uganda*”, in: REYNTJENS, F. (Ed.), *Political Chronicles of the African Great Lakes Region 2019*, Antwerp, Antwerp University Press, 2020, pp. 122-126.

⁶ KATUSIIME, I., “Museveni new cabinet sparks ability questions”, *The Independent*, 14 June 2021.

lead government business in parliament.

Another remarkable change was in foreign affairs, where long-serving minister Sam Kutesa was removed and replaced by former army commander Jeje Odongo. In parliament, after 20 years as deputy speaker and then as speaker of parliament, Rebecca Kadaga was not backed by the ruling party. Kadaga was appointed first deputy prime minister and minister for East African Community affairs. The speakership race threatened to divide the ruling party as some members openly backed Kadaga and others favoured her former deputy Jacob Oulanyah. Stories of animosity as well as intrigue between Kadaga and Oulanyah often made news headlines, with Kadaga accusing her deputy of dodging official work.⁷ After several deliberations, the NRM's top decisive organ chose Oulanyah as the NRM's candidate for the speakership race.

As reported in last year's chronicle, the president again made changes in the security forces. Just like the latest reshuffles whose timing we questioned, there was a re-emerging theme of self-preservation in the recent army changes. The president appointed First Son Lt. Gen. Muhoozi Kainerugaba as commander of the land forces, elevating him from the position of commander of the Special Forces Command (SFC). In the past, commanders of the infantry troops (the largest in the army) have gone on to become the top army chiefs. Notable examples include Gen. Katumba Wamala and Gen. David Muhoozi.

As also reported last year, Muhoozi Kainerugaba's place in the army has consistently been a talking point amid the "Muhoozi Project", an apparent plan by Museveni to make his son succeed him as president of Uganda.⁸ Museveni has repeatedly denied such a scheme exists. The position of commander of SFC was handed over to Brig. Peter Chandia. Kainerugaba replaced Lt. Gen. Peter Elwelu who was appointed deputy CDF. Elwelu rose to prominence in 2016 when he commanded the army to attack the palace of Rwenzururu king Charles Wesley Mumbere following longstanding tensions between the government and the Rwenzururu kingdom, which is comprised of ethnic Bakonzo. The attack left scores dead and several people detained, including the king who was barred from accessing his kingdom's territory.⁹ Elwelu was also elected as one of the ten army representatives in parliament. Following his election, Elwelu said he did not regret the palace attack since the royal guards and others in the palace were criminals who deserved death. "Uganda is peaceful because of my actions and Kasese is very peaceful. They are doing very well. Do you hear any problems in Kasese again? All is quiet! All is

⁷ "Big stories that took us through 2021", *Saturday Vision*, 1 January 2021.

⁸ ASHABA, I., WERNER, K., "Uganda", *op. cit.*

⁹ HUMAN RIGHTS WATCH, "Uganda: No justice for 2016 Kasese massacre by security forces", 10 October 2018.

quiet because of my judgment”¹⁰, the general said at his inauguration as army legislator. His fast rise since the palace attack from commander of a military division in the Rwenzori sub-region to commander of the land forces and now deputy chief of defence forces shows he is protected and that he enjoys the confidence of the president.

Museveni removed Chief of Defence Forces Gen. David Muhoozi and in his place installed Wilson Mbadi, who also has enjoyed a spectacular rise in military ranks. Muhoozi was appointed minister of state for internal affairs.¹¹ Gen. Mbadi previously served as aide-de-camp to the president, commander of the 4th Infantry Division, joint chief of army staff and deputy chief of defence forces. The unassuming Mbadi is a graduate of the prestigious Royal Military Academy at Sandhurst, and his promotion was seen as heralding a new generation of army chiefs who did not participate in the bush war.¹² In other changes, Maj. Gen. Leopold Kyanda, who had been the chief of staff of the land forces, was appointed the new joint chief of staff. Brig. Bob Ogik was made chief of staff of the land forces and Brig. Daniel Kakono commander of Field Artillery Division. Finally, the president appointed Maj. Gen. Don Nabasa as the new commander of the Military Police. Nabasa was a contingent commander in Somalia under the African Union Mission to Somalia (AMISOM). Previously, Nabasa served as deputy commander of the Special Forces Command, an elite force that is in charge of the president’s security detail and which is better equipped and facilitated to guard the country’s vital installations.¹³

Towards the end of 2021, President Museveni made some changes in the diplomatic service, with some appointments worth noting. Over the years, one growing trend relating to the appointments of ambassadors has been the continued side-lining of career diplomats and the appointment of politicians seen as political losers. But because these politicians represent key constituencies, or are unquestionably loyal allies, Museveni is compelled to keep them employed. Often they end up abroad as diplomats. In the latest ambassadorial changes, two career diplomats –Mull Katende, who was stationed in Washington, and Richard Kabonero, who was based in Dar es Salaam– were both dropped and replaced by Robbie Kakonge and Col. Fred Mwesigye. In rare cases, some career diplomats have publicly expressed

¹⁰ NTV UGANDA, “Rwenzururu kingdom reacts to Lt. Gen. Elwelu’s comments on the 2016 Kasese clashes”, 19 May 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=mCwxZMCfOE0>.

¹¹ STATE HOUSE OF UGANDA, “New Cabinet 2021” <https://statehouse.go.ug/sites/default/files/files/presidential-statements/new-cabinet-2021.pdf>.

¹² “Museveni appoints Mbadi new CDF, first son commander of Land Forces”, *The Observer*, 4 June 2021.

¹³ ASHABA, I., WERNER, K., “Uganda”, *op. cit.*

displeasure over the appointment of political failures into the foreign service.¹⁴ Using the foreign service as a dumping place for political failures relegates career diplomats to being deputy heads of mission and many times breeds hostility within embassies.¹⁵ Although the law gives the president power to appoint and remove ambassadors and envoys, critics point out that the arrival of political appointees suffocates the career growth of younger foreign service officers.¹⁶

Indeed, some of the new political appointees to Uganda's embassies are serving or retired army officers as well as politicians who lost parliamentary seats in the past and in the January 2021 general elections. Notably, Nusura Tiperu was appointed as Uganda's ambassador to Ankara. Tiperu campaigned on the NRM ticket in the Arua Municipality parliamentary by-election and lost to Kassiano Wadri.¹⁷ Former Dokolo North legislator Paul Amoru was sent to South Africa, replacing former minister Barbara Nekesa Oundo. In addition to problems caused by political appointments, Uganda's foreign service generally faces many challenges, including funding and the poor state of buildings housing some of Uganda's missions abroad.

3. THE OPPOSITION AFTER ELECTIONS

As discussed in the 2020 Chronicle, following the violent and disputed elections on 21 January 2021, Uganda remained in an internet blackout for several days with Robert Kyagulanyi under house arrest.¹⁸ The opposition leader filed a case with the Supreme Court challenging the election results but later withdrew it, arguing that the court was biased towards Museveni. Following this, the country appeared to return to business as usual, despite ongoing abductions, violations of human rights, and the repression of civil society.¹⁹

The West (specifically the US) seemed to briefly pay attention to the country during and directly after the disputed and violent elections, engaging in scare tactics that suggested limits on funding, but stopped short of anything beyond visa-restricting sanctions on specific officials.²⁰ A State

¹⁴ KATUSIIME, I., "Concern grows over appointment of political failures", *The Independent*, 10 May 2016.

¹⁵ "Government should re-think how it chooses envoys", *Daily Monitor*, 5 March 2017.

¹⁶ BUTAGIRA, T., "Newly-appointed ambassadors stranded in Kampala", *Daily Monitor*, 27 June 2013.

¹⁷ KAZIBWE, K., "Court orders for arrest of NRM's Nusura Tiperu", *Nile Post*, 6 December 2019.

¹⁸ ASHABA, I., WERNER, K., "Uganda", *op. cit.*

¹⁹ MARTINIELLO, G., WIEGRATZ, J. and GRECO, E., "Another Neoliberal Spring", *Africa Is a Country*, 28 May 2021.

²⁰ DAHIR, A. L., "The West's Patience with Uganda Strongman Wanes After a Bloody Election", *The New York Times*, 30 January 2021.

Department representative is quoted on this: The “conduct of the Ugandan authorities during those elections ... is one factor that will be considered as we make determinations on future U.S. assistance”²¹ In response, the Ugandan government hired a public relations firm to improve its image in the US.²² Meanwhile, funding to Uganda’s government, primarily in the form of COVID relief, has continued.

Through 2021 Kyagulanyi has kept a relatively low profile. In March he was briefly detained as he took part in a demonstration in Kampala against the detention of his supporters.²³ He remained vocal through his music, producing a new song entitled “Ogenda” (translated from Luganda as “You will fall”) in which he cites atrocities committed by the Museveni regime and calls for accountability. Toward the end of the year, Kyagulanyi was once again placed under house arrest ahead of a rally for an opposition candidate for District Chairperson (LCV) in a by-election in the Kayunga district.²⁴ There were allegations of excessive use of force by security forces, along with intimidation of voters. Security checkpoints were erected around the district to limit the number of NUP supporters and to stop Kyagulanyi from attending.²⁵ The NUP candidate in Kayunga, Harriet Nakwedde, also saw her campaign rallies cancelled, which led to protests by her supporters. According to a police spokesperson, 100 people were arrested. While the NRM candidate, Andrew Muwonge, was declared the winner, Nakwedde contested the outcome.²⁶ In response, Museveni declared the election fair and denied any NRM involvement in the possible rigging.

The performance of NUP MPs in parliament has also been criticized. The MPs have gone from confrontational and radical in supporting the People Power movement, to cautious and quiet. There are accusations of the MPs enjoying their newfound financial success and benefits, and thus avoiding confrontation, particularly as they are aware that the NRM has the majority and they are unlikely to implement their legislative plans. One exception has

²¹ Idem.

²² URN, “Uganda Now Hires Foreign PR Firm to Improve Its Image in US”, *The Observer*, 9 May 2021.

²³ “Uganda’s Opposition Leader Bobi Wine Arrested during Protest”, *Al Jazeera*, 15 March 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/3/15/ugandas-opposition-leader-bobi-wine-arrested-during-protest>.

²⁴ “Uganda Opposition Leader ‘under House Arrest’”, *France24*, 14 December 2021. <https://www.france24.com/en/live-news/20211214-uganda-opposition-leader-under-house-arrest>.

²⁵ KIMBOWA, I., “Kayunga By-Election: Police Impound NUP Candidate’s Sound Truck”, *URN*, 14 December 2021. <https://ugandaradionetwork.net/story/kayunga-by-election-police-impound-nup-candidates-sound-truck>.

²⁶ KIRYA, J., “NUP to Challenge Kayunga By-Election Results”, *NTV*, 21 December 2021. <https://www.ntv.co.ug/ug/news/national/nup-to-challenge-kayunga-by-election-results-3659382>.

been the NUP legislator Francis Zaake.²⁷ It can also be argued that NUP as the biggest opposition political party is yet to assert its dominance and prove to the electorate that it has a different strategy. A big test for the NUP came through the motion to remove Zaake as parliamentary commissioner on grounds of misconduct.²⁸ This followed social media statements made by Zaake that were seen as disparaging the deputy speaker of parliament. The fact that the motion to remove Zaake was moved by an opposition leaning legislator Martin Ojara Mapenduzi and that many opposition legislators did not vote to ‘save’ Zaake also demonstrates the challenges ahead for the NUP.

In addition, opposition MPs Allan Ssewanyana and Muhammad Ssegirinya were abducted by security operatives over alleged criminal activities.²⁹ Both MPs were re-arrested minutes after their release and accused of treason and murder for allegedly planning a wave of machete killings in Masaka.³⁰ Both denied the charges. The atmosphere within the parliament has remained tense as opposition MPs announced a boycott of plenary sittings until the illegal detention of the two MPs is addressed.³¹

Unity among the opposition remains an issue, with Kizza Besigye, the former opposition leader, launching a new pressure group called the Front for Transition in October. Kyagulanyi’s NUP declined the invitation to attend. NUP has also refused to join the Interparty Organisation for Dialogue (IPOD). Opposition unity has proved elusive throughout Uganda’s history under Museveni. However, Besigye has managed to remain on the frontlines over time. Some observers say Kyagulanyi has not stood the test of time, as he recedes from the limelight following the failed 2021 election.³²

²⁷ KIYONGA, D., “Zaake: Last Man Standing in NUP’s Confrontational Politics Corner”, *Daily Monitor*, 20 March 2022.

²⁸ PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF UGANDA, Hon Zaake loses Parliamentary Commission seat, 10 March 2022; KAZIBWE, K., “Zaake removed as Parliamentary Commissioner, ordered to apologise to Deputy Speaker Among”, *Nile Post*, 11 March 2022; BWIRE, J., “155 MPs vote to remove Zaake from Parliament Commission”, *Daily Monitor*, 10 March 2022.

²⁹ OKOTH, C., “Don’t Favour or Please Anyone - Owiny-Dollo”, *New Vision*, 29 September 2021; WESAKA, A., “Over 1,000 Cases Await New Human Rights Commission”, *Daily Monitor*, 30 September 2021.

³⁰ ATHUMANI, H., “Uganda Opposition Lawmakers Re-Arrested After Bail, Face Treason Charges”, *VOA*, 28 September 2021, <https://www.voanews.com/a/uganda-opposition-lawmakers-re-arrested-after-bail-face-treason-charges-/6248826.html>; “Uganda Opposition MPs Accused in Machete Killings of Elderly”, *VOA*, 7 September 2021. https://www.voanews.com/a/africa_uganda-opposition-mps-accused-machete-killings-elderly/6219358.html.

³¹ “Opposition Threatens to Boycott Parliament,” *The Observer*, 29 September 2021. <https://www.observer.ug/news/headlines/71364-opposition-threatens-to-boycott-parliament>.

³² BLANSHE, M., “Uganda: Besigye’s Return to Frontline Raises Suspicion within Bobi Wine Camp”, *The Africa Report*, 27 October 2021. <https://www.theafricareport.com/139209/uganda-besigyees-return-to-frontline-raises-suspicion-within-bobi-wine-camp/>.

4. SHRINKING CIVIC SPACE

Concern has been rising around the shrinking civic space in Uganda. Following the freezing of assets of various non-governmental organizations (NGOs) in 2020 under charges of financing terrorism³³, in February 2021 the government suspended the Democratic Governance Facility (DGF). The DGF, according to President Museveni, has been allowed to operate unilaterally, without involvement of the cabinet and thus no governmental oversight. The president argued that the Facility funded activities and organizations meant to subvert the government under the guise of improving governance. DGF is the biggest funder of NGOs in Uganda and the closure has affected hundreds of organizations along with some projects run by government agencies.³⁴ Civil society leaders issued a statement in response arguing that the DGF was negotiated by the government and the European donors and received governmental support. Furthermore, its funding for NGOs is subject to rigorous financial scrutiny and compliance standards. Finally, they argued that in suspending the DGF the president was attempting to divert attention away from the contested election and related human rights abuses and killings.³⁵

This government action is not entirely surprising. Since the mid-1990s various governments receiving foreign aid have moved to institute laws restricting the ability of NGOs directly accessing and using foreign aid on their territories. Government backlash against foreign funding to NGOs such as most recently seen in Uganda following the January elections, is not unusual. This is also in line with Museveni's accusations of foreign support for opposition leader Kyagulanyi.³⁶ Governments already on weak footing fear the spillover effects of an emboldened civil society.³⁷ NGOs attract attention to human rights abuses, corruption, and electoral manipulation. Many have significant influence over international audiences, and their criticisms of government can empower rival politicians. Following elections, governments often solidify their control by placing further restrictions on NGOs.³⁸

Uganda has increasingly restricted civil society. A 1989 law was amended in 2006 (incidentally another election year) to include state security agency representatives on the NGO Board, which was empowered to refuse registration to any organization. The amended law was replaced with the Non-

³³ ASHABA, I., WERNER, K., "Uganda", *op. cit.*

³⁴ KAZIBWE, K., "Government Writes to Officially Confirm Suspension of DGF Activities in Uganda", *Nile Post*, 24 February 2021.

³⁵ Statement by Ugandan Civil Society Leaders on the Suspension of the Democratic Governance Facility (DGF) and the Post-Election Environment, 5 February 2021.

³⁶ ASHABA, I., WERNER, K., "Uganda", *op. cit.*

³⁷ DUPUY, K., RON, J., PRAKASH, A., "Hands Off My Regime! Governments' Restrictions on Foreign Aid to Non-Governmental Organizations in Poor and Middle-Income Countries", *World Development*, vol. 84, 2016, pp. 299–311.

³⁸ *Idem.*

Governmental Organisations Act, 2016 which gives “wide and discretionary powers” to the NGO Bureau, including the ability to refuse registration, revoke permits, and blacklist NGOs. State security officials are members of NGO monitoring committees at various levels, and registration is not only complex and dependent on various recommendation letters but also has to be renewed every five years. Furthermore, NGOs are expected to be non-partisan and are not allowed to do anything that might be construed as going against the interests of Uganda. Finally, the NGO Bureau has broad inspection and disciplinary powers.³⁹

The government used these powers again in August 2021 to suspend the operation of 54 NGOs for non-compliance with regulations. The list of suspended NGOs includes organizations such as Chapter Four Uganda, a civil liberties watchdog run by human rights lawyer Nicholas Opiyo.⁴⁰ This resulted in another outcry from civil society, including from local and international organizations that released statements calling for an end to repression of civil society in Uganda and the reinstatement of the suspended organizations.⁴¹ The fear that things are only going to get worse seems justified.⁴² Activists associated with the Woman Human Rights Defenders Network-Uganda have reported that they are continuously intimidated, assaulted, and harassed. Their offices, like those of other organizations, are broken into, with little to no follow-up by authorities.⁴³ This lack of police follow-up appears to be a common theme in other areas as well, such as the broader human rights violations that happened across Uganda in 2021.

5. HUMAN RIGHTS VIOLATIONS

As noted in last year’s Chronicle, the January 2021 election was marred by violence and was hotly contested following voting day.⁴⁴ The November 2020 protest killings of 54 people by Ugandan security forces remain unresolved. Promises of government compensating victims have not materialized. No findings were published from the police investigations that were launched in

³⁹ KELLY, L., “Legislation on Non-Governmental Organisations (NGOs) in Tanzania, Kenya, Uganda, Ethiopia, Rwanda and England and Wales”, *K4D Helpdesk Report*, 2019.

⁴⁰ BIRYABAREMA, E., “Uganda Suspends Work of 54 NGOs, Increasing Pressure on Charities”, *Reuters*, 20 August 2021.

⁴¹ CIVICUS, Joint Statement on Uganda’s NGO Bureau Suspension of 54 NGOs in the Country, 27 August 2021 <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/08/AFR5946522021ENGLISH.pdf>, <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/media-releases/open-letters/5254-uganda-end-repression-of-civil-society>

⁴² BLANSHE, M., “Uganda: ‘It Will Only Get Worse’, NGOs Fear as Government Crackdown Continues”, *The Africa Report*, 8 September 2021.

⁴³ TUMWINE, S., “Women Rights Defenders Seek Government Protection”, *New Vision*, 29 November 2021.

⁴⁴ ASHABA, I., WERNER, K., “Uganda”, *op. cit.*

the aftermath.⁴⁵ Furthermore, the concerning trend of human rights abuses and violations leading up to election day continued throughout 2021, as the Museveni government reasserted control and quelled opposition.

The most concerning have been ongoing kidnappings by armed men in minivans known as “drones” because of their speed.⁴⁶ The kidnappings began prior to election day and have primarily been abductions of young men, often associated with the opposition, although there have been many that have very distant or potentially no connection to the opposition. The kidnappings instilled fear and uncertainty in the population, particularly in and around Kampala where they were more prominent. Kyagulanyi likened these to an Idi Amin-era operation of similar abductions called *panda gari*, a Kiswahili phrase that means “get into the car”.⁴⁷ While these kinds of disappearances have happened since, they have been less common. This new wave appears to be much larger and different than anything under the NRM government before.⁴⁸ At the beginning of February, a parliamentary committee on human rights released a report stating that security forces had detained and tortured people in unofficial detention facilities (so-called safe houses).⁴⁹ Following this, in a televised address to the nation in February, Museveni denied responsibility for the kidnappings, stating that under the NRM such events could not take place as all police and security forces are trained not to violate human rights. The president noted, however, that security forces had picked up terrorists and lawbreakers who had intimidated NRM supporters, destroyed property, and disrupted voting. Accordingly, across the country 242 people were arrested by the Chieftaincy of Military Intelligence (CMI) and 76 by unit commandos brought home from Somalia. Of these, the president stated, some had already been released.⁵⁰

Those abductees who reappear are often seen in military courts. Legally, trials of civilians by military courts have been prohibited by Uganda’s Constitutional Court, which ruled that these trials are unconstitutional. Yet they continue, seemingly unabated. The army has relied on the Uganda

⁴⁵ NYEKO, O., “One Year Later, No Justice for Victims of Uganda’s Lethal Clampdown”, *Human Rights Watch*, 18 November 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/11/18/one-year-later-no-justice-victims-ugandas-lethal-clampdown#>.

⁴⁶ Unmarked vans driven by security forces – often Toyota Hiace – are colloquially known as “drones” in Uganda.

⁴⁷ @HEBobiwine, *Twitter*, 31 January 2021, <https://twitter.com/hebobiwine/status/1355976889676877825>.

⁴⁸ TAYLOR, L., “They Came in Plainclothes with Guns: ‘Abducted’ by Uganda’s Army”, *Al Jazeera*, 3 March 2021.

⁴⁹ HUMAN RIGHTS WATCH, “Uganda: End Enforced Disappearances of Opponents”, News Release, 11 March 2021. <https://www.hrw.org/news/2021/03/11/uganda-end-enforced-disappearances-opponents>.

⁵⁰ URN, “Ignore Kidnap Talk, People Can’t Disappear under NRM - Museveni”, *The Observer*, 14 February 2021.

People's Defence Forces Act of 2005, which allows such trials in cases where civilians are found in unlawful possession of "equipment ordinarily being the monopoly of the Defence Forces". This includes the NUP signature red beret, which was designated an item of military clothing by the government in 2019.⁵¹

The numbers of the missing continued to be disputed, with new information emerging variably from the government or the opposition. On March 4th, Internal Affairs Minister Jeje Odongo stated before parliament that 177 people were in military detention since November 2020, allegedly for participation in riots, possession of military equipment, and planning post-election violence. In what appeared to be an indirect response, on March 5th Kyagulanyi stated that 423 NUP supporters were abducted and still missing. The president once again addressed the issue on March 8th saying that 50 people were being held for treasonable acts.⁵² In April Odongo told parliament that 1,304 people had been arrested.⁵³ A few months later, in August, President Museveni, in what appeared to be a turnaround from earlier messages about well-trained security forces respecting human rights, warned security forces against torturing and beating suspects and demonstrators, accusing them of laziness. He also distanced the NRM from these accusations, saying that the party does not believe in revenge or assassinations, and stressed that no suspects should be detained beyond the lawful 48 hours.⁵⁴

At the same time, following a disagreement between Chief Justice Alphonse Owiny-Dollo and the president on the granting of bail to the detained opposition MPs discussed above, the government took steps to reform or amend the Constitution and the Police Act. It focused on scrapping bail for suspected capital offenders until after 180 days or trial commencement, and on extending the 48-hour release on bond rule to 48 business hours. This proposal aligns with previous arguments made by the president about arrested individuals walking freely, provoking victims and leading to rising mob justice, recidivism, and impunity.⁵⁵ As an indeterminate number of people appear to be held by security forces in secret locations well past the 48 hours theoretically

⁵¹ ASHABA, I., WERNER, K., "Uganda", in: REYNTJENS, F. (Ed.), *Political Chronicles of the African Great Lakes Region 2019*, Antwerp, University Press Antwerp, 2020, pp. 83-104; TAYLOR, L., *op. cit.*

⁵² HUMAN RIGHTS WATCH, "Uganda: End Enforced Disappearances of Opponents", 11 March 2021. <https://www.hrw.org/news/2021/03/11/uganda-end-enforced-disappearances-opponents>.

⁵³ TAYLOR, L., WANDERA, D., "Mass Abductions in Uganda: What We Know and Don't Know", *African Arguments*, 25 May 2021, <https://africanarguments.org/2021/05/mass-abductions-in-uganda-what-we-know-and-dont-know/>.

⁵⁴ URN, "Museveni Warns Security against Torturing, Beating Suspects," *The Observer*, 15 August 2021.

⁵⁵ WESAKA, A., OLUKA, E., "Cabinet Memo on Bail Reforms Leaks", *Daily Monitor*, 12 October 2021; ATHUMANI, H., *op. cit.*

guaranteed by the law, the issue of reforming how bail is handled seems to be a conveniently timed intervention which would further limit any opposition or (the already limited) legal recourse to the ongoing human rights violations currently taking place. Much like other legal changes that have been pushed through by the government (age limit on presidential candidates for example), this is meant to bolster and enhance the powers of the authoritarian regime. It follows an eerie playbook of removing and creating new legislation to appear to uphold the “rule of law” thereby pre-empting possible interventions.

In addition to these random disappearances, targeted repression against government critics also continued. After being released last year, outspoken feminist and critic Stella Nyanzi fled Uganda, seeking asylum in Kenya.⁵⁶ Award-winning satirical writer and government critic, Kakwenza Rukirabashaija, was once again arrested on 28 December.⁵⁷ No official charges were filed against him, although offensive communication was cited, with the likely reason for the arrest being a Twitter exchange between Rukirabashaija and the president’s son, Lt. General Muhoozi Kainerugaba.⁵⁸ Rukirabashaija was awarded the 2021 International Writer of Courage prize as part of the PEN Pinter Prize.⁵⁹

Among the good news, in September Uganda dropped charges of money laundering against human rights activist and lawyer Nicholas Opiyo, who had been engaged in a prolonged court battle since his arrest (and subsequent release on bail) last year.⁶⁰ Opiyo also received the 2021 Human Rights Tulip awarded annually by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. The prize comes with a €100,000 award.⁶¹ However, in October 2021 Opiyo announced on Twitter that he had left Uganda for the USA where he will spend a year as a Fellow at the Carr Centre for Human Rights Policy in the Kennedy School of Government, Harvard University.⁶²

⁵⁶ ASHABA, I., WERNER, K., “Uganda” 2021, *op. cit.*; PERALTA, E., “Activist Stella Nyanzi Flees Uganda To Live In Exile In Kenya”, *NPR*, 24 February 2021. <https://www.npr.org/2021/02/24/970846447/activist-stella-nyanzi-flees-uganda-to-live-in-exile-in-kenya>.

⁵⁷ ASHABA, I., WERNER, K., “Uganda”, *op. cit.*; MUHINDO, S., “Lawyer Displays Kakwenza’s Blood-Stained Clothes”, *The Observer*, 5 January 2022.

⁵⁸ ATHUMANI, H., “Ugandan Writers, Poets Decry Re-Arrest of Award-Winning Author”, *VOA News*, 30 December 2021.

⁵⁹ FLOOD, A., “Kakwenza Rukirabashaija Named This Year’s International Writer of Courage”, *The Guardian*, 11 October 2021.

⁶⁰ LAWYERS FOR LAWYERS, “Uganda Drops Money Laundering Charges against Nicholas Opiyo”, *Lawyers for Lawyers News*, 15 September 2021. <https://lawyersforlawyers.org/en/uganda-drops-money-laundering-charges-against-nicholas-opiyo/>.

⁶¹ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, “Ugandan Human Rights Lawyer Nicholas Opiyo Awarded Human Rights Tulip 2021”, *Government of the Netherlands Weblogs*, 6 December 2021. <https://www.government.nl/latest/weblogs/behind-the-scenes-of-the-human-rights-tulip/2021/ugandan-human-rights-lawyer-nicholas-opiyo-awarded-human-rights-tulip-2021>.

⁶² OPIYO, N., Twitter, 2:40pm, 4 Oct 2021.

Given the increase in human rights violations across the country, the Uganda Human Rights Commission (UHRC) has been in the spotlight. The Commission is tasked with investigating complaints of human rights violations but had not been fully functional since the death of former chairperson Med Kaggwa in November 2019. New Commission members and chairperson, Mariam Wangadya, were sworn in in September 2021.⁶³ Unfortunately, not only is the UHRC severely restricted in what it can do given the tenuous political situation in the country, but with thousands of cases awaiting it, the Commission lacks the funds and staff necessary to carry out its work, particularly following the suspension of the DGF, its largest donor.⁶⁴ The Commission walks a fine line between its mandate to investigate human rights violations and the pressures it faces from the state. Since 2006, the Commission (particularly Commissioner Wangadya who was on the UHRC at the time) appears to have taken a more careful approach toward complaints put forward, classifying particularly cases related to loss of life at the hands of, or occupation of land by, government actors, as outside its jurisdiction.⁶⁵

The spike in human rights violations has not gone unnoticed internationally, with the European Parliament passing a resolution and calling for sanctions on individuals and organizations deemed responsible for these violations. However, these threats and sanctions focused on visa restrictions, similar to those made by the US Secretary of State early in 2021, do little to deter the government or hold it accountable.⁶⁶ Given the ongoing financial support Uganda receives (including large IMF funding in late 2021), there appears to be little incentive for the Museveni regime to change its behaviour.

6. SECURITY ISSUES

Security issues dominated local news, from the mysterious Masaka killings to the attempted assassination of Gen. Katumba Wamala, the works and transport minister who previously served as chief of defence forces. Machete hitmen terrorised the greater Masaka region targeting mostly the elderly.⁶⁷ Two lawmakers, Muhammad Ssegirinya of Kawempe North and Allan Ssewanyana of Makindye West, were linked to some of these attacks

⁶³ OKOTH, C., *op. cit.*; WESAKA, K., *op. cit.*

⁶⁴ ISSA, H., “Human Rights Commission in Financial Crisis”, URN, 27 July 2021. <https://ugandaradionetwork.net/story/human-rights-commission-in-financial-crisis>.

⁶⁵ ONORIA, H., “Jurisdiction Ratione Materiae of the Uganda Human Rights Commission: Making Sense of the Ambiguity in the Jurisprudence”, *African Human Rights Law Journal*, vol. 10, no. 1, 2010, pp. 53–77.

⁶⁶ TITECA, K., MWINE-MUGAJU, E., “The Cynical Realpolitik of the War on Terror: Uganda 2021 Edition”, *African Arguments*, 29 November 2021. https://africanarguments.org/2021/11/the-cynical-realpolitik-of-the-war-on-terror-uganda-2021-edition/?_cf_chl_f_tk=3qbEKecJ2gp2.wmfgg9MEe3_3296Li.kus5cB1Nnz48-1642191038-0-gaNycGzNDaU.

⁶⁷ “Uganda opposition MPs accused in machete killings of elderly”, *VOA*, 7 September 2021.

and charged with murder.⁶⁸ They vehemently denied the charges.

A wave of bombings in Kampala reignited the debate on the alleged profiling of Muslims after acts of terror. Names published by the president on Twitter following the blasts, as well as his seemingly insensitive comments, raised anxiety and fear among the Muslim community. In reference to suspect Obaida Bin Bukenya, wanted by security agencies for coordinating the attacks, the president wondered how a member of Buganda's Ngabi clan had become an Arab, concluding that it was ideological and sheer sickness. In recent high-profile murder cases including those of senior police officer Andrew Felix Kaweesi and prosecutor Joan Kagezi⁶⁹, one consistent pattern is that most of the suspects are Muslims.⁷⁰ In a country with a big case backlog and a limited number of judges, the detentions of suspects can drag on for years as state prosecutors claim they are still investigating. A UN rights expert has recently noted how anti-Muslim hatred has reached epidemic proportions and called for action by states.⁷¹ Stereotypes around Muslims, Islam and identifying features such as names, skin colour or clothing are reinforced by mainstream media, powerful politicians, popular culture influencers and in academic discourse.⁷² This increasingly appears to be the case in Uganda.

Following the attack on Gen. Wamala, the phrase "put out of action" was repeatedly used by deputy police chief Maj. Gen. Paul Lokech, while reporting on the actions of security forces in killing suspected terrorists following the blasts, and inevitably this reignited concern about human rights violations.⁷³ The day after the president tweeted that "terrorists invited us and we are coming for them", four suspected ADF rebels were killed in the border district of Ntoroko.⁷⁴ A Muslim cleric named Abas Kirevu was executed at his home outside Kampala. Police issued a wanted person notice for another cleric, Suleiman Nsubuga, who was accused of terrorist training, radicalizing recruits and providing materials used to manufacture improvised explosive devices.⁷⁵ The president characteristically called Nsubuga a pig, a favourite

⁶⁸ MUKASA, S.R., "Why state slapped murder on Ssegirinya, Ssewanyana", *The Observer*, 15 September 2021.

⁶⁹ "Uganda jails Muslim leader Sheikh Kamoga over terror", *Aljazeera*, 25 August 2017.

⁷⁰ KAZIBWE, K., "JEEMA Accuses Government of Targeting Muslims After Usafi Mosque Raid", *Nile Post*, 3 May 2018.

⁷¹ UNITED NATIONS, "Anti-Muslim hatred has reached 'epidemic proportions', says UN rights expert, urging action by States", 4 March 2021. <https://news.un.org/en/story/2021/03/1086452>.

⁷² *Idem*.

⁷³ Although we discuss human rights in detail in the previous section, it is worth mentioning here given the extrajudicial nature of killing suspected bomb plotters following the Kampala blasts.

⁷⁴ "Four suspected ADF rebels killed in Ntoroko", *The Independent*, 18 November 2021.

⁷⁵ ATUHAIRE, P., "Uganda's Kampala bombings: Muslim cleric accused of Jihadist links shot dead", *BBC*, 18 November 2021.

term he uses for murderers.⁷⁶

In his address to the nation on security matters and the Covid-19 pandemic, the president again warned all attackers to surrender or be killed: “My advice to all of them, those still hiding here, in Kenya, Tanzania, Mozambique, Congo or South Africa (is) to surrender and save themselves. Of course, they will be prosecuted but if they do not come out, they will all die”. Similar messages were reiterated during the president’s end of year national address, in which he referred to bombers as victims of religious brainwashing and stooges who face defeat.

The Kampala bombings by members of the Allied Democratic Forces (ADF) also made headlines in 2021. The ADF is seen as the Islamic State (IS) group operating in Central Africa having pledged alliance to IS in 2019 even though the links remain a subject of contestation.⁷⁷ Following the attack in Komamboga, a suburb on the outskirts of Kampala, the IS group claimed responsibility, saying some of its members had detonated an explosive device.⁷⁸ Talk of ADF connections to bigger terrorist groups is not a new phenomenon. In the past, the Ugandan military argued that Somalia’s Al-Shabaab group trained ADF in using explosive devices.⁷⁹ Links have also been made with the Al-Qaeda, with other sources linking the ADF to Hezbollah and Boko Haram.⁸⁰ Some analysts, however, argue that ADF is blamed for many atrocities it may not be fully responsible for. Little knowledge about ADF enables political players to hatch all sorts of narratives to suit their political aims.⁸¹ Retreating to Congo after “defeat” by the Ugandan military in the early 2000s forced ADF leaders to focus on survival. This made the group highly secretive, cut off from the outside world and “made their image susceptible to manipulation by outsiders for diverse purposes”.⁸²

7. OPERATION SHUJA: UGANDA-CONGO ARMY OFFENSIVE ON ADF

⁷⁶ “The real pigs are people like Nsubuga, the so-called Sheikh that confused young people at Lweza. If blowing oneself up will send one to Jaanaa, let him blow himself up as an example instead of manipulating young children”. Tweet by Yoweri Museveni, 16 November 2021. <https://twitter.com/KagutaMuseveni/status/1460695543601111048>.

⁷⁷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “The Kampala attacks and their regional implications”, 19 November 2021. <https://www.crisisgroup.org/africa/great-lakes/uganda/kampala-attacks-and-their-regional-implications>.

⁷⁸ “IS claims responsibility for bomb attack in Uganda”, *Reuters*, 25 October 2021.

⁷⁹ THE NEW HUMANITARIAN, “DRC-based Ugandan rebel group ‘recruiting, training’”, 11 July 2013. <https://www.thenewhumanitarian.org/fr/node/253723>.

⁸⁰ FAHEY, D., “Congo’s ‘Mr. X’: The Man who Fooled the UN”, *World Policy Journal*, Vol. 33, no. 2, 2016, pp. 91-100.

⁸¹ TITECA, K., “Jihadis in Congo? Probably not”, *The Washington Post*, 27 September 2016.

⁸² TITECA, K., FAHEY, D., “The many faces of a rebel group: the Allied Democratic Forces in the Democratic Republic of Congo”, *International Affairs*, Vol. 92, no. 5, 2016, pp. 1189-1206.

Following the bombings, regional governments expressed solidarity with Kampala. The president in his address noted that ADF is thriving in parts of Congo with no state presence, making money through looting, havoc, impunity and will probably keep perpetrating attacks. He added that Uganda was discussing with the Congolese government about pursuing the ADF. “We are discussing with the Congo government; we shall get them. And the presidents contacted me from all parts of Africa and I was telling them the situation and we are really going to solve this problem of ADF. We defeated ADF when we did not have the capacity we have right now. We have now much more capacity and we are adding to the capacity”, he said. Weeks later, the Ugandan military and the Congolese army launched an operation that began with artillery fire launched from Uganda. The Memorandum of Understanding between Uganda and Congo required that the operation be reviewed after two months.⁸³

In the first phase of Operation Shuja, joint bombardments targeted Kambi Ya Yua, Tondoli, Belu I and Belu II ADF camps in eastern Congo. Kambi Ya Yua was the main the base for ADF and Islamic State in Central Africa.⁸⁴ The Ugandan military asserted that the camp was used for military training and activities related to Islamic radicalisation, according to evidence recovered from the base.⁸⁵ Uganda’s top commander of the operation, Maj. Gen. Kayanja Muhanga noted that although the capture of Kambi Ya Yua marked the end of the first phase of Operation Shuja, troops from Uganda and Congo were challenged by the tough jungle terrain and difficulties with communication and logistics. President Museveni in his end of year national address noted that apart from two soldiers who died of self-inflicted or accidental self-injury, his army had not lost a single soldier to enemy fire. Museveni vowed to pursue ADF up to Kisangani if the Congolese government allowed it. “If the Congolese Government allows us, we shall hit them even if they go up to Kisangani or Buta or beyond. Their only choice is to surrender so that the people of Congo and Uganda have peace”.⁸⁶

In a strange twist to the offensive against the ADF, the Ugandan and Congolese armies released a joint communique at the start of 2022 announcing that they had intercepted a commercial truck belonging to a prominent businessman at Butembo carrying military stores similar to Ugandan army fatigues. Armed groups were ostensibly planning to use uniforms of the two forces to raid villages with the intention of discrediting

⁸³ BARIGABA, J., “Uganda army says it has captured six ADF camps”, *The East Africa*, 7 January 2022.

⁸⁴ Idem; LUMU, D., “ADF Battle: UPDF sends more commanders to DRC”, *New Vision*, 5 January 2022.

⁸⁵ “UPDF launches operation Shujaa Phase Two”, *New Vision*, 1 January 2022.

⁸⁶ LUMU, D., “We shall pursue ADF to Kisangani, says Museveni”, *Sunday Vision*, 2 January 2022.

Operation Shuja.⁸⁷ “The FARDC and the UPDF wish to alert the public that they have critical information about the existence, in the region in which they lead military operations, of an armed group harbouring sinister clandestine plans deliberately intended to sabotage the joint military action against the ADF active in the East of DRC and discredit operation Shujaa”. According to the communique, the motive was to promote hostility towards Congolese and Ugandan troops among civilians, create panic among the population, and wreak havoc, including massacres, that would make it seem like the Ugandan troops had turned on civilians.

An undercurrent of this apparent détente between Uganda and Congo has been its geopolitical implications for Rwanda, which in 2019 closed its land border with Uganda. The dispute stemmed from allegations that Uganda’s government was backing rebels opposed to President Paul Kagame, and Uganda accused Rwanda of compromising its internal security. While relations between Rwanda and Congo under President Felix Tshisekedi have been warm, relations between Uganda and Rwanda remained hostile throughout 2021. Despite Museveni’s entreaties to Kagame, a complete and total breakthrough remained elusive. While Kagame has not commented publicly on Operation Shuja, it can be speculated that he may not be enthusiastic about it. Rwanda has long sought to create a sort of buffer zone along its Congo border, most recently with its support for the rebel group known as M23.⁸⁸ Any protracted efforts to flush out armed groups from eastern Congo could create a problem for Rwanda, especially if Uganda is militarily involved in the Kivus. Indeed, according to some military sources in Kampala, there had been widespread fears of Rwandan sabotage or even a counter-operation that might have complicated matters for Uganda.⁸⁹ That had not materialised at the time of writing this chronicle, and there were even signs that Uganda and Rwanda were working to put the dispute behind them.

8. THE EFFECTS OF THE PANDEMIC RESPONSE

The response to the COVID-19 pandemic further exacerbated human rights violations, particularly issues related to equitable access to health care, gender-based violence, police brutality, and children’s rights.⁹⁰ Many of the negative impacts on vulnerable populations already discussed in last year’s

⁸⁷ UGANDA PEOPLES DEFENCE FORCES and FORCES ARMEES DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, Press Release, “Sinister plans to discredit Operation Shuja”, 10 January 2022. <https://twitter.com/UPDFspokespersn/status/1480577435922046981/photo/1>.

⁸⁸ “DR Congo army accuses Rwanda of backing rebels”, *Daily Monitor*, 29 March 2022.

⁸⁹ Personal communication with a journalist based in Kampala.

⁹⁰ REFUGEE LAW PROJECT, “Press Statement for International Human Rights Day”, 2021. https://refugeelawproject.org/files/events_and_press_releases/21_12_09_Human_Rights_Day_Press_Statement.pdf.

Chronicle continued into 2021.⁹¹ Strong lockdown measures remained a feature of the Ugandan landscape throughout the pandemic, with people engaged in informal, micro, and small scale enterprises suffering the most (with 83.5% of people aged 15-29 in informal employment).⁹² Support for the vulnerable was limited and lacked transparency. For many vulnerable groups, the promised financial assistance never arrived, with the planned relief program criticized as corrupt and inadequate (it only targeted 500,000 people of the 8.3 million that live in poverty, and of those targeted, many did not receive the funds).⁹³ In July the government launched a new COVID-19 relief fund to implement social protections for the most vulnerable, but the program covered mainly people living in urban settings, leaving out rural areas where most Ugandans live.⁹⁴ Like in other places around the world, the Ugandan healthcare system, already underfunded, was completely overstretched as hospitals ran out of beds and oxygen. By the end of 2021, only about 12 million doses of the vaccine had been administered in Uganda, which amounted to approximately 20% of the population with at least one dose and only 3% fully vaccinated.⁹⁵ The vaccine drive was limited both by the disappointing failure of the COVAX initiative and a lack of capacity (infrastructure, human resources, funding) to inoculate people quickly and effectively, particularly those in remote areas.⁹⁶

One of the main features of the pandemic in Uganda has been the closure of schools. Uganda made international headlines as the country with the longest school closures due to COVID-19 in the world.⁹⁷ Despite relatively low infection rates in the country, schools closed in March 2020 and largely remained closed until 10 January 2022 when they were scheduled to reopen. Closures affected more than 15 million pupils, including 600,000 refugees.⁹⁸

⁹¹ ASHABA, I., WERNER, K., "Uganda", *op. cit.*

⁹² UNICEF, "UNICEF Update on the Socioeconomic Impact of COVID-19 on Children", August 2021.

⁹³ LAMWAKA, B., NAMARA, E., SEGAWA, N., LINDIRO, P., AGIRESAASI, A., "How Uganda's Covid Aid Missed the Poorest but Reached Others", *African Arguments*, 1 October 2021. <https://africanarguments.org/2021/10/how-ugandas-covid-aid-missed-the-poorest-but-reached-others/>.

⁹⁴ UNICEF, *op. cit.*

⁹⁵ "Uganda: Coronavirus Pandemic Country Profile - Our World in Data", *Our World in Data*, 2022. <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/uganda>.

⁹⁶ MUHUMUZA, R., "COVID-19: Distribution Problems Slow Uganda Vaccine Effort", *CTV*, 3 October 2021; MUELLER, B., ROBBINS, R., "Where Covax, the Vast Global Vaccine Program, Went Wrong", *The New York Times*, 2 August 2021.

⁹⁷ KAFEERO, S., "Uganda Kept Schools Closed Longest - UNICEF", *Daily Monitor*, 20 October 2021; REUTERS, "Uganda Ends World's Longest COVID School Closures", *DW*, 10 January 2022; BLANSHE, M., DAHIR, A.L., "Uganda Reopens Schools After World's Longest Covid Shutdown", *New York Times*, 10 January 2022.

⁹⁸ SAKONDO, M., "COVID-19 in Uganda: No School Means No Safe Space for Young Refugees", *OXFAM International Blog*, 13 September 2020. <https://www.oxfam.org/en/blogs/covid-19-uganda-no-school-means-no-safe-space-young-refugees>.

As a result of these closures several worrying trends have come about. The safety of children, access to regular meals from school food programs, as well as access to vaccinations through school vaccine clinics was interrupted. According to studies done, many children will be unable or unwilling to return to school. Child labour and marriage rates increased, along with a 20% spike in teen pregnancies.⁹⁹ Experiences from countries in West Africa that endured school closures due to Ebola have shown a direct link between school closures and an increase in child labour, exploitation, violence, and teenage pregnancy.¹⁰⁰

While the government and educators created learning resources, including lessons available online, on the television, and on the radio, as well as pamphlets for those without access to technology, it was estimated that only 10% were able to access these.¹⁰¹ This reinforced already existing structural inequalities. Many children also did not have time for their lessons as they worked to support their families who were negatively affected by the lockdowns, losing income, and other access to support. There are therefore concerns around the significant loss of progress in limiting child labour, as children become part of the workforce and do not return to schools.¹⁰² Undoing the effects of the learning disruption will likely require many years.¹⁰³

Other stressors, both for children and adults, included fears over the ability to afford fees when schools reopen, the need to repeat years (paying more fees) to catch up or prepare for rescheduled exams, as well as the fact that many schools had fallen into disrepair during the closure.¹⁰⁴ Many teachers have also left their professions, seeking other employment to survive during the prolonged closures. Private school teachers were particularly affected as most received no income throughout this period. The government did provide public school teachers with some remuneration.¹⁰⁵ Other vulnerable communities have also been adversely affected. The LGBTQI+ community has been further stigmatized and blamed for the spread of COVID-19, with

⁹⁹ UNICEF, *op. cit.*; SSERWANJA, Q., KAWUKI, J., KIM, J.H., “Increased Child Abuse in Uganda amidst COVID-19 Pandemic”, *Journal of Paediatrics and Child Health*, Vol. 57, no. 2, 2021, pp. 188–91; HUMAN RIGHTS WATCH, “Covid-19, Poverty, and Child Labor in Ghana, Nepal, and Uganda”, 2021.

¹⁰⁰ PARKES, J., DATZBERGER, S., HOWELL, C., “Young People, Inequality and Violence during the COVID-19 Lockdown in Uganda”, CoVAC Working Paper, London, October 2020.

¹⁰¹ UNICEF, *op. cit.*

¹⁰² HUMAN RIGHTS WATCH, *op. cit.*

¹⁰³ OMONA, K., “Effects of School Closures in COVID-19 Era: Evidence from Uganda Martyrs University”, *Journal of Applied Learning and Teaching*, Vol. 4, no. 2, 2021, pp. 46–53.

¹⁰⁴ PARKES, J. et al., *op. cit.*

¹⁰⁵ SUNDAY, N., SSERUNJOGI, B., KAHUNDE, R., LAKUMA, C.P., “The Uganda Business Climate Index The Plight of Micro Small and Medium Enterprises amidst COVID-19: A Post Lockdown Analysis Based on Business Climate Survey”, Economic Policy Research Centre, 2021.

people facing arbitrary arrests and detentions, as well as raids and closures of shelters.¹⁰⁶

In his end-of-year address, President Museveni announced that the economy will fully reopen (schools, bars, night clubs), with public transportation available to those who are fully vaccinated. Meanwhile, despite the ongoing human rights violations and various admonishments and threats to cut funding to Uganda, the IMF approved a US\$1bn Extended Credit Facility arrangement for Uganda in June 2021 to support the short-term response to the COVID-19 crisis and help sustain post-crisis inclusive recovery.¹⁰⁷ Given the concerns around inequitable access to support, health care, and education, as well as accusations of misappropriation and mismanagement of funds from the Rapid Credit Facility (US\$498.2 million in 2020), both opposition and civic leaders have called for transparency.¹⁰⁸ The opposition has also questioned how the new funding was approved without parliamentary approval.¹⁰⁹

9. CONCLUSION

Despite the tensions that followed the 2021 elections, it appears that the Museveni regime has once again managed to create a semblance of a government in charge. This is hardly surprising. President Museveni is a survivor if nothing else, and even some of his critics acknowledge his political clout. He has faced minimal pressures during the pandemic, which conveniently allowed him to expose his authoritarian streak while somehow also coming across as a benevolent old man who cares for his people.

At the height of the pandemic, Ugandans would crowd into their living rooms to listen to his safety guidelines, waiting anxiously to hear what restrictions he would lift and which ones he would not. But beneath the thin veneer of normalcy, uncertainty, fear, intimidation, and anger are brewing. Museveni appears to be on a path of faking normalcy until it comes true, and he uses the rule of law to justify his actions. This includes adjusting the law where necessary to continue to be able to defend his position and actions as legal. This is of course not because the rule of law is important to the

¹⁰⁶ Statement by Michelle Bachelet, UN High Commissioner for Human Rights, 26 February 2021. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26806&LangID=E>.

¹⁰⁷ IMF, "IMF Executive Board Approves US1 Billion ECF Arrangement for Uganda", *Press Release*, 28 June 2021. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/06/28/pr21197-uganda-imf-executive-board-approves-ecf-arrangement-for-uganda>.

¹⁰⁸ "CSOs Call for Transparency and Accountability of the USD 1 Billion Interest Free Extended Credit Facility IMF Extended to Uganda", *OXFAM Press Release*, 7 July 2021. <https://uganda.oxfam.org/latest/press-release/csos-call-transparency-and-accountability-usd-1-billion-interest-free-extended>.

¹⁰⁹ URN, "IMF Explains USD 1Bn Covid-19 Loan Facility to Uganda", *The Independent*, 14 September 2021.

government, but because it makes it easier, both nationally and internationally, to hold on to power. The actual content of the laws it is shaping and following is less important.

Although Museveni is succeeding in maintaining this veneer of normalcy, he has not yet found a way to guarantee his party's success after he leaves office. Many Ugandans had hoped the president would name a credible successor with his vice-presidential pick. But Vice President Jessica Alupo, who has adopted the silence of her predecessor, hardly inspires confidence, and no Ugandan believes she was nominated because Museveni sees her as a worthy successor. This has only fuelled further speculation about Museveni's true motives. At the time of writing this chronicle, Lt. Gen. Kainerugaba, Museveni's son, was making waves on social media as his army of followers touted him for the presidency in 2026. He himself appears bolder these days, announcing his meetings with foreign leaders and diplomats. While Museveni has not released any official messaging regarding succession, Kainerugaba is definitely one to watch.

Antwerp and Oakville, February 2022

ANNEXES

ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI

(Situation en mars 2022)

1. PRÉSIDENCE ET GOUVERNEMENT

<i>Prénom et nom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Adhésion politique, ethnique, région d'origine</i>
Evariste Ndayishimiye	Président de la République	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Prosper Bazombanza	Vice-Président	Uprona, Tutsi, Mwaro
Alain Guillaume Bunyoni	Premier Ministre	Ex-FDD, Hutu, Rutana
Gervais Ndirakobuca	Ministre de la Sécurité publique, Intérieur et Développement local	Ex-FDD, Hutu, Cibitoke
Domine Banyankimbona	Ministre de la Justice	CNDD-FDD, Hutu, Bururi
Alain-Tribert Mutabazi	Ministre de la Défense nationale et des Anciens combattants	CNDD-FDD, Tutsi, Kirundo
Albert Shingiro	Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au Développement	CNDD-FDD, Hutu, Karuzi
Imelde Sabushimike	Ministre de la Solidarité nationale, des Affaires sociales, des Droits de la personne humaine et du Genre	Société civile (UNIPROBA), Twa, Mwaro
Déo Guide Rurema	Ministre de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Élevage	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza
Thadée Ndikumana	Ministre de la Fonction publique, Travail et Emploi	CNDD-FDD, Hutu, Muramvya
Domitien Ndiwokubwayo	Ministre des Finances, du Budget et de la Planification économique	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Ezéchiel Nibigira	Ministre chargé des Affaires de la Communauté Est-Africaine, de la Jeunesse, des Sports et de la Culture	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura rural

François Havyarimana	Ministre de l'Éducation nationale et de la Recherche scientifique	CNDD-FDD, Hutu, Rutana
Marie Chantal Nijimbere	Ministre du Commerce, du Transport, de l'Industrie et du Tourisme	Société civile, Association des Guides du Burundi (AGB), Tutsi, Cankuzo
Sylvie Nzeyimana	Ministre de la Santé publique et de la Lutte contre le VIH-SIDA	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Déogratias Nsanganikumwami	Ministre des Infrastructures, Équipement et Logements sociaux	PIEBU, Tutsi, Rutana
Léocadie Ndacayisaba	Ministre de la Communication, des Technologies de l'information et des Médias	CNDD-FDD, Tutsi, Bubanza
Ibrahim Uwizeyimana	Ministre de l'Hydraulique, de l'Énergie et des Mines	CNDD-FDD, Tutsi, Muyinga
Prosper Ntahorwamiye	Secrétaire général et porte-parole du gouvernement	Frodebu (?), Hutu, Makamba

2. GOUVERNEURS

Province	Prénom et nom	Adhésion politique, ethnie
Bujumbura Mairie	Jimmy Hatungimana	Ex-FDD, Hutu
Bujumbura rural	Désiré Nsengiyumva	CNDD-FDD, Hutu
Bubanza	Cléophas Nizigiyimana	CNDD-FDD, Hutu
Bururi	Léonidas Bandenzamaso	Ex-FAB, Tutsi
Cankuzo	Boniface Banyiyezako	CNDD-FDD, Hutu
Cibitoke	Carême Bizozza	Ex-FDD, Hutu
Gitega	Venant Manirambona	CNDD-FDD, Hutu
Karusi	Calinie Mbarushimana	CNDD-FDD, Hutu
Kayanza	Rémy Cishahayo	Ex-FDD, Hutu
Kirundo	Albert Hatungimana	CNDD-FDD, Hutu
Makamba	Francoise Ngozirazana	CNDD-FDD, Hutu
Muramvya	Diomède Nzambimana	CNDD-FDD, Hutu
Muyinga	Jean Claude Barutwanayo	CNDD-FDD, Hutu
Mwaro	Gaspard Gasanzwe	Ex-FAB, Tutsi

Ngozi	Epipode Baranyikwa	CNDD-FDD, Hutu
Rumonge	Consolate Ntungane	CNDD-FDD, Hutu
Rutana	Olivier Nibitanga	CNDD-FDD, Hutu
Ruyigi	Emerencienne Tabu	CNDD-FDD, Hutu

3. APPAREIL JUDICIAIRE

Institution	nom du président	ethnie et région d'origine
Cour suprême	Emmanuel Gateretse	Hutu, Kayanza
Cour constitutionnelle	Valentin Bagorikunda	Hutu, Bubanza
Cour des comptes	Elysé Ndaye	Hutu, Muramvya
Parquet général de la République	Sylvestre Nyandwi	Hutu, Bujumbura
Cours d'appel		
Mukaza	Nadine Nsabimana	Tutsi, Bujumbura rural
Muha	Jean Damascène Sindayizeruka	Hutu, Bujumbura Mairie
Ntahangwa	Bella Marlène Nikuze	Hutu, Bujumbura Mairie
Makamba	Elias Toyi	Hutu, Makamba
Gitega	Fulgence Ruberintwari	Hutu, Gitega
Ngozi	Daphrose Buganyira	Hutu, Ngozi
Bururi	Dieudonné Niyungeko	Tutsi, Bururi

4. SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR)

Institution	Prénom et nom	Adhésion politique, ethnie, région d'origine
Chef des FDN	Prime Niyongabo	Ex-FDD, Hutu, Muramvya
Chef adjoint des FDN	Jean Paul Habimana	Ex-FAB, Tutsi, Gitega

Inspecteur général PNB	Frédéric Budomo	Ex-FAB, Tutsi, Bururi
Inspecteur général adjoint PNB	Christophe Manirambona	Ex-FDD, Hutu, Cibitoke
Administrateur général SNR	Ildéphonse Habarurema	Ex-FDD, Hutu, Muyinga
Administrateur général adjoint SNR	Albert Bisaganya	Ex-FAB, Tutsi, Bururi

5. CORPS DIPLOMATIQUE

<i>Lieu d' accréditation</i>	<i>Prénom et nom</i>	<i>Adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Addis Abeba	Willy Nyamitwe	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura Mairie
Ankara	Gérard Bikebako Ntahorwaroye	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura rural
Berlin	Appolonie Nibona	CNDD-FDD, Tutsi, Rutana
Bruxelles	Thérance Ntahiraja	CNDD-FDD, Hutu, Makamba
Dar-Es-Salaam	Gervais Abayebo	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura rural
Genève	Rénovat Tabu	CNDD-FDD, Hutu, Cibitoke
Kampala	Epiphanie Kabushemeye Ntamwana	CNDD-FDD, Hutu, Kirundo
Kinshasa	Médard Muhiza (chargé d'affaires)	CNDD-FDD, Hutu, Rumonge
La Haye	Gamaliel Nkurunziza	CNDD-FDD, Tutsi, Ngozi
Le Caire	Sheik Malachie Rachid Niragira	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Londres	Elisa Nkerabirori	CNDD-FDD, Tutsi, Bujumbura rural
Lusaka	Pascal Ruhomvyumworo	CNDD-FDD, Hutu, Karusi

Moscou	Edouard Bizimana	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Nairobi	Evelyne Habonimana	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura rural
New Delhi	Stella Budiriganya	CNDD-FDD, Tutsi, Mwaro
New York	Zéphyrin Maniratanga	CNDD-FDD, Hutu, Makamba
Paris	Ernest Niyokindi	CNDD-FDD, Hutu, Cankuzo
Pékin	Martin Mbazumutima	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura Mairie
Pretoria	Alexis Bukuru	CNDD-FDD, Hutu, Ruyigi
Rabat	Nestor Bankumukunzi	CNDD-FDD, Tutsi, Mwaro
Rome	Espérance Ndayizeye	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Washington	Jean de Dieu Ndikumana	CNDD-FDD, Hutu, Muramvya

ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA

(Situation en avril 2022)

1. PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT¹

<i>Prénom et nom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Adhésion politique, ethnique, région d'origine</i>
Général Major Paul KAGAME	Président de la République	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Judith UWIZEYE	Ministre à la Présidence	NP, Hutu, Cyangugu
Alphonsine MIREMBE	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Edouard NGIRENTE	Premier Ministre	NP, Hutu, Kigali-Rural
Evariste RUGIGANA	Directeur de Cabinet	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Inès MPAMBARA	Ministre à la Primature chargée des Affaires du Conseil des Ministres	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Doreen KAGARAMA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Jeannette BAYISENGE	Ministre du Genre et de la Promotion de la Famille	FPR, Hutu, Kigali-Ville.
Assumpta INGABIRE	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, Butare
Vincent BIRUTA	Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale	PSD, Tutsi, Kigali-Ville
Clémentine MUKEKA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gitarama
J.M. Vianney GATABAZI	Ministre de l'Administration locale	FPR, Hutu, Byumba

¹ NP signifie sans affiliation politique officielle. Nous avons maintenu la référence aux anciennes préfectures en raison de l'absence de signification historique des actuelles provinces.

Samuel DUSENGIYUMVA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, Gitarama
Emmanuel UGIRASHEBUJA	Ministre de la Justice	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Théophile MBONERA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Ruhengeri
Marie Solange KAYISIRE	Ministre de la Gestion des Urgences	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Olivier KAYUMBA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Jean-Damascène BIZIMANA	Ministre de l'Unité nationale et de l'Engagement citoyen	FPR, Tutsi, Gikongoro
Clarisse MUNUZERO	Secrétaire permanent	NP, Hutu, Kigali
Alfred GASANA	Ministre de l'Intérieur	FPR, Hutu, Gitarama
Général Major Albert MURASIRA	Ministre de la Défense	NP, Hutu
Lt-Colonel Innocent GASHUGI	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Ernest NSABIMANA	Ministre des Infrastructures	FPR, Tutsi, Butare
Patricia UWASE	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Géraldine MUKESHIMANA	Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Claude MUSABYIMANA	Secrétaire permanent	PSD, Hutu, Ruhengeri
Jeanne d'Arc MUJAWAMARIYA	Ministre de l'Environnement	FPR, Hutu, Ruhengeri
Patrick KARERA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Fanfan RWANYINDO KAYIRANGWA	Ministre de la Fonction Publique et du Travail	NP, Tutsi, ex-réfugiée
Gaspard MUSONERA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, Kigali-Rural

Uzziel NDAGIJIMANA	Ministre des Finances et de la Planification Economique	FPR, Hutu, Gitarama
Beata HABYARIMANA	Ministre du Commerce et de l'Industrie	FPR, Hutu, Gisenyi
Michel SEBERA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Valentine UWAMARIYA	Ministre de l'Education	FPR, Hutu, Cyangugu
Samuel MULINDWA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Aurore Mimosa MUNYANGAJU	Ministre des Sports	FPR, Tutsi, ex- réfugiée
Didier SHEMA MABOKO	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Kigali- Ville
Daniel NGAMIJE	Ministre de la Santé	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Zacharie IYAMUREMYE	Secrétaire permanent	FPR, Hutu
Paula INGABIRE	Ministre des Technologies de l'Information, de la Communication et de l'Innovation	FPR, Tutsi, ex- réfugiée
Yves IRADUKUNDA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gitarama
Rosemary MBABAZI	Ministre de la Jeunesse et de la Culture	FPR, Tutsi, ex- réfugiée
Emmanuel BIGENIMANA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gisenyi
Ignacienne NYIRARUKUNDO	Secrétaire d'Etat au ministère de l'Administration locale chargée des affaires sociales	PL, Tutsi, Gikongoro
Solina NYIRAHABIMANA	Secrétaire d'Etat au ministère de la Justice chargée de la Constitution et des autres lois	FPR, Hutu, Gitarama

Gaspard TWAGIRAYEZU	Secrétaire d'État au ministère de l'Éducation chargé des écoles primaires et secondaires	FPR, Hutu, Kibuye
Claudette IRERE	Secrétaire d'État au ministère de l'Éducation chargée de la Technologie et de l'Enseignement Technique et Professionnel.	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Edouard BAMPORIKI	Secrétaire d'Etat chargé de la Jeunesse et de la Culture	FPR, Hutu, Cyangugu
Lt Colonel MPUNGA Tharcisse	Secrétaire d'Etat au Ministère de la Santé chargé de la santé publique et des soins de santé primaires.	FPR, Tutsi, ex-refugié
Claudine UWERA	Secrétaire d'Etat au ministère des Finances et de la Planification économique chargée de la planification économique.	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Richard TUSHABE	Secrétaire d'Etat au ministère des Finances et de la Planification économique chargé des Finances Publiques	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Manassé NSHUTI	Secrétaire d'Etat au ministère des Affaires Etrangères, chargé de la Communauté de l'Afrique de l'Est.	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Jean Chrysostome NGABITSINZE	Secrétaire d'Etat au ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	PSD, Hutu, Gikongoro
Clare AKAMANZI	CEO of RDB	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Francis GATARE	CEO of Rwanda Mines, Petroleum and Gas Board	FPR, Tutsi, ex-refugié

2. GOUVERNEURS

<i>Province</i>	<i>Prénom et nom</i>	<i>Adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Province de l'Est	Emmanuel GASANA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Province du Nord	Dancille NYIRARUGERO	FPR, Hutu, Ruhengeri
Province de l'Ouest	François HABITEGEKO	FPR, Hutu, Gikongoro
Province du Sud	Alice KAYITESI	FPR, Tutsi, Gitarama
Mairie de Kigali	Pudence RUBINGISA	FPR, Tutsi, Kigali-Ville

3. APPAREIL JUDICIAIRE

<i>Cour</i>	<i>Nom du président</i>	<i>Ethnie et région d'origine</i>
Cour Suprême (Président)	Faustin NTEZIRYAYO	Hutu, Gitarama
Cour Suprême (Vice-présidente)	Marie Thérèse MUKAMULISA	Tutsi, Kigali-Ville
Cour d'Appel	Aimé KALIMUNDA MUYOBOKE	Tutsi, ex-réfugié
Haute Cour	Xavier NDAHAYO	Hutu, Byumba
Procureur Général de la République	Aimable HAVUGIYAREMYE	Tutsi, ex-réfugié
Rwanda Investigation Bureau (RIB)	Colonel Jeannot RUHUNGA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

4. FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD)

<i>Institution</i>	<i>Prénom et nom</i>	<i>Adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Commandant en chef	Général-Major Paul KAGAME	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major général	Général Jean Bosco KAZURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major de l'armée de terre	Lieutenant-Général Jean Jacques MUPENZI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major de l'armée de l'air	Général-Major Emmanuel BAYINGANA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'Etat-major de l'armée de réserve	Général-Major e.r. Frank MUGAMBAGE	FPR, Tutsi, ex-réfugié

5. CORPS DIPLOMATIQUE

<i>Lieu d'accréditation</i>	<i>Prénom et nom</i>	<i>Adhésion politique, ethnique, région d'origine</i>
Abuja	Stanislas KAMANZI	PSD, Hutu, Byumba
Abu Dhabi	Emmanuel HATEGEKA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Addis-Abeba	Hope TUMUKUNDE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Accra	Aissa KIRABO KACYIRA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Ankara	Fidelis MIRONKO	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Berlin	César IGOR	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Brazzaville	Théoneste MUTSINDASHYAKA	FPR, Tutsi, Kigali-Ville
Bruxelles	Dieudonné SEBASHONGORE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Bujumbura	Vacant	
Dakar	Jean-Pierre KARABARANGA	FPR, Tutsi, Butare
Dar es Salam	Général-Major Charles KARAMBA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Genève	Marie Chantal RWAKAZINA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Harare	James MUSONI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Kampala	Colonel Joseph RUTABANA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Khartoum	Colonel MUNYANEZA MUZUNGU	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Kinshasa	Vincent KAREGA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
La Haye	Olivier NDUHUNGIREHE	PSD, Hutu, Butare
Le Caire	Alfred KALISA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Londres	Johnston BUSINGYE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Luanda	Wellars GASAMAGERA	FPR, Tutsi, Gitarama
Lusaka	Amandin RUGIRA	FPR, Hutu, Cyangugu
Maputo	Claude NIKOBISANZWE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Moscou	Lieutenant Général MUSHYO KAMANZI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Nairobi	Richard MASOZERA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

New Delhi	Jacqueline MUKANGIRA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
New York	Claver GATETE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Ottawa	Prosper HIGIRO	PL, Tutsi, Kibungo
Paris	François Xavier NGARAMBE	FPR, Tutsi, Gitarama
Pékin	James KIMONYO	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Pretoria	Eugene SEGORE KAYIHURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Qatar	François NKULIKIYIMFURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Rabat	Zaina NYIRAMATAMA	PDI, Hutu, Gitarama
Seoul	Yasmin AMRI SUED	FPR, Hutu, Ruhengeri
Singapour	Jean de Dieu UWIHANGANYE	FPR, Hutu, Byumba
Stockholm	Diane GASHUMBA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Varsovie	Anastase SHYAKA	FPR, Hutu, Byumba
Tel-Aviv	James GATERA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Tokyo	Ernest RWAMUCYO	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Washington	Mathilde MUKANTABANA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée

