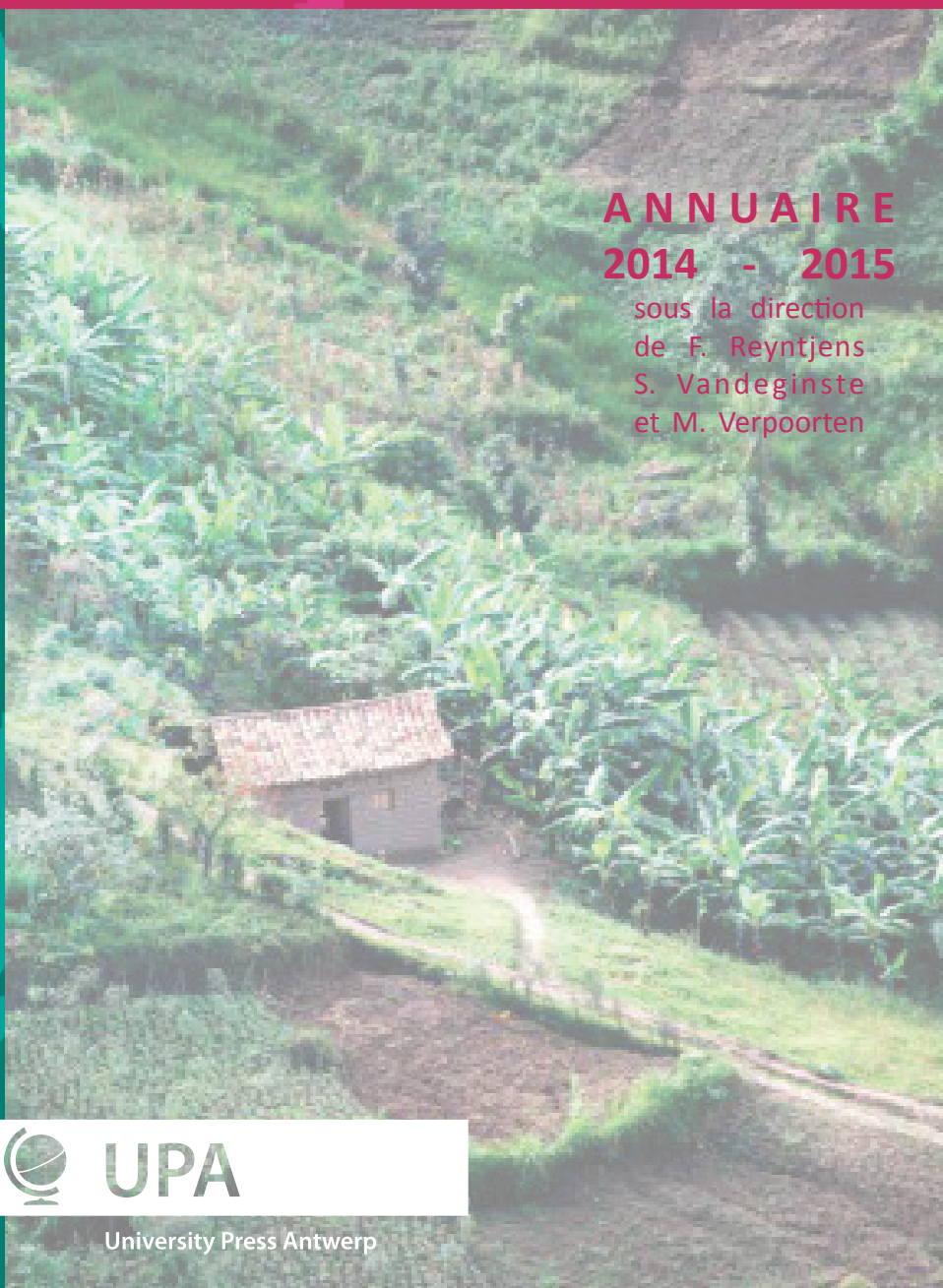
CENTRE D'ETUDE DE LA RÉGION DES GRANDS LACS D'AFRIQUE • ANVERS

# L'AFRIQUE DES GRANDS LACS



## ANNUAIRE 2014 - 2015

sous la direction
de F. Reyntjens
S. Vandeginste
et M. Verpoorten

UPA
University Press Antwerp

Centre d'étude de la région
des grands lacs d'Afrique
Université d'Anvers
Lange Sint Annastraat 7
2000 Anvers - Belgique
Téléphone: +32 3 265 57 70
Téléfax: +32 3 265 57 71
Web: www.uantwerpen.be/gralac

Le Centre d'étude de la région
des grands lacs d'Afrique
fait partie de l'Institut
de politique et de gestion
du développement
Université d'Anvers

CENTRE D'ETUDE DE LA RÉGION
DES GRANDS LACS D'AFRIQUE • ANVERS

# L'AFRIQUE DES GRANDS LACS

## ANNUAIRE 2014 - 2015

sous la direction
de F. Reyntjens
S. Vandeginste
et M. Verpoorten

UPA
University Press Antwerp

L'*Annuaire* est une publication à comité de lecture.
The *Annuaire* is a peer reviewed publication.

Secrétaire de rédaction/editorial secretary: Mathias De Roeck
Maquette de couverture: Joëlle Dhondt
Photo de couverture: Hans Maesen
Presse: Silhouet, Maldegem

© 2015 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 90 5718 453 6
ISSN 1636-208X
Dépôt légal D/2015/11.161/086

# SOMMAIRE

**LES AUTEURS** **ix**

*Burundi*

**CHRONIQUE D'UNE CRISE ANNONCÉE** **1**
*par Willy Nindorera*

**YOUTH, POLITICS AND VIOLENCE IN BURUNDI: GULLIBLE FOLLOWERS OR TACTICS ACTORS?** **21**
*by Lidewyde H. Berckmoes*

**DROIT ET POUVOIR AU BURUNDI : UN COMMENTAIRE SUR L'ARRÊT DU 4 MAI 2015 DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DANS L'AFFAIRE *RCCB 303*** **39**
*par Stef Vandeginste*

**PARDONNER, C'EST OBTENIR JUSTICE. PISTES DE RECONCILIATION PROPOSÉES PAR LES JEUNES AU BURUNDI** **63**
*par Antea Paviotti*

*RDC*

**CHRONIQUE POLITIQUE DE LA RDC, 2014 – 2015** **79**
*par Aymar Nyenyezi Bisoka*

**"SI DIEU T'ENVOIE DE L'AIDE TU NE PEUX PAS REFUSER" – CONTINUOUS DISPLACEMENT, VULNERABILITY, AND HUMANITARIAN AID IN PROTRACTED CONFLICTS IN THE DRC** **107**
*by Markus Rudolf, Carolien Jacobs and Gloria Nguya*

**« L'ARGENT NE TOMBE PAS DU CIEL, SAUF À BUKAVU » PERCEPTIONS DE L'ARGENT DE L'AIDE** **127**
*par Maïté le Polain*

**LAND-GRABBING, AGRICULTURAL INVESTMENT AND LAND REFORM IN THE DRC** **149**
*by Chris Huggins*

**LE FUTUR INCERTAIN DU SECTEUR AGRICOLE AU SUD-KIVU : L'EXEMPLE DE KALEHE** **175**
*par Alice Mufungizi Nabintu*

**LES STRATEGIES AMERICAINE, EUROPEENNE ET CHINOISE FACE AUX MINERAIS DES CONFLITS : DEFIS OU OPPORTUNITES POUR LA RDC ?** **195**
*par Audrey Weerts, Sophie Wintgens et Jean Claude Mputu*

**'MODERNISATION' DU SECTEUR MINIER ARTISANAL VERSUS HYBRIDATION DE LA RÉFORME AU SUD-KIVU** **219**
*par Anuarite Bashizi et Sara Geenen*

*Rwanda*

**CHRONIQUE POLITIQUE DU RWANDA, 2014-2015** **245**
*par Filip Reyntjens*

**LE FAIT D'« ENTENTE EN VUE DE COMMETTRE LE GÉNOCIDE ». ENTRE LE JUDICIAIRE ET L'HISTORIQUE AU RWANDA** **269**
*par Claudine Vidal*

**DEALING WITH DISSENT ACROSS BORDERS: THE 'PRESENCE' OF THE RWANDAN GOVERNMENT IN THE RWANDAN DIASPORA(S)** **287**
*by Esther Marijnen*

**ENTRE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DROITS HUMAINS AU RWANDA : CONSTRUIRE UNE CRITIQUE** **307**
*Hilde Geens, Aymar Nyenyezi Bisoka, Oana Panait, Karl Kandinsky*

*Ouganda*

**POLITICAL CHRONICLE OF UGANDA, 2014 - 2015** **329**
*by Anna Reuss*

**UNIVERSAL SECONDARY EDUCATION IN UGANDA: BLESSING OR CURSE? THE IMPACT OF USE ON EDUCATIONAL ATTAINMENT AND PERFORMANCE.** **349**
*by Lisa Huylebroeck and Kristof Titeca*

*Région*

**LIBERTÉ DE LA PRESSE ET DÉVELOPPEMENT DES MÉDIAS : LES CAS CONTRASTÉS DU BURUNDI ET DU RWANDA** **373**
*par Marie-Soleil Frère et Anke Fiedler*

**ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES COLLECTIVITÉS DECENTRALISÉES : UNE ÉTUDE COMPARÉE ENTRE LE RWANDA ET LE BURUNDI** **393**
*par Guillaume Nicaise*

*Annexes*

**ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI** **415**

**ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA** **421**

**ABRÉVIATIONS** **427**

**TABLE DES MATIÈRES** **437**

# LES AUTEURS

**Anuarite Bashizi** — chercheuse à l'Université Catholique de Louvain, anuarite.bashizi@uclouvain.be

**Lidewyde H. Berckmoes** — chercheuse en postdoctorat, Faculty of Arts and Social Sciences, Université de Maastricht, l.berckmoes@maastrichtuniversity.nl

**Anke Fiedler** — chercheuse en postdoctorat au Centre de Recherche en Sciences de l'Information et de la Communication (ReSIC), Université Libre de Bruxelles, anke.fiedler@ulb.ac.be

**Marie-Soleil Frère** — directrice du Centre de Recherche en Sciences de l'Information et de la Communication (ReSIC), Université Libre de Bruxelles, msfrere@ulb.ac.be

**Sara Geenen** — chercheuse en postdoctorat à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement (IOB), Université d'Anvers, sara.geenen@uantwerpen.be

**Hilde Geens** — policy advisor, Medics Without Vacation, hilde.geens@azv.be

**Chris Huggins** — chercheur en postdoctorat, Netherlands Academy on Land Governance for Equitable and Sustainable Development (LANDac), Université d'Utrecht, cdhuggins@gmail.com

**Lisa Huylebroeck** — chercheuse indépendante, lisa.huylebroeck@hotmail.com

**Carolien Jacobs** — chargée de cours, Van Vollenhoven Institute, Université de Leiden, c.i.m.jacobs@law.leidenuniv.nl

**Karl Kandinsky** — pseudonyme

**Maïté le Polain** — chercheuse au Centre Interdisciplinaire de recherche sur l'Etat, le Travail et la Société

(CIRTES), Université Catholique de Louvain (UCL),
maite.lepolain@uclouvain.be

**Esther Marijnen** chercheuse, Institute for European Studies (IES), Free University of Brussels (VUB), esther.marijnen@vub.ac.be

**Jean-Claude Mputu** chercheur en postdoctorat à l'Ecole liégeoise de Criminologie Jean Constant, Université de Liège, jcmputu@ulg.ac.be

**Alice Mufungizi Nabintu** chercheuse à l'Université Catholique de Bukavu, DRC, alice.mufungizi@student.uclouvain.be

**Gloria Nguya** assistante, Université de Wageningen gloria.nguya@wur.nl

**Guillaume Nicaise** chercheur à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), Paris, nicaise_g@hotmail.com

**Willy Nindorera** chercheur indépendant et consultant, wnindorera@gmail.com

**Aymar Nyenyezi Bisoka** chercheur à l'Université Catholique de Louvain (UCL), aymar.nyenyezi@uclouvain.be

**Antea Paviotti** assistante de coordination à Cooperazione Internazionale (COOPI), antea.paviotti@gmail.com

**Anna Reuss** chercheuse aux Université de Gand et d'Anvers, anna.e.reuss@gmail.com

**Filip Reyntjens** professeur à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement (IOB), Université d'Anvers, filip.reyntjens@uantwerpen.be

**Markus Rudolf** chercheur en postdoctorat, Bonn International Center for Conversion (BICC), markusrudolf@gmx.de

**Kristof Titeca** chargé de cours à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement (IOB), Université

d'Anvers,
kristof.titeca@uantwerpen.be

**Stef Vandeginste** — chargé de cours à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement (IOB), Université d'Anvers,
stef.vandeginste@uantwerpen.be

**Claudine Vidal** — directrice de recherche au Centre d'Etudes Africaines CNRS/EHESS,
clvidal@ehess.fr

**Sophie Wintgens** — chercheuse à Sciences Po Paris, chargée de cours à l'Ecole liégeoise de Criminologie Jean Constant, Université de Liège,
sophie.wintgens@ulg.ac.be

**Audrey Weerts** — chercheuse à l'Université de Liège,
audrey.weerts@ulg.ac.be

# CHRONIQUE D'UNE CRISE ANNONCÉE

*par Willy Nindorera*

Abstract

In Burundi, the decision of the ruling party to present the candidacy of the outgoing head of State for the presidential elections for a third mandate is at the origin of a political crisis which could tip in a new violent conflict. Despite strong pressures and the internal sling within the CNDD-FDD, the president Nkurunziza has opted for the forceps. This decision has led to important demonstrations in Bujumbura and in some provinces and has also conducted to an attempt of a putsch. In addition the current crisis, with a heavy toll, has caused grave regressions in terms of human rights and public freedoms. If the African diplomacy is active to try to resolve the impasse, its weaknesses give little chances to a consensual political solution and Burundi could face a not credible electoral process boycotted by the opposition and the international community.

## 1. INTRODUCTION

À la veille du troisième cycle électoral post-conflit, le Burundi est de nouveau plongé dans une impasse politique que beaucoup avaient pourtant vu venir. À l'origine de cette crise, la décision du parti au pouvoir, le CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie), de présenter la candidature du chef de l'État sortant à l'élection présidentielle lui permettant ainsi de briguer un troisième mandat à la tête du pays. Or cette perspective avait fait l'objet de vives protestations de la part de l'opposition, la société civile et l'Église catholique, justifiant leur position par son inconstitutionnalité et sa négation de l'accord de paix d'Arusha. La plupart des partenaires du Burundi avaient également fait pression sur le président de la République pour décourager ce projet, en insistant notamment sur les conséquences désastreuses qu'il pourrait avoir sur la stabilité du pays et de la sous-région. Le CNDD-FDD faisait valoir de son côté qu'une nouvelle candidature de Pierre Nkurunziza ne violait en rien la constitution compte tenu des circonstances particulières de son mode d'élection au cours de son premier exercice à la tête de l'État, et s'en remettait à la cour constitutionnelle pour trancher cette question.

Le débat autour de la constitutionnalité d'une troisième candidature va s'enflammer dès le début de l'année 2015. Il intervient à la suite d'une fin d'année 2014 marquée par un regain de tensions politiques. La défiance d'une grande partie des acteurs politiques et de la société civile à l'égard de la CENI (Commission électorale nationale indépendante) a en effet fait place à une hostilité ouverte à son endroit depuis les très nombreuses irrégularités observées au cours de l'opération d'enrôlement des électeurs de cette fin d'année. En 2015, toutes les autres questions sont éclipsées au profit de celle de la candidature du chef de l'État à la présidentielle, provoquant une crise aux dimensions multiples.

Le présent article se propose de retracer la crise électorale dans ses différentes phases. Il aborde tout d'abord le processus qui a conduit à l'officialisation de la candidature du chef de l'État à un nouveau mandat de même que les diverses pressions tant internes qu'externes contre ce projet et la montée des tensions consécutives. Il développe ensuite la chronologie de la crise dans sa dimension politique et sécuritaire. L'article se termine sur les efforts diplomatiques en vue de surmonter l'impasse créée par cette situation et le bilan et les perspectives de cette crise. Sa rédaction ayant été achevée le 15 juin 2015, il ne prend pas en compte les développements ultérieurs à cette date et pourrait donc s'avérer dépassé ou incomplet pour le lecteur non averti. D'un point méthodologique, l'auteur a couplé un travail de recherche documentaire (articles de presse et du web, documents pertinents, etc.) avec une série d'interviews aves des acteurs concernés de près ou de loin par le sujet de l'article.

## 2. MONTÉE DES TENSIONS ET DES PRESSIONS

### 2.1. Opposition interne au troisième mandat

Après la polémique ayant entouré la désignation des démembrements de la CENI au niveau provincial et communal et les accusations de manipulation autour du recrutement des agents recenseurs, les nombreuses fraudes enregistrées dans la constitution du fichier électoral, partiellement reconnues par le gouvernement,[1] ont fini par exacerber les tensions entre la commission électorale et l'opposition, cette dernière réclamant désormais son remplacement. Face à l'ampleur des pressions, la CENI s'est résolue le 22 décembre 2014 à accepter le principe d'une réouverture partielle de l'enrôlement au rôle d'électeurs.

Si la question d'un troisième mandat du chef de l'État n'avait jamais encore été officiellement débattue au sein des organes du parti au pouvoir, pour de nombreux observateurs il ne fait guère plus de doute quant à la volonté du chef de l'État de briguer un nouveau mandat. Tout au long de l'année 2014, la question a fait l'objet de discussions secrètes au sein des cercles de décision occultes du parti. Elle a même provoqué des renvois de poste ou des affectations à l'étranger de responsables du parti au pouvoir, perçus comme étant opposés à une reconduction du président. Le chef de l'État lui-même se montre évasif concernant son éventuelle candidature, tout en reconnaissant implicitement qu'il ne s'y opposerait pas si son parti le désignait et en cas d'absence d'entraves légales et/ou juridiques à celle-ci.[2] Cette perspective est déjà décriée par l'opposition dans certains médias. Elle a même donné lieu à la création d'une coalition de la société civile baptisée « halte au troisième

[1] "Burundi : irrégularités dans l'enregistrement des électeurs, admet le pouvoir", AFP, 1er décembre 2014.

[2] http://www.rfi.fr/emission/20140605-pierre-nkurunziza-president-republique-burundi/.

mandat ».

Mais en ce début d'année 2015, les propos les plus forts contre ce projet viennent d'une voix inattendue, celle de monseigneur Ntamwana, archevêque de la province de Gitega. Dans un sermon prononcé au cours d'une messe et directement repris par une radio locale, le responsable catholique se prononce vigoureusement contre un troisième mandat, contraire selon lui à la constitution et à l'accord d'Arusha, et il met en garde contre un passage à la force qui consisterait à réduire les Burundais à un état d'esclavage.[3] Ces propos, abondamment exploités par la presse, surprennent quelque peu par leur ton excessif pour un responsable d'une église catholique habituellement mesurée et posée dans ses déclarations.

Le pouvoir réagit directement à cette sortie. Il est surtout irrité du fait que cette critique provienne d'une personnalité hutu connue pour son engagement passé pour la promotion de la cause hutu. Il existe en effet chez certains tenants du pouvoir une tendance à la colère dès que le CNDD-FDD est contesté dans ses choix par des intellectuels hutu, qu'ils perçoivent comme éternellement redevables à leur égard pour le tribut du sang versé pour leur 'libération'. Le régime oublie cependant que l'indépendance d'esprit et les convictions fermes du prélat, notamment en matière de droits de l'homme, peuvent difficilement s'accommoder des manières fortes du pouvoir.[4]

De son côté, la coalition « halte au troisième mandat », sourde aux mises en garde des autorités contre toute contestation de la rue, multiplie les initiatives. Après avoir adressé le 4 février 2015 un courrier au chef de l'État l'invitant à ne pas se présenter à la présidentielle de 2015 – correspondance restée sans réponse – le collectif organise une conférence de presse pour lui signifier qu'il porterait la responsabilité des violences inévitables s'il venait à matérialiser ce projet. Au cours de la même période, le chef de l'État réunit des responsables des services de sécurité pour leur intimer l'ordre de réprimer vigoureusement toute éventuelle contestation de la rue.[5] Parallèlement, il dépêche dans les pays de la sous-région divers émissaires dans le but d'obtenir les soutiens de ses pairs.

C'est dans la foulée de cette initiative qu'une note confidentielle du SNR (Service national de renseignement) adressée au chef de l'État fait l'objet d'une fuite dans la presse. Celle-ci lui déconseille fortement de briguer un nouveau mandat au vu des risques graves pour la paix et la stabilité du pays. Le limogeage le 18 février du patron du SNR, le général Godefroid Niyombare,

[3] Cette homélie est indirectement à l'origine du nom du mouvement clandestin de la société civile intitulé *« sindumuja »* (je ne suis pas un esclave), mouvement contestant le troisième mandat.

[4] Ses convictions sont exprimées notamment dans le livre : Mgr NTAMWANA, S., *Soyons les serviteurs de la vie : entretiens avec Antoine Kaburahe*, Bruxelles, Le Roseau vert, 2005.

[5] Interview avec des membres et responsables de services de sécurité, Bujumbura, mai et juin 2015.

est le signal pour la société civile et l'opposition que le président est non seulement candidat à sa propre succession mais qu'il est également déterminé à éliminer tous les obstacles à son projet.

Le 6 mars 2015, l'Église catholique prend officiellement position contre un troisième mandat sous couvert du respect des dispositions de la constitution et de l'accord d'Arusha. Dans un pays où cette religion représente plus de 60 % de la population et où sa hiérarchie est fort respectée, cette déclaration est un coup dur pour le président. Elle n'a pas pour autant vraiment surpris dans la mesure où le clergé s'est régulièrement préoccupé des développements politiques au Burundi depuis la fin du premier mandat au pouvoir de l'ancien mouvement rebelle au point que ses relations se sont distendues avec ce dernier.[6] Dans le même temps, l'opposition appelle déjà ses partisans à descendre dans la rue et la coalition de la société civile accentue sa pression sur le pouvoir. Il est vrai que le discours sur la question propagé par certains responsables du CNDD-FDD annonce déjà la couleur : Nkurunziza est leur seul et unique candidat.

### 2.2. Des tensions larvées à la confrontation ouverte au sein du CNDD-FDD

Depuis sa création en 1994, le CNDD-FDD a été constamment traversé par des tensions qui se sont traduites par des purges parfois violentes et des scissions. À son arrivée aux affaires en 2005, les querelles intérieures ont toujours été étouffées mais les clivages n'ont pas pour autant été dépassés. Ils opposent notamment la composante d'origine militaire aux cadres civils ; les « historiques » à ceux qui ont intégré le mouvement après la guerre civile ; les cadres intellectuels à ceux moins éduqués et ceux originaires de certaines régions dont le Nord et l'Ouest.[7] En 2007, une nouvelle crise interne a entraîné une opposition intérieure à la direction du parti et au pouvoir suite à l'éviction, de la tête du CNDD-FDD, d'Hussein Radjabu, un des leaders historiques du parti. Ainsi dès que les premières rumeurs vont circuler sur la candidature du président sortant à un nouveau mandat, certains de ces clivages vont refaire surface ou s'amplifier.

Fin 2013, une session extraordinaire du parti est convoquée au siège national du parti sans ordre-du-jour précis. Au cours de celle-ci, le chef de l'État va intervenir longuement sur l'histoire de l'ancien mouvement rebelle et ses crises internes. Il va surtout mettre en garde, d'un ton menaçant, les gens qui seraient tentés d'en saper la cohésion et ceux qui feraient déjà leur propagande en vue de briguer la candidature du parti pour la prochaine élection

[6] Burunditransparence, "L'église s'inquiète d'élections qui ne seraient pas libres", 3 août 2009, www.burunditransparence.org/eglise_s_inquiete.html.
[7] Interviews avec des membres du CNDD-FDD, Bujumbura, juin 2015.

présidentielle. Il stigmatise notamment certains d'entre eux qui se la coulaient douce en Europe quand les autres faisaient don de leur sang au cours de la lutte armée. Il termine en annonçant que les décisions importantes concernant le CNDD-FDD seront dorénavant prises au sein du comité des sages du parti. De nombreuses personnes présentes dans la salle auront vite déduit que Nkurunziza entend directement gérer la question de son éventuelle succession et ce, à son propre avantage. Elles en concluent également que le deuxième vice-président de la République, le docteur Gervais Rufyikiri, à cette époque représentant de la rébellion en Belgique, et donc à l'extérieur du pays à l'inverse des combattants et cadres civils sur le terrain, depuis longtemps perçu comme une alternative crédible à Nkurunziza, est la principale personne visée dans le message du chef de l'État.[8]

Le débat sur la question n'est pas pour autant ouvert officiellement. Il est cependant discuté au niveau des officines du parti. Et seul le nom de Nkurunziza est évoqué pour représenter le parti lors de la future présidentielle. Il est vrai que ceux qui animent ces réunions sont des responsables de services de sécurité tout puissants souvent mis en cause dans les crimes d'État et des affaires de corruption et bénéficiant d'une impunité en raison de leur proximité avec le chef de l'État. Cela étant, de nombreux cadres du parti reconnaissent en privé qu'ils sont opposés à une nouvelle candidature du chef de l'État à la présidentielle.

Le tabou est brisé le 12 janvier 2015 lors d'une déclaration de Richard Nimbesha, un ancien sénateur du CNDD-FDD de la circonscription de Bubanza. L'ex-parlementaire affirme qu'il n'est plus question d'une nouvelle candidature de Nkurunziza à la présidentielle et prétend être soutenu dans cette position par de nombreux *Bagumyabanga* (ceux qui gardent le secret), les membres du parti au pouvoir. La région d'origine du premier cadre du parti à défier ouvertement le président est connue pour être l'épicentre du mouvement clandestin de contestation de la candidature du chef de l'État. Certains de ses cadres estiment qu'il doit y avoir une rotation géographique à la tête de l'exécutif et que le Nord a à s'effacer légitimement au profit de l'Ouest dont les ressortissants ont été les plus nombreux à combattre dans les rangs du CNDD-FDD au cours de la lutte armée.[9] Le sentiment de frustration des ressortissants de l'Ouest n'est pas inconnu des plus hautes autorités, qui ont d'ailleurs tenté de le calmer lors d'une redistribution des postes au niveau de certains services de sécurité en novembre 2014 dont la région concernée a été le grand bénéficiaire.[10]

---

[8] *Ibid.*

[9] Les ressortissants de Bubanza sont les plus nombreux parmi les ex-FDD dans les corps de défense et de sécurité au vu des rapports de la commission d'enquête du Sénat sur l'état des équilibres exigés par la constitution au sein des ceux-ci. Rapports de juillet 2008 et novembre 2009.

[10] Interviews avec des membres et responsables de services de sécurité, Bujumbura, mai et juin

Le parti réagit de manière forte à cette déclaration et limoge le cadre du CNDD-FDD. Le pouvoir est déjà confronté à des pressions au plan intérieur et surtout sur le plan international comme nous le verrons plus loin. Il entend dès lors étouffer dans l'œuf toutes les velléités contestataires en son sein. Pour resserrer les rangs au niveau de ses troupes, le parti multiplie les réunions de sensibilisation où, pour la première fois, la question d'un nouveau mandat du président est évoquée. Parallèlement il organise des manifestations destinées officiellement à la paix mais visant davantage à démontrer sa force et son unité derrière le président. Et son ancienne aile militaire est mise à contribution dans cette mobilisation en faveur du président. Le 7 mars, le général Adolph Nshimirimana, l'un des ténors du régime, préside une rencontre du groupe NONOKA, une association d'anciens combattants du CNDD-FDD, au cours de laquelle il martèle à plusieurs reprises que le président est le seul candidat du parti et qu'il faudra passer sur leur cadavre pour qu'il en soit autrement.[11]

Le 12 mars 2015, pour la première fois, le président du parti Pascal Nyabenda déclare sur les médias que leur seul candidat est Nkurunziza réclamé à l'unanimité par tous les partisans du CNDD-FDD. Le lendemain, il est contredit par le porte-parole du parti qui déclare qu'il n'y a jamais eu d'enquête pour sonder les *Bagumyabanga* sur la question. Il ajoute que les candidatures crédibles pour la présidentielle sont nombreuses au sein du parti. Le 14 mars, lors d'une rencontre du comité des sages, Nkurunziza est minorisé sur la question.[12] Le 23 mars, 17 hauts cadres du parti signent une déclaration demandant au président de renoncer à briguer un nouveau mandat dans l'intérêt du parti et du pays.[13] Les signataires de la lettre dont des ténors du CNDD-FDD, à l'instar de son porte-parole et de celui du chef de l'État, sont directement victimes de sanctions et diverses mesures de représailles. Alors que le mouvement de contestation commence à gagner en nombre, les pressions sur les frondeurs deviennent plus brutales et vont même jusqu'à des menaces de mort contre leur famille.[14] Les sanctions et la force auront raison du mouvement de contestation qui ne va plus enregistrer de grandes signatures.

De fait, plusieurs des signataires sont obligés d'entrer dans la clandestinité devant les menaces de mort.[15] Les frondeurs, dont le nombre réel est difficile à évaluer compte tenu de la chape de plomb qui pèse dorénavant sur eux, forment un mouvement hétéroclite. Ils sont composés des éléments

2015.

[11] Les images de cette rencontre ont largement circulé sur les réseaux sociaux. Elles sont visibles sur le site bujumbura.be à l'article intitulé "Le général Nshimirimana demande à soutenir le président Nkurunziza même par le sang (vidéo)", news du 10 mars 2015, *Bujumbura news*.

[12] Interviews avec de hauts cadres du CNDD-FDD, Bujumbura, mai et juin 2015.

[13] "Burundi : le président contesté au sein même de son parti", RFI, 23 mars 2015.

[14] "Burundi : la tension monte autour de la candidature de Nkurunziza", RFI, 3 avril 2015.

[15] Le nouveau porte-parole du parti déclare à la radio que les frondeurs auraient été exécutés du temps du maquis.

modérés du parti, des déçus du bilan du pouvoir, mais également de cadres, dont certains radicaux, mécontents d'avoir perdu leur poste et leurs avantages ou absents des listes électorales en cours de confection. Certains de ces derniers vont d'ailleurs rapidement tourner casaque. Si l'hémorragie interne a été rapidement maîtrisée, ce nouvel épisode dans l'histoire mouvementée du CNDD-FDD a démontré que le parti affichait depuis longtemps une cohésion de façade et qu'il avait bien du mal à se départir de ses méthodes violentes héritées du maquis. In fine, le parti est purgé de ses éléments modérés et se durcit.

### 2.3. Un ballet diplomatique sans précédent

Avec les élections générales de 2015, le Burundi est le premier pays de la région à connaître un nouveau cycle électoral, suivi en cela la même année par la Tanzanie, puis la RDC, le Congo et l'Ouganda en 2016, et enfin le Rwanda en 2017. À l'exception de la Tanzanie et de l'Ouganda, la question du troisième mandat se pose dans tous ces pays où tous les présidents en exercice arrivent au bout de leur deuxième mandat. En effet, des dispositions constitutionnelles dans ces mêmes États barrent la route à cette perspective dans des termes pouvant certes prêter à interprétations diverses pour le cas du Burundi, à l'inverse du Rwanda et des deux Congo où ceux-ci sont clairs. À cet égard, plusieurs pays considèrent le Burundi comme un test et souhaitent y éviter un passage en force qui pourrait avoir un impact sur les développements dans les États voisins. Ceci explique entre autres le défilé important dans ce pays, en l'espace de quelques mois, de personnalités de haut rang en provenance de nombreux États et organisations internationales. Toutes ces personnes ont essentiellement un seul message, à savoir le respect de la constitution et de l'accord d'Arusha. En clair, elles invitent le président Nkurunziza, souvent en des termes diplomatiques, à ne pas briguer un troisième mandat.

Fin 2014, Russ Feingold, envoyé spécial américain pour la région des Grands Lacs africains, déclare lors d'une conférence de presse à Washington que la constitution burundaise et l'accord d'Arusha ne permettent pas à Nkurunziza de se représenter. En tout début d'année 2015, au cours d'une visite officielle au Burundi, le ministre des Affaires étrangères belge Reynders est moins explicite sur la question mais il n'en demande pas moins le respect de la constitution et de l'accord d'Arusha. Le 6 mars, le chef de la délégation de l'Union européenne au Burundi s'inquiète des tensions et des risques que pourrait entraîner la candidature du président pour un troisième mandat. Le 16 du même mois, le conseil européen, dans une déclaration, réaffirme son attachement « au maintien des acquis d'Arusha » et invite les autorités burundaises à « ne pas ignorer les voix qui demandent le respect de l'accord ».

Contrairement aux Européens, dans un premier temps assez frileux sur la question, les Nations unies et, de manière assez surprenante, certains pays

et organisations régionales africains ne vont pas s'entourer des mêmes précautions pour exprimer leur position. En effet, le 13 mars 2015, à l'issue de sa visite au Burundi, une délégation du conseil de sécurité des Nations unies évoque les risques de déstabilisation pour le Burundi dans l'éventualité d'une candidature de Nkurunziza et insiste pour que l'esprit et la lettre d'Arusha soient au cœur de la feuille de route.[16] Au cours de la même visite, Samantha Power, ambassadrice des États-Unis au sein de ce conseil et membre de la délégation, tient à rappeler la position de son pays qui est de s'opposer clairement à un troisième mandat.

Le 19 mars, à la clôture de sa visite au Burundi, le chef de l'État tanzanien Kikwete, en même temps président en exercice de l'EAC (East African Community), dans une déclaration à la presse au sortir d'une audience chez le président, met l'accent sur le respect de la constitution et surtout des accords d'Arusha pour éviter de faire retourner le Burundi dans la guerre. Une semaine plus tard, la présidente de la commission de l'UA (Union africaine) Dlamini-Zuma adresse en substance le même message au chef de l'État. Et le même jour, le secrétaire général des Nations unies appelle avec insistance ce dernier au respect de la constitution et de l'accord d'Arusha et l'invite à réfléchir aux conséquences que pourrait avoir sa décision. Au cours de la même période, le président rwandais Kagame s'inquiète des risques d'explosion au Burundi et de leurs répercussions éventuelles sur son pays.

Toutes ces pressions internationales n'ont pas été sans dommages collatéraux. En effet, Boubacar Diarra, le représentant de l'UA à Bujumbura, connu pour son plaidoyer en faveur du respect de la constitution et de l'accord d'Arusha sur la question, est déclaré début avril persona non grata par le pouvoir.

### 2.4. Un climat politique délétère

Au cours du premier trimestre 2015, au-delà de la tension et des pressions suscitées par les informations de plus en plus précises concernant la candidature du chef de l'État Nkurunziza pour la présidentielle, d'autres facteurs vont contribuer à envenimer le climat politique. En janvier de la même année, le lancement officiel des travaux de la MENUB (Mission électorale des Nations unies au Burundi) est boycotté par le gouvernement et la CENI. Bujumbura se méfie de cette mission et parvient à obtenir, à l'issue de négociations difficiles, la limitation de ses prérogatives. Par ailleurs, la Commission électorale nationale indépendante, dont au moins deux des commissaires sont depuis longtemps soupçonnés de connivence avec le pouvoir, entretient des rapports tendus avec l'opposition. Elle a certes accepté fin janvier de procéder à une

[16] "Présidentielle burundaise : le conseil de sécurité de l'ONU à Bujumbura", RFI, 14 mars 2015.

évaluation du processus d'enregistrement au rôle des électeurs mais elle a refusé toutes ses autres requêtes. Alors que les états-majors des partis politiques commencent leurs préparatifs en vue des élections, plusieurs des principaux responsables de l'opposition sont en butte à des tracasseries judiciaires ou font même l'objet de condamnations de facto.[17]

Le ministre de l'Intérieur et la CENI ont voulu utiliser ce prétexte pour exclure des élections certains opposants en se basant sur une interprétation controversée de dispositions du code électoral, mais ils en ont finalement été dissuadés par les pressions. Le pouvoir joue manifestement un double jeu. D'une part, il préconise le dialogue politique en vue de la création de conditions propices aux élections et, d'autre part, il entrave systématiquement la normalisation du jeu politique à travers divers stratagèmes visant à fragiliser les partis d'opposition et disqualifier leurs prétendants les plus en vue.

Ce faisant, l'opposition est déjà elle-même en proie à des difficultés au plan organisationnel. Elle a tenté sans succès de constituer une plateforme commune en vue des élections mais cette tentative a été contrariée par les egos et des intérêts électoralistes de certains et les agissements du ministère de l'Intérieur. L'opposition se retrouve d'ailleurs davantage fragmentée avec l'effritement progressif de sa principale coalition, l'ADC Ikibiri (Alliance démocratique pour le changement).[18] À l'inverse, elle voit la création surprise d'une alliance opportuniste regroupant des ennemis d'hier, en l'occurrence les ailes non reconnues par le pouvoir de l'UPRONA (Union pour le progrès national), la principale formation tutsi, au pouvoir pendant les années de régime militaire, et des FNL (Forces nationales de libération), la plus ancienne rébellion hutu.[19]

Mars 2015, la tension monte d'un cran avec la tentative d'enlèvement de la femme du général Niyombare et, quelques jours plus tard, un attentat raté contre l'épouse du leader historique des FNL, Agathon Rwasa. L'ancien patron du SNR, en disgrâce avec le régime, est perçu comme une menace potentielle pour le pouvoir en raison d'une certaine popularité dont il jouit depuis sa prise de position contre le troisième mandat.[20] L'ancien chef rebelle est le candidat de l'opposition le plus redouté par le CNDD-FDD. Ces deux évènements donnent quelque peu l'ampleur des risques de dérapage du processus

[17] "Burundi : un des leaders de l'opposition condamné à 5 ans de prison pour corruption active", AFP, 16 janvier 2015.

[18] Le MSD (mouvement pour la solidarité et la démocratie), un parti d'opposition radicale bien implanté dans la capitale, s'en est retiré en raison des obstructions du pouvoir à l'agrément de l'ADC avec sa présence dans la coalition. D'autres estiment en revanche que cette décision n'a pas totalement mécontenté le parti qui a pu ainsi constituer ses propres listes.

[19] Les deux partis ont été victimes des manœuvres du pouvoir pour les fragmenter. Ils ont depuis lors tous deux à leur tête des personnalités proches du CNDD-FDD, ce qui les a coupés de leur base.

[20] 62 % de Burundais étaient opposés à un troisième mandat, selon un sondage réalisé fin 2014 par Afrobaromètre.

électoral et de la nervosité habitant certains responsables. Il est vrai qu'en ce début de mois de mars, Radjabu, l'ancien président du parti au pouvoir, limogé et incarcéré en 2007 pour atteinte à la sureté intérieure de l'État, a pu s'échapper de la prison centrale de Mpimba et gagner l'extérieur du Burundi avec les policiers supposés assurer sa garde.

## 3. LA CRISE

### 3.1. Du congrès du CNDD-FDD à l'arrêt de la cour constitutionnelle

Les pressions et la contestation interne au CNDD-FDD n'ont pas eu raison de la volonté du président de briguer un troisième mandat. À l'inverse, le parti, un temps déstabilisé par ces pressions qu'il n'attendait pas si intenses notamment de la part des Africains, est désormais en ordre de bataille pour passer à l'offensive. Ses cadres sont déployés dans tout le pays pour remobiliser la base en vue de la préparation du congrès, dont la tenue a dû être différée le temps de mettre de l'ordre dans la maison. Les frondeurs ont été, dans leur grande majorité, progressivement neutralisés, les uns ayant fait amende honorable suite aux menaces et les autres étant fragilisés et apeurés suite à leur exclusion du parti et leur éviction de leur fonction. Plusieurs d'entre eux sont dans la clandestinité et quelques-uns interviennent même parfois sur les médias pour dénoncer les agissements et les méthodes dictatoriales du pouvoir. Le chef de l'exécutif a même tenté de se débarrasser du président de l'Assemblée nationale, connu pour son opposition discrète au troisième mandat à l'instar du deuxième vice-président de la République, tous du CNDD-FDD, mais la tâche s'est avérée plus compliquée que prévu et le projet a échoué.

Le parti organise dorénavant des manifestations tous les samedis dans une volonté évidente de démontrer que les épreuves n'ont pas affecté son unité et sa force. Le 11 avril une manifestation monstre a lieu à Bujumbura rassemblant des milliers de *Bagumyabanga* et d'*Imbonerakure* (ceux qui voient loin), le mouvement de jeunesse du parti, en provenance de tout le pays.[21] Cette démonstration de force vise d'une part à montrer à la capitale, acquise majoritairement à l'opposition, la popularité du parti mais aussi sa détermination à faire passer la candidature du président Nkurunziza au centre des slogans des Imbonerakure. Ces derniers multiplient d'ailleurs les menaces aux habitants de Bujumbura qu'ils promettent de 'casser'.[22] Leurs agissements en province où ils intimident dans plusieurs localités tous ceux soupçonnés de s'opposer à la candidature du chef de l'État provoquent d'ailleurs les premiè-

[21] Les *Imbonerakure* sont principalement recrutés en milieu rural parmi des Hutu le plus souvent désœuvrés et déscolarisés.

[22] "Burundi : le CNDD-FDD mobilise en masse pour afficher son unité", RFI, 12 avril 2015.

res vagues de réfugiés dans les pays limitrophes.[23]

La détérioration de la situation politico-sécuritaire amène le haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme à effectuer une mission au Burundi à l'issue de laquelle il alerte la communauté internationale sur les risques de violence et sur la nécessité de prendre des mesures contre les Imbonerakure. Dans la foulée le conseil de sécurité des Nations unies exprime sa préoccupation sur le Burundi.[24]

Le 23 avril, le nouveau porte-parole du CNDD-FDD Gélase Ndabirabe annonce la tenue d'un congrès extraordinaire du parti pour le 25 du mois. Fin mars, le président de la République avait signé le décret de convocation des électeurs dans lequel la période d'enregistrement des candidatures à la présidentielle était fixée du 30 avril au 9 mai.[25] Le parti est donc acculé par le temps, d'autant plus qu'il doit soumettre ladite candidature à la cour constitutionnelle dans l'objectif de stopper la vague de contestation sur l'illégalité de celle-ci. Sans surprise, le congrès du 25 avril officialise la candidature de Pierre Nkurunziza à l'élection présidentielle. Pour simuler des élections primaires ouvertes et démocratiques, deux autres candidats étaient en lice.[26] Ce faisant, personne n'est dupe quant à la façon dont la messe a été dite. Le congrès a en outre validé les expulsions des frondeurs du parti et évincé le président de l'Assemblée nationale et le deuxième vice-président de la République du conseil des sages du parti.

Quelques jours plus tard, 14 sénateurs issus du parti saisissent la cour constitutionnelle pour qu'elle examine la légalité d'un éventuel troisième mandat de l'actuel président.[27] Le 5 mai, la cour rend un arrêt pour valider cette candidature. Une telle décision ne surprend personne au vu de son mode de désignation et de la proximité de certains de ses membres avec le pouvoir. Mais la défection surprise de son vice-président et ses déclarations la veille sur un média international à propos des pressions et menaces qui ont pesé sur les membres de la cour durant leurs délibérations discréditent davantage un arrêt motivé essentiellement par des considérations politiques.[28]

### 3.2. Manifestations de rue et tentative de putsch

Les partis d'opposition n'ont pas attendu la tenue du congrès du CNDD-FDD pour appeler leurs militants et sympathisants à la contestation dans la rue.

[23] "Inquiets, de nombreux Burundais se réfugient au Rwanda", RFI, 4 avril 2015.
[24] "Burundi : l'ONU appelle à cesser violences et intimidations", AFP, 17 avril 2015.
[25] La CENI enregistrera finalement 8 candidatures.
[26] L'un d'entre eux, Joseph Ntakarutimana, 2ème vice-président du parti, faisait pourtant ouvertement campagne pour Nkurunziza.
[27] L'article 230 de la constitution dispose que la cour constitutionnelle est saisie par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, par un quart des membres de l'Assemblée nationale ou un quart des membres du Sénat, ou par l'ombudsman.
[28] "Burundi : le vice-président de la cour constitutionnelle en fuite", RFI, 4 mai 2015.

Dès le 14 avril, ils annoncent lors d'une conférence de presse leur intention de manifester jusqu'au départ du président. Le lendemain la première tentative de mobilisation de la rue est un échec. Trois jours plus tard, ils parviennent à faire descendre dans le centre-ville de Bujumbura des centaines de jeunes qui finissent par en découdre avec la police. Cette dernière arrête une centaine de jeunes qui sont souvent brutalisés. La première manifestation a dégénéré en affrontements violents. Elle augure de la suite des évènements en dépit du caractère pacifique des manifestations clamé par l'opposition et de la volonté de professionnalisme dans leur gestion selon les responsables de la police.

Dès le lendemain de l'officialisation de la candidature de Nkurunziza, plusieurs quartiers de la capitale sont en ébullition en dépit des mises en garde répétées des autorités.[29] Les manifestants, dont beaucoup de jeunes éduqués en quête d'emploi et sans perspectives d'avenir, ont répondu à l'appel de la société civile qui, contrairement à l'opposition, a attendu l'annonce du congrès pour appeler la population à descendre dans la rue.[30]

Initialement confinée à quelques quartiers périphériques de la capitale, à majorité tutsi, la contestation gagne progressivement des quartiers plus hétérogènes ou à forte concentration hutu.[31] Si les leaders de la société civile appellent les manifestants à ne pas faire usage de la violence, ceux-ci font souvent recours aux pierres en réaction à l'usage disproportionné de la répression et des armes à feu par la police. Cette escalade entraîne rapidement des morts, pour l'essentiel par balles réelles tirées par la police, et de nombreux blessés.

La FDN (force de défense nationale) s'interpose plusieurs fois entre la police et les manifestants dans une volonté de calmer la situation. Elle est d'ailleurs parfois à la limite de la confrontation avec la police de plus en plus nerveuse et brutale dans ses interventions. Il se murmure en effet qu'une chaîne de commandement parallèle en son sein serait à l'œuvre pour réprimer violemment la contestation.[32] Dans certains quartiers, les Imbonerakure participent à la répression des manifestations ou même à des opérations nocturnes avec la passivité, voire la complicité de la police.

Ce faisant, si la contestation ne faiblit pas dans la capitale en dépit du déploiement massif de policiers et de militaires dans les quartiers les plus contestataires, elle n'arrive pas à prendre la même ampleur en province. La majo-

[29] "Manifestations au Burundi : le gouvernement menace de faire intervenir l'armée", AFP, 21 avril 2015.

[30] Les manifestations font l'objet d'une organisation séparée entre les partis politiques et la société civile occasionnant ainsi parfois des consignes contradictoires. Interviews avec des responsables de partis politiques et de la société civile, Bujumbura, mai 2015.

[31] Initialement confiné aux quartiers de Musaga, Nyakabiga, Ngagara, Cibitoke et Mutakura, la contestation gagne par la suite des quartiers mixtes ou majoritairement hutu comme Bwiza, Buterere, Buyenzi et Kinama dans une moindre mesure.

[32] Interviews avec des membres et responsables de services de sécurité, Bujumbura, mai et juin 2015.

rité des provinces ont certes connu des débuts de mouvement de contestation mais ceux-ci ont rapidement été neutralisés et seules quelques communes de Bujumbura rural, et de Bururi dans une moindre mesure, ont été le théâtre de manifestation durant plusieurs jours.[33] Ainsi les autorités parlent d'un pays sécurisé à 99,9 %.

Les déclarations visant à minimiser la situation ne doivent pas masquer la nervosité du pouvoir. Dès le lendemain du début de la contestation, ce dernier a fermé la RPA (radio publique africaine), un média à très forte audience connu pour son ton critique, et coupé les émetteurs relais vers l'intérieur du pays des deux autres principales radios privées, avec l'objectif de faire le black-out sur le déroulement des manifestations et surtout d'empêcher la propagation du mouvement en province. Le même jour, l'une des principales figures de la société civile et de la contestation, Pierre-Claver Mbonimpa, est interpellée par le SNR.[34] Les réseaux sociaux (whatsapp, facebook, tweeter) sont eux-mêmes coupés. Le 30 mai, l'université du Burundi est fermée et les étudiants, dont un bon nombre alimente la contestation, renvoyés chez eux. Les activités économiques dans la capitale sont paralysées et plusieurs commerces ferment boutique.

Alors que la tension est déjà visible entre l'armée et la police aux comportements différents face à la contestation de la rue, le 2 mai le ministre de la Défense nationale, un Tutsi ex-FAB (Forces armées burundaises) pourtant connu pour sa proximité avec le parti au pouvoir, proclame dans une déclaration lue à la presse l'attachement de l'armée à l'accord d'Arusha et insiste sur le respect des libertés constitutionnelles. Le lendemain le chef d'état-major de la FDN, un Hutu ex-FDD, est dépêché devant la presse pour contredire ces propos mais son discours s'inscrit finalement dans le même ton que celui de son supérieur hiérarchique, avec une insistance particulière cependant sur la fidélité aux institutions.[35] Ce petit incident révèle quelque peu les dissensions qui minent l'armée sur base d'anciennes loyautés mais également sur la question du troisième mandat, très diversement commenté dans ses rangs.[36]

Les violences dans la capitale, la prolifération des rumeurs en province favorisée par la suspension de la diffusion des radios privées dans sa direction et les exactions des Imbonerakure à l'intérieur du pays ont accéléré le mouvement de départ d'une partie des populations de certaines provinces vers les pays limitrophes du Burundi. Mi-avril, la persistance de la crise politique au Burundi pousse à l'organisation d'un sommet des chefs d'État de l'EAC.

C'est à la faveur du départ du président Nkurunziza en Tanzanie qu'une

[33] En dehors de la capitale, le mouvement de contestation a touché les provinces de Bujumbura rural, Bururi, Mwaro, Rumonge, Gitega, Ngozi, Muyinga, Kirundo et Cankuzo.
[34] "Burundi : arrestation d'un opposant, la principale radio fermée", AFP, 27 avril 2015.
[35] Il en est finalement dissuadé par ses collaborateurs directs.
[36] Interviews avec des membres et responsables de services de sécurité, Bujumbura, mai et juin 2015.

partie de l'armée, conduite par le général Niyombare, tente un putsch. Accueilli par des liesses populaires dans la capitale, il est cependant déjoué au lendemain de sa tentative grâce à la détermination des unités en charge de la protection des institutions à défendre la radio nationale, point stratégique où se déroule l'essentiel des combats. Si ce coup de force était un scénario envisageable au vu de la gravité de la crise et de l'ampleur des réactions au projet du président, il a en revanche beaucoup surpris par sa désorganisation. Ce faisant, des informations crédibles parlent de trahisons et de retournements de dernière minute de hauts responsables militaires pour justifier la faillite de ce projet. Les principaux responsables du putsch sont arrêtes le 15 mai et traduits devant la justice le lendemain. Ils sont depuis lors pour la plupart détenus dans diverses prisons tandis que d'autres ont pu prendre la large à l'instar du général Niyombare.

L'échec de la tentative du putsch a, un court laps de temps, démobilisé la contestation de rue, qui va cependant reprendre dans les jours qui suivent. Face à la persistance des manifestations dans certains quartiers et dans certaines localités en province, les forces de l'ordre vont intensifier la répression et faire désormais usage systématique d'armes de guerre contre les manifestants. La nuit, la police tente d'ailleurs de prendre le contrôle des principaux axes routiers des quartiers contestataires en tirant régulièrement à balles réelles sur tout ce qui bouge. Elle est parfois appuyée dans certains quartiers par des Imbonerakure armés.

L'usage disproportionné de la force par la police, le lourd tribut payé par les manifestants, leur épuisement sont quelques-uns des facteurs qui contribuent à l'essoufflement du mouvement de contestation après 45 jours de manifestations quasi quotidiennes. Mi-juin 2015, Bujumbura est sortie de son agitation et a repris un semblant de vie normale.

### 3.3. Vers un état de non-droit ?

Au Burundi, l'un des thermomètres pour jauger la situation de l'état de droit consiste dans l'évaluation des prestations des corps de défense et de sécurité, et en particulier le SNR. Ce dernier, totalement incontrôlé et au-dessus de la loi au cours du premier mandat de Nkurunziza, a connu quelques améliorations au plan comportemental à la faveur des formations, des pressions et de l'instauration d'un cadre de concertation avec différents partenaires, dont la société civile.

S'il est vrai que les périodes de crise favorisent la transgression de certaines lois et procédures, la crise en cours a notamment conforté dans leur puissance un quartet de généraux déjà très influents et, partant, entraîné de graves régressions et dysfonctionnements dans le comportement et la conduite des services de sécurité. Cet état de fait se traduit entre autres par des exécutions extrajudiciaires, des arrestations massives suivies de détentions en dehors

de toute procédure légale, des menaces de mort à l'endroit des personnels et responsables des médias et de la société civile, des mandats d'arrêt contre certains de ces derniers et diverses personnalités de l'opposition, la collusion dans des opérations criminelles entre des éléments des forces de l'ordre et les Imbonerakure, et des exactions en toute impunité du mouvement de jeunesse du parti au pouvoir.

Dès les premières manifestations de rue, la police a souvent procédé à de nombreuses arrestations, parfois même celles de simples passants. Les personnes détenues depuis lors sont estimées à des centaines qui, pour la plupart, n'ont pas encore eu accès à un avocat pour celles se trouvant en province. Dans la prison de Gitega, un jeune détenu, au dossier pourtant vide, s'est entendu dire par le magistrat qu'il ne pouvait prendre de décision car le politique prime sur la justice, tandis qu'un policier reconnaissait que toutes les procédures légales avaient disparu.[37]

Outre les manifestants, des mandats d'arrêt ont été émis contre les leaders de la contestation. Ces responsables de la société civile et de partis d'opposition vivent donc dans la clandestinité alors qu'ils sont supposés participer au dialogue politique initié et conduit par diverses organisations internationales.

Lors de la tentative de putsch, les principales radios privées ont été attaquées, saccagées et même parfois brûlées par des éléments des forces de l'ordre qui ont par la suite empêché les personnels de ces médias d'accéder à leur travail. Depuis lors, ces médias sont fermés officiellement pour des raisons d'enquête, à l'exception notable de la radio Rema, proche du pouvoir, elle-même victime d'une agression attribuée aux manifestants. Un motif peu convaincant au vu du retard dans ces enquêtes et des explications contradictoires des autorités sur les raisons de leur fermeture et les conditions de leur réouverture. Le pouvoir a délibérément fermé ces radios dont la couverture des manifestations et des exactions des forces de l'ordre énervait certains.

Secundo, cette décision pourrait participer d'une stratégie du CNDD-FDD régulièrement décrié par ces mêmes médias pour ses violations des droits de l'homme et ses malversations économiques. En outre, elle pourrait viser également à faire taire les diverses machinations en cours et les difficultés internes du parti que ne manqueraient sans doute pas de révéler les cadres récemment exclus et ceux en clandestinité ou en exil. Dans la foulée du putsch, une quarantaine de journalistes et responsables d'organisations professionnelles des médias ont fui le Burundi de peur d'être arrêtés ou en raison de menaces de mort.[38]

Les arrestations concernent également des responsables locaux de partis

[37] http://www.franceinter.fr/depeche-burundi-dans-les-geoles-du-pouvoir, site visité le 13 juin 2015.

[38] Reporters Sans Frontières, "Un clou de plus dans le cercueil de l'information indépendante au Burundi", 11 juin 2015.

d'opposition. Un leader d'opposition a même été assassiné.[39] Enfin plusieurs officiers en fonction ou retraités, pour la plupart Tutsi, ont été interrogés dans les jours suivant la tentative de putsch sous couvert de la poursuite des enquêtes et une demi-douzaine d'entre eux arrêtés. Cette situation, couplée avec les rumeurs de désertions dans les camps, contribue à raviver les divisions au sein de l'armée et à faire naître un sentiment de victimisation chez les Tutsi. Elle alimente en outre les spéculations sur la volonté du pouvoir d'ethniciser la crise.[40]

La crise politico-sécuritaire en cours a révélé au grand jour le phénomène des Imbonerakure. Déjà particulièrement menaçants au cours de la campagne de mobilisation autour de la prochaine candidature du président Nkurunziza, ils sont passés à l'action depuis le début de la crise, notamment sous forme de confrontations violentes avec les manifestants dans certains quartiers. Alors que leurs opérations de jour sont menées à l'arme blanche, certains d'entre eux troquent celle-ci contre une arme à feu lors des opérations de nuit. Début juin, le haut commissaire aux droits de l'homme a dénoncé les actions de plus en plus violentes- incluant des exécutions sommaires- de ce groupe qualifié de milice pro-gouvernementale agissant sous l'autorité du parti au pouvoir avec l'appui de la police et du SNR.[41]

La détérioration de la situation politique et des droits humains, les restrictions, voire la confiscation de certaines libertés publiques, le climat de peur et d'insécurité en province ont poussé plusieurs partenaires au développement à suspendre leur appui financier au processus électoral et la mission d'observation électorale européenne à suspendre sa participation à ce même processus. L'Église catholique avait annoncé juste auparavant son retrait des démembrements de la CENI pour ces mêmes raisons.

### 3.4. Faiblesse des initiatives de paix africaines

L'arrêt de la cour constitutionnelle n'a pas empêché la poursuite des pressions internationales contre un nouveau mandat du président Nkurunziza.[42] Parallèlement, une diplomatie préventive s'est activée et a notamment mis en place une médiation internationale pour tenter de renouer les fils du dialogue. Auparavant les diplomates présents à Bujumbura avaient multiplié les initiatives en vue d'éviter l'éclatement de la crise. Mais le communiqué a minima qu'ils sortent la veille du congrès du CNDD-FDD traduit les divergences de position sur la question du troisième mandat. Les discussions qui ont précédé la diffusion de la déclaration ont révélé des divisions principalement entre

[39] "Burundi : assassinat du leader d'opposition Zedi Feruzi", RFI, 23 mai 2015.
[40] http://afrikarabia.com/wordpress/burundi-comment-nkurunziza-cherche-a-provoquer-un-affrontement-hutu-tutsi/, site visité le 13 juin 2015.
[41] "Burundi : risque de basculement selon l'ONU", AFP, 9 juin 2015.
[42] "Burundi : la Belgique s'oppose publiquement au troisième mandat", Belga, 20 mai 2015.

Occidentaux et Africains. Paradoxalement certaines diplomates du Continent noir défendent des positions contraires à celles de leur capitale. Les tergiversations et les contradictions de la diplomatie africaine, notamment de la Tanzanie, vont d'ailleurs être exploitées par Bujumbura, conscient de la fragilité du consensus sur le discours contre le troisième mandat au niveau des Africains et des divergences de position sur la question au sein même des centres de décision de certaines capitales.

Le 5 mai, l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies pour la région des Grands Lacs, Saïd Djinnit, médiateur en chef, commence ses consultations dans l'objectif de relancer le dialogue. Mais ses premières propositions de sortie de crise sont accueillies froidement.[43] Par ailleurs, le dialogue politique est rendu difficile par la poursuite des violences et les mandats d'arrêt et menaces à l'endroit de plusieurs de ses acteurs. Et le dialogue butte sur la question du troisième mandat.

Le 18 mai, un sommet extraordinaire des chefs d'État de la CIRGL (Conférence internationale sur la région des Grands Lacs) en Angola recommande notamment le report des élections et l'établissement des conditions nécessaires pour un processus électoral paisible et transparent. Il propose en outre la visite au Burundi dans les meilleurs délais d'une délégation des chefs d'État de plusieurs pays africains.[44] Le surlendemain Bujumbura annonce le report au 5 juin des élections communales et législatives initialement prévues le 26 mai, au motif officiel de donner satisfaction à certaines des revendications de l'opposition.

Ce faisant, devant la persistance de la crise et des violences, les chefs d'État de l'EAC décident d'un nouveau sommet à Dar Es-Salaam le 30 mai. Sans surprise, ce sommet est boycotté par Nkurunziza. Le président rwandais décide de ne pas s'y rendre non plus. Les relations entre Kigali et Bujumbura se sont détériorées depuis que Kigali suspecte Nkurunziza de connivence avec les FDLR (Forces démocratiques pour la libération du Rwanda) et la Tanzanie dans son projet de déstabilisation du Rwanda. Le positionnement des deux pays dans les blocs rivaux au sein de l'EAC a également été une source de tensions, de même que l'affaire des cadavres retrouvés dans le lac Rweru.[45] Enfin Kigali s'inquiète de la montée du discours ethnique chez certaines autorités et du phénomène des Imbonerakure.

De son côté, Bujumbura croit voir la complicité du Rwanda dans la tentative de putsch. Le régime rwandais abrite un certain nombre d'opposants politiques depuis le début de la crise et est soupçonné d'avoir accueilli des officiers putschistes et de préparer des camps d'entraînement pour la déstabili-

[43] Interviews avec des responsables de la société civile et de partis politiques, Bujumbura, mai 2015.
[44] Communiqué de presse du 9ème sommet des chefs d'État et de gouvernement de la CIRGL.
[45] "Pour le Burundi, les cadavres du lac Rweru viennent du Rwanda", RFI, 14 octobre 2014.

sation du Burundi. Des ressortissants rwandais sont depuis lors régulièrement arrêtés et parfois torturés sous couvert d'espionnage.[46]

Le sommet des chefs d'État élude la question du mandat et émet diverses propositions pour créer un climat propice aux élections – dont un report des élections d'au moins 45 jours – à l'inverse de la rencontre ministérielle dont les propositions étaient plus contraignantes à l'égard de Nkurunziza. Il charge en outre les ministres des Affaires étrangères d'engager très rapidement des consultations à Bujumbura en vue de leur mise en œuvre. La position de la Tanzanie a brusquement basculé dans l'entre-temps. Dar Es-Salaam, depuis longtemps en froid avec Kigali, préfère sans doute maintenir un allié à la tête du pouvoir à Bujumbura plutôt que de voir sa position affaiblie dans la sous-région en cas d'un rapprochement entre le Rwanda et le Burundi à la faveur d'une alternance au sommet dans ce dernier pays.[47]

Ce faisant, les recommandations ne sont pas suivies d'effets. Bujumbura se contente de reporter les élections de trois semaines tout en ignorant les autres propositions. Dans le même temps, l'opposition et la société civile demandent et obtiennent le renvoi du diplomate onusien en charge de la médiation, accusé de partialité et d'incapacité. Il est vrai qu'aucune des questions à l'agenda des négociations n'a connu de réelles avancées et que l'impasse est totale à la veille d'élections communales et législatives qui pourraient être de nouveau boycottées par l'opposition et boudées par la communauté internationale.

Les recommandations émises pour la sortie de crise lors du sommet des chefs d'État de l'UA en Afrique du Sud le 14 juin et l'arrivée (tardive) des ministres des Affaires étrangères de l'EAC à Bujumbura le 15 juin ouvrent de nouvelles perspectives, mais l'entêtement des deux parties à camper sur leur position pourrait saper ces efforts.

## 4. BILAN ET PERSPECTIVES

Alors que Nkurunziza annonçait des « élections merveilleuses », le bilan de la crise née de sa candidature à la présidentielle est lourd : une quarantaine de morts,[48] des centaines de blessés et de prisonniers et 96 720 réfugiés au 5 juin 2015.[49] La crise a réveillé les peurs et les traumatismes du passé et ravivé d'anciens clivages. Elle pourrait basculer dans une nouvelle guerre civile, voire un conflit régional. Elle a notamment sapé la cohésion du tissu social et fragilisé, voire discrédité diverses institutions. L'image de la police est désormais désastreuse, le SNR symbole de la répression, l'armée plus que jamais

[46] "Burundi : un journaliste rwandais inculpé d'espionnage", AFP, 12 juin 2015.
[47] Interviews avec des diplomates, Bujumbura, juin 2015.
[48] Dont une majorité de manifestants parmi lesquels figurent de nombreux élèves ou étudiants à l'instar de Jean-Nepo Komezamahoro, jeune scout de 15 ans tué par la police le 26 avril.
[49] UNHCR, "Burundi situation", *UNHCR Regional Update*, No. 0017, 5 June 2015.

divisée tandis que la justice est toujours aussi instrumentalisée par le pouvoir.

Deux autres institutions ont perdu leur crédit. La cour constitutionnelle s'est soumise aux pressions du pouvoir. Et la CENI s'est confinée dans un rôle technique occultant son devoir d'assurer la liberté, l'impartialité et l'indépendance des élections, et provoquant ainsi la démission de deux de ses commissaires. Elle s'est en outre pliée aux tripatouillages et directives de l'exécutif.[50]

Le CNDD-FDD n'est pas en reste. En dépit de son discours triomphaliste, il est en proie à une crise profonde et continue à voir des défections de hauts cadres. L'opposition, et dans une moindre mesure la société civile, n'en sortent pas non plus grandies. L'opposition a constamment joué dans la surenchère et refusé toute concession. Certains en son sein avaient misé sur un putsch ou une transition, étant conscients que le verdict des urnes pourrait sceller leur mort politique, même si d'autres à l'instar de Rwasa semblaient attendre l'épreuve des élections avec une certaine confiance

Enfin la crise a considérablement affecté une économie déjà en difficultés. Ses répercussions à moyen terme pourraient être catastrophiques avec la suspension de l'aide de plusieurs partenaires couplée à la baisse drastique des recettes intérieures, prévisible en raison du départ de certains opérateurs économiques importants et du pourrissement du climat des affaires.

Face aux difficultés des acteurs régionaux à trouver une solution à l'impasse politique, le pouvoir pourrait être tenté d'aller seul vers les élections en l'absence de l'opposition et de toute mission d'observation crédible. Cette situation conduirait à des institutions illégitimes et non reconnues par une bonne partie de la communauté internationale. La reconduite de Nkurunziza à la tête de l'État et la radicalisation en cours du CNDD-FDD aboutiraient fatalement à une remise en cause de la démocratie, de l'accord d'Arusha et à une paix des plus fragiles.

Bujumbura, juin 2015

[50] "Burundi : un décret contesté valide une CENI à trois membres", RFI, 12 juin 2015.

# YOUTH, POLITICS AND VIOLENCE IN BURUNDI: GULLIBLE FOLLOWERS OR TACTICS ACTORS?

*by Lidewyde H. Berckmoes*

**Résumé**

Au Burundi, la jeunesse est considérée comme une circonscription politique puissante et dangereuse. Dans ce pays, marqué par une longue tradition de pauvreté et d'inégalité, les jeunes apparaissent comme la force qui peut confirmer ou mettre en péril le statu quo, en particulier par le biais de la violence et la menace de la violence. Cela permet de comprendre pourquoi leur allégeance politique est largement sollicitée. Cependant, pourquoi les jeunes Burundais adhérent-ils à des organisations politiques ? Dans cet article, basé sur 14 mois de recherche ethnographique à Bujumbura, j'explore trois mécanismes historiques et sociaux qui permettent d'expliquer la mobilisation politique de la jeunesse contemporaine. Les résultats recueillis avant, pendant et après les élections de 2010 montrent que, dans les périodes de mobilisation politique, les jeunes étaient confrontés à des dilemmes de risque, de gain et de compromis moral. Contrairement à l'idée reçue d'une jeunesse naïve, de jeunes Burundais prennent des décisions tactiques soigneusement équilibrées concernant la participation politique, décisions qui sont fortement influencées par le manque de choix et d'alternatives dans le Burundi contemporain.

## 1. INTRODUCTION

Youth in Burundi are imagined as a powerful and dangerous political constituency. Today, a few weeks before the elections scheduled from May to September 2015, national and international observers look worriedly at the youth wings of political parties. They are often suspected of involvement in violence and intimidation. Notorious especially is the *Imbonerakure* (translatable as 'those who see far') of the party in power, CNDD-FDD. who have been mentioned in relation to intimidation, fights, extra-judicial killings and as working alongside the government forces to repress opposition members.[1]

Worries about the political role of youth in Burundi are not new. They have precedents in the 2010 electoral period and during violent political struggles in the decades before. In this article, I explore mechanisms that underpin the feared potential of youth and the way youths respond to political mobilization. While their actions are often described as naïvely following political leaders' manipulations, I show that youths subscribe to a violent political role especially because their environment presents this as one of their only pathways to achieving social 'respectability'. Still, within their restricted environment, youths purposefully and tactically navigate the political field, in an effort to

[1] *Aljazeera*, 17 April 2014, http://www.aljazeera.com/news/africa/2014/04/burundi-expels-un-official-over-arms-report-201441714454619516l.html, visited 23 February 2015; Amnesty International, *Burundi: Locked Down. A Shrinking of political space,* 2014; Human Rights Watch, *World Report 2014*; IRIN Africa, 14 April 2015, http://www.irinnews.org/report/101361/thousands-of-burundians-flee-as-election-tensions-rise, visited 28 April 2015; *Iwacu*, 20 February 2015, http://www.iwacu-burundi.org/blogs/english/cibitoke-war-crimes/, visited 23 February 2015.

find a balance between risk and gain.

The article is divided into three sections. In the first section I describe methodological aspects of this study. In the second section I describe three mechanisms that inform the role of youth as obeying the orders (for violence) of political leaders. In the third section I describe how youths navigate their political participation.

## 2. RESEARCH ON URBAN YOUTH

My research findings are based on 14 months of in-depth ethnographic fieldwork research with youths on the northern periphery of Bujumbura, between June 2007 and June 2011. The Northern periphery has been strongly affected by the civil war that started in 1993 and lasted until 2005/06. During the war, the neighborhoods were known as a central battle field. They were segregated along ethnic lines: Ngagara and Cibitoke were designated 'Tutsi' and became signifiers for army soldiers (Tutsi) and violent anti-Hutu militia groups. Kamenge and Kinama became known as the 'military headquarters' of the Hutu rebel groups. During my research, the neighborhoods were not segregated, but historical residence patterns ensured that each neighborhood or sub-neighborhood remained associated with a particular ethnic (and increasingly, political party) identity. Moreover, the scars of the war were still visible in the lack of infrastructure, poor housing and the high degree of poverty.

I established long-term relationships with 30–35 youths. I conducted semi-structured and life history interviews, held many informal conversations and, especially, spent a lot of time for the purpose of 'participant observation'. Most 'interviews' were taped, sometimes I took notes during interviews. Findings obtained through participant observation and informal conversations I noted down in a fieldwork dairy after the encounter. My work – and friendships – with these youths came in addition to countless conversations, interviews, and group discussions I held with more than 150 youths as well as other key informants.

I included youths from different backgrounds in order to get a grasp of the differences among and relations between different categories of youth. My main interlocutors included young men and women; Hutu, Tutsi and Congolese; university students, secondary school students and youths who were not enrolled in education, but most of them with a level of education beyond primary school;[2] with different religious outlooks; born in the city and a few

[2] The level of education amongst the population is low. Since the abolition of primary school fees in 2005, net enrolment rates increased substantially, but especially for secondary education completion rates are low: 13.5 for male and 7.8 for female students (Program of Cooperation Between the Government of Burundi and UNICEF 2010-2014: Mid-term Review, 2013). Due to the saturated job market, common perceptions hold that only the end result, namely a degree, counts as valuable (cf. SOMMERS, M., UVIN, P., "Youth in Rwanda and Burundi: Contrasting

rural–urban migrants who came to Bujumbura to study; and youths with reputations of being good and of being trouble. The majority of the youths that participated in the research were between 18 and 25 years old. However, rather than an age-based category, 'youth' in this research refers first and foremost to the generational category of people that came of age during the war. In addition, in line with societal ideas my fieldwork showed, my interlocutors fulfilled several but often not all of the following ideal-typical characteristics of 'youth':

- in their mid to late teens or in their twenties;
- in secondary school, or if out of school considered to be of school-going age;
- unmarried;
- largely dependent on caretakers;
- starting to assume more responsibility for their actions and for their own and their family's livelihoods;
- energetic and physically strong.

Two remarks regarding these characteristics should be made. Firstly, the word 'youth' cannot be translated into a local term unambiguously. Besides the French word *jeunes*, the local language of Kirundi has several words that refer to young people. The word *abajeunes*, the Kirundi remodelling of *jeunes*, has strong political connotations; the word *umosore* is associated with energy (able-bodied person) and is generally used to describe young men on the verge of adulthood. *Umusore* can also be used to comment on a person's strength and vitality irrespective of his age. Unmarried young women are referred to as *inkumi*. *Urwaruka* refers to young people more generally; it includes children. *Umuyabaga* means adolescent girl and *umukangara* adolescent boy, but these two words are not commonly used.

Second, the boundaries of youth characteristics were regularly contested and could differ per setting or situation. At the youth centre in Kamenge, youth were defined as between 16 and 30 years old. The Ministry of Youth and Sports usually worked with the age parameters of 18 to 35. In the context of politics and elections, university students and young people well into their thirties were generally categorized as 'youth' – especially if they were not married and without steady employment. These same young people would be regarded as still belonging somewhat problematically to the 'youth' category in the context of family life: they had failed to transition into proper adulthood

---

Visions", *Special Report* No. 293, Washington DC, United States Institute of Peace, 2011; BERCKMOES, L. H., WHITE, B., "Youth, farming and precarity in rural Burundi", *European Journal of Development Research*, Vol. 26, No. 2, 2014, pp. 190-204).

in their twenties.[3] Also, despite the 'dependency' characteristic, a lot of young people could not depend on caretakers due to poor family circumstances. This revealed above all a schism between ideal and reality.

## 3. MECHANISM FOR VIOLENT YOUTH ROLES

In this section I describe three mechanisms that inform the (violent) political roles of youth. These mechanisms limit the alternatives of youths' actions and choices regarding political participation. Firstly, I describe the youths' limited 'life chances'[4] and their dependency on ties with political stalwarts. Second, I describe the historically fostered relationship between political leaders and ordinary people, which fosters a top-down dependency. Third, I explore post-independence outbursts of violence in which youths played a pivotal role, further emphasizing the self-evidence of political participation as tied to violence and simultaneously one of the only and obvious pathways for youths to gain life chances.

### 3.1. Limited life chances

Compared to other neighbourhoods in Bujumbura, poverty levels on the northern periphery were relatively elevated. The living circumstances of most youths in my study therewith reflected the dire situation of many Burundians. In Burundi, the majority of the population lives below the poverty line. On the Human Development Index, Burundi ranks 180 out 187.[5] Available employment figures are rather problematic,[6] yet they suggest that unemployment is especially troubling in urban areas, and even more so in the capital. In Bujumbura, during my fieldwork period, the unemployment figures were between 13.3 per cent and 17 per cent. In these statistics young people figured disproportionally: compared to an average of 90 per cent of employed people aged 25-54, only 68 per cent of young people were employed.[7] Most youths

[3] Cf. CHRISTIANSEN, C., UTAS, M., VIGH, H. E. (eds.), *Navigating Youth, Generating Adulthood: Social Becoming in an African Context*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2006.
[4] DAHRENDORF, R., *in* VIGH, H. E., *Navigating Terrains of War. Youth and Soldiering in Guinea-Bissau*, Oxford, Berghahn Books, 2006, p. 14.
[5] http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/BDI.pdf, visited 23 February 2015.
[6] Available statistics are imprecise. The majority of people work in the – difficult to monitor – informal sector and many people who indicate to work cannot support themselves and their family.
[7] Cenap, *Défis d'accès au marché du travail: Quelles alternatives pour les jeunes burundais ?*, May 2010; Isteebu, *in* IMF, "Burundi: reduction poverty strategy paper", *Country Report*, No. 53/11, 2011, p. 47. See also the qualitative, population consultation studies that were done in preparation of the *Plans communaux de développement communautaire* (PDCP). These show that the high number of 'youths in the streets' (i.e. unemployed) is one of the main concerns of the population on the northern periphery (Ministère de l'Intérieur, Burundi, 2010).

in this research occasionally had 'small jobs'; temporary activities ranging from bricklaying, restaurant work or registering voters in preparation of the elections.

In accordance with this context, and societal expectations of growing up as increasingly assuming (financial) responsibilities, youths regularly mentioned they were preoccupied with 'searching a life': *chercher la vie*. They used the concept *chercher la vie* to talk about long-term wage labour, associated with regular and stable income. But *chercher la vie* also implied social and existential dimensions of achieving the ideal image of an adult, spouse, parent, and person, i.e. respectable social adulthood.[8] The connection between stable income and respectable adulthood was especially significant for male youths, as men were expected to be self-sufficient and provide for their family. However, for young women, too, steady employment was increasingly valued as a sign of reputable (urban) womanhood, especially among the middle class and elite, and those aspiring to move up the social ladder.

The difficulties youths faced in finding employment were in the first place attributed to the extremely restricted job market (this is similar to situations elsewhere in Africa[9]). Second, observers suggested that Burundian youths had an 'unfitting attitude'. For example, a local research report on youth unemployment pointed out that in popular imagination much of the responsibility for not finding a job was attributed to young people's supposed laziness, unrealistic expectations of the job market, lack of creativity and innovation, and tendency to live beyond their means.[10] My research showed that the so-called 'unfitting attitude' could sometimes better be understood in light of face-saving and an unwillingness to give up dreams.

The obstacle for employment most strongly articulated, however, was the favouritism at play in hiring people for vacant positions. In the abovementioned research report, this issue was diplomatically worded as 'the lack of transparency' in how the few available positions were being distributed. Youths usually referred to this issue as one of the many forms of rampant corruption in Burundi.[11] They mentioned that access to employment oppor-

[8] CHRISTIANSEN *et. al.*, *op. cit.*

[9] DIOUF, M., "Urban Youth and Senegalese Politics: Dakar 1988–1994", *Public Culture*, Vol. 8 1996, pp. 225–249; UTAS, M., "Building a future? The reintegration and re-marginalisation of youth in Liberia", *in* RICHARDS, P. (ed.), *No Peace, No War: An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Oxford, James Currey, 2005, pp. 137–154; SOMMERS, M., *Stuck: Rwandan Youth and the Struggle for Adulthood*, Athens, Georgia, University of Georgia Press, 2012; OROCK, R. T. E., "We the youth are available and we are saying 'use us': Manyu youth and their engagement with elite politics in contemporary Cameroon", paper presented in BERCKMOES, L. H., HEDLUND, A., *Agency and Factionalism*, European Association for Social Anthropology, 10–13 July, Nanterre, 2012.

[10] Cenap, *op. cit.*

[11] Burundi ranks 159th out of 175 on Transparency International's Corruption Perception Index, http://www.transparency.org/country#BDI, visited 23 February 2015.

tunities were linked to highly personalized connections with the politically powerful, particularly those in the ruling party:

> Lidewyde: Why do you need family to find a job?
> Gabriel: Because if you find a job, if you have someone who is in the government, he can help you. If you are not in the political party that is in power, you will not find a job. That's it.
> Lidewyde: Why does it have to be family?
> Gabriel: It means a connection, someone who knows you.
> Aimé: Yes.
> Lidewyde: Hmm. (…) Was it always like that, that you need to know someone to find…?
> Gabriel: Yes, it is always like that in Burundi.
> Lidewyde: Even before?
> Gabriel: Before? Everybody brings…
> Félix: It is the same, the same…
> Gabriel: Everybody brings his family. If I am a general, I make my sister secretary, my (…) technical assistant, my brother in the Cabinet…
> Félix: And my aunt…
> Gabriel: Then my aunt, then my uncle…
> Lidewyde: Why is it like that?
> Gabriel: That is it. It is the way it is.
> Aimé: It is a problem that exists.
>
> Group interview (recorded), Kamenge, July 2009

In brief, the youths' aspirations for employment and respectability were frustrated by problems of scarcity and exclusion, seemingly possible to overcome only through close ties with political stalwarts.

### 3.2. Legacy of top-down relations

In the interview excerpt above, Gabriel suggested a history to the need for connections to achieve socio-economic betterment in Burundi: '*it is always like that in Burundi*'. The historical configuration of state-society relations can help situate this perception. In this section, I describe two types of characteristics of past state–society relations that fit with the youths' unquestioning attitude towards the need for 'family' connections: first, the hierarchy and separation between state and society relations and second, the prominence of individualised patron-client bonds of dependence.

In Burundi, the political top is largely viewed as segregated from the people. In pre-colonial Burundi, the relations among rulers and between rulers and subjects were governed by a strong hierarchical structure. Power relied on royal mystique and a finely elaborated ideology that had 'elliptic thinking' as its point of orientation. The king occupied the most influential posi-

tion, and in most areas delegated authority to the princes (Ganwa) and chiefs (*batware)*. The king both used and divided the chiefs, which brought about a certain constant instability on the level of individual leaders and therewith redirected any threat to the state to a lower echelon. On the level of the small province, the Ganwa and *batware* retained political, economic and military control. In exchange for land, subjects paid 'tax' in the form of food, cattle, and labour, and in times of war between chiefs, the adult men were mobilized and expected to fight for their political leaders.[12] These sets of relations were influenced by German and Belgian rule. They played a role in draining the religious underpinnings of the monarchy and set the scene for a rigidization of ethnic differences. For instance, in the 1930s, Belgium started a vast operation of reform of chiefdoms: they replaced noncompliant chiefs, transformed complex personal ties into purely territorial dependence, emphasized ethnic differences, and reduced the authority of the traditional counter-authority, the 'hill judges' (*Bashingantahe*).[13] After Independence, state power increasingly remained in the hands of those at the top of the political structure. Because of a narrow representative base, the governing elite were not able to use an ethnic–social discourse to legitimize their position in the eyes of the larger public. They used repression. This came to full expression in the outbursts of violence in 1969 and in 1972. By the 1980s, government and ordinary people were sharply separated, and surveillance by the secret service and other government actors was omnipresent.[14]

During my research, the continued cogency of the top–down relations and segregation between authorities and ordinary people were repeatedly asserted to me. Mama Eric, a mother who participated in the research, expressed this eloquently. After a discussion on the different episodes of war (she was born in 1942), I asked her to share her expectations about the future. She was hesitant, explaining that the decisive power was in the hands of God and the leaders of the country:

---

[12] BOTTE, R., "La guerre interne au Burundi", *in* BAZIN, J., TERRAY, E. (éds.), *Guerres de Lignages et Guerres d'États en Afrique, Collections 'Ordres Sociaux'*, Paris, Éditions des Archives Contemporaines, 1982; CHRÉTIEN, J.-P., *The Great Lakes of Africa, Two Thousand Years of History*, New York, Zone Books, 2003; LAELY, T., "Peasants, Local communities, and Central Power in Burundi", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 35, No. 4, 1997, pp. 695–716, p. 702; LEMARCHAND, R., "Social Change and Political Modernisation in Burundi", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 4, No. 4, 1966, pp. 401-33.

[13] CHRÉTIEN, J.-P., *op. cit.*; RUTAKE, P., GAHAMA, J., *Ethnic Conflict in Burundi, Ethnic Conflict in Africa*, Dakar, Codesria Book Series, 1998, p. 84.

[14] NDIKUMANA, L., "Institutional Failure and Ethnic Conflicts in Burundi", *African Studies Review*, Vol. 41, No. 1, 1998, pp. 29–47; UVIN, P., "Ethnicity and Power in Burundi and Rwanda: Different Paths to Mass Violence", *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 3, 1999, pp. 253–271; WAGNER, M. D., "Both Sides of the Border: The Impact of the Political Milieu on Field Research in Burundi and Tanzania", *in* ADENAIKE, C. K., VANSINA, J. (eds.), *In Pursuit of History: Fieldwork in Africa*, Oxford, James Currey, 1996.

> Lidewyde: When you look at the future of your children and your grandchildren, what gives you hope?
> Mama Eric: It depends on God and the notables, especially the leaders. Otherwise I do not know; I don't see. It is up to God and the notables.
> Lidewyde: What do you see as obstacles for your children and grandchildren?
> Mama Eric: It is not a good example that the leaders give (…) [We depend on] our leaders and God. You know well that in this country it is the men, the country is shaped by men. If they are willing to govern well, steer us in the right direction and give a good example, the people will work. But if they create discontentment, if they do not give a good example, war will stay in the hearts of people.
>
> Interview (recorded), Ngagara, April 2011

Her response is illustrative of the common understanding of the way in which Burundian society was widely thought to be fashioned: from the top down to the *hearts of people*.

The second type of characteristics regards the importance of personal bonds of dependence. In pre-colonial Burundi, besides structured positions, asymmetrical, vertical forms of personal dependence generated sizeable networks of patrons and clients. People had to rely on highly particularized ways to approach authorities.[15] In these relations, power and gift were strongly interrelated: "to give is to command and to give is also to exercise power".[16] Rulers put a lot of effort into upholding their reputation as benefactors, "yet at the same time the rulers were themselves the principal source of insecurity".[17] For the subjects, the vertical relationships provided a way to secure their position, given the "arbitrariness of the powerful".[18] Additionally, they could be the means for upward social mobility.[19] While a number of Burundi scholars also point to the importance of horizontal ties, which could be expressed in values like 'good neighbourliness' and affirmed in 'beer-drinking circles',[20] the ver-

[15] DALEY, P. O., *Gender & Genocide in Burundi: The Search for Spaces of Peace in the Great Lakes Region*, African Issues, Oxford, James Currey, 2008; LAELY, T., "Peasants, Local communities, and Central Power in Burundi", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 35, No. 4, 1997, pp. 695–716.

[16] BOTTE, R., *op. cit.*, pp. 282–283 *(my translation, LB)*.

[17] LAELY, T., *op. cit.*, p. 704.

[18] *Ibidem*, p. 705.

[19] ALBERT, E. M., "'Rhetoric,' 'Logic,' and 'Poetics' in Burundi: Culture Patterning of Speech Behavior", *American Anthropologist*, New Series, Vol. 66, No. 6, Part 2: The Ethnography of Communication, 1964, pp. 35–54; KADENDE-KAISER, R. M., KAISER, P. J., "Modern Folklore, Identity, and Political Change in Burundi", *African Studies Review*, Vol. 40, No. 3, 1997, pp. 29–54.

[20] VERVISCH, T., *Engineering Peace and Development: Looking at NGO Interventions through a Social Capital Lens, Case Study Burundi*, PhD thesis, Gent, Universiteit Gent. 2010; VAN DER BURGT, J. M. M., *Un Grand Peuple de l'Afrique Équatoriale, Éléments d'une Monographie sur l'Urundi et les Warundi*, Bois-le-Duc, Société « L'illustration Catholique », 1903; NDIHOKUBWAYO, D., *Nachbarschaft in Burundi. Eine Untersuchung mit Auswertung von Eigennamen, Begriffen und Sprichwortern im Kirundi*, Berlin, Lit Verlag, 2009.

tical, personalized relationships appeared to be more central. Arguably, even traditional 'horizontal' relationships were supported by the logic of hierarchy: "*[u]bukuru*, seniority or superiority, is the guiding principle of all behaviour: cast order is known; the older are superior to the younger; men to women".[21]

The commonplaceness of such personal ties in present-day Burundi was expressed well by Erneste, who, much to my discomfort, kept referring to me as "*ma grande*" to show respect of my higher socio-economic position.

### 3.3. Youth violence in recent history

In the interview excerpt of Mama Eric, she mentioned that both good and bad can come from the top. Yet, the prevailing image of political leaders was very negative. The phrase "evil comes from the top" has since long been used to summarize the general workings of Burundian politics.[22] Political leaders, was the idea, instigated ordinary citizens to feel hatred and commit violence.[23] Although various categories have regularly been ascribed the typecast of gullible followers or willing receivers of hateful messages, youths were deemed to be especially vulnerable to political manipulation. Youths' roles in the past violence, I argue, likely play an important role in this.

Youth have been important actors in political struggles since the period of independence. In the 1960s, the phenomenon of politically active youth (*jeunesse*)[24] took shape in the first place through the youth wing of the UPRONA party: the *Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore* (JRR).[25] The first time the JNR established itself clearly as a radical political organisation was in the Kamenge riots of 1962. Several houses were set on fire and four prominent Hutu lost their lives. These riots helped establish the reputation of the JNR as anti-Western, anti-Hutu, and violence-prone. The JNR militants, in collaboration with politicians, emerged as a kind of surrogate government and took part in the elimination of coup suspects.

Several years later, the youth wing (then JRR) showed its radical and violent side again. In 1972, they were called upon to identify and round

[21] ALBERT, E. M., *op. cit.*, p. 37.

[22] Martin Ndayahoze, quoted in LEMARCHAND, R., *Burundi, Ethnic Conflict and Genocide*, New York, Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1994, p. 63.

[23] UVIN, P., *Life after Violence, A people's story of Burundi*, London / New York, Zed Books, 2009.

[24] Instead of referring to the young people as 'youth,' LEMARCHAND, R., *op. cit.*, uses the French word *jeunesse* to designate this special category of politically active youth. During my fieldwork, a similarity could be found in the use of the Kirundi-French word *abajeunes* – although *abajeunes* was not exclusively used in the context of politically active youth.

[25] In the 1960s the youth wing was called Jeunesse Nationaliste Rwagasore (JNR). It was renamed Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore (JRR) after Rwagasore's death. Under the rule of president Bagaza, to negate the appeal to the Prince who was a member of an adversary (royal) clan, the official name became *Union de la Jeunesse Révolutionnaire Burundaise* (UJRB).

up Hutu citizens to be killed.[26] The following account of these events by a high-ranking government official (Tutsi) shows how the youth organisation was remembered as central in the killings:

> In [19]72 they killed all the soldiers that were Hutu, they killed every Hutu soldier or policeman. It was primarily the JRR. The JRR played an important role in the massacres of Hutu (...) So the army, to arrest and kill people, used these youth a lot. It was like a militia of the party who, well, to arrest people, they sent the JRR. (...) The army used the youth to arrest the people and load them into trucks. It was not everywhere the [political] leadership [who gave these orders]; it was more the army and the administration, like community administrators or officers. It was them who used the youth. You see, it was a militia of the party (...) The [youth] have a responsibility as well of course (...) The leadership was Tutsi, but there were a lot of Hutu. Especially in the countryside it was Hutu who were under the command of Tutsi to go and kill their own brothers. It was possible because they were not people with a much elaborated 'philosophy'. They had orders, were afraid of power, and received orders from the local administrator who would say that the others were traitors. We called them '*abamenja*'.[27]
>
> Interview government official (recorded), May 2011

This specific type of relation between the JRR youth and authorities, with youths carrying out the order given by authorities, according to the government official was fostered in multiple ways. Firstly, there was the readiness amongst young people to follow orders: out of fear of the authorities and their unquestioning faith in the decisions made. Second, there existed hatred and fear for the 'other' in society.

Additional important factors, I propose, might be the way the UPRONA party institutionally appealed to young people right from their childhood and the closeness of the JRR to the institution of the school and the local administration. Before the abandonment of single party rule under (external) pressure (in the early 1990s), all Burundian citizens were by default members of the country's only political party, UPRONA. This meant that it was impossible to be politically 'neutral'. Second, from primary school onwards, children were 'socialized' into UPRONA followers, first through the club *'diri diri'* (from *dirigent,* person in charge) and afterwards, membership of the youth wing was an obvious choice for anyone who was ambitious and socially engaged. The following interview excerpt, which holds the recollections of a former JRR member (Hutu, born 1973) about his party membership experiences from the mid-1980s until 1992, is illustrative for the attractiveness for children and youth to become politically active:

---

[26] LEMARCHAND, R., *op. cit.*, p. 62.

[27] *Abamenja* can be translated as 'people that betray'. It is derived from the verb *kumenja*: to betray, deceive, or commit an unforgivable act.

> Former JRR: In that period, being first secretary of the JRR meant something like being the adjunct of the school director. The movement formed an integral part of the single party, and the school director was usually the first secretary [of the party] at the community level (...)
> Lidewyde: You say you became a member when you were in the 5th grade of primary school. What made you decide to [become a member]? (…)
> Former JRR: Hmm, I am not sure how to say it. Anyway, there was no force involved. Involvement was not by force, only, there were advantages: to be with others, participate in the *défilés*; that was amusing for children. (...) But in secondary school, I was a member because being a member of the JRR also gave you the power to have your opinions heard, because you were in all the organs of decision-making, you had decision-making power in the community, *voilà* (...). In fact, at that time, being in the JRR meant that you were involved in the life, the life of society.
>
> Former JRR member (recorded), Hutu, May 2011

The state's involvement in the civic education of young people, recalls what has been described about the influence of communism elsewhere in Africa.[28] Burundi's flirtation with communism around the period of independence is likely to have inspired some of the activities and workings mentioned by the former JRR member. Further historical research would be important to better understand these connections.

The opening of democratic space in the 1990s coincided with the rise of open ethnic tensions. The newly emerging political parties organized youth wings similar to the example of the JRR. For instance, FRODEBU, the political party that was to win the 1993 elections, created JEDEBU (*Jeunesse Démocratique du Burundi*). After the murder of President Ndadaye, this youth militia was involved in systematically hunting down Tutsi. The militia was active in the countryside as well as, for instance, on the northern periphery of Bujumbura; members of JEDEBU participated in ethnic cleansing in the Kamenge and Kinama neighbourhoods.[29] Various other extremist groups were also formed. During my fieldwork in the neighbourhoods on the northern periphery, *Sans échec* was still often referred to. The group was not formally linked to a political party but collaborated extensively with the army in the persecution of Hutu and in the urban campaigns called *ville morte* (dead city).

---

[28] Particularly interesting is Burgess' study on the Zanzibari youth association 'Young Pioneers'. The Young Pioneers emerged in the 1960s and built on the expertise gained by Zanzibari students in Eastern Europe. Limited compliance and popular participation in the youth association was "an essential avenue toward the acquisition of official patronage" (BURGESS, T., "Introduction to Youth and Citizenship in East Africa", *Africa Today*, Vol. 52, No. 3, 2005, pp. vii–xxiv, xvii–xviii).

[29] SCHERRER, C. P., *Genocide and Crisis in Central Africa: Conflict Roots, Mass Violence, and Regional War*, Westport, CT, Praeger, 2002.

Another youth association that had an important presence on the northern periphery was the civilian pro-Hutu youth league JPH (*Jeunesse Patriotique Hutu*). The organization was linked to the Palipehutu–FNL rebel group. The youth league had as tasks mobilizing followers, collecting money, and relaying intelligence. The JPH consisted largely of young people (male and female) in their late teens and twenties, including many high school and university students.[30]

A number of the youths from this research had in one way or another been involved in these groups. For instance, living on the border of Cibitoke neighbourhood, Aloise, of Tutsi descent, participated in 'night rounds' to guard their neighbourhood. At the house, they had weapons stored to defend against rebel attacks. Hafsa, a youth in his mid-twenties of Congolese/ Hutu descent, was drawn in as a member of the JPH by a friend from school with whom he regularly hung out, in 1998. In 2003, he was forced by CNDD–FDD members to shift his allegiance. He then worked as a soldier for the latter group for several years. Arsène (Kamenge, born around 1985) became a member of the Palipehutu–FNL when he was 12 years old. His father had been murdered and a neighbourhood friend proposed he should start protecting himself and other Hutu from the same fate. He was involved in the movement until 2009, when it transformed into the political party FNL. The majority were young men, but young women too were mobilized. Nella, for example, mentioned several moments of solicitation. The Palipehutu–FNL movement approached her after the CNDD-FDD had signed a ceasefire in 2003; in 2008 when the movement wanted to strengthen their position in the peace negotiations; and in 2009, in preparation of the elections that were to take place a year later.

## 4. NAVIGATING POLITICAL PARTICIPATION

Against the background of these three mechanisms – limited life chances, top-down workings of society in which personal connections were crucial for socio-economic betterment, and historical precedents of youth political violence – youths had to decide on their political participation around the 2010 elections. Based on my fieldwork research from 2007-2011, I first describe the ways in which the youths were mobilised. Subsequently, I explore three case studies to show how youths navigated dilemmas regarding their own political participation.

### 4.1. Youth mobilization

> Lidewyde: Is there propaganda already?
> Nella: A little; but only small meetings. For instance, across the street [she points to an abandoned house ruin where small groups of youths regularly

[30] HRW, *Pursuit of Power: Political Violence and Repression in Burundi*, 2009.

> gather]. Three political parties passed by already. They promise a lot of things. CNDD–FDD says: 'We will give you a phone, 100.000 Burundian francs (about 75 euros)'.
>
> Interview (fieldwork notes), Kamenge, June 2009

In the beginning of the year 2010, mobilisation efforts of political groupings intensified. These efforts seemed to target youths particularly, for several reasons. Firstly, a large part of the Burundian population was young.[31] Second, popular representations held that youths, in contrast to adults, still had to decide on their political loyalty, and, for that matter, were relatively easy to convince: "But the youth, they just want 'to eat'" (Nella, 19 years, June 2009). Moreover, youths were viewed as dependent but physically strong enough to act with force. Lastly, the history of violence suggested that a large youth following could be equated with the availability of recourse to violence. The importance of the latter is especially significant. Youths in Bujumbura and in the countryside told me they took into account the likelihood of new war when deciding who to vote for. Fear and intimidation were important electoral strategies.[32]

At first, mobilisation took place primarily in (clandestine) small *reunions* in neighbourhoods and through direct requests from family and friends. Closer to the elections, large public *meetings* were organised. Despite the generally negative image of politics, many youths appeared to respond positively to the mobilisation campaigns. Even many of the youths who had expressed strongly negative feelings about politics were, at first to my surprise, participating in the campaigns. In discussions with me, youths estimated involvement amongst peers to be between 60 and 99 per cent.

The motivations for youths to become politically active were multiple and could change over time. Family pressure, possibilities for material gain and ideological motivations all formed part. Several youths also mentioned that they got involved because they wanted to contribute to rebuilding their country. They held, much like the former JRR militant quoted in this article, that politics was one of the few ways through which one could exert influence on society. These youths appealed to the idea that politics was at least potentially constructive.[33] But most of my interlocutors explained their interest in parti-

[31] Estimates for 2012 show that 45.8 per cent of the population is between 0–14 years and 19.7 per cent between 15–24 years. The median population age in 2012 estimated at 17 years (http://www.indexmundi.com/burundi/demographics_profile.html, visited 10 August 2013). The population of young people aged 10–19 years is currently 1,947,000, i.e. 23 per cent of the population (UNICEF, *op. cit.*).

[32] Cf. HRW, *Closing Doors? The Narrowing of Democratic Space in Burundi*, 23 November 2010; TRAVAGLIANTI, M., *To Threaten One's Own: The Logic of Intra-Ethnic Violence Before Elections in Burundi and Beyond*, PhD Thesis, New York, New York University, 2013.

[33] Cf. TURNER, S., "The Precarious Position of Politics in Popular Imagination: The Burundian Case", *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 1, No. 1, 2007, pp. 93–106.

cipating in terms of it providing an opening to connect to a particular party or leader. This could lead to opportunities for ameliorating one's life after the elections. Indeed, in the electoral period the usual inaccessibility of political *cadres* made way for opportunities to be noticed by and establish connections with those in powerful positions.[34]

Many observers commented that youth participation was a sign of naïve trust in political leaders' promises. Yet, I believe that rather the lack of alternatives was the key to their willingness to be mobilised. Youths, especially young men, generally kept a careful eye on political developments. They shared news about politics with peers at youth centres, in *ligalas* (the place where youths hang out in the street) and at home on an everyday basis. In these conversations, they showed to be well aware and very critical. Moreover, I heard youths regularly repeat to each other the warnings about political manipulation that were disseminated through radio stations. Thus, while aware of risks and odds against promises materialising, youths maintained hope that their loyalty would be rewarded with goods, scholarships or employment opportunities. There was still a chance that political leaders would keep their promises. The following exchange I had with Gabriel and Anatol in 2009, illustrates this characteristic mixture of hope and scepticism:

> I met up with Gabriel and Anatol at Anatol's place. Gabriel was a bit crabby. Anatol and Félix, who was also at home, laughed at him and ascribed his mood to a hangover from the previous night. The friends had gone to the residency of the upcoming political leader Alexi Sinduhije from MSD. They had welcomed him back from a trip to Europe, where he had been 'to win over the diaspora'. They had been celebrating until late in the night. I was surprised about the close connection between them and this high ranked politician and asked them how they came to be invited. Gabriel replied: "Not everybody can be there, but for us, it is 'home'." He appeared to be referring to their status of close supporters, but also possibly to the politician's shared neighbourhood origin. After a short pause he added: "For now, that is. Once he has been elected, we don't know what he will do. But for now, we were just welcome."
>
> Fieldwork notes, June 2009

### 4.2. Balancing risks and opportunities

Most youths I knew tried to strike a balance between the risks and opportunities. They did so primarily by negotiating the extent to which they became involved and when, how and to whom they exposed themselves as politically

[34] Several researchers have referred to similar dynamics and systems elsewhere in Africa (e.g. DIOUF, M., *op. cit.*; JONES, J. L., "'Nothing is Straight in Zimbabwe': The Rise of the Kukiya-kiya Economy 2000-2008", *Journal of Southern African Studies*, Vol. 36, No. 2, 2010, pp. 285–299). VIGH, H. E., *op. cit.*, for instance, describes how youths in Guinea Bissau sought the backing of a wealthy patron in order to access the amount of resources needed to maintain a household, thus entering a patrimonial network.

active. Diminishing participation and exposure could mean reducing security risks and moral compromise, but it could also mean diluting the chances of political involvement actually paying off. Below, I describe three young men (more often confronted with the pressure and choices than girls) who in different ways negotiated the dilemmas. The cases show the interplay of social and political pressure, ideological convictions, fear for persecution and hope of employment. Implicit in their stories are the moral pressures and motivations of gaining respectability: as a grand-son, son, father, husband or citizen.

## *Martin*

Martin was in his early twenties and in the last year of his high school. He lived with his grandmother, who was old and poor. Though he had recently re-established contact with his father, he did not feel very welcome at his father's place.

He told me he wished to remain politically neutral, but felt pressured into choosing allegiance. The pressure was especially strong in the few months before the 2010 elections. For example, when he was visiting a friend, the friend's brother posed him a question about his party membership. 'I was surprised. I did not think you could ask it that directly!' His friend, apparently aware of what his brother wanted to hear, responded in his place: 'He is a member of CNDD–FDD'.

Martin also experienced pressure at his school. The school was headed by a well-known party associate and students in the school were mobilised to convince their peers to become partisans. While afraid, Martin recognized it could be an opportunity for career chances after school. Being an active member of the ruling party would perhaps facilitate finding a job, he reasoned, as he had no family he could count on for help. He thus came out as a member and soon became a political party youth leader at school. (Interview notes, May 2010).

After the elections, and after he obtained his diploma, he wrote to me that he had found a job. He was grateful, but felt he had still failed to live up to his hopes and expectations of becoming a respectable grandson:

> "I am doing well Lide, only I am left with a wound in my heart because of the loss of my grandmother, it is very sad, Lide my grandmother has helped me since my childhood, I stayed with her also after the loss of my mother, but see, she is dead without me having ever been able to buy her something of even 20,000 Burundian francs!"[35]
>
> Email, 2010

[35] Then approximately 15 euros.

The latest news I have from him, is that he is in South Sudan. He lost his job and is trying his luck abroad (January 2015).

### *Gabriel*

Gabriel became an active member of the incumbent party during the campaigning period. On multiple occasions he explained that it was "pure strategy". A prominent CNDD-FDD partisan from his neighbourhood had promised him work at a transport hub in exchange for political support. Gabriel desperately wanted a job. For several years now, he had been looking for a job. The years before, he had been openly critical about CNDD-FDD. He had held the party responsible for the lack of development of the country and especially his neighbourhood, which still lacked roads and electricity. They were also responsible, he said, for his imprisonment and torture following the 2005 elections; he, along with the majority of the Kamenge inhabitants, had voted FRODEBU.

A month after the presidential elections, Gabriel enthusiastically phoned me with news. "Finally, *j'ai trouvé la vie*" (I have found life). I heard his wife Elodie laughing in the background. He and Elodie had just had a baby. With the income, Gabriel could start meeting the needs and expectations of his family, which was all the more necessary because his mother recently passed away. She had been the pillar of the family in both moral and financial terms. Gabriel was the eldest son of the family.

Then he told me that his job was not at the transport hub like he had expected: it was at the *documentation* (the secret service). The secret service had regularly been in the news lately, accused of extrajudicial killings and human rights abuses.

A few weeks later, Gabriel and Elodie were at my place. Gabriel was telling me about a training he had received for his new job. Elodie, eyes fixed on the baby on her lap, teased him: "You were manipulated". Obviously annoyed, he denied it: in order to work for the *documentation,* he said, one had to be a patriot. (Gabriel and Elodie, fieldwork notes and recorded interviews, 2010).

Thus, Gabriel was well aware of the dangers involved in becoming politically active. He had had first-hand experience with that after the previous round of elections, but he saw political participation as one of the few ways to improve his work chances and take his responsibilities as eldest son, father and husband. He decided to rally for the party that he believed was most likely to win the elections and would thus be in the best position to offer him a job. This 'choice' confronted him also with moral compromise. In the eyes of observers, including his wife Elodie, Gabriel was manipulated (or bought) by the political party elites. His 'gain' of becoming a good son, husband and

father by assuming financial responsibilities entailed a loss in terms of being trustworthy and true to his beliefs, as a man should. Given that he was offered a job at the 'tainted' secret service, there were also social costs. Some of his friends preferred to hang out with him only in private settings, others started to avoid him altogether. He had foreseen this before taking the job. He had told me that he would lose many friends. He tried to prevent it by being as open as possible about his job at the *documentation*. Soon enough however, he reframed his actions as 'patriotic' rather than 'strategic', and became less and less ready to talk about his work. The repercussions in the longer term were more difficult to estimate for him: "I might never be able to visit Europe or the USA," he once told me, "because of my knowledge of national secrets." (fieldwork notes).

### *Arsène*

Arsène was involved in the Palipehutu–FNL for years. After demobilization in 2009, he found a wage labour job in a local industry. He had a child and married. He maintained the contacts and friendships he had established throughout his time in the rebellion. Moreover, he profiled himself as a representative for the ex-combatants in his neighbourhood. He hoped that through the demobilisation programme this position would give him opportunities for a more prosperous career.

In the run-up to the 2010 elections, he was approached by the incumbent party to change his political allegiance, which he refused. He wanted to return to civilian life. As he felt threatened, he left his home to go upcountry so that the heat could pass. After the elections (he had returned), he was asked in not unintimidating ways to join the *documentation*. Again, he declined. He suspected it would entail ratting out and even killing his former FNL colleagues. He motivated his decline to me saying that did not want his child to suffer from the bad reputation he risked if he did not "abandon *that* career". Moreover, he worried about the future role of the International Criminal Court. Upon his refusal, he was repeatedly threatened by people from the security forces to succumb and accept the job. He approached me for help. But my attempt to seek possibilities for protection through the Netherlands *Bureau d'Ambassade* was countered by their saying that it was impossible to provide a 'safe haven for every FNL'. After repeatedly spending the night at friends' places, Arsène fled to another province. (Fieldwork notes, 2007–11).

Arsène's situation was not the same as the situation of '*every FNL*'. Nor was his story unique. Months later I received a report about the death of another former FNL rebel with a story very similar to that of Arsène. A Human Rights Watch article, dated July 25, 2011, discussed the discovery of the body of Audace Vianney Habonarugira 10 days earlier, who had also been asked to

join the security forces and, like Arsène, had declined.

For Arsène, his participation in a former rebel movement influenced his ability to avoid security risks and withdraw from politics. Moreover, his choices could have vital consequences not only for his life but also for that of his child. Arsène needed to strike a balance between his risks and ambitions and his reputation, in order to secure his family's longer term wellbeing.

## 5. CONCLUDING REMARKS

This article argued that contrary to common beliefs of a naïve youth, young Burundians generally make carefully balanced, tactical decisions about political participation. I proposed three social and historical mechanisms that inform the image of youth as gullible followers of political leaders and which form the background to young people's decisions about their political participation. The first concerns the severely limited opportunities for youths to achieve even modest life goals. Second, the historical configuration of state-society relations influences contemporary relations, in which youth are dependent on and receivers of life changes granted by those in power. Third, the involvement of youth in political violence in the past, strengthens young people's contemporary subject-positions as violent right arm of political leaders.

Given the importance of fear as a means for electoral mobilization, the image of a violent right arm made young people particularly attractive as partisans during the 2010 elections. For young Burundians, political mobilisation therewith presented itself as an opening for finding a life: they could try and build a relationship with a political stalwart, which was usually foreclosed. Yet they were not naïve about what political participation could entail: potential danger, moral compromise, social costs and deception. They simply hoped that afterwards they would be able to harvest some rewards. They thus carefully navigated to balance risks, gain and moral compromise, both for the short and long run.

Amsterdam, March 2015

# DROIT ET POUVOIR AU BURUNDI : UN COMMENTAIRE SUR L'ARRÊT DU 4 MAI 2015 DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DANS L'AFFAIRE *RCCB 303*

*par Stef Vandeginste*

**Abstract**

On 4 May 2015, the Constitutional Court of Burundi interpreted articles 96 and 302 of the Constitution of 18 March 2005 concerning presidential term limits. The judgment allowed President Nkurunziza to run for a third term in office. The Court's judgment was poorly motivated insofar as it was based on an interpretation of the Arusha Peace and Reconciliation Agreement which clearly contains a provision that runs against the decision taken by the Court. The judgment makes an important contribution to the evolution of Burundi's constitutional law in that, for the first time, the Court has ruled on the constitutional value of the Arusha Agreement. The judgment may well give rise, in case of President Nkurunziza's reelection, to continued judicial contestation of the conformity of his third term with the Constitution. This may also have an impact on the legal validity of the decrees issued by the President.

Le 4 mai 2015, la Cour Constitutionnelle du Burundi a rendu un arrêt en matière d'interprétation de la Constitution. L'interprétation concerne les articles 96[1] et 302[2] de la Constitution du 18 mars 2005. Ces articles ont été au cœur du débat politique et pré-électoral depuis plusieurs mois voire années. Ayant contribué moi-même à ce débat à travers des papiers publiés en 2012 et 2014[3], je me permets de formuler un commentaire sur cet arrêt récent de la Cour. Dans mes publications antérieures, *ex ante*, j'ai surtout mis l'accent sur ce que la Cour *pourrait décider* ; une fois rendue l'arrêt, il importe, à mon avis, de mettre l'accent sur *ce qu'a décidé* la Cour et sur les conséquences de sa décision, plutôt que sur ce que la Cour *aurait dû ou pu décider* (même si ce

[1] *« Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. »* L'article 96 fait partie du Titre V 'Du Pouvoir Exécutif' de la Constitution du 18 mars 2015.

[2] « *À titre exceptionnel, le premier Président de la République de la période post-transition est élu par l'Assemblée Nationale et le Sénat élus réunis en Congrès, à la majorité des deux tiers des membres. Si cette majorité n'est pas obtenue aux deux premiers tours, il est procédé immédiatement à d'autres tours jusqu'à ce qu'un candidat obtienne le suffrage égal aux deux tiers des membres du Parlement.*

*En cas de vacance du premier Président de la République de la période post-transition, son successeur est élu selon les mêmes modalités prévues à l'alinéa précédent.*

*Le Président élu pour la première période post-transition ne peut pas dissoudre le Parlement. »* L'article 302 fait partie du Titre XV 'Des dispositions particulières pour la première période post-transition'.

[3] VANDEGINSTE, S., *L'éligibilité de l'actuel Président de la République du Burundi aux élections présidentielles de 2015 : une analyse juridique*, Working paper 2012.03, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, février 2012 ; VANDEGINSTE, S., *La limitation constitutionnelle du nombre de mandats présidentiels : une coquille vide ? Une analyse du cas du Burundi*, Working paper 2014.04, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, juin 2014.

commentaire en dira un mot aussi). L'arrêt a fait l'objet d'une vague de réactions, aussi bien au Burundi qu'à l'étranger. Dans ce papier, je me limiterai à donner quelques observations sur l'arrêt sans vouloir réagir aux nombreuses autres réactions – parfois juridiques, parfois politiques – y relatives.

Ce commentaire commence par une Introduction, dans laquelle j'explique l'approche adoptée dans ce papier et qui donne un bref rappel des faits. Dans la deuxième section, je propose mon analyse de la motivation de l'arrêt, en mettant l'accent sur l'argument juridique développé par la Cour. Dans une troisième section, j'aborde le problème de l'absence de signature de l'arrêt par un des membres de la Cour et ses éventuelles conséquences. Dans une quatrième section, avant de conclure, je donne un point de vue sur les conséquences que peut avoir cet arrêt, eu égard au statut constitutionnel qu'il accorde à l'Accord d'Arusha et à la jurisprudence antérieure de la Cour.

## 1. INTRODUCTION

### 1.1. Une Cour Constitutionnelle peut-elle se tromper ?

Je commence par un mot introductif concernant l'approche adoptée dans ce commentaire, surtout pour rappeler la différence – mais aussi le lien – entre la *légalité* et la *légitimité* d'un arrêt de la Cour.

De par sa nature, le droit constitutionnel est éminemment politique. Il détermine les pouvoirs et responsabilités des différentes institutions et il règle leur organisation et fonctionnement. La Cour Constitutionnelle du Burundi est en même temps un objet du droit constitutionnel – son organisation et fonctionnement étant réglés par les articles 225 à 232 de la Constitution du 18 mars 2005 et la loi du 19 décembre 2002[4] – et une source importante du droit constitutionnel. En effet, la Cour interprète la Constitution, elle veille à son respect et sa jurisprudence constitue donc une des sources du droit constitutionnel. Il n'est dès lors pas étonnant que certains arrêts de la Cour Constitutionnelle produisent des effets politiques importants et, notamment dans des dossiers 'sensibles', suscitent des remous et des controverses dans le milieu politique.

Dans le débat concernant un arrêt de la Cour, il est important de faire une distinction entre les questions de légalité et de légitimité de sa décision. D'un côté, la Cour Constitutionnelle étant la juridiction de l'État en matière constitutionnelle, ces arrêts font, par définition, partie du droit constitutionnel sauf

[4] Loi N° 1/018 du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle, *B.O.B.*, N° 12bis/2002, 1 décembre 2002, p. 1346, telle qu'amendée par la loi n° 1/03 du 11 janvier 2007 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 1/018 du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle, *B.O.B.*, N° 2bis/2007, 1 février 2007, p. 327.

en cas de nullité (absence de légalité) constatée. D'un autre côté, la légalité de la décision n'équivaut pas nécessairement à sa légitimité, celle-ci étant déterminée par bien d'autres facteurs aussi. Ces facteurs peuvent concerner aussi bien l'arrêt *stricto sensu* que la composition et le fonctionnement de la Cour au-delà d'une décision particulière.

Dans ce qui suit, j'aborde, brièvement, la question de l'éventuelle nullité de l'arrêt – et donc sa *légalité* (voir la Section 3). D'autres commentaires – notamment dans la Section 2 – ont trait à la *légitimité* de l'arrêt *stricto sensu* : est-ce que l'argument juridique développé par la Cour est convaincant ou peut-on y trouver certaines faiblesses ? Je ne ferai pas de commentaire sur la légitimité de la Cour en tant que tel, tout en soulignant toutefois la grande importance des questions y relatives. Ici viennent à l'esprit entre autres la composition de la Cour, la procédure de nomination des membres[5], l'autonomie de fonctionnement de la Cour, le statut de ses membres, et bien d'autres aspects qui méritent une étude plus approfondie (et, probablement, une réforme afin de promouvoir la perception de légitimité de la prise de décision par la Cour).

En résumé, la *validité juridique* de la décision de la Cour ne garantit pas sa *légitimité*. Vice versa, des faiblesses par rapport au fond de la décision et à la qualité juridique de la décision de la Cour peuvent considérablement affecter la perception et réduire la *légitimité* de l'arrêt, sans donner lieu à une conclusion de *nullité* de l'arrêt. Autrement dit, même si tous les observateurs étaient d'avis que la Cour Constitutionnelle s'est trompée, la valeur juridique de son arrêt en tant que source de droit constitutionnel reste intacte. Un arrêt estimé 'mauvais' et/ou 'peu légitime' reste un arrêt qui proclame une vérité juridique – ce qui n'empêche pas, bien évidemment, qu'une évaluation soit faite et que d'éventuelles critiques soient formulées à son égard.

### 1.2. Bref rappel des faits

Pierre Nkurunziza a été élu Président de la République le 19 août 2005. Conformément à l'article 302 de la Constitution, le premier Président de la République de la période post-transition a été élu par l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis en congrès, à la majorité des deux tiers des membres. La Cour Constitutionnelle, dans son arrêt RCCB 152 du 19 août 2005, a proclamé le résultat définitif des élections présidentielles, déclarant Pierre Nkurunziza élu Président de la République pour un mandat de cinq ans à compter du jour de sa prestation de serment.[6] Pierre Nkurunziza a prêté serment le 26 août 2005.

---

[5] Sur ce point précis, aussi, se pose la double question. La question de savoir si les membres de la Cour ont été nommés de manière *légale* (i.e. conformément à la loi) est autre que celle de savoir si la procédure de nomination des membres de la Cour est *légitime* (*i.a.* : « Est-ce qu'elle est de nature à permettre la réelle indépendance des membres de la Cour ? »).

[6] Arrêt RCCB 152 du 19 août 2005, *B.O.B.*, N°6/2012, 1 juin 2012, p. 943. La plupart des arrêts de la Cour – y compris tous les arrêts cités dans ce commentaire – peuvent être consultés

Conformément aux délais prévus par la Constitution[7], des élections présidentielles se sont tenues le 28 juin 2010. Conformément à l'article 102 de la Constitution, Pierre Nkurunziza, unique candidat, a été élu au suffrage universel direct, ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés. La Cour Constitutionnelle, dans son arrêt RCCB 235 du 8 juillet 2010, a proclamé le résultat définitif des élections présidentielles, déclarant Pierre Nkurunziza élu Président de la République pour un mandat de cinq ans à compter du jour de sa prestation de serment.[8] Pierre Nkurunziza a prêté serment le 26 août 2010.

Conformément à l'article 103 de la Constitution, des élections présidentielles doivent se tenir entre le 26 juin et le 26 juillet 2015. Le 27 mars 2015, le président de la République a pris un décret portant convocation des électeurs aux élections des conseils communaux, des députés, du président de la République et des sénateurs. Ce décret prévoit que le scrutin présidentiel aura lieu le 26 juin 2015, avec un éventuel second tour le 27 juillet 2015 (article 19). Le décret stipule également que « les partis politiques, les coalitions des partis politiques ainsi que les candidats indépendants remplissant les conditions fixées par la loi qui le souhaitent sont appelés à déposer leurs dossiers de candidatures à la Commission Électorale Nationale Indépendante du 30 avril au 9 mai 2015 » (article 20).

Le 25 avril 2015, le congrès du parti CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie) a élu Pierre Nkurunziza comme son candidat aux élections présidentielles. Le 27 avril 2015, quatorze membres du Sénat ont introduit une requête devant la Cour Constitutionnelle ayant comme objet « une action en interprétation des articles 96, 302 de la Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005 »[9]. La question précise à laquelle la Cour est invitée à s'exprimer par les requérants est la suivante : « Le renouvellement une fois de l'actuel mandat présidentiel de cinq ans est-il ou non conforme à la Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005 ? ».

La Cour Constitutionnelle a rendu son arrêt le 4 mai 2015.

Lors d'un discours à la nation le 6 mai 2015 et en renvoyant à la décision de la Cour, le Président Nkurunziza a déclaré accepter sa désignation en tant que candidat de son parti politique aux élections présidentielles. Le 8 mai 2015, le Président Nkurunziza a déposé son dossier de candidature à la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI).

---

online dans la Section Constitution du site web 'Droit, pouvoir et paix au Burundi' de l'Institut de Politique et de Gestion du Développement de l'Université d'Anvers (www.uantwerpen.be/burundi).

[7] *« L'élection du Président de la République a lieu un mois au moins et deux mois au plus avant l'expiration du mandat du Président de la République »* (article 103 de la Constitution).

[8] Arrêt RCCB 235 du 8 juillet 2010, *B.O.B.*, N°11bis/2012, 1 novembre 2012, p. 1857.

[9] La requête, ainsi que l'arrêt, peuvent être consultés online dans la Section Constitution du site web 'Droit, pouvoir et paix au Burundi'.

## 2. L'ARRÊT DE LA COUR ET LA MOTIVATION DE SA DÉCISION

Dans son arrêt RCCB 303, la Cour déclare que « l'article 96 veut dire que le nombre de mandats au suffrage universel direct est limité à deux seulement et l'article 302 crée un mandat spécial au suffrage universel indirect et qui n'a rien à avoir *[sic]* avec les mandats prévus à l'article 96 » (point 4 du dispositif de l'arrêt). La Cour conclut que « le renouvellement une seule et dernière fois de l'actuel mandat présidentiel au suffrage universel direct pour cinq ans, n'est pas contraire à la Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005 » (point 5 du dispositif).

Pour arriver à cette conclusion, la Cour développe un raisonnement que nous analysons ci-dessous (voir 2.2). D'abord, nous rappelons quelques aspects relatifs à la procédure.

### 2.1. Saisine, compétence et recevabilité

Avant d'entamer l'examen du fond de l'affaire, la Cour a vérifié, comme il se doit, la régularité de la saisine, sa compétence et la recevabilité de la requête. Elle constate que la requête émane de quatorze sénateurs (ce qui dépasse le quart des sénateurs requis par la Constitution pour pouvoir introduire une demande d'interprétation de la Constitution) et que, par rapport à la forme, la loi du 19 décembre 2002 régissant la Cour Constitutionnelle est respectée. La saisine est donc, à juste titre, considérée comme régulière.

Avant de déclarer recevable la requête, la Cour aborde également la question de sa compétence. Dans cette affaire, la compétence de la Cour est basée sur le troisième trait de l'article 228 de la Constitution. Cette disposition accorde la compétence à la Cour pour *« interpréter la Constitution, à la demande du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Sénat, d'un quart des députés ou d'un quart des sénateurs »*. Il est important de souligner que la Cour n'est donc pas invitée à statuer sur la recevabilité d'un dossier de candidature aux élections présidentielles. Une telle décision relève en effet de la compétence de la CENI. Comme nous l'expliquons plus en détail ci-dessous, il nous semble possible que la question du troisième mandat du Président Nkurunziza – au cas où il serait réélu – réapparaisse à l'agenda de la Cour, sur base du deuxième trait ou du quatrième trait du même article 228 de la Constitution (voir 4.3 et 4.4).

### 2.2. Analyse de la motivation de l'arrêt

Force est de constater, tout d'abord, que la Cour a fait un effort (du troisième au sixième feuillet) pour motiver sa décision. La décision de la Cour est basée sur un raisonnement en trois temps. Dans cette section, nous présen-

tons d'abord ces différents temps du raisonnement qu'a opéré la Cour (section 2.2.1). Ensuite, nous donnons un commentaire sur les trois temps et sur l'ensemble du raisonnement. Nous concluons que l'arrêt est bien motivé pour ce qui est du premier et du deuxième temps du raisonnement mais que le troisième temps du raisonnement est erroné et de nature à remettre en question le bien-fondé de la décision de la Cour (sections 2.2.2 à 2.2.5).

### *2.2.1. Les trois temps du raisonnement*

Dans un premier temps, la Cour constate qu'il existe une ambiguïté (« un flou » aux termes de l'arrêt) au niveau de *la lettre* de l'article 302. Par conséquent, pour interpréter les articles 96 et 302, il est nécessaire de comprendre *l'esprit* de la Constitution du 18 mars 2005 en recherchant *la volonté* du constituant.

Dans un deuxième temps, la Cour fait appel aux textes qui ont inspiré le constituant burundais, notamment (mais pas exclusivement) l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi du 28 août 2000. L'arrêt explique (i) quel est le statut de l'Accord d'Arusha en droit constitutionnel burundais, et (ii) ce que prévoit l'Accord d'Arusha sur la limitation du nombre de mandats présidentiels.

Dans un troisième temps, la Cour constate que le constituant de 2005 a *mal repris* l'Accord d'Arusha en ce qui concerne la question sous étude. Par conséquent, la Cour conclut que le constituant de 2005 a créé, dans l'article 302, « un mandat spécial au suffrage universel indirect » qui n'est pas concerné par la limitation du nombre de mandats présidentiels prévue par l'article 96.

### *2.2.2. Le premier temps du raisonnement*

En ce qui concerne le premier temps du raisonnement, nous partageons l'avis de la Cour que la lettre de la Constitution – notamment l'article 302 – fait preuve d'une certaine ambiguïté.[10] Les termes « *à titre exceptionnel* » peuvent être interprétés de deux manières. Dans une première interprétation, on peut considérer la disposition tenue dans l'article 302 comme étant une exception à la modalité habituelle des élections présidentielles prévues par l'article 96 (suffrage universel direct). Suivant une telle interprétation, le principe énoncé par l'article 96 en ce qui concerne le nombre de mandats s'applique aussi au premier président de la période post-transition. Un troisième mandat du Président Nkurunziza serait alors contraire à la Constitution. Dans une deuxième interprétation, on peut considérer la disposition tenue dans l'article

[10] Pour la formulation exacte des deux articles concernés, voir les notes de bas de page numéros 1 et 2.

302 comme étant une exception sur l'ensemble des éléments contenus dans l'article 96, y compris donc le nombre de mandats. Suivant une telle interprétation, le principe énoncé par l'article 96 en ce qui concerne le nombre de mandats ne s'applique pas au premier président de la période post-transition.

Comme l'explique la Cour au cinquième feuillet de son arrêt – sans pour autant le dire explicitement au troisième feuillet où se situe le premier temps de son raisonnement – l'ambiguïté est due à deux facteurs : la place où se trouve l'exception ainsi que la formulation des termes *« à titre exceptionnel »*. Premièrement, en ce qui concerne la place de l'article 302, nous partageons l'avis que l'existence d'un Titre XV 'Des dispositions particulières pour la première période post-transition' – composé de trois articles dont deux (l'article 301 et l'article 302) concernent l'élection présidentielle – peut donner lieu à une lecture arguant que le constituant a voulu instaurer un mandat présidentiel légèrement différent de celui prévu par le Titre V (dont fait partie l'article 96). Un argument que la Cour aurait pu évoquer ici – mais force est de constater qu'elle ne l'a pas fait – se trouve dans le troisième alinéa de l'article 302 : contrairement au pouvoir présidentiel prévu par l'article 203, le premier président de période post-transition ne peut pas dissoudre le parlement. Deuxièmement, en ce qui concerne la formulation des termes *« à titre exceptionnel »* dans l'article 302, combinée avec la formulation de l'article 96[11], on peut arguer, comme le fait la Cour, qu'elle laisse au moins une certaine marge d'interprétation.

En résumé, bien qu'à première vue l'article 302 semble vouloir créer une exception uniquement par rapport au mode d'élection, une interprétation littérale n'exclut pas la possibilité d'une lecture alternative. Comme le dit la Cour, étant donné cette ambiguïté, il est alors important de reconstituer quelle a été la volonté du constituant.[12] Nous sommes donc d'accord avec le premier temps du raisonnement.

---

[11] Comparez, par exemple, avec la Constitution rwandaise du 4 juin 2003 : « Le Président de la République est élu pour un mandat de sept ans renouvelable une seule fois. *En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels* » (article 101). (C'est nous qui soulignons.) Comparez aussi avec la formulation tenue dans l'Accord d'Arusha, nous y reviendrons.

[12] Bien que la Cour n'y fasse aucune référence, signalons que l'exposé des motifs du projet de la Constitution post-transition n'offre pas de réponse et confirme donc l'existence d'une certaine ambiguïté. Aux termes de l'exposé des motifs « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois et nul ne peut exercer plus de deux mandats (article 157). » Une seule exception à ce principe concerne l'élection du premier Président de la République. L'article 157 précise les modalités de cette élection. (À noter que les numéros des articles mentionnés ici se réfèrent au texte du projet de Constitution et ne correspondent pas à la version adoptée.) L'ambiguïté soulevée par la Cour est confirmée par cet exposé des motifs dans la mesure où les termes « une seule exception à ce principe » peuvent concerner aussi bien le mode d'élection que le nombre de mandats. Étant donné qu'il s'agit d'une exception qui concerne *l'élection* plutôt que *le mandat* du premier président, nous avons tendance à conclure qu'elle concerne probablement le mode d'élection, mais l'ambiguïté est bien présente dans la formulation.

### *2.2.3. Le deuxième temps du raisonnement*

La Cour poursuit son raisonnement en disant que « la recherche de la volonté du constituant peut se faire dans les textes qui ont inspiré le constituant », en particulier l'Accord d'Arusha.

À noter, tout d'abord, que la Cour ajoute que d'autres textes, notamment la Charte de l'Unité nationale, ont inspiré le constituant « sans devenir pour autant supraconstitutionnel ». Ce renvoi à la Charte de l'Unité nationale, adoptée par référendum en 1991, est remarquable parce que le préambule[13] de la Constitution du 18 mars 2005 – contrairement à la celui de la Constitution du 13 mars 1992[14] – ne contient aucune référence à la Charte de l'Unité nationale. La Cour se limite à ce seul renvoi – en bas du troisième feuillet – à la Charte sans y faire référence ailleurs dans son arrêt. Il est intéressant de constater que, selon la Cour, ni la Charte ni les autres textes qui ont inspiré la Cour n'ont un caractère supraconstitutionnel. Ceci va à l'encontre de la disposition tenue dans la Charte elle-même qui stipule que « la présente Charte est un pacte irrévocable. Aucun régime, aucune institution, aucune loi, aucune disposition de quelque nature que ce soit n'est habilité à l'abroger ni à s'y soustraire »[15]. Selon la Cour, même un texte qui s'accorde un statut supraconstitutionnel n'en a pas un. Appliqué à l'Accord d'Arusha – qui ne contient pas de disposition similaire pour s'octroyer un statut irrévocable et éternel – cela veut dire que cet Accord ne peut pas non plus avoir un statut supraconstitutionnel, i.e. un statut qui, dans la hiérarchie des normes, le placerait avant la Constitution. Nous y reviendrons dans la section 4.1.

Constatons, ensuite, que tout en parlant « d'autres textes qui ont inspiré le constituant », l'arrêt ne fait aucune référence aux Accords de Cessez-le-Feu qui, contrairement à la Charte de l'Unité nationale, sont mentionnés dans le préambule de la Constitution. Par cette omission, la Cour semble ne pas partager la position soutenue par le ministère des Relations extérieures en rapport avec le statut constitutionnel de l'Accord Global de Cessez-le-feu du 16 novembre 2003 entre le gouvernement de transition et le mouvement

[13] À noter toutefois que plusieurs articles de la Constitution y font référence, entre autres l'article 97 qui stipule que le candidat aux fonctions de président doit « *souscrire à la Constitution et à la Charte de l'Unité nationale* ».

[14] Constatons également que la Cour n'a pas jugé utile se référer aux travaux préparatoires de la Constitution du 13 mars 1992 qui, dans son article 61, limitait le nombre de mandats présidentiels à deux. Dans son *Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi*, publié en août 1991, la Commission Constitutionnelle avait justifié cette limitation en disant que « l'expérience montre en effet que le pouvoir use » (p. 74). La Cour aurait pu analyser dans quelle mesure l'Accord d'Arusha était inspiré par cette même idée de risque d'usure du pouvoir, pour ensuite évaluer si celle-ci est pertinente également pour le premier président post-transition et le renouvellement de son mandat.

[15] La Charte de l'Unité nationale peut être consultée online dans la Section Constitution du site web 'Droit, pouvoir et paix au Burundi'.

CNDD-FDD.[16] Ou faut-il prendre en considération qu'aux termes de l'Accord Global de Cessez-le-feu, cet accord « fait partie intégrante de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi » et conclure que, par conséquent, l'absence d'un renvoi explicite par la Cour à l'Accord Global de Cessez-le-feu n'est pas nécessaire ?[17]

Au quatrième feuillet et – en partie – au cinquième feuillet de l'arrêt, la Cour fait une double analyse de l'Accord d'Arusha. Ce faisant, la Cour va à l'encontre de la requête où, dans l'exposé du problème juridique posé, les requérants avaient déclaré que « l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi n'est pas en soi la Constitution et échappe de droit à la compétence de la Cour de céans ». D'un point de vue positif, la Cour a fait valoir son autonomie pour statuer, à notre connaissance pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle du Burundi, aussi bien sur le statut que sur le fond de l'Accord d'Arusha. D'un point de vue négatif, la structure de l'analyse faite par la Cour ne fait pas toujours – du moins pas toujours clairement – la distinction entre les deux composantes de ce double objectif. D'un côté, certains considérants de l'arrêt portent sur l'analyse du statut de l'Accord d'Arusha en droit constitutionnel burundais. D'un autre côté, d'autres considérants portent sur les dispositions de l'Accord d'Arusha en matière de la limitation du nombre de mandats que peut exercer un président de la République.

L'arrêt de la Cour dans l'affaire RCCB 303 est, par conséquent, historique à deux égards. Non seulement parce que l'arrêt concerne un dossier politiquement sensible, mais aussi parce qu'il nous permet de mieux évaluer le statut constitutionnel de l'Accord d'Arusha. Nous reviendrons sur ce second aspect quand nous abordons la question des conséquences de cet arrêt pour la future jurisprudence de la Cour en général et dans le dossier du troisième mandat en particulier (voir section 4). D'abord, nous nous concentrons sur l'analyse que fait la Cour des dispositions de l'Accord d'Arusha au sujet du nombre de mandats présidentiels.

---

[16] Dans un communiqué de presse du 23 avril 2015, le ministère des Relations extérieures avait déclaré que la Constitution « intègre au même titre l'esprit et la lettre de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation Nationale signé le 28 août 2000 ainsi que l'Accord Global de Cessez-le-feu signé le 16 novembre 2003 » et que « les deux Accords font partie intégrante de la Constitution et bénéficient d'une égale considération » (Communiqué de presse relatif au processus électoral en cours, 23 avril 2015, www.burundi-gov.bi/spip.php?article3913, visité le 11 mai 2015).

[17] Il est d'ailleurs remarquable que, tout au long de l'arrêt, la Cour évoque « les Accords d'Arusha » au pluriel et sans mentionner la date de signature de cet (ou ces) accord(s). Serait-ce dû à une erreur matérielle, car l'accord de paix signé à Arusha le 28 août 2000 – ainsi que le préambule de la Constitution qui y fait renvoi – utilise bien le singulier ? Où faut-il y voir une volonté de la part de la Cour d'y intégrer d'autres accords qui, ayant été signés à une date ultérieure se sont joints à celui signé le 28 août 2000 pour ensemble constituer « les Accords d'Arusha » (à noter toutefois que l'Accord Global de Cessez-le-feu a été signé à Dar Es Salam) ?

La Cour cite, *in extenso*, l'Accord d'Arusha qui dans son Protocole II ('Démocratie et bonne gouvernance'), Chapitre Premier ('Principes constitutionnels de la Constitution post-transition'), article 7 ('Le pouvoir exécutif') ne laisse aucun doute. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 7, « la Constitution stipule qu'à l'exception de la toute première élection présidentielle, le Président de la République est élu au suffrage universel direct ». Aussi bien la formulation que la place de l'exception telle que contenue dans cet article ne permettent qu'une seule interprétation. Cette disposition précède d'ailleurs le paragraphe 3 de l'article 7 où il est dit que le président « est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ». La Cour conclut, à juste titre, que « les négociateurs des Accords d'Arusha ont bien voulu limiter le nombre de mandats à deux mais que simplement ils ont voulu différencier les modes d'élection ». Puis, au cinquième feuillet, la Cour rappelle, en détail, les travaux préparatoires[18] de l'Accord d'Arusha pour expliquer les raisons pour lesquelles les signataires de l'Accord d'Arusha ont opté pour le suffrage indirect au lieu du scrutin direct en ce qui concerne le premier président de la période post-transition.

En résumé, nous constatons que la Cour – nonobstant la résistance de la part de plusieurs acteurs politiques et de la société civile[19] – a jugé utile et indispensable d'analyser l'Accord d'Arusha, ce qui a le grand mérite de nous éclairer sur le statut constitutionnel de cet Accord. En plus, comme nous avons expliqué antérieurement[20], nous sommes d'accord avec la Cour que l'Accord d'Arusha n'a nullement voulu créer une exception sur le nombre de mandats que peut exercer un président.

### *2.2.4. Le troisième temps du raisonnement*

Au cinquième feuillet, après avoir analysé les dispositions de l'Accord d'Arusha concernant le nombre de mandats présidentiels, la Cour continue son raisonnement de la manière suivante : « Attendu qu'il sied de faire constater que le constituant de 2005 a *mal repris* la recommandation des Accords d'Arusha »[21]. Ce considérant est, tout d'abord, fort surprenant car il n'est nullement basé sur l'analyse qui le précède. On peut, par conséquent, s'attendre à ce que la Cour explique ce troisième temps de son raisonnement dans le paragraphe qui suit. En effet, la Cour continue en disant que « par le fait qu'au lieu de créer une exception au mode d'élection de l'article 96 comme l'avaient

[18] Il s'agit notamment de rapport établi par le Bureau de la Commission qui, lors du processus de paix, était chargée des négociations relatives au Protocole II de l'Accord.

[19] Voir, entre autres, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), *Position de l'OAG sur une éventuelle saisine de la Cour Constitutionnelle par le Chef de l'État Pierre Nkurunziza, en vue de légitimer sa candidature au troisième mandat, Bujumbura*, mars 2015, p. 8.

[20] VANDEGINSTE, S., *L'éligibilité de l'actuel Président …*, *op. cit.*, p. 13.

[21] C'est nous qui soulignons.

voulu les Accords, l'article 302 de la Constitution, de par sa place dans cette dernière, à savoir dans le titre des « Disposition [sic] particulières pour la période post-transition» et l'ambiguïté des termes «À titre exceptionnel » est apparu indépendant de l'article 96 de la même Constitution ». Pour justifier pourquoi elle estime que le constituant a « mal repris » l'Accord d'Arusha, la Cour renvoie donc à l'ambiguïté de l'article 302. Autrement dit, aux yeux de la Cour, l'ambiguïté de l'article 302 constitue une preuve que le constituant a « mal repris » l'Accord d'Arusha. À notre avis, il s'agit ici d'un raisonnement profondément erroné dans la mesure où la Cour utilise l'élément qui est à l'origine de son analyse (« le flou » de l'article 302) pour résoudre le problème qu'elle a – à juste titre – identifié. En d'autres termes, selon la Cour, l'ambiguïté de l'article 302 constitue en même temps *la source* du problème d'interprétation et *la solution* du problème d'interprétation de la Constitution. Aucun autre argument n'est donné par la Cour pour expliquer pourquoi elle estime que le constituant a mal repris l'Accord d'Arusha. Ce troisième temps du raisonnement nous paraît dès lors tout à fait illogique et met en cause le bien-fondé de la décision de la Cour. À quoi bon vouloir élucider une ambiguïté tenue dans la *lettre* d'une disposition juridique (c.q. constitutionnelle) moyennant la recherche de la *volonté* du législateur (c.q. constituant) si l'identification de cette *volonté* est basée uniquement sur le constat de l'ambiguïté de la *lettre* qui fait l'objet d'analyse ? Le passage par les travaux préparatoires (en l'occurrence l'Accord d'Arusha) – le deuxième temps du raisonnement – n'aura donc servi à rien.

La Cour poursuit alors son raisonnement à notre avis incohérent. D'un côté, en disant que le constituant a « mal repris » l'Accord d'Arusha, l'arrêt suggère que la Cour estime que le constituant l'a fait par erreur, de manière non-intentionnelle. Néanmoins, d'un autre côté, la Cour en déduit que par l'article 302 le constituant a eu l'intention de créer un mandat tout à fait exceptionnel et spécial qui se détache de l'article 96. Autrement dit, selon la Cour, la 'mauvaise reprise' de l'Accord d'Arusha n'a pas conduit à une ambiguïté qui permettrait d'interpréter la constitution dans l'un ou dans l'autre sens ; plutôt, selon la Cour, cette ambiguïté 'accidentelle' fait preuve de la volonté du constituant de créer un mandat « qui n'a rien à voir avec les mandats prévus à l'article 96 ». L'arrêt ne donne aucun argument pour démontrer que la prétendue mauvaise reprise de l'Accord d'Arusha serait due à un choix délibéré du constituant. Il nous semble donc que la conclusion du troisième temps du raisonnement opéré par la Cour n'est pas fondée et que, sur ce point, la motivation de l'arrêt n'est pas convaincante.

### *2.2.5. Conclusion intérimaire en ce qui concerne la motivation de l'arrêt*

À première vue, la Cour donne l'impression d'adopter la logique juridique classique d'un syllogisme, basé sur un raisonnement en trois temps, pour aboutir à sa conclusion. Ayant analysé les trois temps, il nous semble que les deux premiers temps du raisonnement sont bien fondés. Par contre, dans son troisième temps, le raisonnement de la Cour ne peut convaincre.

Notre critique n'est pas basée sur la conclusion de la Cour en soi. Elle provient de la faiblesse du raisonnement opéré par la Cour. Nous ne l'aurions pas formulée si, par contre, la Cour avait abouti à la même conclusion sur base d'arguments autres que l'Accord d'Arusha et à travers un raisonnement convaincant. Or, à notre avis, il est impossible de conclure dans le sens de l'arrêt et motiver une telle décision sur base de l'Accord d'Arusha.

Enfin, alors que cela ne peut qu'affecter la perception de légitimité de la décision prise par la Cour, la légalité de l'arrêt n'est pas remise en question par une critique sur la qualité de la motivation. La légalité – et l'éventuelle nullité – de l'arrêt font l'objet de la section 3.

## 3. L'ABSENCE DE SIGNATURE PAR LE VICE-PRÉSIDENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Le 4 mai 2015, date à laquelle la Cour a rendu son arrêt, le vice-président de la Cour Constitutionnelle, Sylvère Nimpagaritse, a déclaré à la Radio France Internationale que la Cour a délibéré le 30 avril et le 1er mai. Selon le vice-président de la Cour, les membres de la Cour qui avaient soutenu que le renouvellement du 3ème mandat violait la Constitution et l'Accord d'Arusha ont reçu des menaces de mort. Le vice-président a alors déclaré qu'en « âme et conscience, j'ai décidé de ne pas apposer ma signature sur un arrêt, une décision qui était à côté de la loi » et qu'il est entré en clandestinité dès la soirée du 1er mai.[22] Le vice-président a quitté le pays et a cherché asile au Rwanda.

L'absence de signature par le vice-président de la Cour mérite notre attention, car il importe de savoir quelles en sont les conséquences éventuelles pour la validité de l'arrêt. En outre, l'absence de signature étant due au départ en clandestinité présumé en date du 1er mai du vice-président de la Cour, il se pose également la double question de savoir quelles sont les conséquences de son absence au moment du prononcé du jugement et, éventuellement, durant une partie du délibéré. Plus fondamentalement encore se pose la question des conséquences de la pression prétendument exercée sur les membres de la Cour. Sur ce dernier aspect, nous ne pouvons que constater que si effective-

[22]www.rfi.fr/afrique/20150504-burundi-bujumbura-vice-president-cour-constitutionnelle-fuite/, visité le 9 mai 2015.

ment les membres de la Cour ont subi une telle pression, la validité – du moins morale mais probablement aussi légale – de l'arrêt est gravement atteinte. Il nous est impossible d'évaluer la réalité et, le cas échéant, la nature ou l'ampleur de cette pression. Nous nous concentrons donc sur les conséquences juridiques des autres aspects évoqués que nous abordons ci-dessous en ordre chronologique.

Pour cette partie de notre analyse, nous faisons appel au Code de procédure civile burundais du 13 mai 2004 qui, en tant que *lex generalis*, s'applique à la Cour Constitutionnelle pour autant que la *lex specialis* régissant la Cour n'y déroge pas. Purement à titre comparatif, nous ajoutons également quelques références au droit belge qui, pour des raisons historiques connues, a été une source d'inspiration pour le législateur burundais.

Enfin, nous tenons à souligner aussi qu'en refusant de signer un arrêt pris à la majorité des membres de la Cour, le vice-président ne peut nullement s'octroyer un 'droit de veto' et agit au risque d'encourir des sanctions disciplinaires qu'il nous mènerait trop loin d'analyser ici. Nous nous limitons donc à une brève analyse des conséquences au niveau de la validité de l'arrêt (plutôt qu'au niveau du membre de la Cour concerné).

### 3.1. Le délibéré

Le Titre IV ('De la procédure commune devant les juridictions'), Chapitre II ('De l'audience et des mesures d'instruction'), Section 6 ('Du délibéré), article 122 du Code de procédure civile stipule qu'il appartient aux juges devant lesquels la cause a été débattue d'en délibérer. Les délibérations sont secrètes et la décision est prise à la majorité des voix (article 123), ce qui est confirmé par la loi du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle.[23]

L'article 91 de la Section 3 ('De l'audience') stipule qu'« en cas de changement survenu dans la composition du siège après l'ouverture des débats, ceux-ci doivent être repris ». Cette disposition indique donc que tous les membres de la Cour doivent avoir assisté à l'entièreté du débat pour pouvoir délibérer de manière conforme à la loi.[24] Vu le témoignage du vice-président de la Cour, la question se pose de savoir si cette condition a été respectée dans l'affaire RCCB 303. Pour y répondre, tout dépend du moment où le vice-président aurait 'disparu'. Est-ce que le délibéré a continué après son départ ou non ? Nous ne disposons d'aucune information à ce sujet.

[23] « Les décisions de la Cour Constitutionnelle sont prises à la majorité absolue de ses membres. En cas d'égalité des voix sur quelque question que ce soit, la voix du Président de la Cour est prépondérante » (article 15).

[24] Comparez, par analogie, en droit belge : « Le jugement ne peut être rendu que par le nombre prescrit de juges. Ceux-ci doivent avoir assisté à toutes les audiences de la cause. Le tout, à peine de nullité » (article 779 du Code judiciaire belge).

Semblant vouloir remédier à cette éventuelle cause de nullité, l'arrêt mentionne, au sixième feuillet, que la Cour a statué « après délibéré légal », formule différente de celle habituellement utilisée dans les arrêts de la Cour Constitutionnelle où normalement il est écrit « après en avoir délibéré conformément à la loi ». Faut-il y voir une manière de dire que les débats ne se sont pas déroulés conformément à la loi mais que la Cour estime tout de même que le délibéré a été légal ? Il nous est impossible de répondre à cette question.

### 3.2. Le prononcé

Deuxième aspect à analyser, quelle est la conséquence de l'absence du vice-président de la Cour au moment du prononcé du jugement ? L'article 125 du Chapitre III ('Du jugement'), Section 1 ('Du prononcé du jugement') du Code de procédure civile prévoit que les jugements sont prononcés en audience publique même si la cause a été débattue à huis clos « par les juges qui l'ont prise en délibéré ».[25]

Bien qu'aucune sanction ne soit prévue en cas de violation de cette disposition, un problème de validité de l'arrêt RCCB 303 au regard de l'article 125 se pose clairement.

### 3.3. La signature

Contrairement à ce qui s'applique à la Cour Constitutionnelle belge, les arrêts de la Cour Constitutionnelle du Burundi sont signés par tous les membres et par le greffier, conformément à l'article 125 du Code de procédure civile qui stipule que « La feuille d'audience mentionnant le dispositif est signée en même temps que le jugement, séance tenante par les juges et le greffier audiencier ». L'article 128 ajoute que « les minutes de tout jugement sont portées par le greffier sur la feuille d'audience et signées par le juge et par le greffier ».

Dans le Code de procédure civile, aucune sanction n'est prévue en cas d'absence de signature. En droit belge, il est prévu que « Si le président ou un des juges se trouve dans l'impossibilité de signer le jugement, le greffier en fait mention au bas de l'acte, et la décision est valable, sous la signature des autres membres du siège qui l'ont prononcée »[26]. Si cette même logique vaut également au Burundi, l'absence de signature en soi ne pose donc pas nécessairement problème.

---

[25] Comparez, par contre, en droit belge : « Le jugement est prononcé par le président de la chambre qui l'a rendu, même en l'absence des autres juges et, sauf en matière répressive et le cas échéant en matière disciplinaire, du ministère public » (article 782 du Code judiciaire belge).

[26] Article 785 du Code judiciaire belge.

### 3.4. Une éventuelle nullité impossible à constater

Pour conclure cette section, terminons par la disposition la plus importante du Code de procédure civile à ce propos : « La nullité d'un jugement ne peut être demandée que par les voies de recours prévues par la loi » (article 130). Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours.[27] Par conséquent, même si l'absence du vice-président au moment du délibéré (ou une partie du délibéré) ou au moment du prononcé du jugement posait problème, ni ces absences ni le défaut de sa signature sur les minutes de l'arrêt ne peuvent entraîner la nullité de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle qui, en l'absence de toute voie de recours, est définitif.

## 4. L'ACCORD D'ARUSHA, SOCLE DE LA CONSTITUTION : CONSÉQUENCES DE L'ARRÊT

Pour la première fois – et il y a lieu de s'en réjouir – la Cour se prononce sur le statut de l'Accord d'Arusha en droit constitutionnel burundais. Dans cette section, nous résumons d'abord la position de la Cour. Ensuite, nous évaluons les conséquences de l'arrêt pour l'exercice d'un troisième mandat par le Président Nkurunziza, en tenant compte de la jurisprudence antérieure de la Cour, notamment son arrêt du 5 juin 2008 dans l'affaire RCCB 213.

### 4.1. L'Accord d'Arusha en tant que source de droit constitutionnel

Pour analyser la valeur de l'Accord d'Arusha en tant que source de droit constitutionnel, nous citons l'arrêt qui, dans plusieurs passages aux troisième, quatrième et sixième feuillets, y fait référence.[28]

Selon la Cour, l'Accord d'Arusha constitue « la véritable, obligatoire et incontournable source d'inspiration du constituant burundais ». Il constitue « le socle » de la Constitution « surtout dans sa partie relative aux principes constitutionnels ».[29] Toutefois, la Cour clarifie que « dans un régime républi-

[27] Article 231 de la Constitution

[28] À noter qu'à juste titre la Cour analyse le statut de l'Accord d'Arusha sous le régime de la Constitution du 18 mars 2005 qui a institué la Cour. Signalons que, pour ce qui est du régime constitutionnel sous la Constitution de transition du 28 octobre 2001, la conclusion aurait probablement été différente. Cette Constitution stipule notamment qu'aucune procédure de révision ne peut être retenue *« si elle est contraire au contenu de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi »* (article 256), ce qui – en combinaison avec plusieurs autres dispositions – donne à l'Accord d'Arusha un statut bien particulier qu'il nous mènerait trop loin d'évaluer ici.

[29] La Cour a bien raison de faire la distinction et de nous rappeler qu'en dehors du chapitre contenant les principes constitutionnels de la Constitution de la période post-transition (Protocole II, Chapitre I), l'Accord d'Arusha contient bien d'autres chapitres – par exemple celui relatif à la réhabilitation et réinstallation des réfugiés et des sinistrés – qui n'ont aucune

cain, la gouvernance institutionnelle repose toujours sur une Constitution » et que certains textes ont inspiré le constituant « sans devenir pour autant supra-constitutionnels ». Nous constatons donc tout d'abord que, dans la hiérarchie des normes, l'Accord ne se situe pas au-dessus de la Constitution, mais qu'elle en constitue le socle.

Ensuite, la Cour insiste sur le fait que l'Accord d'Arusha ne constitue pas seulement une source d'inspiration majeure et un socle de la Constitution, mais que ses dispositions – notamment celles tenues dans la partie relative aux principes constitutionnels – doivent être respectées. Au sixième feuillet, la Cour dit que les Accords d'Arusha « doivent être respectés dans leur esprit et dans leur lettre ». Elle constate également, au quatrième feuillet, « que celui qui violerait les grands principes constitutionnels de ce dernier *[l'Accord d'Arusha]* ne pourrait pas prétendre respecter la Constitution ». À notre avis, cette dernière affirmation a des conséquences majeures pour celui qui exercerait un mandat présidentiel de manière non-conforme à l'Accord d'Arusha, comme nous allons expliquer dans ce qui suit.

### 4.2. Conséquences pour ce qui est l'exercice d'un troisième mandat présidentiel

Comme nous l'avons signalé ci-dessus, dans sa partie relative aux principes constitutionnels, l'Accord d'Arusha stipule que *« Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels »* (Protocole II, Chapitre premier, article 7, para. 3). Cette disposition – qui n'a pas été insérée telle quelle dans la Constitution du 18 mars 2005 – s'applique au mandat qui serait renouvelé deux fois de manière successive, mais aussi à des mandats ultérieurs qu'exercerait un président de la République après une interruption de cinq années (au plus).[30]

Quelle est alors la conséquence de l'arrêt en qui concerne l'*exercice* d'un troisième mandat (successif ou non-successif[31]) ? Voici notre raisonnement, en trois temps, pour établir ces conséquences. Premier temps : l'Accord d'Arusha contient un grand principe constitutionnel qui impose une limitation absolue du nombre de mandats présidentiels à deux, constat que fait également la Cour au quatrième feuillet de son arrêt. Deuxième temps : la Cour Constitutionnelle, toujours au quatrième feuillet de son arrêt, a statué que celui qui violerait les grands principes constitutionnels de l'Accord d'Arusha ne pourrait pas prétendre respecter la Constitution. Par conséquent – troisième temps de notre raisonnement – la Cour a clairement dit qu'en droit constitutionnel

aspiration constitutionnelle.

[30] En effet, dans son *Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi publié en août 1991*, la Commission Constitutionnelle a justifié cette même disposition en disant qu'il est souhaitable « que les anciens présidents déchus ne puissent plus bénéficier de mandat présidentiel » (p. 74).

[31] L'Accord d'Arusha exclut donc un scénario du style 'Poutine-Medvedev'.

burundais, celui qui exerce un troisième mandat présidentiel ne respecte pas la Constitution. L'arrêt RCCB 303 donne clairement un statut *juridique* constitutionnel à l'accord *politique* conclu à Arusha à ce propos.

Une telle affirmation peut donner l'impression d'être contraire à la décision de la Cour où elle dit pour droit que le renouvellement une seule et dernière fois de l'actuel mandat présidentiel au suffrage universel direct pour cinq ans, n'est pas contraire à la Constitution. Toutefois, il convient de rappeler que, dans l'affaire RCCB 303, la Cour n'a pas été invitée à se prononcer sur la recevabilité de la candidature du Président Nkurunziza, ni à se prononcer sur son éligibilité. Conformément aux pouvoirs constitutionnels de la Cour, les requérants l'ont invitée à interpréter deux articles de la Constitution. Dans cette affaire, la compétence de la Cour est basée sur l'article 228, troisième trait de la Constitution (*« interpréter la Constitution, à la demande du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Sénat, d'un quart des députés, ou d'un quart des sénateurs »*). La requête était donc bien précise et la Cour a rappelé, à juste titre, que tel était le fondement de sa compétence dans cette affaire. Les requérants n'ont pas invité la Cour à évaluer la conformité d'un éventuel troisième mandat présidentiel à l'Accord d'Arusha. Bien au contraire, les requérants avaient plutôt argué que l'Accord d'Arusha « échappe de droit à la compétence de la Cour ». La Cour est donc allée à l'encontre de la position des requérants, sans que pourtant elle le dise explicitement. L'arrêt RCCB 303 fait désormais partie des sources de droit constitutionnel burundais. Dans son arrêt, la Cour Constitutionnelle a clairement indiqué deux choses : (i) elle est compétente pour interpréter l'Accord d'Arusha, et (ii) violer les grands principes de l'Accord d'Arusha équivaut à un manque de respect de la Constitution. Ceci pourrait donner inspiration à d'autres requérants qui voudraient saisir la Cour Constitutionnelle concernant le troisième mandat si celui-ci se réalise. L'affirmation contenue dans notre troisième temps de raisonnement n'est donc pas contraire à la réponse qu'a donnée la Cour à la demande d'interprétation des articles 96 et 302, d'abord parce qu'à travers l'arrêt RCCB 303, la Cour a fait évoluer le droit constitutionnel burundais et, deuxièmement, parce qu'elle a rendu son arrêt suite à une requête aux fins d'une action en interprétation des articles 96 et 302 de la Constitution. Contrairement à ce qui pourrait faire l'objet d'une requête à l'avenir, dans l'affaire RCCB 303, elle n'a pas été invitée à se prononcer sur la conformité de l'exercice d'un troisième mandat présidentiel – un fait qui reste encore à éventuellement se produire – à l'Accord d'Arusha.

Ceci soulève une nouvelle question que nous analysons dans les sections 4.3 et 4.4. Pourrait-il y avoir dans l'avenir, au cas où le Président Nkurunziza devient Président de la République pour la période de cinq ans à partir de 2015, une procédure par laquelle la Cour aurait à vérifier si l'exercice de son troisième mandat respecte l'Accord d'Arusha et, par conséquent, la Constitu-

tion ?

Il nous semble y avoir, du moins en théorie, deux procédures possibles, basées sur les compétences de la Cour telle que définies respectivement par les quatrième (voir 4.3) et deuxième (voir 4.4) traits de l'article 228 de la Constitution. Soulignons déjà que ces deux procédures n'interviendraient –éventuellement – qu'après les élections présidentielles et ne peuvent avoir aucun impact sur l'actuelle candidature du Président Nkurunziza.

### 4.3. La proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles

L'article 228, quatrième trait, de la Constitution stipule que la Cour Constitutionnelle est compétente pour *« statuer sur la régularité des élections présidentielles et législatives et des référendums et en proclamer les résultats définitifs »*. Est-ce qu'à cette occasion, la Cour aura à statuer sur la conformité du troisième mandat à la disposition *« Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels »* de l'Accord d'Arusha ?

L'article 30 de la Loi du 19 décembre 2002 régissant la Cour stipule que « les attributions de la Cour Constitutionnelle en matière d'élection du Président de la République sont déterminées par la loi relative à cette élection ». Conformément à l'article 76 du Code électoral, la CENI transmet les résultats des élections présidentielles à la Cour qui en vérifie la régularité avant de procéder à la proclamation officielle des résultats du scrutin présidentiel. Avant de promulguer les résultats, la Cour doit vérifier la régularité du scrutin, tant en ce qui concerne le déroulement des opérations de vote, le dépouillement et l'établissement des résultats (article 78). Les articles 79, 80 et 81 spécifient les conséquences d'erreurs ou irrégularités relevées par la Cour. Si la Cour relève des erreurs purement matérielles, elle procède à la rectification des résultats erronés (article 79). La Cour a mis en application cette disposition au moment de la proclamation des résultats des élections présidentielles en 2005.[32] Si la Cour Constitutionnelle relève des irrégularités qui, sans revêtir le caractère d'erreur purement matérielle, ne sont toutefois pas susceptibles, par leur absence de gravité et par leur faible nombre, d'avoir pu influencer d'une façon déterminante le résultat du scrutin, elle en dresse un relevé qui est annexé au procès-verbal de proclamation des résultats et transmis en copie à la CENI (article 80). Si la Cour Constitutionnelle relève des irrégularités susceptibles d'avoir pu influencer d'une façon déterminante le résultat du scrutin, elle annule l'élection en tout ou en partie (article 81). Dans la mesure où le contrôle de la régularité concerne uniquement le déroulement des opérations de vote, le dépouillement et l'établissement des résultats, il nous paraît peu probable que ladite disposition de l'Accord d'Arusha jouera un rôle dans le cadre des

[32] Arrêt RCCB 152 du 19 août 2005, *B.O.B.*, N°6/2012, 1 juin 2012, p. 944

articles 76 à 81 du Code électoral.

Autre scénario lié à cette même compétence de la Cour, pourra-t-on contester l'élection du nouveau président de la République pour cause de non-conformité avec l'Accord d'Arusha ? La Cour constitutionnelle est compétente pour connaître des recours en matière des élections présidentielles, législatives et du référendum (article 84). L'article 85 stipule que « le droit de contester une élection appartient aux partis politiques, candidats indépendants ou coalition intéressés, et à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription concernée ».[33] Aux termes de l'article 86, la requête doit contenir, entre autres, « le nom des élus dont l'élection est attaquée et les moyens d'annulation invoqués ». Les candidats non-élus aux élections présidentielles pourraient donc faire usage de l'article 86 pour essayer de contester l'élection de Pierre Nkurunziza pour non-conformité à la Constitution, plus particulièrement pour non-conformité au principe constitutionnel de la limitation du nombre de mandats que peut exercer un président contenu dans l'Accord d'Arusha. Il reste à voir si la Cour interprétera l'article 86 dans un sens restrictif (moyens d'annulation uniquement liés au déroulement des opérations de vote, au dépouillement et à l'établissement des résultats) ou, hypothèse moins probable dans ce dossier précis, dans un sens plus large (autres moyens d'annulation étant acceptés).

### 4.4. Mise en application de l'article 228, deuxième trait, à l'image de l'arrêt RCCB 213

L'article 228, deuxième trait, de la Constitution stipule que la Cour Constitutionnelle est compétente pour *« assurer le respect de la présente Constitution, y compris la Charte des Droits fondamentaux, par les organes de l'État, les autres institutions »*. À noter que cette compétence est de portée générale et, contrairement à ce qui vient d'être présenté dans la section 4.3, ne concerne pas spécifiquement la matière électorale. Nous ne sommes au courant que d'une seule affaire dans laquelle la Cour a fondé sa compétence sur le deuxième trait de l'article 228.[34] Nous commençons dès lors par un bref rappel de cette affaire RCCB 213 avant d'évaluer comment application pourrait être faite de l'article 228, deuxième trait, en matière du troisième mandat.

---

[33] Voir aussi la Loi du 19 décembre 2002 régissant la Cour constitutionnelle dans ses articles 31 et 33 (« Le droit de contester une élection appartient à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature »).

[34] La quasi-totalité des arrêts rendus par la Cour sont basés sur sa compétence définie par l'article 228, premier trait (statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi) et sur ses compétences en matière électorale.

### *4.4.1. L'arrêt RCCB 213 du 5 juin 2008*

Dans l'arrêt RCCB 213, la Cour « constate l'occupation inconstitutionnelle des sièges à l'Assemblée nationale » par 22 députés. Les députés concernés[35] étaient élus, en 2005, sur la liste du CNDD-FDD mais avaient démissionné ou avaient été exclus du parti en janvier 2008. Le 30 mai 2008 le président de l'Assemblée nationale a saisi la Cour sur l'occupation inconstitutionnelle des sièges à l'Assemblée au regard des articles 98 et 169 de la Constitution. Sans entrer dans les détails ici, ces deux articles concernent la présentation des candidats aux élections par les partis politiques ou en qualité d'indépendants (article 98) et le seuil électoral de 2% requis pour pouvoir siéger à l'Assemblée (article 169). Dans son arrêt, suite à un raisonnement qui nous semble erroné et que nous avons critiqué antérieurement[36], la Cour décide que les 22 députés anciens membres du parti CNDD-FDD ne remplissent plus les conditions constitutionnelles et constate donc leur occupation inconstitutionnelle de sièges à l'Assemblée. Les députés qui au moment de l'affaire RCCB 213 ne font plus partie de leur parti politique sont considérés par la Cour comme des « organes de l'État » (dans le sens de l'article 228, deuxième trait) qui ne respectent plus la Constitution, notamment ses articles 98 et 169.

Quelles sont les conséquences juridiques du constat fait par la Cour pour les députés concernés ? Quelle est la sanction liée à l'occupation inconstitutionnelle des sièges constatée par la Cour ? Dans la plupart des réactions à l'arrêt, du moins telles que présentées par les médias, il était dit que l'arrêt de la Cour a autorisé et/ou validé « l'exclusion », « la radiation », « la déchéance », « le remplacement », « la destitution » des 22 députés. Sur le terrain, l'arrêt a effectivement été suivi, d'abord, par la saisie des véhicules (et, selon certaines sources, des passeports) des parlementaires visés, puis, par leur remplacement par d'autres membres du CNDD-FDD le 10 juin 2008. Pourtant, il est important de souligner que la Cour se limite à faire un constat et ne spécifie pas quelles sont, en droit, les conséquences de ce constat.

Bien qu'à notre avis critiquable à plusieurs égards, l'arrêt RCCB 213 fait partie de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle et mérite donc notre attention. Il donne lieu aux deux questions suivantes. D'abord, est-ce que la Cour pourrait faire application de la même disposition tenue dans l'article 228, deuxième trait, au cas où un président de la République exerce son mandat de manière non-conforme à la Constitution ? (Par analogie à l'objet de l'affaire RCCB 213, il s'agirait alors d'une requête aux fins de constater l'oc-

[35] Il s'agit, entre autres, de Pascaline Kampayano, Jean-Marie Ngendahayo, Alice Nzomukunda et Hussein Radjabu.

[36] VANDEGINSTE, S., *Stones Left Unturned. Law and Transitional Justice in Burundi*, Antwerp, Intersentia, 2010, p. 398-401 (en anglais). L'arrêt RCCB 213 ainsi qu'une traduction française du commentaire de l'arrêt peut être consultée online dans la Section Constitution du site web 'Droit, pouvoir et paix au Burundi'.

cupation inconstitutionnelle de la présidence.) Deuxièmement, si la Cour fait un tel constat, quelles en seraient les conséquences ?

### *4.4.2. Quelle mise en application éventuelle suite à l'arrêt RCCB 303 ?*

Rappelons, tout d'abord, que cette partie de notre commentaire est spéculative, car elle essaie d'anticiper sur les conséquences que pourrait avoir l'arrêt RCCB 303 sur un fait qui reste à se produire, éventuellement, dans l'avenir. Cette partie de notre commentaire ne concerne, en effet, pas *la candidature* de Pierre Nkurunziza aux élections présidentielles, mais plutôt *le mandat* qu'il exercerait s'il était élu et prêtait serment pour un troisième mandat. Nous abordons d'abord le fond de la question, puis la procédure, ensuite la sanction.

Par rapport au fond, un premier commentaire s'impose. Comme nous l'avons analysé ci-dessus (voir notre raisonnement développé dans la section 4.2), la Cour Constitutionnelle a clairement dit qu'en droit constitutionnel burundais celui qui exerce un troisième mandat présidentiel ne respecte pas l'Accord d'Arusha et, par conséquent, la Constitution. L'une des missions de la Cour, définie par l'article 228, deuxième trait de la Constitution, est d'assurer le respect de la Constitution par les organes de l'État. La jurisprudence de la Cour, notamment l'arrêt RRCB 213, montre qu'elle peut se charger de cette mission en constatant l'occupation inconstitutionnelle d'un siège à l'Assemblée. Il nous semble, par conséquent, que la Cour pourrait également constater l'exercice inconstitutionnel d'un mandat présidentiel, le président de la République étant sans aucun doute un organe de l'État. Le caractère inconstitutionnel de l'exercice du mandat présidentiel serait alors basé sur le non-respect de la disposition *« Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels »* de l'Accord d'Arusha. Rappelons que, selon la Cour, celui qui violerait les grands principes constitutionnels de l'Accord ne pourrait pas prétendre respecter la Constitution.

Par rapport à la procédure, il convient de rappeler que la Cour ne statue pas sans être saisie. Dans l'affaire RCCB 213, la Cour a été saisie par le président de l'Assemblée nationale. Pour vérifier la régularité de la saisine, la Cour a fait application de l'article 230 de la Constitution qui stipule que *« La Cour Constitutionnelle est saisie par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, par un quart des membres de l'Assemblée Nationale ou un quart des membres du Sénat, ou par l'Ombudsman »*. Pour faire application de l'article 228, deuxième trait au troisième mandat présidentiel du Président Nkurunziza, la Cour devra être saisie par les instances et/ou personnes citées de manière limitative dans l'article 230. Nous constatons donc que la composition du parlement – notamment la question de savoir si le parti CNDD-FDD disposera de plus de trois quarts de l'Assemblée et du Sénat, et, vice versa, si ceux opposés au troisième mandat disposeront

d'un quart – aura un effet important sur la probabilité d'une saisine de la Cour. En dehors des mandataires élus, il appartient donc éventuellement à l'Ombudsman de saisir la Cour sur base de l'article 228, deuxième trait. L'Ombudsman est nommé par les élus (par l'Assemblée nationale à la majorité des trois quarts de ses membres avec l'approbation par le Sénat à la majorité des deux tiers de ses membres)[37] pour un mandat de six ans non renouvelable. L'actuel Ombudsman, Mohamed Rukara, a été nommé le 12 novembre 2010. Il termine son mandat le 11 novembre 2016. Il peut donc saisir la Cour Constitutionnelle jusqu'à cette date. Nous ne pouvons évidemment pas nous prononcer sur la probabilité d'une telle saisine de la Cour par l'Ombudsman.

Par rapport aux conséquences, nous nous limitons à soulever quelques questions et hypothèses qui devraient faire l'objet de recherches plus approfondies. Comme nous l'avons déjà dit, dans l'affaire RCCB 213, la Cour a fait un constat, sans spécifier quelles en sont les conséquences. Dans l'hypothèse d'une procédure basée sur le même article 228, deuxième trait, l'éventuel constat que pourrait faire la Cour est celui de l'exercice inconstitutionnel du mandat présidentiel. La Cour pourrait déterminer les conséquences ou ne pas le faire. À notre avis, la question des conséquences se situe à deux niveaux, d'abord au niveau du mandat présidentiel, ensuite au niveau de la légalité des décrets pris par le président. En ce qui concerne le mandat présidentiel, nous rappelons simplement que la Cour Constitutionnelle est compétente pour *« constater la vacance du poste de Président de la République »*[38] et que la Constitution prévoit une telle vacance *« pour cause de démission, de décès ou de toute autre cause de cessation définitive de ses fonctions »*[39], une disposition que nous n'analysons pas plus en détail ici. En ce qui concerne la légalité des actes du président se pose la question de l'éventuelle nullité des décrets et autres actes administratifs pris par un président dont la Cour aurait constaté qu'il exerce son mandat de manière inconstitutionnelle. Ici aussi, nous nous limitons à un double rappel. D'un côté, il est prévu par la Constitution que *« Hormis les actes qui relèvent de sa compétence discrétionnaire, les actes administratifs du Président de la République peuvent être attaqués devant les juridictions compétentes »*.[40] D'un autre côté, les personnes physiques ou morales intéressées peuvent saisir la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité d'une loi (soit directement par voie d'action, soit indirectement par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité), mais pas sur la constitutionnalité d'un décret présidentiel.[41]

---

[37] Article 239 de la Constitution.
[38] Article 228, sixième trait de la Constitution.
[39] Article 121, deuxième alinéa.
[40] Article 199.
[41] Article 228, premier trait. À ce propos, voir aussi l'arrêt RCCB 174 du 22 août 2006 de la Cour Constitutionnelle, *B.O.B.*, No 6bis/2012, 1 juin 2012, p. 1053-1054, dans une affaire relative aux ordonnances ministérielles portant élargissement provisoire de certains prisonniers

En résumé, l'affirmation faite par la Cour dans l'arrêt RCCB 303 que celui qui viole l'Accord d'Arusha ne peut pas prétendre respecter la Constitution, combinée avec la compétence de la Cour d'assurer le respect de la Constitution (article 228, deuxième trait) telle qu'exercée antérieurement dans le cadre de l'affaire RCCB 213, crée la possibilité d'une saisine de la Cour pour lui demander de constater l'exercice inconstitutionnel d'un troisième mandat présidentiel. Cette saisine ne pourra se faire que par les instances indiquées dans l'article 230 de la Constitution. Davantage d'analyse serait nécessaire pour pouvoir déterminer, avec certitude, les conséquences d'un tel constat fait par la Cour. Déjà, nous pouvons attirer l'attention aux conséquences potentiellement graves de l'éventuelle nullité des décrets et autres actes administratifs du président. Ceci démontre l'énorme impact que pourrait avoir – du moins en théorie et sur base d'une analyse purement juridique – l'arrêt RCCB 303 sur le futur fonctionnement du président Nkurunziza s'il était élu à un troisième mandat.

## 5. CONCLUSION

La Cour Constitutionnelle a dit le droit. On peut ne pas être d'accord avec sa décision et contester sa légitimité, mais son arrêt est définitif et ne pourra faire l'objet d'aucun recours.

La Cour a été saisie, de manière régulière, par une requête de quatorze sénateurs ayant pour objet une demande d'interprétation de la Constitution. Conformément à l'article 228, troisième trait, de la Constitution, la Cour en a la compétence. Nous avons, tout d'abord, analysé la motivation de l'arrêt moyennant un commentaire sur le raisonnement en trois temps opéré par la Cour. Nous avons constaté que, dans un premier temps, la Cour a trouvé une certaine ambiguïté dans la formulation de l'article 302 de la Constitution. Afin d'interpréter cet article en combinaison avec l'article 96, elle a, dans un deuxième temps, interprété l'Accord d'Arusha et constaté que l'Accord ne permet à aucun président de la République de faire plus de deux mandats. Ces deux premiers temps du raisonnement de la Cour nous semblent convaincants. Dans un troisième temps, qui nous semble erroné, la Cour constate que le constituant de 2005 a « mal repris » l'Accord d'Arusha. Toujours selon la Cour, le constituant a voulu instaurer un mandat spécial pour la première période post-transition et a voulu reporter l'application de la limitation du nombre de mandats présidentiels prévu à l'article 96. Nous n'avons pu trouver aucun argument à l'appui d'une telle conclusion. Enfin, la Cour statue que le renouvellement une seule et dernière fois de l'actuel mandat présidentiel au suffrage universel direct pour cinq ans n'est pas contraire à la Constitution.

Ensuite, nous avons analysé l'arrêt en ce qui concerne sa validité juridi-

politiques.

que. Eu égard au départ en clandestinité du vice-président de la Cour, nous avons brièvement analysé les conséquences de son éventuelle absence pendant une partie du délibéré et au moment du prononcé de l'arrêt. Nous avons également constaté que l'absence de sa signature n'est pas nécessairement de nature à entraîner la nullité de l'arrêt. Quoi qu'il en soit, la nullité d'un jugement ne peut être demandée que par les voies de recours prévues par la loi, inexistantes dans ce cas précis.

Pour la première fois dans l'histoire récente du Burundi, la Cour Constitutionnelle a analysé et interprété l'Accord d'Arusha et s'est prononcée sur son statut en droit constitutionnel. Cela rend l'arrêt encore plus historique et important pour l'avenir du droit constitutionnel burundais. La Cour a trouvé que l'Accord constitue le socle de la Constitution, sans pour autant être de nature supraconstitutionnelle. Selon la Cour, une violation des grands principes constitutionnels de l'Accord d'Arusha équivaut à un non-respect de la Constitution. La Cour ayant pour mission d'assurer le respect de la Constitution, nous avons trouvé que dans le cadre d'une procédure ultérieure aux élections présidentielles et basée sur l'article 228, deuxième trait, de la Constitution, la Cour peut être invitée à statuer une nouvelle fois dans le dossier dit 'troisième mandat'. Il nous semble qu'étant donnée la motivation de son arrêt dans la présente affaire RCCB 303, la Cour ne pourra que conclure que l'exercice d'un troisième mandat par le Président Nkurunziza est contraire à l'Accord d'Arusha et, par conséquent, inconstitutionnel. Comme la jurisprudence antérieure de la Cour, notamment l'arrêt RCCB 213 du 5 juin 2008, l'illustre, une requête pourra être introduite à cette fin par le président de l'Assemblée Nationale ou du Sénat, par un quart des députés ou des sénateurs nouvellement élus ou par l'Ombudsman (plus précisément, jusqu'au 11 novembre 2016, par l'actuel Ombudsman). En ce qui concerne les conséquences d'un tel constat qui serait fait par la Cour, nous avons surtout évoqué le problème de l'éventuelle nullité des actes administratifs et décrets pris par le président de la République. En résumé, il est clair, tout au moins, qu'un 'flou constitutionnel' continuera à caractériser, le cas échéant, le troisième mandat du Président Nkurunziza. En fonction du résultat des élections législatives et communales (et, par conséquent, indirectement aussi sénatoriales[42]), ce flou sera transformé en démarches judiciaires avec des conséquences potentiellement majeures pour l'exercice de son mandat présidentiel.

L'arrêt RCCB 303 n'a pas mis fin à la controverse *politique* liée au troisième mandat du Président Nkurunziza. Notre analyse montre que la controverse *juridique* n'a pas pris fin non plus.

Anvers, mai 2015

[42] Rappelons que le Sénat doit également approuver les membres de la Cour Constitutionnelle (article 185, 9g de la Constitution) et peut donc avoir une influence sur sa composition.

# PARDONNER, C'EST OBTENIR JUSTICE. PISTES DE RECONCILIATION PROPOSÉES PAR LES JEUNES AU BURUNDI

*par Antea Paviotti*

**Abstract**

In Burundi, the Arusha Agreement for Peace and Reconciliation of 2000 was supposed to mark the end of the cycle of 'ethnic' violence that had affected the country for more than 50 years. The agreement aimed to promote justice and reconciliation by means of a Truth and Reconciliation Commission and a Special Tribunal. Nevertheless, 14 years after being announced, these bodies are still not in operation. Burundian institutions declare the need to talk about the past, but real initiatives in this direction are taken only with hesitation. With the lack of clear orientation, people adopt different approaches towards the past. Some affirm the need to shed light on the past, some prefer to forget, while others agree to talk about the past but only under certain conditions. In this article, we will describe the different memory strategies adopted by some young people from the Northern Quarters of Bujumbura, which were the areas most affected by the war of 1993. We will identify the most significant factors influencing these young people's approach towards the past, and we will make some observations about their concept of reconciliation and justice. We will see that the suggestion to forgive and to have justice at the same time changes the traditional concept of justice, which is a punitive one. Finally, we will analyse the link between the process proposed by the young people and the spirit of the transitional justice officially proposed by the institutions.

## 1. INTRODUCTION

Depuis 1962, au Burundi et au Rwanda les Hutu et les Tutsi se sont battus pour le pouvoir sur base de l'appartenance ethnique. Les colonisateurs belges, à travers un système administratif basé sur la règle de *divide et impera*, avaient privilégié l'élite tutsi à chaque position de pouvoir et de prestige dans la société, et changé ainsi la 'traditionnelle' cohabitation pacifique des deux groupes ethniques[1]. Au moment où les deux pays s'approchaient de l'indépendance, les Tutsi n'ont pas voulu partager le pouvoir avec les Hutu, ce qui aurait signifié pour eux l'abandon de leurs privilèges. De leur côté, les Hutu réclamaient plus de pouvoir, ce qui était leur droit. Ainsi, les deux groupes ont commencé à se battre et une série de massacres a commencé, qui a continué jusqu'aux années 1990 et qui a amené au génocide des Tutsi au Rwanda, en 1994, et à la guerre civile à caractère génocidaire de 1993 au Burundi[2].

[1] Sur l'administration belge au Burundi, voir GAHAMA, J., *Le Burundi sous administration belge. La période du mandat 1919-1939*, Paris, Karthala, 1983. Sur le Burundi précolonial et colonial, voir aussi MWOROHA, É., *Histoire du Burundi. Des origines à la fin du XIXe siècle*, Paris, Hatier, 1987 ; MWOROHA, É., *Peuples et rois de l'Afrique des Lacs. Le Burundi et les royaumes voisins au XIXe siècle*, Dakar/Abidjan, Les Nouvelles Éditions Africaines, 1977.

[2] À la date présente, des manuels qui traitent d'une manière complète de l'histoire du Burundi postcolonial n'existent pas. D'ailleurs, il y a des visions différentes sur les événements de cette période et l'écriture d'une histoire partagée par tous est parmi les premiers défis que le pays doit affronter après la fin d'une guerre civile à caractère génocidaire. Originairement, cette tâche

La violence ethnique au Burundi a officiellement cessé en 2000, avec l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, même si des combats ont eu lieu après cette date[3]. En tout cas, l'Accord d'Arusha a représenté le point de départ pour une reconstruction structurelle, économique, politique et sociale du pays, et il a inauguré une période de transition vers la paix et la stabilité à travers la mise en place de réformes politiques et de nouveaux organismes judiciaires. Officiellement, l'Accord visait à établir la vérité et à faire la lumière sur le passé, pour rendre justice aux victimes. L'Accord prévoyait la création d'un Tribunal spécial, qui devait juger les crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité[4], ainsi qu'une Commission Vérité et Réconciliation[5] qui devait analyser *« les actes de violence qui ont eu lieu au Burundi depuis l'indépendance »*[6] et identifier les responsables. Cependant, le processus destiné à mettre en place ces dispositifs semble avoir été interrompu puisque 14 ans après l'annonce de leur création ils ne sont toujours pas en fonction. En décembre 2014 les membres de la Commission ont été nommés, mais au mois de mars 2015 les travaux n'ont pas encore démarré.

D'une part, donc, les institutions burundaises affirment la nécessité d'éclairer le passé ; de l'autre, elles n'agissent pas concrètement dans ce sens. Face aux orientations peu claires des institutions, nous nous sommes interrogée sur les différentes modalités selon lesquelles la population se rapporte

---

devait être facilitée par la Commission Vérité et Réconciliation prévue par l'Accord d'Arusha (*Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi*, Protocole I, Art. 8.2) ; un Comité scientifique de réécriture de l'histoire du Burundi avait été créé en 1999, mais il n'a jamais démarré ses travaux faute des financements de la part du gouvernement (MWOROHA, É., interview faite le 18 septembre 2013 à Bujumbura). Pour connaître les événements du Burundi postcolonial, voir CHRÉTIEN, J.-P., *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes « ethniques »*, Paris, Karthala, 2002 ; CHRÉTIEN, J.-P., "The recurrence of violence in Burundi. Memories of the 'catastrophe' of 1972", *in* CHRÉTIEN, J.-P., BANÉGAS, R., *The Recurring Great Lakes Crisis. Identity, Violence and Power*, Londres, Hurst & C., 2008, pp. 26-60 ; CHRÉTIEN, J.-P., GUICHAOUA, A., LE JEUNE, G., "La crise d'août 1988 au Burundi", *Cahiers du CRA n° 6*, Paris, AFERA, 1989 ; LEMARCHAND, R., *Burundi. Ethnic conflict and genocide*, Woodrow Wilson Center Press – Cambridge University Press, 1994; MANIRAKIZA, M., *Burundi. Quand le passé ne passe pas : (Buyoya I – Ndadaye) 1987-1993*, Rhode-St.-Genèse, La Longue Vue, 2002 ; NIYONZIMA, H., *Burundi. Terre des héros non chantés du crime et de l'impunité*, Vernier, Remesha, 2002.

[3] En fait, des accords globaux de cessez-le-feu ont été signés avec le CNDD-FDD en 2003 et en 2008 avec le PALIPEHUTU-FNL. Pour un cadre complet des événements après la signature de l'Accord d'Arusha, voir Global Rights, *Chronologie des principaux événements*, dernière mise à jour le 28 janvier 2015, sur le site https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Transitionnelle/Chronologie%20des%20%C3%A9tapes%20du%20processus%20officiel%20de%20justice%20transitionnelle%20Global%20Rights-280115.pdf (visité le 14 mars 2015).

[4] Dans le cas où une Commission d'enquête judiciaire internationale des Nations unies aurait établi l'existence de ce genre de crimes (*Accord d'Arusha…* cité, Protocole I, Art. 6.10 et 6.11).

[5] Nous allons nous référer à cette Commission avec l'abréviation CVR.

[6] *Accord d'Arusha…* cité, Protocole I, Art. 8.1.

au passé. Au Burundi une stratégie de mémoire officielle n'est pas pratiquée (à la différence par exemple du Rwanda voisin)[7] et les citoyens sont obligés de choisir de manière autonome entre affronter ou ne pas affronter le passé. Décider de parler ou non de ce genre de question est un choix très personnel, d'autant plus quand les institutions abandonnent les citoyens à eux-mêmes sur ce point. Cependant, de ce choix dépendent les relations avec les autres, particulièrement dans un contexte où les membres des différents groupes ethniques, qui ont déposé les armes depuis peu de temps, sont obligés de vivre côté à côté. Il s'agit d'une question cruciale pour la réconciliation du pays[8], dans laquelle toutefois les institutions étatiques ne semblent pas jouer un rôle effectif et efficace.

Les attitudes actuelles de la population peuvent avoir une influence importante sur la stabilité du pays dans le futur. Il est donc fondamental de les étudier pour analyser les attentes et les exigences de la société. C'est avec cette motivation que nous sommes allée étudier les politiques de mémoire adoptées par deux groupes de jeunes dans le but de recommencer à vivre ensemble. Nous avons analysé leurs approches par rapport au passé et les facteurs qui conduisent à l'adoption de l'une ou de l'autre approche. Les éléments que nous avons recueillis nous ont permis de contribuer à l'étude d'une question épineuse, qui se pose dans chaque contexte d'après-guerre et surtout de post-génocide : dans le but final de la réconciliation, vaut-il mieux parler ou ne pas parler du passé ?[9]

---

[7] Sur la politique et la stratégie de mémoire officielle au Rwanda, voir KORMAN, R., "La politique de mémoire du génocide des Tutsi au Rwanda : enjeux et évolution", *Droit et cultures* [En ligne], 66 | 2013-2, mis en ligne le 14 janvier 2014 (http://droitcultures. revues.org/3162, site visité le 5 mars 2015).

[8] Ce paragraphe nous renvoie à la notion de *everyday peace* illustrée par Roger Mac Ginty dans son article "Everyday peace : Bottom-up and local agency in conflict-affected societies", *Security Dialogue*, publié on-line le 10 novembre 2014 (http://sdi.sagepub.com/ content/ early/2014/11/07/0967010614550899, site visité le 11 mai 2015). Mac Ginty fait une distinction entre les initiatives pour la paix *top-down*, par exemple celles venant des institutions, et les initiatives *bottom-up*, venant du bas. Les attitudes des jeunes que nous sommes allée analyser, si nous utilisons la terminologie de Mac Ginty, seraient des initiatives *bottom-up*. À ces dernières, selon l'auteur, appartiennent les pratiques de *everyday peace*, des comportements qui, dans une société divisée par un conflit, permettent d'interagir avec les membres de l'autre faction et de gérer ainsi le conflit dans la vie quotidienne. Selon Mac Ginty, il y a cinq types de pratiques possibles : *avoidance*, *ambiguity*, *ritualized politeness*, *telling* et *blame deferring*. D'après lui toujours, ces comportements ne représentent pas seulement des pratiques de *conflict management* mais de réelles initiatives de paix qui peuvent avoir un impact effectif sur la nature même du conflit (MAC GINTY, R., *op. cit.*, p. 12).

[9] Sur ce thème, voir : TODOROV, T., *Gli abusi della memoria*, Naples, Ipermedium Libri, 2001 ; WIEVIORKA, A., *L'era del testimone*, Milano, Raffaello Cortina Editeur, 1999 ; MINOW, M., *Between vengeance and forgiveness: facing history after genocide and mass violence*, Boston, Beacon Press, 1998 ; HINTON, A. L., *Annihilating difference: the anthropology of genocide*, University of California Press, 2002 ; sur la mémoire dans la période de l'après-guerre au Burundi, voir : INGELAERE, B., "Les attentes envers la justice transitionnelle au

Nous avons analysé ces aspects pendant une recherche ethnographique que nous avons conduite en 2012 et 2013 (quatre mois de travail au total) dans les quartiers nord de Bujumbura, les quartiers les plus touchés par la guerre de 1993. Nous nous sommes focalisée sur les réponses de deux groupes de jeunes ayant entre 23 et 39 ans, hutu et tutsi, qui ont été témoins de la guerre de 1993 et qui gardent la mémoire de ces événements. Ce groupe de jeunes représente une génération qu'on pourrait dire de transition : ils ont vécu la guerre et les divisions dites ethniques pendant leur enfance ou adolescence, mais leur vie adulte est projetée dans la période après Arusha, qui est censée être une période de paix[10]. L'enjeu de la réconciliation gît entre les mains de cette génération 'de transition', et leur choix d'affronter ou ne pas affronter le passé est décisif à cet égard. Ceci est d'autant plus important que les jeunes représentent la plus grande partie de la population burundaise[11].

Le premier groupe de jeunes que nous avons interviewés vient du Centre Jeunes Kamenge, un centre pour les jeunes qui se trouve au milieu des quartiers nord de la capitale et qui est ouvert à toute personne ayant entre 16 et 30 ans sans discrimination de race, genre, ethnie, religion, nationalité, etc. Dans ce centre, les jeunes peuvent apprendre et pratiquer gratuitement une activité (sport, musique, informatique...) ou bien simplement se rencontrer, causer et passer du temps avec les amis. Le deuxième groupe cible de notre recherche

---

Burundi vues par le bas", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009/2010*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 33-44 ; INGELAERE, B., *Living Together Again. The Expectation of Transitional Justice in Burundi – A View from Below*, Working paper, IOB, Universiteit Antwerpen, 2009 ; SAMII, C., *Who wants to forgive and forget ? Civilian attitudes toward post-conflict justice and truth in Burundi*, Working draft, New York, University of Columbia, 2009; UVIN, P., *Life after Violence. A People's Story of Burundi*, Londres, Zed Books, 2009. Des ONG ont également mené des recherches sur ce thème, notamment Impunity Watch, *Lieux de mémoire, Commemorative Initiatives and Memorials to Burundi's Conflicts : Invisibles and Permanent Memories*, 2012, et *« Si le passé est correctement rédigé il servira beaucoup aux générations à venir ». Perceptions sur la transmission des vérités entre les jeunes générations et les adultes au Burundi*, novembre 2014 ; CENAP – Interpeace, *Traiter du passé et construire l'avenir : la place de l'histoire dans la thérapie collective*, Bujumbura, mai 2010 ; CRAWFORD, J., PAUKER, E., *Ready to Talk about the Past. A Survey of Knowledge and Attitudes toward Transitional Justice in Burundi*, BBC World Service Trust – Search For Common Ground, décembre 2008.

[10] Comme nous l'avons dit, l'Accord prévoyait la création d'organismes qui étaient censés aller dans la direction de la paix et de la stabilité.

[11] définition universellement acceptée du terme « jeune » n'existe pas : cela change selon les contextes géographiques, historiques et sociaux. Comme orientation générale, nous appelons « jeune » toute personne qui a entre 15 et 40 ans. Selon le Recensement général de la population fait en 2008 au Burundi, cette tranche représente 38,8 % du total. La majorité de la population est composée par des mineurs (54,3 %), surtout par des enfants entre 0 et 10 ans (31,8 %). Voir : UNFPA –RÉpublique du Burundi, *Recensement Général de la Population et de l'Habitat du Burundi 2008. Synthèse des résultats définitifs*, Bujumbura, 2011, pp. 4-5, sur le site https://www.usaid.gov/sites/default/files/1866/2008%20Burundi%20Population%20Census_Summary%20of%20Final%20Results.pdf (visité le 27 mars 2015).

était composé par les scouts des quartiers nord de la ville. Le mouvement scout est un mouvement éducatif international qui vise à développer la capacité des jeunes à vivre ensemble, généralement en faisant des activités de plein air. Le Centre et les groupes scouts sont des lieux « trans-ethniques »[12], c'est-à-dire des lieux qui vont au-delà des ethnies et sont fréquentés par des membres de tous les groupes. Ils ont joué un rôle très important dans la réconciliation de la population des quartiers nord pendant et après la guerre de 1993[13].

Dans cet article, nous allons présenter les résultats de la recherche que nous avons conduite dans ces quartiers. Nous allons prendre en considération les réponses de 17 personnes, quinze garçons et deux filles, dix Hutu et six Tutsi (une personne n'a pas voulu révéler son appartenance), qui ont été consultées par le biais d'entretiens individuels semi-structurés.

## 2. PARLER OU NE PAS PARLER DU PASSÉ ?

Plusieurs orientations sont ressorties parmi les interviewés concernant la façon dont le passé doit être abordé. Entre parler et ne pas parler du passé, il y a une multitude de positions nuancées, qui n'ont pas de contours rigidement définis et qui reflètent les positions de chacun. Parmi ces différentes positions, nous avons identifié trois approches majeures.

### 2.1. Première approche : faire la lumière sur le passé

La première approche est celle qui prévoit de faire la lumière sur le passé. C'est ce que l'Accord d'Arusha prévoyait aussi à travers l'installation de la CVR et du Tribunal spécial : établir les responsabilités des crimes du passé et juger les responsables. Pour les interviewés, trois raisons sont à la base de cette volonté. Premièrement, il s'agit de l'histoire du pays, que les générations présentes et futures devraient connaître. Il n'est pas possible d'avancer dans le futur si on ne connaît pas les événements du passé et on n'en tire pas des leçons. Deuxièmement, il faut parler du passé pour mettre fin à un cycle de mensonges et d'une omerta qui autrement continuerait à l'infini. Selon les interviewés, ceux qui ne veulent pas affronter le passé aujourd'hui sont ceux qui veulent cacher les crimes qu'ils ont commis autrefois. Preuve en serait l'attitude gardée par les institutions pendant 14 ans et consistant à renvoyer

[12] La définition nous a été donnée par Jean-Salathiel Muntunutwiwe, politologue et professeur d'Histoire à l'Université du Burundi, lors d'un entretien au mois de juillet 2013.

[13] Pendant la guerre, la population s'était retirée dans les différents quartiers sur base de l'appartenance ethnique ('balkanisation' des Quartiers Nord), de façon telle que Kamenge et Kinama étaient devenus la forteresse des Hutu, Ngagara et Cibitoke celle des Tutsi. Le Centre et les groupes scouts organisaient des activités ouvertes à tous, qui attiraient la population venant de tous les quartiers : dans ces occasions, les Hutu et les Tutsi avaient la possibilité de se rencontrer, et de constater que les membres de l'autre ethnie n'étaient pas seulement une entité diabolique. Nous reverrons sur ce point dans la section 5.

la création de la CVR : *« La plupart de nos dirigeants (…) ont des immunités (…) et après ils se disent : 'Bon, quand il y aura la mise en place de la CVR je vais être mis en cause' »*[14], donc il est naturel qu'ils veuillent faire traîner les choses le plus longtemps possible[15]. Si l'on veut en revanche construire un pays réconcilié où règnent la vérité et la paix, il est incontournable de parler du passé, même si cela peut être traumatisant. Généralement, ceux qui adoptent cette approche pensent que parler permet de libérer la souffrance intérieure et d'éviter ainsi le risque de tomber dans des problèmes psychologiques. La troisième raison qui pousse à adopter cette attitude, en fait, ce sont les avantages qu'un individu peut avoir à un niveau personnel en parlant du passé. En échangeant avec les autres, il est possible de recevoir des conseils sur la façon de gérer sa souffrance et de se sentir ainsi quelque peu soulagés. Cependant, les interviewés reconnaissent que, si parler du passé, par exemple à travers la CVR, serait une bonne initiative,*« il faut (…) qu'elle soit créée avec des personnes crédibles (…), des personnes qui sont justes »*[16], personnes qui sont aussi un groupe difficile à identifier dans un contexte comme le Burundi, où presque tout le monde a participé aux violences d'une façon plus ou moins directe, et donc où nul ne serait complètement à même d'éclairer objectivement tous les événements du passé[17].

### 2.2. Deuxième approche : essayer d'oublier, si oublier est possible

Au contraire, la deuxième approche affirme la nécessité d'essayer d'oublier : ne pas penser aux événements du passé, pour ne pas souffrir. *« Si tu continues à te mettre en tête que les choses sont mal, que tu te sens toujours mal, (…) tu seras toujours malheureux »*[18]. Selon ces interviewés, il faut chercher des façons de se distraire, parce que si on continue à penser à la souffrance vécue dans le passé, la rancune s'accroîtra et amènera à la volonté de se venger. À vengeance suit vengeance : de telle manière, comme dans le passé, un cercle vicieux de violences réciproques recommencerait, ce qu'on veut

[14] C. I., interview recueillie en septembre 2013.

[15] Les raisons pour lesquelles la création de la CVR a été plusieurs fois reportée (voir *Chronologie…* cité), en particulier la non-applicabilité de l'amnistie aux crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité, confirmeraient cette affirmation.

[16] G. H., interview recueillie en août 2013.

[17] Quelques interviewés affirmaient qu'il serait difficile d'établir les responsabilités des crimes du passé parce que, après tout, *« on est tous coupables »*. À propos de cela, dans le cadre d'une recherche conduite en 2009 par CENAP en collaboration avec Interpeace, quelques interviewés ont affirmé qu'*« avant de crier qu'il faut la vérité, il faudrait d'abord se rassurer qu'on n'en sera pas la cible »* (CENAP – Interpeace, *op. cit.*, p. 12).

[18] H. B., interview recueillie en août 2013. Cette attitude fait partie des pratiques de *everyday peace* décrites par Mac Ginty (plus précisément du type *avoidance*) : *« to 'live exclusively in the present' and try, as far as possible, to dis-remember past trauma »* (MAC GINTY, R., *op. cit.*, p. 9).

tout-à-fait éviter aujourd'hui. Se venger est inutile, parce que cela ne changerait rien du passé : *« On tourne la page parce que qu'est-ce que tu dois faire ? Tu n'as rien à faire… »*[19] ; *« (…) tu ne peux pas faire marche en arrière pour corriger ce qui s'est passé »*[20]. Si quelqu'un, en se vengeant, pense pouvoir récupérer ce qu'il a perdu pendant la guerre, soit des biens matériels soit des êtres aimés, il n'a pas la garantie d'y réussir. Se venger n'a donc pas de sens : il vaut mieux se concentrer sur le futur et entreprendre des actions qui empêchent que ce qui s'est vérifié dans le passé ne se répète dans l'avenir[21].

Il faut remarquer que cette approche ne se traduit pas en un réel oubli : ceux qui adoptent cette position envisagent la possibilité de parler du passé, un jour, par exemple pour transmettre un enseignement aux enfants. Il s'agit donc d'un oubli temporel, ou encore de *« faire semblant d'oublier »*[22], d'éloigner les souvenirs. Quelques-uns parmi ceux qui adoptent cette approche envisagent aussi la possibilité de parler du passé, un jour, pour établir comment les faits se sont déroulés, mais il sera fondamental que cela se passe en présence de membres de tous les groupes ethniques et d'un modérateur impartial qui assure à tous la possibilité de s'exprimer et d'expliquer son point de vue sur le passé : *« Si on racontait l'histoire comment elle s'est passée, hein ? On met les Hutu ici, on met les Tutsi là bas et les Twa et les autres, et il y a quelqu'un au milieu qui dit : 'Ça c'est comment ?' 'C'est comme ça, comme ça, comme ça'. Comme ça on explique, on explique, je pense que les gens peuvent comprendre »*[23]. Cette discussion franche, en effet, est vue comme la seule voie possible pour parvenir à une vision commune des événements du passé, c'est-à-dire à une mémoire collective partagée.

### 2.3. Troisième approche : parler du passé avec quelques réserves

La troisième approche par rapport au passé est une position modérée, à mi-chemin entre la première et la deuxième approche, qui admet la confrontation avec le passé mais avec quelques réserves. Premièrement, ceux qui adoptent cette approche sont d'accord sur la nécessité de parler des faits qui ont eu lieu, mais en adoptant un langage et des explications adéquats. En fait, *« certaines choses qui se sont déroulées dans le passé ne trouvent leur sens que dans le passé »*[24] : il faut donc une contextualisation précise pour ne pas risquer de commettre des erreurs anachroniques et aller ainsi vers la condam-

[19] C. N., interview recueillie en août 2013.
[20] H. S., interview recueillie en août 2013.
[21] Dans le cadre de la recherche conduite par CENAP et Interpeace, quelques interviewés ont souligné que chercher la vérité est du temps perdu, puisque *« c'est du passé, et cela ne sert à rien d'y revenir »* (*Ibid.*, p. 12).
[22] H. B., interview recueillie en août 2013.
[23] A. N., interview recueillie en août 2013.
[24] F. M., interview recueillie en septembre 2013.

nation et la diabolisation d'un côté : *« Le passé il faut, oui, l'aborder avec un œil du présent mais (...) sans forcément le juger ou l'analyser à la lumière du présent »*[25]. Selon ces interviewés, il faut aussi distinguer des types différents de passés, puisqu'il y a un passé qu'il est convenable de transmettre et un autre type qu'il est préférable d'oublier. Certains font une distinction entre un passé qui fait souffrir et un passé que nous appelons historique. Ce qui doit être oublié, c'est le passé qui fait souffrir : *« Ce n'est pas oublier le passé, mais c'est oublier ce qui t'a fait mal »*[26]. Cette position nous rappelle la deuxième approche, qui affirme la nécessité d'éloigner le regard de la souffrance vécue dans le passé, pour ne pas se sentir encore mal dans le présent. L'autre passé qui doit être transmis, le passé dit historique, c'est la ligne des événements qui se sont succédé et qui ont signé l'histoire du Burundi. La connaissance de ce qui s'est vérifié dans le passé est nécessaire pour ne plus reculer, pour tirer des leçons du passé et bâtir ainsi l'avenir du pays. Cet aspect lie plutôt la troisième approche à la première, qui affirme l'importance de faire la lumière sur le passé. D'autres, parmi ceux qui adoptent la troisième approche, font une distinction entre le passé historique et un passé caractérisé par les *« histoires d'ethnies »*[27], qui devrait être oublié : *« On se rappelle seulement qu'il y a des choses qui se sont passées et qu'on n'a pas envie de repasser dans les mêmes choses ; que maintenant, ces histoires de Tutsi et Hutu, il est temps qu'on oublie ça »*[28]. Ainsi, la connaissance de ce qui s'est vérifié dans le passé doit être transmise, sans toutefois toucher à l'argument ethnique, pour ne pas donner aux événements une connotation ethnique, qui est partiale et dangereuse. *« Si les Hutu (...) racontent à un petit que les Tutsi sont mauvais, que ce sont eux qui ont commencé à tuer (...), dans l'autre côté on commence : 'Ce sont eux qui ont commencé, (...) alors on doit se venger' »*[29].

Ces deux distinctions entre un passé historique, neutre, et un passé composé par les événements vécus par chacun, caractérisé soit par la souffrance soit par la présence de l'argument ethnique, semble reproduire la distinction entre une histoire générale et une histoire locale que l'approche micro-historique identifie également[30]. Selon cette approche, l'histoire générale correspond à l'ensemble des actions des armées et des politiciens qui ont traditionnellement écrit l'histoire du pays et déterminé aussi le destin des populations ; l'histoire locale, par contre, prend en considération les histoires des communautés et des individus, et tous les aspects sociaux qui ne trouvent pas souvent la place dans l'histoire générale. Pour les micro-historiens, l'histoire locale, trop

[25] F. M., interview recueillie en septembre 2013.
[26] A. N., interview recueillie en août 2013.
[27] E. K., interview recueillie en septembre 2013.
[28] E. K., interview recueillie en septembre 2013.
[29] A. N., interview recueillie en août 2013.
[30] Sur la micro-histoire, voir GINZBURG, C., "Microstoria: due o tre cose che so di lei", *in* GINZBURG, C., *Il filo e le tracce. Vero, falso, finto*, Milano, Feltrinelli, 2006, pp. 241-269.

souvent oubliée par les historiens, est partie intégrante de l'histoire d'un pays et donc elle doit être transmise aux générations futures, conjointement à l'histoire générale, parce qu'elle permet de comprendre d'une façon plus affinée les événements qui ont eu lieu[31]. Dans le cas du Burundi, c'est dans cette histoire locale que le passé composé des événements vécus par chacun trouverait sa place. Il est curieux de voir que, tandis que les micro-historiens insistent pour intégrer ce genre d'histoire dans l'histoire à transmettre, les jeunes interviewés par nous ont proposé d'abandonner ce genre de mémoire. En fait, le passé personnellement vécu comporte une perception différente de l'histoire, perception qui va compléter et améliorer la connaissance des faits selon les micro-historiens, tandis que pour les interviewés cela va exacerber des tensions déjà existantes. Dans un contexte comme celui du Burundi contemporain, il serait donc préférable d'abandonner l'histoire locale pour transmettre uniquement une histoire générale, qui est censée être plus neutre[32].

À ce point, la question qui se pose est de savoir s'il est effectivement possible de séparer ces deux genres d'histoires et de mémoires, et de quelle manière. Les interviewés qui proposaient cela se limitaient à recommander de ne pas s'arrêter longtemps sur l'argument ethnique mais de mentionner juste les événements fondamentaux qui ont dessiné l'histoire du Burundi. Quels sont ces événements ? Comment doivent-ils être expliqués sans aborder l'argument ethnique, qui cependant a joué un rôle fondamental dans le déroulement des faits ? Apparemment, pour ce thème aussi, il n'y a pas d'indications précises mais la gestion en est laissée à l'*agency* de chacun.

## 3. BRÈVE ANALYSE DES DONNÉES

L'approche la plus souvent adoptée par les interviewés est la deuxième, c'est-à-dire essayer d'oublier, qui compte un total de 7 réponses sur 16, soit 44 %. La majorité des jeunes (six sur dix) qui adoptent cette approche avaient entre 7 et 13 ans en 1993 (environ l'âge de l'école primaire) ; de ces jeunes, la majorité vient de Kamenge (quatre sur dix). Évidemment, ces personnes ont été les plus touchées par des expériences de souffrance, dont ils veulent éloig-

[31] En fait, l'objectif principal de la micro-histoire est de réintégrer dans l'histoire générale les classes sociales inférieures (VIAZZO, P., *Introduzione all'antropologia storica*, Rome, Laterza, 2000, pp. 164).

[32] À ce propos, la distinction ressortant de la recherche conduite par Ingelaere en 2008 entre une *« guerre des armées »* et une *« guerre des paysans »* semble reproduire cette différenciation (INGELAERE, B., "Les attentes envers la justice transitionnelle…", *op. cit.*, p. 39). De la même façon, quelques-unes des personnes que nous avons interviewées expliquent que la société burundaise contemporaine est composée de deux sphères d'interaction : la sphère des politiciens et celle des citoyens communs. Ces derniers se seraient déjà réconciliés entre eux ; ne resteraient donc que les politiciens à devoir se réconcilier mutuellement. Ce genre d'affirmation révèle une perception de l'ensemble des politiciens comme trop éloignés de la population et pas vraiment intéressés à se réconcilier, et semblerait confirmer une vision de deux types d'histoire, l'histoire générale et l'histoire locale, qui n'interagissent pas.

ner le souvenir. Par contre, la première approche, faire de la lumière sur le passé, est adoptée surtout par des jeunes qui avaient entre 3 et 6 ans en 1993 ; la majorité de ces interviewés vient de Ngagara (trois sur cinq). Probablement, ces jeunes ont-ils été moins touchés par des expériences de souffrance puisqu'ils sont plus disposés à affronter le passé et ne craignent pas de souffrir encore en l'affrontant.

## 4. LA NÉCESSITÉ DE PARDONNER

La majorité des interviewés (44 %) affirment adopter la deuxième approche : tendre un voile sur le passé, tourner la page et se concentrer sur le futur. À cet égard, les interviewés soulignent l'importance d'avoir un esprit de dépassement, une attitude de tolérance et de pardon qui est la seule voie pour laisser derrière soi le passé et parvenir un jour à la paix. En fait, le pardon est comparé par les interviewés à un baume qu'on met sur une blessure pour qu'elle puisse guérir. Sans un véritable acte de pardon, la réconciliation est impossible. La démonstration est simple : si une personne 'oublie' sans pourtant pardonner, *« un jour s'il tombe sur un caillou, il se rappelle quand il voit le sang qui sort ; il dit : 'Ah ! C'était ça, ça, ça…', donc c'est la haine »*[33]. Quand on pardonne, ce risque n'existe pas.

### 4.1. Facteurs favorisant le choix de pardonner

Selon les interviewés, plusieurs facteurs facilitent le choix du pardon et favorisent l'adoption de cette attitude de dépassement. Premièrement, la fatigue de la souffrance vécue dans le passé : *« C'est comme si tu marches, tu marches, et un jour tu n'arrives pas : tu cherches une autre route que tu dois prendre »*[34]. Quand une personne est fatiguée de souffrir, elle a deux alternatives : la vengeance ou bien le dépassement. Puisque la vengeance, nous l'avons vu, ne mène à rien, le choix du pardon est presque obligé. Deuxièmement, le constat de la souffrance tout autour de soi. Quand une personne se focalise sur la souffrance qu'elle a vécue, pour elle il n'y a pas de souffrance supérieure ; cependant, si elle se confronte avec d'autres personnes et sait ce

[33] H. B., interview recueillie en août 2013. Le proverbe *agasebura sogi kaba urusato rw'imwe*, « la peau d'une seule vache provoque le souvenir de toutes les vaches qui ont été démembrées autrefois », résume bien cela (proverbe 3046 de l'anthologie de proverbes rundi dirigée par RODEGEM, F., *Paroles de sagesse au Burundi*, Leuven, Peeters, 1983). Les proverbes jouent un rôle fondamental dans une culture traditionnellement orale comme celle du Burundi : les recherches de 2008 d'Ingelaere le confirment (INGELAERE, B., *Living together again*, *op. cit*., pp. 36-37) ; Rodegem affirme que « chaque Rundi, dès l'enfance, a été conditionné à réagir aux Parémies », c'est-à-dire aux proverbes (RODEGEM, F., *op. cit.*, p. 404 ; les Rundi sont les habitants du Burundi. À cet égard, voir aussi NTAHOMBAYE, P., *Des noms et des hommes. Aspects psychologiques et sociologiques du nom au Burundi*, Paris, Karthala, 1983, p. 18).

[34] H. B., interview recueillie en août 2013.

qu'elles ont vécu, elle peut constater ne pas avoir été la seule à souffrir, et que les autres ont éventuellement vécu des expériences encore pires que les siennes. Ainsi, sa souffrance est automatiquement réduite. Cela peut amener à une attitude plus encline à la tolérance. Nous verrons plus loin que, quand cette confrontation a lieu avec la souffrance vécue par les membres de l'autre groupe ethnique, cela va encore plus loin dans la direction du pardon. Aussi, en voyant les conséquences que les violences commises dans le passé ont eues sur les responsables, qui aujourd'hui souffrent de dépendance à l'alcool et aux drogues, il est possible de comprendre la non-nécessité de se venger puisque les criminels seraient déjà en train de subir une juste punition. Selon quelques interviewés, *« c'est une leçon pour les jeunes »*[35], mais probablement aussi une forme de revanche pour les victimes. Troisièmement, ce qui favorise le choix du pardon est le degré de confiance dans les institutions judiciaires. Faire la lumière sur le passé est possible seulement quand on a des juges neutres. Or, les instances étatiques sont perçues comme profondément corrompues[36] et ne seraient donc pas en mesure de remplir cette tâche ; à travers des jugements partiaux, elles pourraient même exacerber les tensions existantes. Finalement, les citoyens sont conscients d'avoir toujours besoin les uns des autres. Comme dans le passé plus ou moins proche, les deux groupes ethniques ont toujours été complémentaires dans la division du travail[37] ; à part l'aspect ethnique, dans une société généralement pauvre comme celle du Burundi, on a toujours besoin des autres. *« Les légumes qui venaient de l'intérieur jusqu'au marché de Ngagara, ont été bloqués. Les gens de Ngagara n'avaient plus l'occasion d'avoir des légumes (…). C'est-à-dire que eux, ils ont besoin des gens là, qui ne partagent pas la même ethnie »*[38]. Se barricader entre les limites de son groupe ethnique irait contre ses propres intérêts. Le choix de pardonner peut être favorisé aussi par cette vision opportuniste.

### 4.2. Le pardon : de quoi s'agit-il ?

Le choix de pardonner, donc, ne dérive pas d'une conviction religieu-

[35] A. S., interview recueillie en août 2013.

[36] En fait, en 2014 le Burundi se situait à la 159e place sur 175 pays dans l'Index de perception de la corruption réalisé par Transparency International (dans cet index, le premier pays est perçu comme le plus transparent, le dernier comme le plus corrompu : http://www.transparency.org/cpi2014/results, site visité le 25 mars 2015). Voir aussi les préoccupations exprimées par Human Rights Watch à l'adresse webhttp:// www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/burundi, site visité le 25 mars 2015.

[37] Mworoha divise la population du Burundi précolonial en quatre « catégories sociales » (*Abaganwa*, *Abatutsi*, *Abahutu*, *Abatwa*) qui se différenciaient sur la base de leurs occupations : les *Ganwa* avaient des responsabilités politiques, les Tutsi étaient orientés vers l'élevage, les Hutu étaient pour la plupart agriculteurs (MWOROHA, É., *Peuples et rois*, *op. cit*., p. 28 et p. 185).

[38] A. S., interview recueillie en août 2013.

se mais d'un raisonnement logique et très concret. On pardonne quand on a compris qu'il est nécessaire de pardonner, et des facteurs différents y contribuent. Dans le domaine religieux, au contraire, le pardon ne suppose pas de compréhension préalable, mais il demande un acte de foi et le renouvellement continu de la confiance dans les autres.

Le pardon, tel qu'il est décrit par les interviewés, consiste en un effectif dépassement des événements du passé. Pour aboutir au pardon il faut affronter le passé en faisant un examen de conscience, en reconnaissant les fautes commises et en demandant pardon. Ce genre de pardon peut être accordé de manière collective ou individuelle, mais pour les interviewés il serait préférable que cela soit fait collectivement, devant les membres des différents groupes ethniques. Ce pardon regarde les acteurs de l'histoire locale, tandis que pour les protagonistes de l'histoire générale les jeunes n'ont pas parlé de pardon[39]. Le pardon est bénéfique non seulement pour ceux qui pardonnent, qui de cette manière dépassent définitivement la souffrance et *« libèrent leurs cœurs »*[40], mais aussi pour ceux qui sont pardonnés, par exemple les criminels qui faisaient partie des milices des quartiers. Aujourd'hui, ces derniers sont dépendants de l'alcool ou de la drogue : ils sont conscients du mal qu'ils ont provoqué, ils se sentent coupables et ils en souffrent ; pour oublier cette souffrance, ils s'adonnent à ces substances stupéfiantes. À travers le pardon, leur souffrance aussi prendra fin.

À cet égard, il est intéressant de remarquer que la CVR est perçue par quelques jeunes comme un organisme qui s'occupe du pardon et non de la justice. *« Tu sais le rôle de la justice ? La justice doit condamner les coupables, ils auront des punitions, mais les punitions ne seront pas là éternellement. Si on met quelqu'un en prison, il sortira de la prison, et par après toi, tu feras quoi ? »*[41] Pour ces jeunes, en fait, *« sans pardon on n'arrive nulle part »*[42]. Cependant, pour la majorité des jeunes qui ont parlé de la CVR[43], surtout pour ceux qui adoptent la première des trois approches, cette commission devrait analyser rigoureusement les faits du passé et établir la vérité une fois pour toutes.

Le pardon dont les jeunes parlent n'est pas inspiré par la religion, mais il

[39] Il s'agit d'une attitude qui trouverait une correspondance dans le *Rapport des Consultations nationales sur la Mise en Place des Mécanismes de la Justice de Transition au Burundi*, Bujumbura 2010. Selon ce rapport (p. 82), pour environ 90 % des interviewés, les auteurs des violences devraient se présenter devant la CVR, tandis qu'environ 69 % des répondants pensent que les autorités publiques devraient également se présenter. Cette information, ainsi que la vision des jeunes concernant le pardon accordé aux protagonistes de l'histoire générale, renforcent la perception de deux sphères distinctes d'interaction dans la société burundaise (voir note 32).

[40] A. N., interview recueillie en août 2013.

[41] A. S., interview recueillie en août 2013.

[42] A. S., interview recueillie en août 2013.

[43] 5 jeunes sur 7.

ressemble plus à une sorte de 'pacte social' nécessaire pour la reconstruction du tissu social. Tous les Burundais devraient comprendre l'importance d'abandonner les mauvais souvenirs du passé, d'accorder le pardon et de se poser d'une manière constructive devant l'avenir pour vivre dans la paix. Selon les jeunes, ceux qui ont été pardonnés comprendront la chance qu'ils ont eue en étant pardonnés, ils en seront reconnaissants pour toujours, et ainsi il n'y aura plus de risque qu'ils retombent dans les mêmes erreurs.

Cependant, d'après quelques scouts, cet esprit de dépassement peut être favorisé par la foi religieuse. En fait, même si au niveau international ce mouvement est laïque, au Burundi il est composé de croyants[44]. L'attitude de pardon des scouts est favorisée par le respect de l'article 4 de leur loi, qui énonce que *« le scout est un ami pour tous et un frère pour tous les autres scouts »*[45]. Dans ce cas, les convictions religieuses de chaque scout peuvent renforcer l'adhésion à cette loi et l'amener ainsi à prendre bien plus facilement la voie du pardon.

## 5. DES FACTEURS FONDAMENTAUX DANS LE PROCESSUS DE RÉCONCILIATION

Deux autres facteurs ressortent comme fondamentaux dans le processus de la réconciliation : une éducation reçue non 'ethnique' et la fréquentation de lieux trans-ethniques.

L'éducation non 'ethnique' est nécessaire afin d'éviter que les générations futures connaissent une histoire biaisée et partielle. Dans le passé, très souvent, les enfants découvraient leur appartenance ethnique dans un contexte de violence, soit depuis la naissance, comme par exemple les fils des militaires ou les enfants nés dans les camps de réfugiés, soit avec l'éclatement des tensions ethniques. Très souvent les familles, frustrées et en colère à cause de la souffrance vécue, expliquaient ce qui se passait à travers ce que Liisa H. Malkki, dans le cas des Hutu du camp de réfugiés de Mishamo en Tanzanie, appelle les « mythico-histoires »[46], des narrations qui diabolisent l'autre

[44] Les interviewés nous ont expliqué que la Promesse, la cérémonie officielle qui signe l'entrée du jeune dans le mouvement scout, doit être faite en présence d'un ministre religieux.

[45] http://scout.org/node/6910?language=fr, site visité le 14 mars 2015.

[46] MALKKI, L. H., *Purity and Exile. Violence, Memory and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995, p. 54. Malkki explique qu'une mythico-histoire *« represented (...) a subversive recasting and reinterpretation of [the past] in fundamentally moral terms (...). The mythico-history was such a process of world making because it constructed categorical schemata and thematic configurations that were relevant and meaningful in confronting both the past in Burundi and the pragmatics of everyday life in the refugee camp in Tanzania (...). It was concerned (...) with the defining of self in distinction to other, with good and evil »* (pp. 54-55). Et encore, *« The analogy made in Panel 6 between the biblical encounter among Adam, Eve, and Satan, on the one hand, and the encounter among Hutu man, Hutu woman, and Tutsi 'trickster', on the other, powerfully expressed a connection with evil »* (p. 72)..

ethnie, considérée comme responsable d'avoir provoqué autant de souffrance à leurs proches. Cependant, quelques familles 'éclairées' ont tenu à ne pas transmettre ces histoires aux enfants, en considérant cela comme injuste et très dangereux. Généralement, ces familles étaient liées à des membres de l'autre groupe ethnique par des relations de parenté ou plus souvent d'amitié. Quand les enfants de ces familles grandissaient, ils n'avaient pas une vision manichéenne et préjudicielle du monde et ils ont pu analyser la réalité autour d'eux à travers leurs réflexions. Une éducation non 'ethnique' est reconnue par les interviewés comme un moment très important qui peut déterminer toute la vie future de la personne. Les parents, donc, ne doivent pas transmettre leur passé aux enfants en soulignant à quel point l'autre groupe ethnique leur a nui, puisque cela ferait en sorte que l'enfant grandisse avec l'idée que les membres de l'autre ethnie sont des ennemis à combattre absolument. Cette suggestion se rapproche de la position qui différencie deux types de passé et propose de transmettre seulement le passé historique et pas le passé personnel, caractérisé par la souffrance ou par l'argument ethnique.

Le deuxième facteur qui facilite la tâche de la réconciliation est la fréquentation de lieux trans-ethniques, comme le Centre Jeunes Kamenge, le mouvement scout, mais aussi l'école pour quelques-uns, parce que ce sont des lieux qui permettent la rencontre avec l'autre. Dans ce genre de lieux, les jeunes ont appris à considérer les autres comme des êtres humains qui leur sont rigoureusement égaux : en échangeant à propos des expériences vécues, ils ont appris *« que ce qu'on nous a dit à la maison, ce n'est pas vrai »*[47], que les membres de l'autre groupe ethnique ont aussi souffert de la guerre, qu'ils sont capables de prouver les mêmes sentiments et que parmi eux il y a eu éventuellement quelqu'un qui a aidé les gens de leur propre groupe à se protéger. Cela montre que la guerre n'a pas été une guerre de tous les Tutsi contre tous les Hutu et vice-versa, et permet aux jeunes d'élaborer une vision différente concernant leurs anciennes convictions. En connaissant un autre point de vue sur les événements, ils ont élaboré des explications qui n'étaient pas partielles ou 'ethniques', et à partir de cela ils ont remis en question le sens entier de la guerre dont ils ont été témoins : si les Hutu comme les Tutsi ont souffert de la guerre, s'il ne s'agissait donc pas d'une guerre réellement ethnique, à qui alors cette guerre a-t-elle profité ?

À ce point, les jeunes interviewés ont eu tendance à répondre en attribuant la responsabilité des souffrances vécues à des figures externes : les politiciens et les puissances étrangères qui souvent ont des intérêts dans les guerres en Afrique. Cela renforce une perception diffusée dans la société de l'existence de deux sphères distinctes, une politique et une civile, qui n'interagissent pas et qui sont souvent antagonistes[48].

[47] E. M., interview recueillie en septembre 2013.

[48] Voir note 32. Les politiciens sont souvent perçus comme non attentifs aux besoins de la

## 6. CONCLUSION : PARDONNER, C'EST OBTENIR JUSTICE

Plusieurs facteurs, donc, favorisent l'adoption d'une attitude de pardon : la fatigue de la souffrance vécue, le constat de la souffrance autour de soi, la confiance dans les institutions judiciaires, le besoin des autres, une éducation non 'ethnique' et la rencontre avec les autres dans des lieux trans-ethniques. À travers un acte de pardon, il est possible de parvenir finalement à la réconciliation. Cependant, qu'en est-il de la justice quand nous avons pardonné ? En fait, pour certains le pardon est vu comme une amnistie généralisée, qui lèse les intérêts de la partie de la population qui veut établir la vérité et faire justice. Comment dès lors concilier pardon et justice ? Commencer officiellement un processus pour l'établissement de la vérité ne serait pas juste pour ceux qui veulent oublier ; laisser tomber dans l'oubli des faits qui ont marqué l'histoire du pays ne serait pas juste pour ceux qui soulignent l'importance de parler du passé.

Le parcours que la majorité des jeunes interviewés proposent reproduit de près le parcours que la justice transitionnelle propose pour sa part au Burundi, à travers les institutions prévues par l'Accord d'Arusha. En fait, si et quand les jeunes décident d'affronter le passé, ils demandent une discussion franche en présence d'un modérateur et de toutes les parties impliquées dans le conflit, ce qui est parmi les tâches traditionnelles des commissions Vérité et Réconciliation[49]. Après cela, dans le but de la réconciliation, les jeunes affirment qu'un acte de pardon est indispensable[50] : c'est ce que la CVR aussi devrait promouvoir, à travers la mise en place d'un programme d'actions spécifique[51]. En fait, l'objectif de la CVR n'est pas de punir les criminels, mais d'établir la vérité sur les événements du passé pour parvenir finalement, à travers le pardon, à une société réconciliée.

Cette approche, en tout cas, est une façon de faire justice. Il s'agit de l'approche de la justice 'réparatrice' ou 'restaurative', sur laquelle la justice transitionnelle se base. La justice réparatrice s'oppose à la justice traditionnelle, la justice punitive ou de rétribution, qui prévoit une punition pour chaque infraction commise. Ce dernier type de justice est difficilement applicable dans un contexte de post-conflit comme celui du Burundi, où il y a eu une guerre civile à caractère génocidaire, pour des raisons différentes[52]. D'abord, le

population et non réellement intéressés à la réconciliation.

[49] ANDRIEU, K., "Transitional Justice: A New Discipline in Human Rights", *Online Encyclopedia of Mass Violence*, Sciences Po, 2010, pp. 3-4.

[50] Comme nous l'avons vu, ce pardon est accordé plus facilement aux responsables directs des violences qu'aux autorités publiques (voir note 46). Les conclusions ainsi que le titre du présent article sont donc valables pour les protagonistes de l'histoire locale.

[51] République du Burundi, *Loi n° 1/18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation*, art. 6.

[52] Sur l'approche de la justice réparatrice, voir ANDRIEU, K., *op. cit.* ; www. justicereparatrice.org, site visité le 8 mai 2015.

nombre des coupables est trop élevé pour qu'on puisse les juger dans un temps raisonnable. Deuxièmement, il est difficile d'identifier les responsables des crimes, soit parce qu'ils peuvent avoir fui à l'étranger, soit parce que souvent, dans le cadre d'une guerre civile comme celle qui a eu lieu, les bourreaux ont été en même temps des victimes, et qu'en plus établir qui a été responsable de quel crime est très compliqué. Troisièmement, dans un contexte pareil, à la punition d'un crime suit très facilement un acte de vengeance, ce qui provoquerait le commencement d'un nouveau cycle de violences.

La justice réparatrice prévoit pour les coupables la possibilité d'être pardonnés, non emprisonnés, puisqu'ils sont reconnus comme responsables des violences et victimes à la fois. Selon cette approche, pour ne pas tomber dans les conséquences de la justice de rétribution citées, la meilleure voie pour rendre justice est de s'asseoir ensemble, de reconnaître ses erreurs et de demander pardon ; la communauté, consciente de la valeur de l'objectif de ce processus, accordera le pardon et ira ainsi dans la direction de la réconciliation[53].

Selon les jeunes interviewés, la voie du pardon est la seule voie qu'on peut suivre pour arriver à une société réellement réconciliée. Par cette voie doit passer aussi la justice. En fait, dans un contexte où adopter une approche bien définie à l'égard du passé est difficile (oublier ou affronter le passé ? Quel passé transmettre ?), le terme « justice » assume une signification différente de ce que nous entendons traditionnellement. La justice réparatrice proposée par les jeunes est en tout cas un type particulier de justice. Pour eux, pardonner est la seule voie possible pour obtenir justice. Il s'agit de la seule manière pour vivre en paix dans le futur. Une société où l'on a pardonné est une société qui vit dans la justice et la paix. Pardonner, donc, est obtenir justice.

Udine, juin 2015

[53] L'approche de la justice restaurative prévoit aussi la réparation par les bourreaux des torts subis par les victimes, comme mesure visant à renforcer davantage le pardon accordé. Les interviewés n'ont pas abordé la question des réparations après le pardon.

# CHRONIQUE POLITIQUE DE LA RDC, 2014 – 2015

*par Aymar Nyenyezi Bisoka*

**Abstract**

The political developments in the Democratic Republic of the Congo (DRC) during the period of May 2014 to June 2015 predominantly focused on the elections. On the governance level, four issues dominated the news during this period: the appointment of the government of national cohesion by the president, strategies around a possible extension of the mandate of the current president beyond 2016, and the technical organization of the elections between 2015 and 2016. But though the elections have become the framework for analyzing the core of political events in the DRC, security concerns have also occupied the first page. While the Congolese government is very pleased with the performance of its army in tracking armed groups in eastern DRC, the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO) has started to convince the government of the necessity of its support for more effectiveness. In such a context, issues relating to human rights and justice have been included on the agenda: constant claims by civil society organizations of persistent violations of human rights and complaints about military justice have never stopped, while the International Criminal Court continued to judge the individuals involved in the armed conflicts fairly. In foreign affairs, initiatives related to the pacification of relations between DRC and its neighboring countries, mainly Rwanda and Congo (Brazzaville), can be mentioned. In economics, efforts are being made by DRC and its financial partners in order to improve macroeconomic performance.

## 1. INTRODUCTION

En convoquant les Concertations nationales au deuxième trimestre de l'année 2013 et en annonçant la formation « imminente » d'un gouvernement de *cohésion nationale*, le régime de Kabila avait vu juste au moins sur un point : il fallait s'y prendre à temps s'il devait être question de songer à un troisième mandat présidentiel pour le Joseph Kabila ou, tout au moins, à une prolongation de sa présidence au-delà de 2016. Dans la mise en place de ses stratégies, le régime a-t-il bien anticipé les réactions de l'opposition politique et de la société civile ?

C'est à cette question que la première section de la présente chronique tentera de répondre. On montre premièrement que les développements politiques en République démocratique du Congo (RDC) au cours de la période de mai 2014 à juin 2015 ont essentiellement tourné autour des élections. Au niveau de la gouvernance, quatre événements ont fortement marqué l'actualité au cours de cette période : (1) la nomination du gouvernement dit de *cohésion nationale*, (2) les stratégies autour d'une éventuelle prolongation du mandat du président de la République au-delà de 2016 (il s'agit notamment des stratégies liées à la révision de la Constitution et de la loi électorale, au calendrier électoral et aux consultations nationales envisagées en 2015), et (3) l'organisation technique des élections entre 2015 et 2016. La lecture de cette actualité

montre que, bien que le régime de Kabila – composé essentiellement du cercle proche du président de la République, du Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD) et des partis de la Majorité présidentielle (MP)[1] – semble avoir rencontré une opposition à laquelle il ne s'attendait pas et qui n'a pas encore dit son dernier mot.

Deuxièmement, bien que les élections soient désormais devenues le cadre d'analyse de l'essentiel des événements politiques en RDC depuis 2014, les questions sécuritaires sont aussi restées à la une. Alors que le gouvernement congolais se félicite des performances de son armée dans sa traque aux groupes armés dans l'Est de la RDC – en particulier les FDLR et les ADF-NALU –, la MONUSCO tente de le convaincre de la nécessité de son appui. Des questions sérieuses subsistent quant aux raisons réelles des brouilles entre ces deux partenaires : sont-elles simplement liées à la stratégie de communication du grandiloquent ministre de la Communication et porte-parole du gouvernement congolais, Lambert Mende, qui a clairement choisi de toujours mettre en avant l'argument souverainiste comme fil rouge de son discours politique ? Ou bien, y a-t-il des raisons de croire que, pour diverses raisons, le président Kabila ne veut plus réellement de la MONISCO en RDC ? Les éléments d'actualité développés dans la deuxième section de cette chronique donnent quelques pistes de réponses.

Troisièmement, dans un tel contexte caractérisé par un *statu quo* sur les défis sécuritaires – qui ont quelquefois été rendus moins visibles à cause des questions électorales –, les droits de l'homme et la justice ont malgré tout été mis à l'agenda. Les organisations de la société civile n'ont pas cessé de dénoncer la persistance de la violation des droits humains alors que la justice militaire et la Cour pénale internationale (CPI) ont continué de s'occuper, tant bien que mal, de juger des individus impliqués dans les conflits armés. Les éléments d'actualité développés dans la troisième section permettront de savoir s'il est possible de penser un lien entre la question électorale et ces questions de droits de l'homme et de justice militaire.

Quatrièmement, trois types de questions non moins pertinentes mais sans lien direct avec la question électorale ont attiré l'attention des médias. Il s'agit tout d'abord des questions liées aux relations extérieures et aux initiatives concernant l'apaisement des relations entre la RDC et ses voisins – dont principalement le Rwanda (pour la question de la délimitation des frontières à l'est de la RDC) et le Congo-Brazzaville (pour la question de l'expulsion des immigrés congolais). Il s'agit ensuite des questions économiques, dont les activités entre la RDC et ses partenaires financiers dans le cadre des performances macro-économiques.

[1] Le PPRD est le principal parti de la MP.

## 2. GOUVERNANCE

Au niveau de la gouvernance, quatre éléments majeurs ont fortement marqué l'actualité politique congolaise au cours de la période de mai 2014 à juin 2015 : la nomination du gouvernement dit de *cohésion nationale* (1), les stratégies du régime de Kabila autour d'une éventuelle prolongation de son mandat (2) et les questions techniques relatives à l'organisation des élections (3).

### 2.1. Gouvernement de cohésion nationale

Lors des traditionnelles commémorations de la fête de l'indépendance le 30 juin 2014, le chef de l'État congolais avait insisté sur quatre points : il a rendu hommage aux forces armées, condamné les expulsions des Congolais de Brazzaville, promis son soutien à la CENI et il s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations adoptées par les Concertations nationales tenues entre le 7 septembre et le 5 octobre 2013. La nomination d'un « gouvernement d'union nationale »[2] fait partie de ces promesses. Mais cette nomination, qui a dû attendre plus d'un an, n'a pas été aisée pour Kabila, avec une majorité présidentielle souvent très hétérogène.

En effet, plusieurs noms circulaient déjà quant à la nomination du Premier ministre. Tout d'abord celui de Matata Ponyo, Premier ministre sortant, pour son bilan positif sur le plan économique (baisse de l'inflation, stabilisation du franc congolais, croissance de 8,7 % en 2014, bancarisation des salaires des fonctionnaires, etc.)[3]. Mais sur le plan politique, il a été considéré comme absent, notamment sur la situation sécuritaire dans l'Est de la RDC, ce qui a donné de lui l'image d'un homme trop économiste et très peu politique.

Un autre nom qui a beaucoup circulé est celui de Léon Kengo, actuellement président du Sénat. Soixante-dix-huit ans, politicien expérimenté, deux fois Premier ministre sous Mobutu en 1982 et ensuite en 1994, Kengo s'est imposé par sa position dans les institutions, sa présence dans les médias, ses initiatives de rassemblement (la tentative d'élargir sa base en créant l'Opposition républicaine, une plateforme dans laquelle on retrouve aussi bien François Muamba[4] que Azarias Ruberwa). D'autres noms avaient aussi circulé pour remplacer Matata, notamment celui de Aubin Minaku, l'actuel président de l'Assemblée nationale, Évariste Boshab, alors président du PPRD et actuellement ministre de l'Intérieur, Daniel Mukoko Samba, alors vice-Premier ministre en charge du Budget, Ruberwa Azarias, ex vice-Président de la RDC,

---

[2] Discours du président Joseph Kabila, Kinshasa, le 23 octobre 2013.

[3] WAKANA, S., BAMOU, E., "Congo, Rép. Dém., 2014", *in* BAfD, OCDE, PNUD, *Perspectives économiques en Afrique 2014*, Issy les Moulineaux, African Economic Outlook, 2014, http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2015/CN_data/Cn_Long_FR/Congo__Re_%C3%BCp._de_%C3%BCm._2015.pdf, visité le 25 mai 2015.

[4] Président de l'Alliance pour le développement et la République (ADR).

pour le compte du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), et bien d'autres encore.

Selon plusieurs médias congolais, pour Kabila, le principal critère de choix d'un Premier ministre était de trouver un profil qui lui permettrait de rester au pouvoir après 2016. Il devait donc trouver une personne capable aussi bien de rassembler la classe politique autour de lui que de conserver les acquis économiques reconnus à Matata. Finalement, c'est le Premier ministre sortant qui a été reconduit à la tête de ce nouveau gouvernement. Mais contrairement au gouvernement Matata I, Matata II devait changer sur plusieurs plans. Ainsi, par exemple, le cabinet des Finances pour lequel Kitebi exerçait une délégation de pouvoir sous le contrôle de la primature est devenu un ministère à part entière et, qui plus est, confié à un proche de Kabila. Il en est de même pour le ministère du Budget qui a été attribué à Michel Bongongo, un proche de Léon Kengo. Cela a été considéré comme le prix à payer pour le technocrate Matata, dont les louanges liées aux performances économiques et financières ont souvent été considérées comme portant ombrage au chef de l'État[5]. On a vu le retour en force des chefs des partis dans le nouveau gouvernement, alors que la constitution du gouvernement sortant avait privilégié des technocrates.

Il en a été ainsi de Évariste Boshab, secrétaire général du PPRD, nommé vice-Premier ministre, ministre de l'Intérieur et de la Sécurité ; Thomas Luhaka, secrétaire général et numéro un du Mouvement de libération du Congo (MLC), nommé vice-Premier ministre en charge des Postes et Télécommunications ; Willy Makiadi, secrétaire permanent du Parti lumumbiste unifié (PALU), Michel Bongongo, secrétaire exécutif de l'Union des forces du changement (UFC) de Léon Kengo, Olivier Kamitatu, président de l'Alliance pour le renouveau du Congo (ARC), et Elvis Mutiri, second vice-président de l'Alliance pour le développement et la République (ADR). Trois vice-Premiers ministres entourent désormais le Premier ministre sous la tutelle directe du président.

Mais peut-on penser que la mise en place de ce gouvernement a finalement permis à Kabila de rassembler son camp ? Rien n'est moins sûr. Une bonne partie de la majorité présidentielle n'est pas d'accord avec un éventuel troisième mandat ou un possible prolongement de l'actuel mandat du président Kabila. La saga des controverses entre le chef de l'État et les membres de la MP entre 2014 et 2015 s'est cristallisée dans les brouilles entre Moïse Katumbi et Kabila au cours de cette période. En effet, le 23 décembre 2014, on apprenait que le gouverneur du Katanga, Moïse Katumbi, était de retour dans sa province après près de trois mois à l'étranger.

Officiellement, aucune explication n'a été donnée au sujet de cette absence prolongée. Certains médias prétendaient que Katumbi s'était rendu en

[5] La Une du *Potentiel*, 07 octobre 2014.

Grande-Bretagne pour se faire soigner[6]. Effectivement, dans son discours à la population où il a remercié celle-ci d'avoir prié pour lui, Moïse Katumbi est revenu sur sa longue absence au pays en indiquant « qu'il venait de très loin », faisant ainsi référence à son état de santé. Son désaccord par rapport à tout prolongement du mandat du chef de l'État congolais était clair. Katumbi et son entourage furent victimes d'arrestations, permutations, mutations, démissions forcées, menaces, etc.[7] Il a fallu que Kabila se déplace à Lubumbashi au cours du mois de mars 2015 pour qu'on voie s'apaiser la situation. Depuis, Katumbi est devenu plus conciliant avec la majorité[8].

Cela aurait-il été suffisant pour que, finalement, Kabila arrive à un nouvel accord avec sa base *katangaise* dont dépendent fortement ses chances de survie politique ? Encore une fois rien n'est moins sûr. Il parait assez clair que, comme l'a bien dit Jean-Claude Muyambo, l'un de principaux leaders katangais, « […] c'est trop tard : le Katanga n'est plus avec lui »[9].

### 2.2. Rester au pouvoir à tout prix ?

Le 9 juin 2014, à l'occasion d'un Conseil extraordinaire des ministres à Kinshasa, le gouvernement congolais annonçait avoir adopté un projet de loi pour réviser la Constitution et permettre l'organisation des élections à venir. Le communiqué officiel ne précisait pas les aspects sur lesquels allaient porter les modifications constitutionnelles. Le compte rendu du Conseil des ministres remis à la presse parlait vaguement de « quelques articles » qui devraient être modifiés dans le but de se conformer à la décision d'avoir trois lois distinctes pour l'organisation des scrutins locaux, provinciaux, et présidentiel, au lieu d'une seule loi électorale. Cette annonce a alors donné lieu à des contestations de la part de l'opposition et de la société civile, dénonçant toute initiative de la révision constitutionnelle. Pour ces acteurs, le gouvernement voulait modifier la Constitution afin de permettre au président de la République de prolonger son mandat au-delà de 2016.

Ces inquiétudes se sont intensifiées au début septembre, lorsque se préparait une plénière consacrée à l'ouverture de la session parlementaire. Cette session budgétaire prévue pour le 15 septembre devait aussi examiner plusieurs questions politiques, dont la mise en place de la Commission nationale des droits de l'homme et celle de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'étude du projet de révision de la Constitution. Ce projet de révision concernait le processus électoral, plus précisément le mode des scrutins sénatorial, provincial et des gouverneurs. Il s'agirait à ce moment de trancher entre ceux qui

[6] *Jeune Afrique*, 05 janvier 2015.
[7] *7sur7*, 05 janvier 2015.
[8] Il s'est par exemple affiché avec Évariste Boshab en avril 2015 pour soutenir le découpage territorial alors qu'il y était personnellement opposé.
[9] *Jeune Afrique*, 05 janvier 2015.

souhaitaient que tous ces scrutins aient lieu au suffrage indirect et ceux qui voulaient que les députés provinciaux continuent à être élus au suffrage direct[10].

Les opposants à la révision constitutionnelle craignaient que celle-ci n'ouvre une brèche à la révision des articles voulus intangibles, dont l'article 220 qui empêche notamment le chef de l'État de briguer un troisième mandat présidentiel. Ainsi, la Ligue des électeurs, La Voix des Sans Voix (VSV), la Nouvelle société civile du Congo (NSCC) et le Conseil de l'apostolat des laics, regroupés dans une coalition contre la révision constitutionnelle, condamnaient « les manœuvres du pouvoir en vue de la révision des articles intangibles de la constitution »[11]. Pour Jonas Tshombela, président de la NSCC, cette initiative avait pour but de « mobiliser la population contre toute tentative de révision de la Constitution de nature à remettre en cause les acquis obtenus sur les voies de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, gage du développement économique et social »[12]. Ensuite, le mouvement contre la révision constitutionnelle s'est élargi à d'autres organisations, dont l'Église catholique et les partis de l'opposition.

Cette pression a continué jusqu'à pousser le régime de Kabila à se rétracter. En effet, à l'ouverture de la session extraordinaire du Parlement le 27 décembre 2014, le président de l'Assemblée nationale, Aubin Minaku, déclara que les députés nationaux n'avaient pas l'intention de réviser la Constitution : « Il faut que l'opinion publique en soit clairement et sans équivoque informée. Au cours de cette session, il n'est pas question ni d'une quelconque révision constitutionnelle, ni de la manipulation de la loi électorale aux fins de la révision de la Constitution ou du prolongement de nos différents mandats respectifs »[13]. Effectivement, le bruit courait qu'à défaut d'une révision constitutionnelle, une révision de la loi électorale pouvait permettre au président de la République de prolonger son mandat au-delà de 2016.

Le 5 janvier 2015, un projet de loi portant modification de la loi électorale fut déposé à l'Assemblée nationale par le vice-Premier ministre chargé de l'Intérieur, Évariste Boshab. Pour lui, ce texte avait pour but de modifier l'organisation des élections présidentielles, législatives, sénatoriales, provinciales, municipales et locales, dans le souci de corriger certaines imperfections. Pour Aubin Minaku, « Ce projet de loi ne concerne pas du tout une quelconque révision constitutionnelle [...il] renforce le rôle du ministère public dans le contentieux de la nullité des candidatures. »[14]

Pour certains députés nationaux de la majorité présidentielle, la modi-

[10] *7sur7*, 10 septembre 2014.
[11] Point de presse tenu au siège de la VSV à Kinshasa.
[12] *Radio Okapi*, 14 septembre 2014.
[13] *Forum des As,* 29 décembre 2014.
[14] *Radio Okapi*, le 08 janvier 2015.

fication de la loi électorale était cruciale car elle permettrait de corriger les lacunes observées lors des élections antérieures : le manque de transparence dans les opérations de vote et de compilation des résultats et le manque de probité morale des agents commis à l'organisation des scrutins. Pour l'opposition par contre, le problème résidait dans le format de la révision proposée par le gouvernement. Elle y voyait une tentative d'obtenir « un glissement du mandat du président de la République »[15], en retardant les élections pour lui permettre d'aller au-delà de 2016. Dans ce cas, c'est l'article 8 de cette loi qui poserait problème. Selon cet article, la liste électorale devrait être actualisée en considérant aussi bien l'évolution des données démographiques que l'identification de la population. Ce projet de loi fort controversé fut adopté par l'Assemblée nationale le samedi 17 janvier 2015 à 23h30 en l'absence des députés de l'opposition qui avaient boycotté les séances de son examen.

Pour le gouvernement, il était possible que les élections soient reportées en 2017. En effet, dans une interview accordée à RFI le 16 janvier 2015, Lambert Mende, ministre de la Communication, affirmait que l'élection présidentielle « peut se tenir en 2016 comme elle peut se tenir en 2017 »[16]. Il ajoutait : « nous avons aujourd'hui un Sénat qui a dépassé de trois ans le mandat qui lui a été attribué, le ciel n'est pas tombé sur nos têtes »[17]. Ainsi, l'hypothèse du glissement se dessinait. Pour le parti au pouvoir, le recensement de la population allait permettre à la CENI de disposer d'un fichier central. Mais l'opposition craignait que le recensement, une fois lié aux élections, soit à la base du retard des élections présidentielles et législatives et, par conséquent, permette au président de la République d'aller au-delà de son dernier mandat.

C'est ainsi que, pour empêcher l'examen de ce projet de loi électorale, l'opposition décida de mobiliser la population et d'organiser des manifestations. La société civile a suivi le mouvement. Après quelques tentatives tuées dans l'œuf par la police, l'opposition a fini par réussir à organiser une manifestation de grande ampleur le 19 janvier 2015 dans plusieurs provinces du pays.

Ces manifestations ont été très vite réprimées par la police qui n'a pas hésité à tirer sur les manifestants. Plusieurs controverses subsistent quant à leur bilan. Quelques jours après le début des manifestations, Lambert Mende estimait ce qui suit : « Nous avons un bilan de 12 morts soit 3 personnes tuées le premier jour dont un policier. Huit personnes le deuxième jour qui a été le jour le plus catastrophique. Et une personne dans la journée d'hier. »[18] Ce bilan a été contesté par certaines organisations des droits de l'homme comme la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) qui a parlé de 42

[15] *Courrier des Afriques*, 17 mai 2014.
[16] *RFI*, le 16 janvier 2015.
[17] *Ibid*.
[18] *Radio Okapi*, 22 janvier 2015.

morts et plusieurs blessés, seulement dans les grandes villes du pays. Selon la FIDH, « La police anti-émeute congolaise a réprimé à balles réelles les manifestants »[19]. Dès le 20 janvier, l'accès à l'Internet a été coupé et la messagerie téléphonique et les SMS interrompue sur décision du gouvernement mais sans qu'il y ait eu de raison officielle donnée, ce qui a été dénoncé par l'opposition et plusieurs médias.

Une fois adoptée par l'Assemblé nationale, le projet de loi électorale devait encore passer au Sénat pour y être examiné le 23 janvier. Alors que la pression et les mobilisations au niveau local s'intensifiaient, la chambre haute a fini par adopter une version amendée, notamment en ce qui concerne l'article 8 qui subordonnait les élections au recensement et à l'identification de la population congolaise. Cet article a été simplement retiré de la loi électorale, ce qui a été à la base de manifestations de joie dans les rues.

Après ce vote au Sénat, le projet de loi a été envoyé à la commission mixte paritaire des deux chambres du Parlement conformément à la Constitution[20]. Pour le président du Sénat, l'article remanié ne subordonne plus les élections au recensement et à l'identification de la population, mais les élections devraient s'organiser sur base des « données démographiques disponibles ». C'est finalement dans ce même esprit que le projet de loi électorale révisée a été voté par les députés le 25 janvier, après l'audition du rapport de la commission mixte paritaire. Pour le président de l'Assemblée, « Étant les élus directs du peuple, nous étions donc dans l'obligation d'écouter le souverain primaire qui nous a élus. Et donc, fort de cette écoute notre bureau en âme et conscience a levé l'option que cet alinéa soit carrément extirpé du texte. »[21] Le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU en RDC, Martin Kobler, a tenu à féliciter les parlementaires pour avoir obtenu un accord sur la révision de la loi électorale. C'est ainsi qu'a finalement été supprimé l'alinéa 3 de l'article 8 controversé. Les questions techniques relatives aux élections montrent cependant que les stratégies du gouvernement en vue du glissement ne s'arrêtent pas là.

### 2.3. Organisation des élections

Au cours de la période juin 2014–juin 2015, malgré les controverses législatives en rapport avec les élections, la CENI a continué à faire son travail,

[19] Communiqué publié par la FIDH le mercredi 21 janvier 2015.

[20] En effet, selon l'alinéa 2 de l'article 135 de la Constitution, en cas de désaccord sur les termes d'une loi entre le Sénat et l'Assemblée nationale, une commission mixte paritaire est chargée de proposer un texte à soumettre à l'adoption aux deux chambres avant d'être promulgué par le président de la République. En cas de désaccord au sein de la commission mixte paritaire sur l'adoption d'un texte unique, l'approbation du texte ne se fait pas dans les conditions prévues à l'alinéa 2, et il revient à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

[21] *Radio Okapi*, 25 janvier 2015.

bien qu'elle ait été beaucoup critiquée et considérée comme complice des manœuvres du parti au pouvoir. On se rappellera en effet que, en 2013, la CENI a mis en place deux cadres de concertation. Établi le 7 octobre 2013, le premier devait rassembler différentes organisations de la société civile dans le but d'assurer la crédibilité des élections et la régularité du cycle électoral. Ce cadre devrait accueillir plusieurs sortes d'organisations dont celles œuvrant dans d'éducation civique et l'observation électorale, des confessions religieuses, des organisations de défense des droits humains, des organisations de journalistes, des organisations travaillant sur les questions du genre et celles des personnes vivant avec un handicap, etc. Le second cadre a été mis en place le 9 octobre 2013. Il s'agit d'un Forum de partis politiques pour des concertations en vue des élections. Il a pour but de permettre à la CENI d'informer régulièrement les partis politiques sur le processus électoral.

C'est dans ce contexte que la CENI a continué à collaborer avec la société civile et les partis de l'opposition. Ainsi, par exemple la « Commission d'intégrité et de médiation électorale » (CIME) rassemblant les chefs religieux a été mise en place le 11 mai 2014 à l'initiative de la CENI. Cette structure a pour mission « d'accompagner l'intégrité du processus électoral par la prévention, la gestion et la médiation des conflits liés aux élections tout au long du cycle électoral ». Elle vise aussi à sensibiliser, conscientiser et former la population afin qu'elle puisse jouer son rôle de façon active et responsable dans le processus électoral.

Le 14 septembre 2014 l'Église catholique s'est retirée de cette structure. En effet, réunis à Rome dans le cadre de leur rencontre *ad limina Apostolorum*, la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) a manifesté son opposition à toute révision constitutionnelle et annoncé le retrait de l'Église catholique du CIME. Ce n'était pas la première fois que la CENCO s'opposait à la révision constitutionnelle : déjà en juin 2014, les évêques catholiques avaient publié un message pour exprimer leur opposition à la révision de l'article 220. Pour les évêques catholiques, modifier l'article 220 serait « faire marche arrière sur le chemin de la construction de notre démocratie et compromettre gravement l'avenir harmonieux de la nation »[22]. En réaction à ce retrait, la CENI a tenté de relativiser la nouvelle. Pour le porte-parole de la CENI, Jean-Pierre Kalamba, la décision des évêques catholiques n'affecterait pas le travail de son institution. Pour Kalamba, « Si une des composantes de cette commission suspend sa participation, la CENI ne peut qu'attendre les autres sept membres ».

Finalement, comme on l'a vu, le projet de loi électoral qui a fait autant de bruit a été voté le 25 janvier 2015 par les députés. Cette loi électorale promulguée le 12 février par le chef d'État a été considérée comme une preuve de la victoire de la démocratie par une partie de l'opposition congolaise. Le

[22] Voir : http://www.cenco.cd/?id_art=123, site visité le 20 mai 2015.

même jour, la CENI a publié le calendrier global des élections présidentielles, législatives, municipales et locales. Cinq scrutins, devant être organisés en 12 mois, auront lieu d'octobre 2015 à novembre 2016. En premier lieu figurent les élections des députés provinciaux, des conseillers communaux et des secteurs au mois d'octobre 2015. En janvier 2016 aura lieu le vote des sénateurs et gouverneurs provinciaux. L'élection présidentielle couplée aux législatives n'aura lieu que le 27 novembre 2016. L'annonce des résultats interviendra le 7 décembre et la prestation de serment du Président élu le 20 décembre 2016.

Mais le respect de ce calendrier reste conditionné par plusieurs contraintes. Il s'agit de « la mise à jour du fichier électoral, de l'exécution du plan de décaissement des fonds et la promulgation de la loi sur la répartition des sièges dont la responsabilité incombe au Gouvernement, au Parlement et à la Présidence de la RDC »[23]. Selon la CENI, ces élections coûteront autour d'un milliard de dollars américains[24]. Le gouvernement compte sur ses partenaires internationaux.

À ce propos, lors de la publication de ce calendrier, l'ambassadeur de l'Union européenne en RDC, Jean Michel Dumond, avait salué la nouvelle. Il en a été de même pour le chef de la MONUSCO, Martin Kobler, qui, après avoir félicité la classe politique congolaise pour ce calendrier électoral et après avoir promis son soutien à ce processus, a insisté sur le strict respect de ce calendrier. Pour Martin Kobler, « *Si on ne respecte pas la date de novembre 2016, ça sera un glissement. Il faut garder le calendrier électoral et ne pas faire tout ce qui facilite un glissement technique des élections* »[25].

En dehors de cette contrainte budgétaire, il y a une contrainte législative évoquée par la CENI. Il s'agit de la loi sur la répartition des sièges des députés sur le territoire national. Il faut ici rappeler que l'article 2 de la Constitution divise la RDC en 25 provinces plus la ville de Kinshasa, toutes dotées de la personnalité juridique[26]. Cette disposition de la Constitution de 2006 n'avait jamais été appliquée. C'est dans ce cadre que, le 9 janvier 2015, les députés ont finalement adopté la loi fixant les limites des provinces afin que cette disposition constitutionnelle puisse finalement être mise en œuvre. Cette loi a été promulguée par le chef de l'État le 2 mars 2015. Il reste à mettre en place une nouvelle loi qui règle la question de la répartition des sièges tenant compte du passage de 11 à 26 provinces. Cette loi devrait en principe être votée par les députés nationaux avant les élections législatives, prévues le 27 novembre

[23] *Radio Okapi*, 13 février 2015.
[24] Voir pour la confirmation officielle : http://www.presidentrdc.cd/iconsult.php?article16, site visité le 07 juin 2015.
[25] *Le Potentiel*, 1er mai 2015.
[26] Il s'agit de : Bas-Uele, Équateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasaï Oriental, Kongo Central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Kasaï Central, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa.

2016.

Enfin, il s'agit de la contrainte liée au fichier électoral qui devrait être mis à jour par la CENI trois jours au moins avant la convocation des élections locales et provinciales prévues fin octobre 2015. Le 22 mai 2015, la CENI a présenté à Kinshasa les résultats des opérations menées dans le « cadre de la fiabilisation du fichier électoral et la stabilisation de la cartographie opérationnelle »[27]. Selon la CENI, le fichier actualisé contient 30 682 599 électeurs, un résultat qui lui permet de préparer les élections urbaines, municipales et locales de 2015. Il faut ici rappeler que ces opérations ont été faites dans le cadre de recommandations issues de l'évaluation des élections de 2011.

Si certains acteurs politiques ont été enthousiastes lors de la sortie du calendrier électoral, cela n'a pas été le cas pour l'opposition. Réunie dès le 13 février 2015 en semi-conclave, l'opposition a analysé le calendrier électoral publié la veille par la CENI. Cette réunion portait notamment sur les différentes contraintes ci-dessus citées. Le 27 février, des partis de l'opposition politique, des regroupements politiques et parlementaires de l'opposition et ceux de la société civile et de la diaspora ont proposé un projet de calendrier électoral qu'ils estimaient « réaliste, réalisable et cohérent »[28]. Cette proposition demandait que les élections locales, municipales et urbaines « plus complexes mais nécessaires à la consolidation de l'État et de la démocratie »[29] aient lieu après 2016 « pour une programmation plus rationnelle ».[30] Ils proposaient ensuite que les élections des députés provinciaux, des gouverneurs, des vice-gouverneurs et des sénateurs se tiennent en 2015.

Selon ces opposants, « [les] élections des députés provinciaux, des gouverneurs, des vice-gouverneurs et des sénateurs sont prioritaires parce que suspendues au cours du cycle électoral 2011-2016 et doivent être organisées en 2015 pour résoudre la question de leur légitimité. Car l'illégitimité érode l'efficacité de l'État »[31]. Cette proposition est toutefois en accord avec la CENI pour ce qui concerne la présidentielle et les législatives. « Les élections présidentielles et législatives qui doivent obéir aux contraintes de la constitution en ce qui concerne ses délais seront organisées en 2016 à la date prévue, soit le 27 novembre 2016, et la prestation de serment du nouveau président élu, le 20 décembre 2016 »[32]. Le 3 mars, une vingtaine de délégués de l'opposition ont déposé une proposition de calendrier électoral global au siège de la CENI à Kinshasa. Selon Ingele Ifoto, modérateur de la plateforme Forces acquises au changement (Fac/opposition) et membre de ce groupe, la CENI devait chercher un consensus avant le démarrage des élections et afin d'avoir

[27] *Agence Congolaise de Presse*, 23 mai 2015.
[28] *Radio Okapi*, 28 février 2015.
[29] *Ibid*.
[30] *Ibid*.
[31] *L'Observateur*, 03 mars 2014.
[32] *Ibid*.

un calendrier électoral « réaliste, cohérent et consensuel » et non un document « anticonstitutionnel, irréaliste et non consensuel ». Mais la CENI est restée sur la proposition de calendrier électoral initiale.

Entre temps, le président Kabila a entamé des consultations politiques au début du mois de juin, avec « les forces vives de la RDC »[33]. Ces consultations sont initiées afin d'aboutir à l'organisation d'un dialogue devant réunir les partis politiques de l'opposition, de la Majorité présidentielle et des organisations de la société civile. Des questions se sont vite posées quant au bien-fondé de ces concertations. Ainsi, il y a eu trois formes de réactions de l'opposition à l'appel du président de la République : d'un côté, certains partis refusent carrément de dialoguer (Union pour la nation congolaise/UNC de Kamerhe, Mouvement de libération du Congo/MLC de Bemba, Forces acquises au changement/FAC de Martin Fayulu, Mouvement du peuple congolais pour la République/MPCR de Jean-Claude Vuemba, etc.) ; d'autres formations qui sont prêtes à dialoguer sous conditions (MR, PT) ; d'autres enfin souhaitent une rencontre présidée par une médiation internationale (Union pour la démocratie et le progrès social/UDPS). L'essentiel de ceux qui refusent le dialogue voient en cette initiative un manœuvre pour aller vers un glissement de la durée du mandat présidentiel.

Cette initiative de Kabila a toutefois été saluée par Martin Kobler, le chef de la MONUSCO, qui a trouvé important que la classe politique congolaise continue à dialoguer[34]. Le 18 juin 2015, Kabila avait déjà rencontré les confessions religieuses et quelques partis de l'opposition parlementaire, la majorité présidentielle et les députés nationaux. Selon les évêques, l'Église catholique estime que ce dialogue est important afin d'aboutir à un consensus national sur le calendrier global publié par la CENI. Mais elle a insisté sur le fait que tout dialogue devra être conditionné par le strict respect de la Constitution et des délais constitutionnels en rapport avec l'organisation des scrutins[35]. Actuellement, les concertations ont été élargies aux provinces.

## 3. SÉCURITÉ

Cette section revient sur quatre thèmes importants : la traque des FDLR par les FARDC (1), les crimes commis par l'ADF-NALU au Nord-Kivu (2), la persistance des autres groupes armés comme les Mayi-Mayi (3) et les combats de la société civile pour dénoncer la situation d'insécurité dans l'Est de la RDC (4).

[33] *Le Monde*, 29 mai 2015.
[34] *La Prospérité*, 1 juin 2015.
[35] *Radio Okapi*, 1e juin 2015.

### 3.1. La traque des FDLR

Au début juillet 2014, la RDC et ses partenaires internationaux (la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs/CIRGL et la Communauté de développement de l'Afrique australe/SADC) avaient lancé au FDLR un ultimatum de six mois pour déposer volontairement les armes et se rendre. Cet ultimatum devait expirer le 2 janvier 2015 et son non-respect allait déclencher le recours au désarmement forcé. C'est dans ce contexte que le gouvernement congolais apprenait que, malgré toutes les incitations à la reddition, les FDLR n'avaient pas répondu à l'appel : le nombre de ceux d'entre eux qui ont accepté de désarmer représente, selon le gouvernement congolais, seulement « 26 % de l'effectif total de combattants FDLR présents en RDC évalués à 1 300 en octobre 2012 par l'équipe militaire d'évaluation, organe mis sur pied à cet effet par le sommet de Chefs d'États et de Gouvernement de la CIRGL et composé des experts militaires de cette organisation régionale »[36]. Selon le ministre congolais de la Justice et garde des Sceaux, « face aux combattants FDLR n'ayant pas encore déposé volontairement les armes, l'option militaire est devenue inévitable et toutes les dispositions opérationnelles requises ont été prises et seront prises à cet effet »[37].

Il faut rappeler qu'avant l'expiration de ce délai, une équipe d'envoyés spéciaux internationaux[38] avait exprimé des doutes par rapport à un désarmement volontaire des FDLR dans les temps requis. Dans un communiqué, cette équipe avait exhorté le gouvernement de la RDC, la MONUSCO et la Brigade d'intervention à entreprendre des actions militaires contre les rebelles afin de les neutraliser, conformément aux résolutions 2098 et 2147 du Conseil de sécurité. « Rien n'empêche plus le désarmement forcé des FDLR », avaient-ils alors affirmé.

C'est dans ce cadre que la RDC a lancé le 29 janvier 2015 l'opération « Sokola 2 » contre les FDLR. Le chef d'état-major de l'armée congolaise, le général Didier Etumba, avait alors indiqué que les FARDC bénéficiaient du soutien logistique de la MONUSCO, une information confirmée par le commandant des forces de la Mission onusienne, le général Dos Santos Cruz et Martin Kobler, le chef de la MONUSCO. Mais quelques jours après le lancement de « Sokola 2 », le gouvernement congolais et la MONUSCO ne se sont pas mis d'accord sur la participation de deux généraux congolais à ces

[36] *Radio des Nations unies*, 21 janvier 2015.

[37] *Ibid*.

[38] Il s'agit de l'envoyé spécial de l'ONU pour la région des Grands Lacs, Said Djinnit, le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies et chef de la MONUSCO, Martin Kobler, le représentant spécial de l'UA pour la région des Grands Lacs, Boubacar Diarra, le coordinateur principal de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs, Koen Vervaeke, l'envoyé spécial des États-Unis pour la région des Grands Lacs et la RDC, Russ D. Feingold, et l'envoyé spécial de la Belgique pour la région des Grands Lacs, Frank de Coninck. Voir : http://eu-un.europa.eu/articles/fr/article_15910_fr.htm, site visité le 24 avril 2015.

opérations, généraux sur qui pesaient de « graves soupçons d'atteintes graves aux droits de l'homme »[39]. La MONUSCO avait alors annoncé avoir marqué « une pause » dans son soutien à son partenaire congolais dans les opérations militaires contre les FDLR.

Le 16 février, on apprenait du porte-parole du gouvernement Lambert Mende que la MONUSCO pouvait mener seule ses propres opérations contre tous les groupes armés en RDC sans les FARDC dans la mesure où « Cela fait partie de son mandat »[40]. Selon Lambert Mende, cette décision des FARDC de faire cavalier seul était une décision du chef de l'État et était liée à des contradictions dans la communication sur la question des FDLR. Pour le gouvernement congolais, les FARDC avaient déjà réussi à réduire le nombre des FDLR « de plusieurs dizaines de milliers à un millier seulement aujourd'hui » et ne pourraient « certainement pas faillir à la mission de désarmer le millier qui reste »[41].

En réaction à cette nouvelle, la MONUSCO a salué le même jour l'engagement du gouvernement congolais de vouloir prendre seul en main la neutralisation des FDLR. Selon le porte-parole intérimaire de la Mission onusienne, Charles Bambara, « Nous saluons l'engagement ferme du gouvernement à prendre en mains la neutralisation des FDLR. La MONUSCO de son côté continuera à collaborer étroitement avec le gouvernement congolais pour s'acquitter du mandat que lui a confié le conseil de sécurité »[42]. Selon lui, la MONUSCO devrait continuer à appuyer les FARDC dans d'autres opérations militaires contre les forces négatives présentes dans l'Est de la RDC.

Déjà le 9 mars 2015, on apprenait dans des médias congolais que la traque des FDLR par les FARDC – sans la MONUSCO – progressait, une nouvelle que le porte-parole des FARDC, le général de brigade Léon-Richard Kasonga, a confirmée[43]. Mais si le gouvernement congolais a été positif par rapport à ses opérations militaires, cela n'a pas été l'avis de la MONUSCO pour qui la traque des FDLR par les FARDC connaissait des faiblesses. Martin Kobler, le chef de la MONUSCO, l'avait annoncé le 1er avril au cours de la conférence de presse hebdomadaire de l'ONU à Kinshasa.

À cette occasion, le chef de la MONUSCO demandait la reprise de la coopération entre la MONUSCO et les FARDC dans la traque des FDLR : « Je suis rentré ici à Kinshasa avec la ferme impression qu'il faut reprendre le soutien aux FARDC le plus vite possible. On a une certaine faiblesse dans les opérations et c'est l'unité qui fait la force », a-t-il déclaré. Il ajoutait : « Si nous devons partir du pays, il faut créer une situation sécuritaire qui est meil-

[39] Voir cette question en détail sur : http://www.forumdesas.org/spip.php?article3401, site visité le 03 mai 2015.
[40] Conférence de presse organisée à Kinshasa, le 16 février 2015.
[41] *Ibid*.
[42] *L'Objectif*, 18 février 2015.
[43] *Forum des AS*, 9 mars 2015.

leure. Et le plus vite nous le faisons ensemble avec les FARDC, le plus vite nous pouvons réduire le dispositif de la force [de la MONUSCO]. »

De son côté, Ban Ki-Moon craignait « que l'absence de progrès dans la lutte contre les FDLR et le respect des engagements pris avec le M23 ne fragilise encore davantage les relations régionales. »[44]. Il regrettait aussi que, deux ans après l'adoption de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération, la RDC et la région des Grands Lacs vacillent toujours entre « paix et instabilité cyclique »[45].

### 3.2. ADF-NALU

En dehors des FDLR, c'est aussi l'organisation Forces démocratiques alliées–Armée de libération de l'Ouganda (ADF-NALU) qui a fait beaucoup de bruit sur le plan sécuritaire en RDC, surtout à cause des crimes qu'elle a commis au cours de la période 2014-2015. C'est depuis 2013 qu'on signale la résurgence de cette rébellion ougandaise dans l'Est de la RDC ; bien que soupçonnée de bénéficier du soutien des islamistes Shebab somaliens, les liens entre les deux mouvements ne sont cependant pas encore avérés.

Cette rébellion sévit dans la partie nord de la province du Nord-Kivu, frontalière de l'Ouganda. Il faut rappeler que les États-Unis avaient déjà placé l'ADF-NALU sur leur liste d'organisations terroristes en 2001. Née au milieu des années 1990 de la fusion de deux groupes armés opposés au président ougandais Yoweri Museveni, l'ADF-NALU serait composée d'islamistes et dirigée depuis 2007 par Jamil Mukulu, visé par des sanctions de l'ONU depuis 2011 et de l'Union européenne depuis 2012. Selon International Crisis Group (ICG), l'ADF-NALU est dans l'Est de la RDC depuis 1997 et aurait réussi à pactiser avec la population locale. Elle aurait aussi profité de la bienveillance de Kinshasa, souvent au mécontentement de Kampala, jusqu'en juillet 2013, lorsque le porte-parole du gouvernement congolais avait affirmé leur association contre l'ADF-NALU, présentée comme « une menace majeure contre la sécurité et l'intégrité de la RDC »[46].

C'est seulement en 2005 que, pour la première fois, ce groupe a été visé par une offensive conjointe de l'armée régulière et de la MONUSCO, alors MONUC. C'est ce groupe armé qui, depuis un an, commet de graves exactions dans l'Est de la RDC. Dans son rapport publié le 16 mars sur l'action de la MONUSCO, Ban Ki-Moon s'est dit consterné par les atrocités commises par les rebelles ougandais dans le Nord-Kivu. Dans son rapport publié le 13 mai à Kinshasa, le Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH) faisait des constats similaires. Il a accusé les rebelles de l'ADF-

[44] *Ibid*.
[45] *Ibid*.
[46] *Congo Forum*, 17 février 2015.

NALU de graves violations du droit humanitaire international.

Selon ce rapport, il y a eu à Beni au Nord-Kivu, entre octobre et décembre 2014, des « exécutions sommaires d'au moins 237 personnes de manière systématique, planifiée et préméditée par les ADF-NALU. Toutes les 237 personnes que nous avons nommées sont des civils et nous pensons que ça peut constituer des crimes de guerre et crimes contre l'humanité par rapport au droit international, droit humanitaire et droits de l'homme »[47]. Le rapport parlait aussi de 47 civils blessés, 20 enlevés et 2 victimes de violences sexuelles. Au total 35 villages ont été attaqués par ces combattants durant cette période.

Le gouvernement congolais continue à se féliciter des performances réalisées par les FARDC dans la traque des ADF dans la partie nord du Nord-Kivu. Le porte-parole du gouvernement Lambert Mende confirmait, dans une conférence de presse tenue le 14 février à Kinshasa, que le quartier général de ces rebelles avait été détruit complètement et plusieurs localités récupérées. Mais il semble de plus en plus clair que cela n'a fait qu'amplifier l'agitation de ces rebelles qui sèment la terreur sur leur passage.

### 3.3. Autres groupes armés

Le 23 avril dernier, le gouverneur du Nord-Kivu, Julien Paluku Kahongya, confirmait une incursion de l'armée rwandaise sur le sol congolais, précisément dans la localité de Kasizi, en territoire de Nyiragongo (Nord-Kivu). Selon lui, ces militaires étaient estimés à une centaine. « Je confirme l'infiltration des éléments de l'armée rwandaise sur le sol congolais, à l'intérieur du territoire national, à presque un kilomètre sur la colline appelée Musongoti », avait-il annoncé. Julien Paluku aurait ensuite écrit officiellement au Mécanisme conjoint de vérification de la CIRGL pour vérifier ces allégations.

Il faut rappeler que ce n'est pas la première fois que la présence de militaires rwandais est signalée dans l'Est de la RDC. En juin 2014, les militaires congolais et rwandais s'étaient encore affrontés sur la colline de Kanyesheja, à une trentaine de kilomètres au nord de Goma (Nord-Kivu). Pour Julien Paluku, alors que le déploiement des FARDC pour sécuriser les frontières du pays s'organisait, « des réunions qui se tiennent en Ouganda et au Rwanda pour déstabiliser le Congo »[48] avaient de quoi inquiéter.

Toujours selon le gouverneur du Nord-Kivu, ces manœuvres avaient probablement un lien avec l'ex-M23, qui se serait transformé en Mouvement chrétien pour la reconstruction du Congo (MCRC). « C'est le nouveau nom qu'on veut donner à ce mouvement rebelle. Et nous nous interrogeons si la présence de l'armée rwandaise sur le sol congolais ne constitue pas une diversion pour permettre à ce mouvement de nous infiltrer lorsque nous aurons

[47] Rapporté par *Radio Okapi*, 17 mars 2015.
[48] *Radio Okapi*, 24 avril 2014.

tous l'attention focalisée sur cette incursion »[49], avait-il déclaré. Rappelons que, déjà au cours du mois de juillet 2014, le groupe d'experts des Nations unies avait remis un nouveau rapport qui déplorait le fait que le M23 recrutait en Angola.

Entre temps, les tensions étaient encore très fortes entre le gouvernement et le M23, qui, au cours du mois d'aout, avait accusé Kinshasa d'avoir exécuté sommairement une dizaine des siens, ce que le porte-parole du gouvernement a tout de suite démenti catégoriquement. En décembre 2014, les médias faisaient circuler des informations selon lesquelles des militaires qui avaient largement bénéficié des mesures d'amnistie se reconstituaient depuis quelques mois à seulement 60 km de Goma. Au même moment, une soixantaine d'entre eux réfugiés en Ouganda avaient accepté d'être acheminés à la base de Kamina[50].

D'autres groupes du genre Mayi-Mayi ont continué à piller, violer et tuer dans l'Est de la RDC. C'est le cas des Raïa Mutomboki dont les actes d'exaction ont provoqué des fuites massives de populations au cours du mois d'août 2014. Sur le terrain, des affrontements ont eu lieu entre les FARDC et les Raïa Mutomboki dans le territoire de Punia au Maniema. Il en a été de même pour les cas des Nyatura, des « volontaires » dans le territoire de Masisi et des Mayi-Mayi Kifuafua à Walikale. C'est au cours du mois de septembre 2014 que les populations, exposées aux affrontements entre les FDLR et le Nduma Defense of Congo (NDC) du chef de guerre Cheka – lequel sévit aussi à Lubero où il s'affronte aux Mayi-Mayi de Lafontaine –, se sont mises à fuir.

### 3.4. Réactions de la société civile

Entre-temps, la société civile a été très présente dans son plaidoyer au niveau du gouvernement central. Par exemple, en aout 2014, des femmes de la société civile à Uvira se sont adressées au gouvernement congolais en déplorant la persistance des conflits communautaires dans la plaine de la Ruzizi. Cette manifestation a été l'expression de l'indignation de la population de la partie sud du Sud-Kivu où des coupeurs de route ont mené sept attaques en trois semaines sur la route menant de Bukavu à Uvira[51]. Au cours du même mois, une ONG chrétienne a dénoncé la situation inquiétante des droits de l'homme dans les territoires de Fizi et Uvira. Il s'agit surtout des exactions commises par des combattants se réclamant des Forces nationales de libération (FNL) burundaises.

La MONUSCO ainsi que les gouvernements congolais et burundais ont démenti dans un premier temps la présence de groupes d'origine burundaise

[49] *Ibid*.
[50] *RFI*, 31 décembre 2014.
[51] *RFI*, 03 octobre 2014.

dans la région. Mais la MONUSCO a finalement reconnu une présence de militaires burundais au Sud-Kivu en octobre 2014. Les médiats burundais et Human Rights Watch finiront par montrer qu'il s'agissait de camps d'entrainement de la milice du CNDD-FDD, parti burundais au pouvoir[52].

Pour ce qui est du Nord-Kivu, la société civile a déploré, au cours du mois de septembre 2014, la lenteur dans le processus de reddition des FDLR, alors reportée de deux mois par la CIRGL. Suite à l'assassinat d'un chef de groupement abattu par des hommes armés non identifiés en territoire de Rutshuru, la société civile a rappelé au gouvernent congolais et à la communauté internationales leurs responsabilités vis-à-vis des populations qui continuent à être victimes d'exactions. Toujours au Nord-Kivu, une manifestation violente a eu lieu contre la MONUSCO après la mort d'un habitant qui aurait été tué par des casques bleus dans le territoire de Beni où les déplacés vivent dans des conditions misérables. La MONUSCO a nié sa responsabilité dans cet homicide[53]. Face aux grognes de la société civile en novembre 2014 concernant l'ADF-NALU qui a commis une centaine de meurtres à Beni et dans les environs, la MONUSCO a annoncé que l'éviction de ces rebelles ougandais était la priorité absolue. Elle a aussi démenti la rumeur concernant un hypothétique appui des casques bleus aux rebelles.

Souvent pointé du doigt à cause de son inefficacité, la MONUSCO a annoncé, en novembre 2014, une diminution de ses effectifs en 2015 alors que le représentant adjoint du Secrétaire général de l'ONU a brossé un bilan positif de la présence de la force de maintien de la paix après quinze ans sur le sol congolais[54]. Pour lui, les progrès accomplis en matières politique, sécuritaire et économique peuvent s'expliquer aussi dans une certaine mesure pae la présence de la MONUSCO en RDC[55]. Même conclusion positive du côté de la présidente du groupe de travail du Conseil de sécurité sur la question des enfants soldats et les conflits armés, présidente qui s'est également félicitée du fait que la situation s'est améliorée en ce qui concerne les violences sexuelles[56].

## 4. DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE

Deux thématiques ont particulièrement attiré l'attention des médias : les diverses violations des droits de l'homme (1) et la justice militaire ainsi que les dossiers en cours à la CPI (2).

---

[52] Voir à ce sujet : http://www.hrw.org/fr/news/2015/02/12/burundi-executions-sommaires-perpetrees-par-l-armee-et-la-police, site visité le 12 avril 2015.
[53] *L'Observateur*, 11 novembre 2014.
[54] *Jeune Afrique*, 04 décembre 2014.
[55] *Ibid*.
[56] Voir : http://www.un.org/press/fr/2015/cs11760.doc.htm, site visité le 12 avril 2015.

### 4.1. Violation des droits de l'homme

Si l'actualité sécuritaire en RDC a souvent été appréhendée à partir de la question des groupes armés, beaucoup de rapports ont montré l'implication des services de sécurité congolais dans l'établissement de l'insécurité. En effet, au cours de la période de mai 2014 à juin 2015, plusieurs actes de violations majeures des droits de l'homme ont été signalés en RDC. Parmi ceux qui ont fait le plus de bruit figurent les meurtres et disparitions de plusieurs dizaines de civils lors des opérations anti-banditisme menées à Kinshasa entre novembre 2013 et février 2014. Il s'agit d'une initiative du gouvernement congolais visant à mettre fin aux crimes perpétrés par les membres de *« Kuluna »*, un ensemble de bandes organisées. Selon un rapport de Human Rights Watch sur les violences policières, « en l'espace de trois mois, des policiers qui ont participé à «l'opération Likofi» ['coup de poing', en lingala] ont exécuté de manière extrajudiciaire au moins 51 jeunes hommes et adolescents, et ont soumis 33 autres à des disparitions forcées ».

Alors que, en octobre 2014, l'ONU a confirmé et dénoncé ces actes, Kinshasa, irritée par cette dénonciation, a demandé le rappel du chef du bureau de l'ONU pour les droits de l'Homme en RDC « pour manque de professionnalisme et d'honnêteté ».

Au cours de la même période, 200 ONG des droits de l'homme ont dénoncé une campagne d'intoxication à leur encontre pour avoir dénoncé et relayé les brutalités lors de l'opération anti-banditisme à Kinshasa[57]. Rappelons qu'en novembre, l'ONG Journalistes en Danger (JED) avait déjà dénoncé les atteintes contre la liberté de la presse dont 40 % relèveraient des forces de sécurité congolaises.

Au cours du mois de décembre 2014, le Bureau conjoint des Nations unies sur les droits de l'homme évoquait une réelle amélioration des droits de l'homme en RDC, particulièrement dans l'armée et dans la police nationale. Cette nouvelle a été renforcée par la déclaration de la ministre sortante des Droits de l'homme qui a fait état de plusieurs avancées. Elle a par exemple indiqué que 7 000 enfants avaient été sortis des groupes armés et que des mesures avaient été prise afin d'organiser un procès contre les auteurs de viols, pillages et autres crimes de guerre[58]. Quatre mois plus tard, en avril 2015, un rapport de l'ONU confirmait qu'effectivement les violences sexuelles en RDC avaient diminué de plus de 30 % entre 2013 et 2014.

Au cours du mois d'avril 2015, c'est surtout l'affaire dite des « fosses communes » qui a défrayé la chronique. Il s'agit en effet d'une nouvelle concernant l'inhumation nocturne de plus de 400 corps dans la commune de Maluku à Kinshasa. Selon les autorités, il s'agissait de fœtus, d'« indigents » et

[57] *Jeune Afrique*, 17 octobre 2014.
[58] *Agence Congolaise de Presse*, 10 décembre 2015.

de corps non réclamés[59]. Mais selon d'autres sources, il pourrait aussi s'agir de corps de civils tués lors des violentes manifestations de janvier à Kinshasa qui contestaient la révision de certains articles de la loi électorale[60]. Tout en niant catégoriquement ces allégations, le gouvernement congolais avait promis d'accélérer l'enquête en cours sur cette question, après que les associations congolaises et étrangères des droits de l'homme, le ministre belge des Affaires étrangères et plusieurs parlementaires socialistes européens en visite en RDC eurent demandé une enquête indépendante à laquelle la MONUSCO devait participer.

Au cours du même mois se tenaient les états généraux de la justice, un forum qui a réuni quelque 300 participants et experts de l'appareil judiciaire en vue d'une autocritique. Il a aussi été question de rechercher des remèdes pour en améliorer le fonctionnement. La corruption, l'impunité, la politisation de la justice portant atteinte à son indépendance, et l'iniquité dans les cours et tribunaux, sont autant de défis qui ont été discutés lors de cette rencontre.

Enfin, en avril 2014, le chef de l'État congolais a investi les neuf membres de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), créée en 2012 et composée de six hommes et de trois femmes. Cette commission est chargée de la promotion et de la protection des droits de l'homme en RDC. Les membres ont été désignés par des organisations de la société civile sous l'arbitrage du bureau de l'Assemblée nationale. Rappelons que la loi instituant la CNDH avait été votée en décembre 2012 au Parlement.

### 4.2. Justice militaire et CPI

Deux types d'informations ont dominé d'actualité judiciaire entre mai 2014 et juin 2015. Premièrement, au niveau de la justice militaire, au cours du mois de juillet 2014, l'auditeur militaire de Goma et son premier substitut ont été suspendus de leurs fonctions pour avoir libéré un criminel notoire, entraînant des protestations à Rushuru et à Kiwanja. En août 2014, la cour militaire de la Province Orientale a condamné à neuf ans de prison un ancien chef de groupe armé de l'Ituri, après l'avoir condamné à 20 ans d'internement en première instance. Au même moment se tenait à Kalehe le procès d'un commandant des FARDC accusé d'avoir semé la terreur au Sud-Kivu entre 2005 et 2007. En septembre 2014 a eu lieu, à Beni, le procès de vingt militaires inculpés dans l'assassinat du colonel Mamadou Ndala – mort dans une embuscade près de l'aéroport de Beni le 2 janvier 2014. Le verdict est tombé le 17 novembre : le lieutenant-colonel des FARDC Birocho Nzanzu Kosi et un rebelle ougandais des ADF – en fuite – ont été condamnés à la peine capitale. La cour militaire opérationnelle du Nord-Kivu a également prononcé des

[59] *RFI*, 07 avril 2015.
[60] *Ibid*.

lourdes peines pour d'autres prévenus ainsi que trois acquittements. Enfin, les chambres spécialisées qui devaient être mises en place afin de juger les auteurs des crimes dénoncés par le *Mapping Report* de l'ONU en 2011 ne sont toujours pas opérationnelles.

Deuxièmement, au niveau de la CPI, plusieurs affaires concernant des inculpés congolais ont nourri l'actualité au cours de la période étudiée. Tout d'abord, le 9 juin 2014 la chambre préliminaire II a confirmé à l'unanimité les charges portées contre Bosco Ntaganda. Il s'agit de 18 chefs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Cette chambre a renvoyé l'accusé devant une chambre de première instance pour y être jugé sur la base de ces charges[61]. Rappelons que Bosco Ntaganda est poursuivi pour des crimes commis en Ituri entre 2002 et 2003 pendant qu'il était l'un des chefs militaires des Forces patriotiques pour la libération du Congo.

Par ailleurs, la CPI a confirmé le 1er décembre 2014, lors de son premier jugement en appel, la peine de 14 ans de prison de Thomas Lubanga, l'ancien chef de milice qui avait été reconnu coupable d'avoir enrôlé des enfants soldats au sein de l'aile armée de l'Union des patriotes congolais (UPC). En outre, la chambre d'appel a rejeté à la majorité l'appel de Thomas Lubanga, alors que celui-ci demandait que le premier jugement soit annulé au motif que ses droits à un procès équitable n'avaient pas été respectés[62].

Ensuite, la défense de Germain Katanga et le bureau du procureur de la Cour pénale internationale (CPI) se sont tous deux désistés le 25 juin 2014 de leurs appels contre le jugement rendu par la chambre de première instance II de la CPI le 7 mars 2014. Rappelons que, le 24 février 2013, ce jugement condamnait l'accusé à douze ans de prison pour cinq chefs de crimes contre l'humanité et crimes de guerre commis dans le district de l'Ituri, jugement désormais définitif[63].

Pour ce qui concerne le procès du sénateur congolais Jean-Pierre Bemba, celui-ci a été reconnu, par la chambre préliminaire de la CPI, non coupable de subornation de témoins mais il est resté détenu pour le reste de son dossier[64].

Enfin, alors que l'ancien rebelle Mathieu Ngudjolo, acquitté par la CPI le 18 novembre 2012, ne souhaitait pas rentrer en RDC par crainte de poursuites, dès son retour en RDC le 11 mai 2015, il a été conduit vers une destination inconnue, ce qui a beaucoup inquiété ses proches. Mathieu Ngudjolo avait été accusé de crimes contre l'humanité et crimes de guerre commis en 2003 lors de l'attaque contre la localité de Bogoro en Ituri – près de 200 personnes auraient péri lors de ce massacre selon le procureur de la CPI[65]. Selon

[61] Voir les affaires sur le site de la CPI : http://www.icccpi.int/fr_menus/icc/ situations%20 and%20cases/cases/Pages/cases%20index.aspx.
[62] *Ibid*.
[63] *Ibid*.
[64] *Ibid*.
[65] *Ibid*.

le porte-parole du gouvernement congolais, Mathieu Ngudjolo devrait être interrogé par les services spécialisés congolais avant de rejoindre ses proches.

## 5. ÉCONOMIE

Au cours du mois de juillet 2014, la RDC a été déclarée « pays conforme » à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) par le Conseil d'administration de cette organisation[66]. Cela veut dire que la RDC fait désormais partie des 29 pays du monde ayant réalisé des progrès importants dans la transparence des revenus tirés de l'exploitation des ressources minières et pétrolières. La RDC a ainsi échappé à la menace de radiation du processus ITIE qui pesait sur elle. On se rappellera que son statut de pays candidat à cette initiative a été suspendu temporairement pour douze mois en avril 2013. Le conseil d'administration de l'ITIE considérait son rapport 2010 incomplet et jugeait insuffisante la qualité des données fournies.

En réaction à la nouvelle du conseil d'administration de l'ITIE, la Coalition « Publiez ce que vous payez/RDC », un réseau Ressources naturelles et la plateforme des organisations de la société civile dans le secteur minier en RDC, ont exprimé leur réserve en expliquant que la conformité n'est pas synonyme de transparence à 100 % pour le cas de la RDC. Pour cette coalition, la gestion des ressources naturelles de la RDC n'était pas désormais parfaite. Ces ONG pointaient surtout du doigt les questions de détournements de fonds publics dans ce secteur.

Au cours du mois d'août 2014, les médias congolais se sont appesantis sur l'information concernant une réserve potentielle de pétrole, estimée à 3 milliards de barils, découverte en Ituri par Oil of DRCongo – une filiale du groupe Fleurette appartenant à l'homme d'affaires israélien Dan Gertler, proche de Kabila. Selon l'Agence France Presse (AFP), cette découverte serait le résultat de deux phases de tests sismiques au niveau des blocs I et II du lac Albert qui auraient coûté plus de 20 millions de dollars américains. Selon Oil of DRCongo, cette réserve, qui pourrait être de la même ampleur du côté ougandais du lac, a le potentiel de production de 50 000 barils par jour, ce qui augmenterait le PIB de la RDC de 25 %[67]. Des études sur la faisabilité sont en cours et la société annonce déjà que la préparation des activités de forage nécessiteront d'importants travaux d'infrastructure et exigeront une « délocalisation de certaines communautés locales » de la région.

Entre temps, au cours du mois de septembre 2014, l'ONG Global Witness demandait que l'entreprise pétrolière Soco International se retire complètement du parc des Virunga. Cette ONG a rappelé l'engagement pris en juin dernier par Soco à n'entreprendre aucune activité d'exploitation pétrolière sur ce site compté parmi les patrimoines mondiaux de l'UNESCO. À ce propos,

[66] *Business et Finances*, 17 juillet 2014.
[67] *Business et Finances*, 1e septembre 2014.

rappelons que, au cours du mois de mars 2015, l'AFP a signalé que le gouvernement congolais avait indiqué vouloir trouver un terrain d'entente avec l'UNESCO afin de pouvoir exploiter malgré tout ce pétrole du parc national des Virunga[68].

La question de la bancarisation des salaires des fonctionnaires de l'État continue à créer la discorde dans la classe politique congolaise. Au cours du mois de juin 2015, certains députés de l'opposition ont encore accusé le gouvernement congolais d'escroquerie dans la paie des fonctionnaires de l'État via les banques commerciales. Pour ces députés, le gouvernement avait pourtant présenté la bancarisation comme une opération qui lui aurait permis de maitriser la masse salariale et les effectifs des fonctionnaires, et de faciliter l'octroi de crédits aux agents de l'État.

Or, jusqu'aujourd'hui, non seulement les fonctionnaires doivent payer des frais de tenue de leur compte (à hauteur de 3 348 francs congolais ou 3,6 dollars américains), mais aussi « il y a de nombreux omis sur les listes de paie. On se pose la question de savoir : la bancarisation a été faite comme réforme pour qu'on puisse maitriser l'effectif et diminuer la masse salariale. Mais, jusque-là, les effectifs ne sont pas maitrisés et les salaires n'augmentent pas »[69]. C'est dans ce contexte que, au cours du mois de septembre 2014, des femmes de militaires basés en territoire de Beni ont organisé une marche pour réclamer une solde impayée de leurs maris depuis deux mois, tandis que des soldats ont tiré en l'air pour le même motif dans le territoire de Nyiragongo.

Pour ce qui est du climat des affaires, au cours du mois d'octobre, la Banque mondiale a indiqué que la RDC n'avait pas progressé dans le classement international sur l'environnement des affaires (*« Doing Business »*) malgré des réformes entreprises. Signalons qu'il y a eu des tensions entre cette institution et le gouvernement congolais au cours du mois de novembre 2015. En effet, pour la Banque mondiale, le projet de barrage hydroélectrique Inga III occasionne des coûts faramineux au niveau des honoraires perçus par les conseillers juridiques, financiers et techniques. On apprendra que « dans l'extension du contrat que viennent de signer les parties, ils varieraient selon les sources de 18 millions à 24 millions de dollars pour la période 2011-2018, soit environ 1 million de dollars par société par an »[70].

En 2013, le gouvernement congolais annonçait le lancement de ce projet qui serait construit en partenariat avec l'Afrique du Sud. Il devrait avoir une capacité de production de 40 000 mégawatts, capable de desservir presque la moitié de l'Afrique en électricité. Sa construction aurait été confiée à un consortium géant qui réunit la RDC, l'Afrique du Sud, l'Espagne et la Chine, sous l'égide de la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD)

[68] Rapporté par *Radio Okapi*, 15 mars 2015.
[69] *Radio Okapi*, 11 juin 2015.
[70] *Jeune Afrique*, 06 novembre 2014.

et la Banque européenne d'investissement (BEI). Le potentiel de ce barrage en termes d'électricité est incontestable : il peut résoudre de nombreux problèmes énergétiques liés au processus de modernisation en RDC et dans d'autres pays d'Afrique, en Afrique australe notamment.

Mais il pose aussi trois problèmes majeurs qui ne sont pas encore résolus : les droits des populations environnantes qui devraient être délocalisés ou qui devraient délocaliser leurs exploitations agricoles ; les liens entre les bienfaits de ce barrage et les conditions socio-économiques des plus pauvres ; la gestion des externalités environnementales liées à ce projet.

Alors que, en novembre/décembre 2015, la RDC occupait toujours une mauvaise place dans le classement de Transparency International, en janvier 2015, le Premier ministre s'est félicité des performances macro-économiques du pays dans le domaine économique et financier. Selon lui, la RDC n'a pas eu besoin du soutien « formel » du FMI avec lequel elle entretiendrait « des relations excellentes ». Près de deux mois plus tard (fin février 2015), le PNUD faisait savoir que la RDC pourrait devenir un pays émergent dans une dizaine d'années à condition que les autorités fournissent plus rapidement des données actualisées sur sa situation économique et financière aux instances internationales. Ces efforts de la RDC dans le domaine économique et financier avaient été confirmés en mars 2015 par le FMI, lequel s'était déclaré « impressionné » par les progrès réalisés. Comme le PNUD, il a cependant évoqué de « gros efforts » à fournir pour maintenir la stabilité économique et la lutte contre la pauvreté.

## 6. RELATIONS EXTÉRIEURES

Dans le domaine des relations extérieures, l'annonce, en mai 2014, par le président Kabila, de la tenue d'une commission mixte pour dégager un compromis acceptable dans l'affaire des expulsions des Congolais de Brazzaville a permis de détendre les rapports entre les deux pays. En effet, depuis avril 2014, des ressortissants congolais ont été expulsés de Brazzaville à travers l'opération *Mbata ya mikolo* [Gifle des aînés]. L'ONG de droits de l'homme la Voix des Sans Voix (VSV) avait dénoncé les conditions inhumaines dans lesquelles l'opération se déroulait (emprisonnement, coups et blessures, homicide, etc.). Alors que plusieurs organisations des droits de l'homme et les expulsés avaient accusé la RDC de mollesse dans cette affaire, le ministre Lambert Mende expliquait qu'il fallait surtout songer aux Congolais qui étaient restés au Congo Brazzaville.

Au cours du même mois, le maire de Brazzaville, Hugues Ngouelondele, avait présenté des excuses à Kinshasa, après avoir reconnu « des dérapages »

autour de ces expulsions[71]. En juillet 2014, on a appris que les expulsions devaient tout de même se poursuivre et que les expulsés, cantonnés sur le site de Maluku, devaient être progressivement rapatriés dans leurs provinces d'origine. Cependant, en septembre 2014, le président Kabila et son homologue du Congo-Brazzaville se sont mis d'accord sur la mise en place d'une commission d'enquête concernant les expulsions de Congolais de Brazzaville.

Du côté de l'Est de la RDC, deux mois après les affrontements entre les FARDC et l'armée rwandaise aux frontières rwando-congolaises, au cours du mois de juin 2014, une réunion d'experts rwandais et congolais qui a eu lieu à Goma s'est penchée sur la question des délimitations des frontières entre les deux pays afin de régler l'une des questions qui a souvent été à la base d'incidents armés. En aout 2014, des délégués des ministères congolais et rwandais de l'Intérieur et les membres de la Commission permanente des frontières Rwanda–RDC se sont rencontrés à Goma afin d'identifier les bornes matérielles de la frontière commune réelle entre les deux pays. Ces travaux faisaient suite à une réunion préliminaire de 2009 au cours de laquelle, dans le but de matérialisation et démarcation de la frontière commune, seules 5 bornes sur les 22 initiales avaient été identifiées. Il faut préciser que ce travail se fait sur base des rapports de technocrates coloniaux de 1911, des cartes géographiques et des appareils GPRS.

Alors que les travaux de cette commission se poursuivaient, en septembre 2014 la société civile du Nord-Kivu s'est dite opposée à certaines conclusions tirées par la presse rwandaise concernant les bornes identifiées par la commission d'experts. En fait, la société civile du Nord-Kivu s'est dite scandalisée par « l'interprétation erronée de certains médias rwandais par rapport aux résultats des travaux de démarcation des bornes frontières entre la RDC et le Rwanda »[72]. Rappelons que ces médias rwandais attribuaient déjà au Rwanda les collines de Kanyesheja et de Hehu à l'origine des accrochages entre les forces armées rwandaises et congolaises en juin 2014, avant même les conclusions du rapport des experts[73].

Ces travaux ont pris fin en avril 2015 après que les 22 bornes eurent été identifiées ou reconstruites – après en avoir identifié l'emplacement en s'appuyant sur les bornes fixées à l'époque coloniale. Par la même occasion, le début des travaux de construction des bornes dans la zone neutre entre la RDC et le Rwanda a été annoncé. Le but de ces travaux sera de permettre à la commission de vérification de la CIRGL d'identifier les traversées de part et d'autre.

Toujours pour ce qui est des relations extérieures, les rapports entre la Belgique et la RDC ont été rendus une nouvelle fois difficiles par des déclara-

[71] *Radio Okapi*, 29 avril 2015.
[72] *Radio Okapi*, 05 septembre 2014.
[73] Communiqué publié le mercredi 3 septembre 2014.

tions critiques du ministre de la Coopération sur le respect des droits humains. Certes, ces déclarations ont ensuite été atténuées par son collègue des Affaires étrangères, tous deux en visite en RDC, mais le mal était fait. En effet, les ministres belges des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, Didier Reynders et Alexander De Croo, se sont rendus en RDC pour une visite de quatre jours en février 2015. Le jour même de son arrivée à Kinshasa, Alexander De Croo a fortement critiqué le régime de Kabila : « La situation face à laquelle nous nous trouvons, avec son lot d'arrestations, de justice arbitraire et d'interruption de l'internet mobile et du trafic des SMS n'est pas tolérable […] Nous ne pouvons pas accepter le statu quo des dernières semaines en RDC ».

Ces déclarations ont été accueillies favorablement aussi bien par la presse que par l'opposition. Mais très vite, le gouvernement congolais a réagi : « Nous sommes choqués. Parce que nous avions cru avoir tourné cette page avec l'inénarrable M. (Karel) De Gucht [un ancien ministre des Affaires étrangères connu pour ses critiques à répétition des dirigeants congolais au point de provoquer une grave crise entre Kinshasa et Bruxelles, ndla]. Et voilà un nouveau De Gucht qui se profile à l'horizon », a affirmé le porte-parole du gouvernement congolais Lambert Mende, à la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) [74]. « Nous sommes un peu fatigués avec les donneurs de leçons, surtout lorsqu'ils viennent d'ailleurs », a ajouté Mende.

Il faut rappeler que ces déclarations du ministre belge de la Coopération venaient après qu'il eut dénoncé l'acharnement du gouvernement congolais contre l'hôpital du Dr Mukwege. En janvier 2015, le porte-parole du gouvernement, Lambert Mende, avait répondu au ministre belge en l'accusant de « politisation malicieuse du dossier » et de « diabolisation du gouvernement congolais »[75].

Enfin, au cours du mois d'avril 2015, la commission du commerce international du Parlement européen a adopté le principe d'une directive non contraignante en matière de minerais de conflits. Cette adoption a été arrachée contre l'avis des députés européens socialistes et verts qui souhaitaient une directive alignée sur la loi américaine Dodd-Frank, laquelle n'aurait pas donné des résultats convaincants à ce jour[76].

## 7. CONCLUSION

Après les expériences du Burkina Faso et du Burundi sur la question du troisième mandant, la RDC est un nouveau cas d'école qui montre comment,

[74] *RTBF*, 24 février 2015.
[75] *7sur7*, 12 janvier 2015.
[76] Voir : http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2015/04/pe-inta-reglement-minerais/index.html, site visité le 09 mai 2015.

dans des contextes dits post-conflit, des dirigeants africains peuvent tenter de manipuler la légalité pour s'éterniser au pouvoir. Les concertations nationales et l'annonce de la nomination d'un gouvernement de cohésion nationale, les tentatives de modification de la Constitution et de la loi électorale, les tergiversations autour de la nomination du gouvernement, le choix de la gouvernance par les chefs des partis, les récents rappels en vue d'un dialogue national et ses effets possibles sur le calendrier électoral, etc., voilà autant de stratégies qui ont occupé l'essentiel de l'agenda du régime de Kabila ces derniers mois.

Mais la suite des événements entre mai 2014 et juin 2015 montre que ce régime a fort sous-estimé les réactions de l'opposition et de la société civile. Après les expériences politiques liées à la question du troisième mandat au Burkina Faso, au Burundi et en RDC, on peut penser que quelque chose s'est produit en Afrique subsaharienne : le peuple semble avoir pris conscience de la nécessité de l'alternance politique fondée sur les prescrits constitutionnels relatifs au nombre des mandats présidentiels. En effet, les déclarations de Lambert Mende en janvier 2015 insinuant la normalité du prolongement de Kabila à la tête de la RDC au-delà de 2016 – en faisant référence à l'illégalité des actuels députés provinciaux et des sénateurs – montre que le pouvoir de Kabila ne s'attendait pas à ce que ses tentatives de glissement puissent produire l'envahissement des rues par la population, au point de créer la panique au sein des « institutions souveraines » – pour emprunter le vocabulaire favori de Mende.

Les concertations nationales initiées récemment par le pouvoir montrent néanmoins que celui-ci n'a pas dit son dernier mot. Kabila a encore au moins deux armes redoutables qui peuvent lui permettre de rester au pouvoir au-delà de 2016 : les préalables législatifs et financiers pour la tenue des élections législatives et présidentielles et la question sécuritaire dans l'Est de la RDC. Tous les acteurs politiques sont conscients qu'en dehors des défis liés à la mise en œuvre de la loi sur le nouveau recoupement administratif des provinces, les questions budgétaires ont un énorme pouvoir de retarder la ténue de ces élections. Aussi, la question de l'AFD-NALU et des FDLR et les accrochages entre le gouvernement congolais et la MONUSCO n'augurent rien de bon pour le climat sécuritaire qui constitue un préalable pour la tenue d'élections libres et transparentes.

La situation actuelle pose déjà des questions sur le sort des millions de réfugiés à l'Est – qui sont des électeurs potentiels – et sur l'organisation des élections dans des zones de conflits. Si l'Est venait encore une fois à s'embraser, il est possible que cela constitue un argument de plus en faveur d'un report des élections.

Les acteurs des relations extérieurs de la RDC ont un rôle à jouer dans tout cela. Non seulement ils sont attendus dans le décaissement d'une partie du milliard de dollars réclamé par la CENI pour l'organisation des élections,

mais aussi dans le plaidoyer et la pression – ce qu'ils font déjà d'ailleurs –, face à toute tentative de prolongation par le président Kabila. Mais, quoiqu'il en soit, le dernier mot appartiendra aux Congolais.

Mais au-delà de la capacité de la population à bloquer les stratagèmes du régime de Kabila pour s'éterniser au pouvoir, l'actualité 2014-205 de la RDC reprise dans cette chronique montre que les problèmes de ce pays ne sont pas une fatalité mais un choix politique souvent opéré à la tête de l'État. On peut contester le bilan de Matata I, notamment au sujet de l'orientation néo-libérale dans laquelle il a inscrit son action. Cependant, on ne peut pas nier une certaine action concrète dans la perspective de changement. Mais ce qui a été reproché à Matata, notamment par les membres de son propre parti, ce n'est pas tant son action mais le fait que celle-ci offusquait le président de la République.

Cela valait-il assez pour diminuer les marges de manœuvre de son action, en sachant que cela allait avoir des effets négatifs sur les performances socio-économiques de la RDC ? En d'autres termes, l'image de Kabila en vue d'un troisième mandat – parce que c'est de cela dont il est question – est-elle plus importante que l'efficacité de l'action gouvernementale ?

On peut penser que cette question n'a pas été si pertinente pour le régime de Kabila lorsqu'il a décidé de remplacer Matata I : ce qui comptait était plutôt le maintien de Kabila au pouvoir. Certes, Matata est resté Premier ministre mais désormais amputé de ses moyens d'action. Il a probablement été maintenu parce qu'il n'y avait pas de meilleur candidat pour rassurer les bailleurs de fonds et pour arriver à des résultats pouvant nourrir l'actif du président Kabila.

Paris, juin 2015

# "SI DIEU T'ENVOIE DE L'AIDE TU NE PEUX PAS REFUSER" – CONTINUOUS DISPLACEMENT, VULNERABILITY, AND HUMANITARIAN AID IN PROTRACTED CONFLICTS IN THE DRC

*by Markus Rudolf, Carolien Jacobs and Gloria Nguya*

**Abstract**

Ce papier explore les différentes stratégies de subsistance des déplacés internes de la Province du Nord Kivu en République Démocratique du Congo. Le thème central porte sur les rôles et les limites de l'aide dans les stratégies de subsistance des populations. Pour ce faire, les actifs, les choix, et les limites des stratégies de subsistance des déplacés résidants dans les camps ont constitués le corps de notre analyse. Sur base des données collectées dans le camp et aux alentours du camp, nous supportons la thèse selon laquelle les concepts de vulnérabilité et d'agence sont déterminés par différents facteurs dynamiques qui varient dans le temps. Ces facteurs se conditionnent mutuellement et produisent diverses cycles de dépendance durant les différents périodes de déplacements. Etant donné les limites des généralisations sur la situation des déplacés dans le camp, nous proposons l'approche relationnelle entre les différents facteurs clés. En résumé, l'assistance humanitaire reste limitée et cela même dans le camp. Cependant, elle peut constituer un atout pour les déplacés dans leur stratégies de subsistance.

## 1. INTRODUCTION

The Democratic Republic of Congo (DRC) has experienced over 20 years of protracted conflict. Amidst political complexity and state dysfunctionality, armed groups have thrived and civilians suffered. Especially in the Kivus, Eastern DRC, people have been experiencing multiple forced displacements and severe human rights abuses. The situation of internally displaced persons (IDPs) in DRC can be characterised as a continuous oscillation between displacement, refuge, and return. The conflict has reportedly displaced 2.7 million people in DRC (as of December 2014). This is the fifth largest population of IDPs in the world.[1] The majority live in host communities while about 20% live in IDP camps[2]. The prolonged crisis has led to a long-term humanitarian aid presence, raising concerns that people are increasingly becoming dependent on aid provision.[3]

This article revolves around the question whether and to what extent aid is part of people's livelihood strategies, most specifically in IDP camps in

[1] http://www.internal-displacement.org/global-figures, viewed on 08.04.2015.

[2] OCHA, "Province du Nord-Kivu : Personnes en situation de déplacement interne (au 25 février 2015)", March 9, 2015, retrieved from: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/ resources/ Province%20du%20NK_Mouvement%20de%20population_fevrier-2015_11032015.pdf, on 08.04.2015.

[3] HARRELL-BOND, B. E., *Imposing aid: Emergency assistance to refugees*, Oxford, Oxford University Press, 1986; COLSON, E., "Imposing aid: The ethnography of displacement and its aftermath", *Kroeber Anthropological Society Papers*, vol. 100, no. 1, 2011, pp. 154-167.

eastern DRC. Building on elements of the sustainable livelihoods framework, we provide an empirical exploration of the assets that are available to Congolese IDPs, and the role of humanitarian assistance that is provided in and through camps for livelihood strategies. Zooming in on individuals' lives we show that residency in camps is usually a temporary stage that individuals and households prefer to overcome. We argue that at the micro-level vulnerability, agency and dependency are actually more dynamic than might be visible at a quick glance; although there is a long-term humanitarian presence in eastern DRC, beneficiaries and their situation are continuously changing. While the camps have existed for many years already, their inhabitants have changed. Individuals continuously move in and out. Our research shows that most IDPs at some point manage to get out of the camps, and re-establish more autonomous livelihood strategies. Yet many people fall back repeatedly into acute crisis due to recurring violence, institutional and governmental failures, and socioeconomic conditions in which individual calamities such as debt, illness, etc. can hardly be compensated.[4]

The article starts with a brief description of the analytical framework we use to discuss people's livelihoods. We then set out our research sites and methodology. The core of the article provides empirical evidence on assets and livelihood strategies available to IDPs in North Kivu, DRC. In our conclusion we argue that dependency at the micro-level is cyclical rather than prolonged, multifaceted rather than uniform, dynamic rather than stationary. Humanitarian assistance is but one of various assets on which people draw to build their livelihood strategies.

## 2. IDPS, DEPENDENCY, VULNERABILITY AND AGENCY

The focus of this article is mostly on people who are living in IDP camps at present, and people who have lived in these camps in the past. We define IDPs in line with UN-OCHA as: "persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalised violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed on internationally recognized state border".[5] Humanitarian assistance for IDPs often revolves around whether this assistance creates dependency and reduces people's own coping mechanisms and initiative, or not.[6] This concern is most pertinent in contexts

[4] RUDOLF, M., *Assessing the Humanitarian Response to Chronic Crisis in North Kivu*, Goma/Portland, Do More Good Consortium, 2014.

[5] OCHA, *Guiding Principles on Internal Displacement*, New York, United Nations, second edition, 2004. https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GuidingPrinciplesDispl.pdf.

[6] ALEINIKOFF, T. A., *From Dependence to Self-Reliance: Changing the Paradigm in Protracted Refugee Situations*, Geneva, UNHCR, 2015.

of prolonged crisis such as in the DRC.

As a working definition for dependency we follow Harvey and Lind: "A person is aid dependent when they cannot meet immediate basic needs in the absence of relief assistance".[7] In DRC both the local population and humanitarians consider nutrition and housing as the most relevant basic needs, and health, education, and water as the most relevant basic services, according to interviews with respondents. To assess the role of aid in this regard, we argue that we should descend to the micro-level, where we can investigate livelihood assets, options and strategies of individuals and households.

In building their livelihood strategies people can draw on various assets, as reflected in the Sustainable Livelihoods Framework developed by DFID and widely used in policy circles.[8] This framework looks at individuals' assets and capabilities, examines strategies that result from both, while taking contextual conditions into consideration. A livelihoods perspective was first propagated in the 1990s, analysing in an encompassing way how people make a living.[9] Diversification is a common strategy for many people in developing countries.[10] As our point of departure, we assume that this is no different for people who are displaced. Humanitarian assistance can be one of various assets to draw on.[11]

An analysis drawing on the sustainable livelihoods framework can have different points of departure. In this paper we follow classical analyses by starting with the 'vulnerability context'.[12] People are vulnerable if they are exposed to contingencies and stress and have difficulty in coping with these.[13] Vulnerability thus has both an external and internal side.[14] Assets that are available to people can help to reduce their vulnerability, especially if

---

[7] HARVEY, P., LIND, J.*, Dependency and humanitarian relief: A critical analysis*, HPG Research Report 19, London, ODI, 2005, p. 10. Their definition is derived from a macro-level definition by LENSINK, R., WHITE, H., *Aid dependence. Issues and indicators*, Stockholm, Almqvist & Wiksell International, 1999.

[8] DFID, *Sustainable livelihoods guidance sheets, 1999,* http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0901/section2.pdf, viewed on 07.04.2015. For a more recent discussion, see SCOONES, I., "Livelihoods perspectives and rural development", *Journal of Peasant Studies*, vol. 36, no. 1, 2009, pp. 171-196, and LEVINE, S., "How to study livelihoods: Bringing a sustainable livelihoods framework to life", *SLRC Working Paper 22*, London, ODI, 2014.

[9] CHAMBERS, R., CONWAY, G. R., "Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century", *IDS Discussion Paper 296*, 1991, https://www.ids.ac.uk/files/Dp296.pdf, viewed on 07.04.2015.

[10] ELLIS, F., *Rural livelihoods and diversity in developing countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

[11] CORBETT, J., "Famine and household coping strategies", *World Development*, vol. 16, no. 9, 1988, pp. 1099-1112; HARVEY, P., LIND, J., *op. cit.*

[12] DFID, *op. cit.*; LEVINE, S., *op. cit.*

[13] ELLIS, F., *op. cit.*; CHAMBERS, R., "Vulnerability, coping and policy (editorial introduction)", *IDS Bulletin*, vol. 37, no. 4, 2006, pp. 33-40.

[14] CHAMBERS, R., *op. cit.*

people are able to mobilise these assets. Assets can be seen as 'the basic building blocks upon which households are able to undertake production, engage in labour markets, and participate in reciprocal exchanges with other households'.[15] We therefore proceed by looking at a number of assets that people employ.

Looking at what people actually do, and how they bounce back, gives a central place to their agency. Following an actor-oriented approach, we consider IDPs as social actors who are 'locked into a series of intertwined battles over resources, meanings and institutional legitimacy and control'.[16] Agency is the capacity of a person to act autonomously in contrast to constraints imposed by structure.[17] In line with Giddens, Long, Luckmann and Berger, the term is used here as inextricably linked to structure. A dialectical relation of structure and agency is postulated; the term agency is used to point to one side of this relation. It underlines the importance of looking at people's capabilities to deal with their surrounding environment in shaping social relations.[18] Putting at the centre what people are actually doing, rather than looking at their vulnerability enables us to portray them not primarily as 'people with needs', but as 'people with goals and strategies'.[19] It sheds more light on their resilience; the extent to which they are able to 'bounce back' from stress and shocks.[20]

In certain aspects, IDPs can be seen as victims; they are deprived of, or disconnected from, a lot of the assets they usually draw on to make a living; their lands, their social networks, their agricultural tools etc. Yet, once displaced, other assets become available and people strategically adjust their livelihood strategies. Utas coined the term 'victimcy'; combining the words 'agency' and 'victimhood'. He argues that people consciously present themselves as victims as a coping strategy.[21] In this paper we will follow the actor-oriented approach in which people's agency is the point of departure. It enables us to move away from the question whether people are dependent on humanitarian aid. Instead we look at humanitarian aid as one of various assets that people mobilise in order to organise their lives. An agency-approach fits

---

[15] ELLIS, F., *op. cit.*, p. 31.

[16] LONG, N., *Development Sociology: Actor perspectives*, London / New York, Routledge, 2001.

[17] CALHOUN, C. J. (ed.), *Dictionary of Social Sciences*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

[18] LONG, N., *op. cit.*; BERGER, P. L., LUCKMANN, T., *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*, Frankfurt am Main, Fischer Verlag, 2003; GIDDENS, A., *A contemporary critique of historical materialism, Vol. 1*, Berkeley, University of California Press, 1981.

[19] LEVINE, S., *op. cit.*, p. 9.

[20] BLAIKIE, P., BROOKFIELD, H. (eds.), *Land degradation and society*, London, Methuen, 1987.

[21] UTAS, M., "Victimcy, girlfriending, soldiering: Tactic agency in a young woman's social navigation of the Liberian war zone", *Anthropological Quarterly*, vol. 78, no. 2, 2005, pp. 403-430.

well with a livelihoods framework, as it allows to look at what people actually do within a specific context.

## 3. METHODS AND RESEARCH AREA

Research was conducted in 2014 in Goma and the area north of Goma in North Kivu. Out of the researched sites the camps Kiwanja and Mugunga III will be discussed in the following: Mugunga III is one of Goma's largest and best organised camps. Kiwanja was the first camp to be closed in late 2014. North Kivu is the only province that has formally established IDP camps, 25 of which are coordinated by the United Nations Refugee Agency UNHCR and 34 by the International Migration Office.[22] Administrative and managerial support is provided by the government's National Refugee Commission CNR (*Commission Nationale des Refugiés*) and other (inter)national NGOs. In December 2014 the governor of North Kivu announced the closure of all camps in North Kivu supposedly in order to end a so-called cycle of humanitarian assistance and dependency culture. At the time of writing, only Kiwanja has effectively been closed.

Kiwanja is a town near Rutshuru, a territory which was the centre of the M23 movement and heavily affected by skirmishes between this group and government/Monusco forces up to 2013. More than 6,500 IDPs were hosted in Kiwanja's three IDP camps. The biggest camp was situated at the gate of a Monusco camp, the UN peacekeeping mission. Kiwanja's population had become very critical of the camps. Community leaders accused camp residents of criminal acts and demanded its closure nearly unanimously (Interviews March 2014). According to our observation Kiwanja was not primarily closed to end assistance and dependency but rather to respond to community demands to reduce insecurity. Located around 20 km West of Goma centre, Mugunga III is the only camp coordinated by UNHCR in Goma and managed by the state's CNR. The camp has 1667 registered households[23], spread over an area of 15ha. Since 2009 Mugunga III had been a "camp de consolidation". This terminology means assistance is reduced and will eventually be ended completely. This would not be the first time: Mugunga was once the biggest and most infamous refugee camp in the Lakes Region.[24]

During our study in 2014, we conducted over 500 interviews and focus groups in the so-called *Petit Nord Kivu* in more than a dozen different sites.

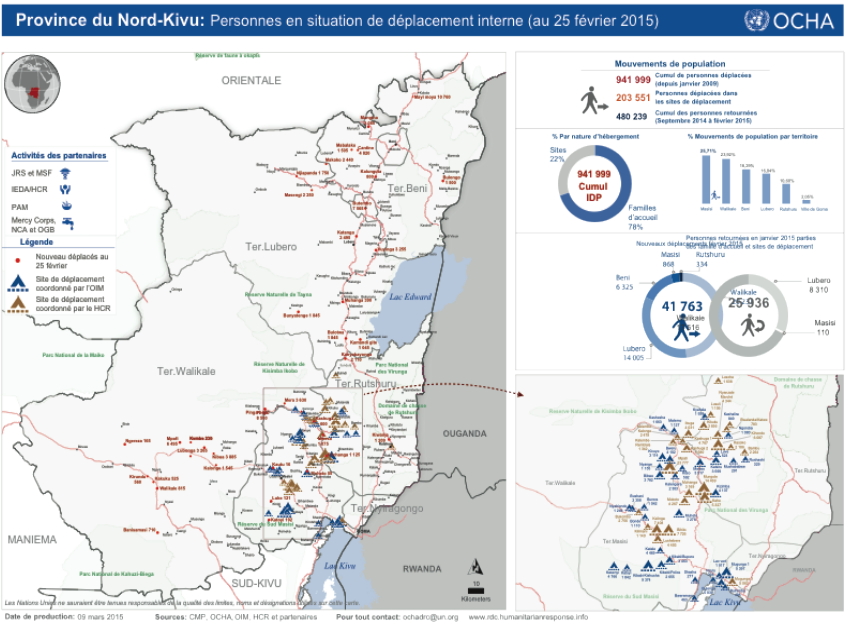
---

[22] Based on: UN-OCHA, "Province du Nord-Kivu: Personnes en situation de déplacement interne (au 25 février 2015)", March 2015, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Province%20du%20NK_Mouvement%20de%20population_fevrier-2015_11032015.pdf, viewed on 12.04.2015.

[23] CCCM, "Statistiques sites des deplacement du Nord-Kivu au 25 novembre", Goma, 2014.

[24] POTTIER, J., "The Self in Self-Repatriation: Closing Down Mugunga Camp, Eastern Zaire", *in* BLACK, R., KOSER, K. (eds.), *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*, Oxford, Berghahn Books, 1999, pp. 142–70.

We conducted interviews with IDPs and non-IDPs, and with a wide number of key informants, representing state and non-state bodies involved in the organisation of the IDP camps. Informants were selected at random. We mainstreamed age, gender, diversity, and ensured that interviewees were not exposed to any risks. The methods applied included focus group discussions and semi-structured key informant interviews, on-the-spot observation, and visual documentation. This paper draws on this research yet focuses primarily on the ideal-typical cases Kiwanja and Mugunga. Our research in and around Kiwanja and Mugunga III involved two lead researchers (MR and GN) and six assistants working independently. The research was conducted in February-March 2014 in both sites, and in June-August 2014 and October 2014-February 2015 in Mugunga. Our research is qualitative and does not pretend to be representative for the whole area of study.




## 4. FINDINGS

For our livelihood analysis, we first turn to an exploration of contextual factors, options and strategies that play a role in the opportunities that are available to people. We also look at ways in which people perceive the concept of vulnerability themselves, assuming that these perceptions feed into strategies that people develop to take their lives into their own hands again. What does it mean to be displaced? During the protracted conflict, IDPs in DRC have repeatedly lost their livelihoods. Often children have already experienced multiple attacks on their villages and consequent displacements. Insecuri-

ty is no abstract likelihood – insecurity means first-hand experience of abuse, rape, mutilation, and torture for people of every age and gender. Protracted conflict means furthermore that the traumatising experience of loss is recurrent: houses are burnt, livestock killed, harvest lost, stock looted, household items stolen, money and goods are given in exchange for protection by armed groups. Resources and opportunities to re-establish livelihoods diminish after each incident. Prospects to recover dwindle in consequence: Seeds kept for the next season are eaten during moments of crisis. Insecurity prevents people from cultivating their fields or from fetching wood to produce charcoal. Recurrent waves of violence lead to recurrent waves of displacement.

The current situation cannot be disconnected from the diachronic context. "Before the conflict somebody with two or three cows and some poultry was considered poor – nowadays he is considered a rich man", explained a priest from Burungu (March 2014). Virtually all interviewees agreed on the same indicators to assess levels of wealth and strength of people: Wealthy or "strong" people possess livestock (cattle, goats, sheep, pork, poultry) – which is of no small significance in regard to dowry. Being able to pay for food, healthcare and education, having a job, possessing land, a house, being well dressed and tidy, are features of a strong, rich person. Poor people lack these characteristics. "You can tell who is poor by looking at them. They are dirty, wear *babouches* (sandals) – their children do not have school utensils," teachers in Mugunga explained. Pupils coming from a camp usually have these characteristics, the teachers added: "They [IDPs] sleep during class – and when you ask them why do you sleep? They say 'We have had another *nuit blanche* [night without food]'" (Mugunga February 2014).

Being poor and being vulnerable are not necessarily the same. In local vernacular, people used the term vulnerability as a loan word in all research sites. It was clearly related to international assistance and the way NGOs categorize people qualified for aid. Sometimes this relation was even reversed: people were considered vulnerable because they had been distinguished by NGO interventions as beneficiaries.[25] However, vulnerability is locally distinguished with attributes that resemble the aforementioned definition of dependency by Harvey and Lind.[26] A priest from Burungu explained "I was poor – because I had nothing when I returned here, but I was not vulnerable, because I was still strong. Someone who cannot help himself, this is a vulnerable person" (March 2014). Local and international concepts might not coincide but they "speak to each other".

With each displacement the economic situation of IDPs deteriorates and options for refuge diminish. This is especially evident in urban areas. Vio-

[25] Although this paper deals with IDPs in camps it is crucial to stress that the majority of IDPs stay with host families.
[26] HARVEY, P., LIND, J., *op. cit.*

lent dispossession and displacement exacerbated the process of land flight and urbanisation. The population of Goma is estimated to have increased by 45% since 2012.[27] Towns like Kiwanja have grown considerably. IDPs who manage to find a place to rent in the urban area usually see their financial resources drained. Usually they are unable to resume subsistence farming at a similar level. Living in town is hardly ever cheaper than in the rural area. Water, electricity, transport, school fees, rent – expenses are piling up, while resources dwindle. Goods like vegetables are up to five times more expensive in town. Due to the precarious conditions the situation of IDPs may therefore deteriorate even without further displacement. High living costs force IDPs to sell their land, to accept low-paid informal jobs, and to take on debt.[28] From living from hand to mouth IDPs ultimately risk ending up in a situation of chronic debt.

### 4.1. Factors of IDP vulnerabilities

Vulnerability is conditioned and framed by various political, legal and physical peculiarities of the DRC. The DRC is often called a failed state; the government is said to be dysfunctional, the rule of law hampered, and traditional and modern norms to be impeding each other.[29] Yet the political system can, in contrast, also be described as an efficient cleptocracy that follows the rule of the stronger. While it may be disputable whether the state can be said to be failed, it is undisputable that it is anything but absent in DRC: Its representatives are ever-present. State officials represent a system in which few inputs on the side of infrastructure, social services, and elementary security create an astonishing economic output on the other side.[30]

What does this mean in everyday life? The state of roads, sanitation, hospitals, or any other public infrastructure is disastrous. Many places are inaccessible by road. Citizens of a big town like Goma hardly have access to electricity or water. Police reportedly demand ransoms from the civil population to release the corpse of a crime victim, or to detain perpetrators (Anonymous, Alimbongo, November 2014). Warlords like other violent entrepreneurs remain with their benefits and enjoy impunity, further exacerbating the IDPs' vulnerabilities, as they cannot get access to justice or compensation.

IDPs usually find themselves in downward economic spirals. Yet even

[27] IDMC, "De multiples crises compromettent les perspectives de solutions durables des PDI", Geneva, NRC, 2013, p. 11.

[28] Premature marriage has to be understood in this context, too. The dowry is an income, one mouth less is to be fed at home.

[29] The term 'failed state' has to be understood critically, see CALL, C. T., "The fallacy of the 'Failed State'", *Third World Quarterly*, vol. 29, no. 8, 2008, pp. 1491–1507.

[30] This system has a longstanding historic continuity, cf. TURNER, T., *The Congo Wars: Conflict, Myth and Reality*, London [a.o.], Zed Books, 2007; HOCHSCHILD, A., *King Leopold's Ghost*, London, Pan Macmillan, 2011.

though IDPs are by definition on the losing side in a conflict, levels of vulnerability vary, depending on various factors, which have to be differentiated from case to case. To arrive at such a comprehensive yet grounded differentiation we propose a bottom-up approach: The local population does not differentiate migrants according to the reason they migrated – insecurity or other reasons. They differentiate them according to the markers *residence* and *livelihoods*. The emic perception is: Where you live and how you make a living, indicate what you eat, and consequently who you are. A businessman living in his rented house above his shop in Mugunga is, hence, in a different category than a teacher that has to share his room with his host. Such a teacher in turn is differentiated from the camp resident. Often the latter is the only one who is considered to be an IDP and labelled as such by Goma residents.

The local categories of residence and livelihoods are themselves determined by various factors. According to our research, key determinants for the level of vulnerability are gender, age, and networks: Women in the DRC often have fewer rights in inheritance and owning land, they have less education, and are poorly informed. They are less likely to pursue their civil rights – partly because they are more likely not to have legal documents (birth or marriage certificates, etc.). Women are furthermore traditionally engaged in activities – like fetching water or firewood – with high security risks. Women and girls who are raped, often face stigmatisation and social exclusion. They risk abandonment by their families and have to raise their children alone. All these structural discriminatory practices hamper the integration of women in the labour market and often leave few options other than prostitution. Men were reported to travel to the camps from downtown Goma because prostitution there was unbeatably cheap.

Also men and boys can be direct victims of rape and consequent discrimination – even though reportedly to a lesser extent.[31] In certain other situations besides sexual based violence, gender structures increase vulnerability: A few men explained that they preferred living in a camp, while their wife and children stay with hosts. These men considered the conditions in camps worse than in host families. Why then did they choose the camp? The story of Hubert helps to understand this choice. He had worked as a *chukudeur* (transporting goods) before he lost a leg in the CNDP war. He fled from his hometown Kibati due to the arrival of M23. His wife and children stay in Goma with a host family, while he lives in camp Mugunga III. “According to my tradition I cannot go to stay at my brother’s place with my whole family. I avoid creating conflict or overburdening my brothers,” Hubert explained this arrangement caused by gender norms. Women and children are more easily

[31] ERIKSSON BAAZ, M., STERN, M., *The Complexity of Violence : A Critical Analysis of Sexual Violence in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Uppsala, Sida/Nordiska Afrikainstitutet, 2010, pp. 43ff.

incorporated into a host family than men. In the light of their traditional role as breadwinners, men face more problems to integrate into another household than women and children because they have to coordinate their role with the family father in charge there.

Another factor that is decisive for vulnerability is age. Children and elderly people are often particularly strongly affected. Children suffer by the conflict in manifold ways: there are orphans, child soldiers, traumatized victims, whose families were killed, whose schools were burnt, whose future has been stolen. Many children start work at an early age to support their families. Yet being outside the care of schools or families poses risks to children. Just as women, children are less likely to know and demand their civil and human rights. Elderly people also show high levels of vulnerability. They are hit hard by the loss of land and relatives. Without assets or family to support them, the elderly lack the only reliable social support systems and are more dependent on humanitarian aid than others that can still rebuild their livelihoods.

Vulnerability finally depends on social networks such as family, friends and church membership. Relatives play an important role in providing assistance. Staying in a camp slightly reduces the burden (host) families face in providing for their relatives: most hosts struggle to provide both shelter and material or financial assistance. As many IDPs have been displaced repeatedly in this protracted conflict, phases of displacement overlap. Formerly displaced persons who have managed to integrate into the urban environment mobilise their contacts to help others find jobs or accommodation. Churches provide some humanitarian assistance by offering shelter and paying for the school fees of their members – especially for displaced priests. On special occasions such as Christmas, church members donate goods such as clothes or sandals to the more needy. However, if cycles of displacement overburden such networks,[32] people have to seek alternative residencies.

Taken together, we distinguish a wide range of factors that impact on IDPs' vulnerability and possibilities they have to set up their livelihoods. The unstable institutional context is the most pervasive external factor, whereas networks, age and gender constitute more internal factors. Dependency levels of IDPs vary greatly: Some only manage to access nutrition and housing by combining humanitarian assistance, multiple residencies, new intra-household labour divisions and diversified livelihoods (bridging the rural-urban gap), others have become virtually independent of aid for housing and nutrition but depend on the camps for accessing basic services. Vulnerability remains nevertheless a sensitive issue as a factor that influences the option of getting

[32] The complicated relation between IDPs and their hosts cannot be elaborated here even though it is crucial, cf. DAVIES, A., *IDPs in Host Families and Host Communities: Assistance for hosting arrangements*, Geneva, UNHCR, 2012; JORDAN, Z., *Living Conditions of displaced persons and host communities in urban Goma, DRC*, Oslo, NRC, 2014.

aid, of having access to services, or of buying a piece of land.

### 4.2. Livelihood assets and basic services

Depending on their vulnerability context, people are to a greater or lesser extent able to mobilise assets. Assets are crucial in determining the livelihood opportunities IDPs are able to explore. We here discuss especially the material assets available to people who are connected to the camps, as these are the assets that distinguish them from IDPs and 'regular' citizens staying outside the camps.

Camps are often seen as essential in providing people with a range of basic services in an organised manner.[33] IDP camps in the DRC do not always fulfil such functions completely. Access to food, housing, healthcare, or other services is not guaranteed on a regular basis as in stereotypical refugee camps.[34] IDPs thus cannot depend on assistance in camps at all. The services provided have an incidental character in most of the camps visited in and around Goma. People's basic needs in terms of nutrition, housing health, education, and water are not adequately met. When we visited the camps in early 2014, the World Food Program (WFP), for example, had completely interrupted providing food to camp residents due to a revision of its approach and vulnerability levels. As a result, IDPs had not received any food aid for about three months.

A camp in the surroundings of Goma consists of an unfortified agglomeration of 2 x 2 metre shacks, where up to 5 people squat in appalling conditions, only a few inches away from their neighbours. The dirt floor has been cleared of lave stones that make up a small wall of a few inches on the sides into which branches have been placed. These thin branches are braided into a barrel covered with a plastic sheet – usually provided as humanitarian aid. Pathways between the shacks are curvy and narrow. There are hardly any streets dividing the unstructured squats. The only visible sign of aid – beside the covering sheets – are latrines equipped with walls made out of sheets, tin roofs, and similar sheeted boxes without roofs that serve as lavatories. There are a few water pumps, laundry sites and huts with desks for national and international camp staff. Next to the camp, often at the entrance, there are limited education and health structures.

Most IDPs perceive the camp as a suboptimal option. Our respondents frequently reported feeling insecure in the camps. Physical security (including child protection and prevention of sexual violence) is not guaranteed in

[33] ARAFAT, J., *Minimum Standards and Essential Needs in a Protracted Refugee Situation – A review of the UNHCR programme in Kakuma, Kenya*, Geneva, UNHCR, 2000.

[34] LOESCHER, G., MILNER, J., NEWMAN, E., TROELLER, G. G. (eds.), *Protracted Refugee Situations: Political, Human Rights and Security Implications*, Tokyo, United Nations University Press, 2008.

camps. Camps are places of anonymity, disconnected from family and friends – it is a hideout for all sorts of people, from combatants to ex-child soldiers who fear re-recruitment and victims of abuse who are ashamed to go back to their villages.

Despite camp-related problems there are some benefits for camp residents, especially for those who otherwise do not have a range of other options due to their vulnerability context or due to their limited access to assets. Although food is provided irregularly, there is at least water and healthcare, contact with international aid companies, eventually return kits. Children registered in camps can receive free education (Goma). Camp residents are also able to help people living outside the camps, e.g. declare children theirs, give access to healthcare, share the food if any is provided. In other words, camp residents either sleep outside or cramped together with others, and go three months without food provision, because they have or expect access to water and healthcare.

Free accommodation in the camp is furthermore attractive for IDPs who experienced various displacements, elderly people, students, victims of post-traumatic stress disorder (PTSD) and all others who have difficulty making a living in the new environment and who have run out of resources. The case of Mathias, a displaced elderly man in the Kiwanja camp exemplifies vividly what it means to be trapped in a protracted conflict: twelve years ago he had to flee from his village Binza for the first time due to FDLR attacks. He managed to buy a house in Nyamirima village where he stayed with his family until insecurity forced him to move on. He found a host family. When the CNDP launched its campaign in 2006 he was forced to flee to the Nyakasesa camp with his family. His hosts joined them soon after. The camp was no safe haven and insecurity soon forced them to leave again. He managed to rent a house in Busanza. But when his financial resources were drained and insecurity increased in the area, he finally had to go to the camp in Kiwanja where he lived with his wife until the camp was closed in late 2014. By staying in a camp people avoid running into high debt. Eventually they recover financially by re-establishing a livelihood and leave the camp again. Some manage to buy a piece of land to construct a house.

If the appalling conditions inside the camps are endured, this is very revealing about the state of services outside the camps. Conditions in the camps appear minimal and below international standards to any outside observer. However, even the most minimal services normally provided by states are non-existent in this part of the DRC. Many camp neighbourhoods depend on water provided in the camp. "There is no water in my neighbourhood and I have to wash clothes in the camp," a woman who had already moved out of the camp told us. Schools in the villages of origin have often been burned and remain closed due to a lack of materials and teachers. "I cannot return now

because I have two children in secondary school," a mother explained. Like education, access to healthcare can be difficult to obtain in areas without humanitarian assistance. "My kidneys are causing me pain – at least here I can rest during my convalescence," another person explained. We noticed that IDPs with health problems or disabilities stay close to the camps where international organisations like Doctors Without Borders offer free healthcare.

Besides the infrastructure like education and healthcare, camps attract people because they provide access to resources linked to the IDP status, and they provide contact possibilities with international organizations. Registration in camps means the right to (potentially) receive valuable material or non-material goods. Being registered in a camp is thus strategic. Often the benefits are minimal, like in regard to healthcare or sanitation. Sometimes benefits are even solely hypothetical. But newly arrived and established citizens of Goma have to consider all options. In the case of eventual benefits, access has to be ensured to avoid losing out: "I expect to receive some food which I could partly bring home and partly sell," a priest, father of six adult children, told us.

In conclusion, we observe great variation in levels of incorporation in the place of displacement: some IDPs only spend the night in camps or at their host's place to continue with agricultural activities as before, whereas others resort to completely new livelihoods. Depending on their resources, fields, lots, houses, or rooms are bought, rented, or used in exchange for services by IDPs. It can be argued that the camps provide certain material assets to IDPs that are otherwise difficult to access. For camp residents these benefits can outweigh the perceived insecurity reigning in the camps. Unreliability of the aid provision in the camps, however, forces people to explore other strategies to obtain access to these assets. Humanitarian aid is simply one amongst many. A woman reported that she receives aid from relatives, friends, unspecified other people, and humanitarians. She did not see any reason to refuse any kind of aid: "Si Dieu t'envoie de l'aide tu ne peux pas refuser [If god sends you aid, you cannot refuse]".

### 4.3. Urban and rural livelihood strategies of integration and diversification

IDPs, even those living in camps, have to cope with prejudice and without assistance, which makes it more difficult to access the formal job market. This means that camp residents are under additional pressure to diversify their strategies; they have to offer competitive rates for services and accept low wages for day labour. In the following we explore different livelihood strategies of IDPs. The livelihood strategies observed most often around the camp are charcoal selling, food stalls, agricultural activities, and transportation.

Subsistence agriculture is the principal activity of many IDPs in the

camps. As the situation in the camps hardly allows anyone to find more than a few square metres for growing vegetables, IDPs have to look for alternatives outside. At best they are able to commute to their original land on a daily basis, otherwise they commute for a couple of days to more remote fields. Otherwise they try to rent land outside the camps. To ensure that access to staple food is not dependent on unreliable monetary income it is essential for IDPs to include farming in their livelihood portfolio. Usually at least one of the partners in a couple is involved in this. "My wife goes to cultivate two times per day. In the morning and in the afternoon," a camp resident reported. He transported goods with his *Chukudu* [a makeshift bicycle transporter]. Agricultural products are shared with family members and neighbours in the camp. Farming enables IDPs to cope during periods of non-assistance.

Charcoal selling is an activity in which most IDPs are directly or indirectly involved. Many IDPs combine agriculture with small businesses to maximize profits: "In the [national] park you can get a bag of charcoal for four dollars, in the camp you get up to twelve dollars and in Goma up to 20 or 23 dollars," a man from Nyragongo who owns a charcoal warehouse told us. IDPs dominate charcoal production. The sight of women and men carrying firewood or charcoal is common in and around the camps. The IDP camps are on the outskirts of Goma and the forest is nearby. Yet the risk of being held up and raped is high while fetching the firewood. The forest has served as a hideout for armed groups and the task to get firewood is mostly assigned to women.

Transportation is a favourite activity for male IDPs. "It is my own *Chukudu*, but it is broken. That is why you notice charcoal on the road," a man that had lost some of his merchandise on the way to town, told us. During the conversation it turned out that his wife stays at home in Masisi while he is struggling to make a living in Goma. Transportation services (with or without a *Chukudu*) are an important way to survive in Goma in general. Being from the outskirts has the advantage of being close to charcoal production and having access to IDP sellers. Transportation services also offer boys a possibility to add to the household income – we encountered boys who were not yet teenagers and already were the breadwinners of the family.

In and around the camps new markets have been established, in varying degrees of formality A variety of diverse products and services are offered. Women, both camp residents and non-IDPs, own many of the stalls. They sell raw or processed food, drinks, or clothes. Tailors produce, repair, and sell clothes. Alcohol is also produced and sold by camp residents. A woman from Masisi with five children importing and selling alcoholic drinks in the camp, told us that she already used to manufacture beverages in her village: "A bottle of Primus is 1600 Fc and with 200Fc you can have 500ml of *Mandale* (a home-brown drink)." According to UNHCR and Oxfam, illicit activities – especially brewing and prostitution ($0.20-$0.30/customer) – have also

considerably grown in the camps due to lack of assistance and limited access to income-generating activities. Many IDPs engage in petty trade. We observed female IDPs as integral parts of the trans-border networks that smuggle goods. Other IDPs in Goma are incorporated into the informal economy as *Kilakas* [literally, somebody with a tattered shirt]: Such *Kilakas* work as market "gofers" (for approximately $0.50/day), hired hands digging sand ($1/day), or as agricultural labourers (in exchange for food, or less than $1/day).

IDPs have diversified their livelihood strategies, adapting to their new urban environment. In Goma livelihoods are volatile and jobs in the city are harder to get due to the increased supply of manpower owing to massive displacement. Even people in stable jobs, such as teachers, declare, "You cannot live on the salary," (Rutshuru, March 2014). Often, agricultural activities are necessary to sustain a family in addition to a salaried job, though "stable jobs" are still rare, and the majority of people depend on different revenues and diverse livelihoods. Families now adopt several livelihoods – usually keeping their traditional livelihood when possible – which are carried out by different members of the household. The division and variation of activities are organized within family networks and take place on a rural-urban or urban-semi urban axis. IDPs adapt to the protracted conflict with multiple-residences to have a foot in both the rural and the urban area.

IDPs are able to bridge the urban-rural divide by adapting labour divisions and by innovating livelihood activities in both places. For most, subsistence farming is the basic livelihood strategy. In Eastern DRC labour is generally divided among family members. "Women and men have different tasks – men for example plough, women seed." The growing difficulties encountered in traditional rural activities, combined with the prospects in an expanding urban labour market had already led to pendulum movements and diversification processes in the vicinity of Goma decades ago. "When the season of preparing the field was finished men could go to town to look for jobs and earn money for extras like school," men in Kanyaruchinya, a village on the outskirts, explained. Yet the protracted conflict exacerbated this trend and often changed the traditional work division much more radical than in non-displacement situations.

The likelihood and extent of pendulum movements, which range from daily to seasonal visits to the zones of displacement, is now determined by the following factors: (i) The range of displacement from the place of origin – which varies from a few kilometres, to a day's march, or beyond walking distance; and (ii) the level of insecurity in the original villages, access to the fields, extent of repossession of land by others. There is compelling evidence that the central feature of the conflict in North Kivu is a dispute over land and control of resources.[35] The winning party occupies the land and IDPs cannot

[35] DE KONING, R., *Striking Gold*, Washington, Enough Project, 2013; Global Witness,

reclaim their property because the militias remain in the area or because the aggressor has gained access to official papers in the meantime. A man from Rutshuru specified what it means when other people occupied his land: "I went back last year but my life was threatened."

Having lost their land in the rural areas under these circumstances IDPs have to develop a new strategy to survive in urban contexts. Most IDPs in the Kivus have an agricultural background. Land flight and urbanisation in general and being in camps on the edge of Goma in particular offers the possibility to be close to accessible farmland on the outskirts of town, to engage in small subsistence farming, and to commute more easily to villages of origin. The new form of labour division increasingly challenges traditional structures. Rural life does not break down but rural-urban livelihoods bring along new perspectives. Appreciation of vocational training, education and healthcare in urban zones are an integral, not easily reversible part of the observed accelerated adaptation processes.

The IDPs, in this regard, have been spearheading the extension of the town. After previous closures of the camps in the past, Goma residents claimed the land where the IDPs had cut down the forest. The Northwestern suburbs of Goma like Mugunga used to be part of the Nyragongo National Park prior to the 2002 volcano eruption. These *Quartiers* were built to house residents that presumably lost their homes in the lava. Mugunga neighbourhood extends even further into the former national park. Each wave of displacement washed people into camps established on Goma's outskirts. In many cases IDPs tried to build a shelter with some planks they got from the camp. A WWF employee explained that the signboards demarcating the park were now used as roofs or walls of IDP shacks.

IDPs who buy urban plots, usually buy empty plots on which they construct houses themselves. The price of the plot rises once the house is built, which is an advantage for the owner. In semi-urban areas like Ndosho, IDPs are also hired by 'residents' to claim land, or maintain a claim to land. The presence of an inhabitant justifies a claim to land and deters potential occupiers. Residents and IDPs alike fear their houses being taken: "A man claims that the house belongs to him and I had to leave," Gatoke, an old married man living in a neighbourhood of Mugunga told us. He had been fighting to get his adversary off his land but said that he is tired of repeatedly going to court in Goma. Houses that are abandoned for a long time run the risk of becoming squats. Tenants therefore often appoint a family member – mostly boys – as

*"Faced with a gun, what can you do?": war and the militarisation of mining in eastern Congo*, London, Global Witness, 2009; JACKSON, S., "Fortunes of war: the coltan trade in the Kivus", *HPG Background Paper*, 2009; OLSSON, O., FORS, H. C., "Congo: The prize of predation", *Journal of Peace Research*, vol. 41, no. 3, 2004, pp. 321–336; PRUNIER, G., *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

a guard.

In sum, the process of urbanisation, diversification of livelihoods, and multiple residencies is accelerated and enhanced by various waves of violence and displacement, on the one hand, and the chronically dysfunctional national government on the other. In other words, as resources and services became increasingly volatile, access opportunities had to be diversified and multiplied. While the majority of commuters used to come from the immediate vicinity, villages from the interior also have significant numbers of commuters now. While people tended to commute daily before, long distance commuters stay for a few days up to a few weeks nowadays.[36]

The temporal and spatial household division of labour has been adapted to protracted conflict. Traditional seasonal work division is often abandoned, as subsistence farming no longer suffices on its own. Daily expenses for food, education and health are pressing and often aggravated by debts taken out to cope during moments of crisis. Households combine rural and urban livelihood strategies parallel to and along the lines of traditional work division in a more efficient way than before displacement. The combination of subsistence farming and wage labour that has been refined in the light of protracted displacement is more dynamic and flexible than in cases without such additional pressure.

## 5. CONCLUSION: TO WHAT EXTENT ARE PEOPLE DEPENDENT ON CAMPS/HUMANITARIAN ASSISTANCE?

The role of camps is evident looking at cases where assistance is more regular such as established refugee camps. A returned Tutsi refugee explained how he tightened his belt to sell parts of the food rations given in the Rwandan camp. He formed an association together with others and thereby managed to reconstitute a herd, to return to DRC and to re-establish his livelihood. This example shows that early-stage recovery can be made possible by humanitarian assistance. If individuals have lost everything, or are in debt such starting momentum makes the crucial difference. However, the same is true for generous hosts, family members, networks or other assets available to IDPs – all assistance has an enormous impact and humanitarian aid is but one of many assets IDPs draw on, as we show in this article. This is underlined by the fact that private households host the majority of IDPs and that numerous urban IDPs are not even accounted for.[37]

---

[36] For more on Goma's urbanisation see: BÜSCHER, K., MATHYS, G., "Navigating the Urban 'In-Between Space': Local Livelihood and Identity Strategies in Exploiting the Goma/Gisenyi Border", *in* KORF, B., RAEYMAEKERS, T. (eds.), *Violence on the Margins: States, Conflict, and Borderlands*, New York, Palgrave Macmillan, 2013, p. 119.

[37] BÜSCHER, K., VLASSENROOT, K., "Humanitarian Presence and Urban Development:

In sum, actors fall into dependencies due to various factors such as repeated loss of residences, lack of land, shrinkage of traditional livelihoods, dwindling resources and rising expenses. The level of dependency varies according to the combination of intertwined factors at a given point of time. This temporality is crucial. Households cope by diversifying livelihoods and residences within families and across social networks. Short, medium and long-term perspectives differ significantly. Unsustainable coping mechanisms are common, as are setbacks such as new displacement or loss of workplace or land. A livelihood analysis has to situate any predictions within the dynamics of past and future options. Strategies are conditioned by assets, vulnerabilities, and resources that vary between individuals. According to our analysis in the Kivus, gender, age, and networks play a significant role. Options are furthermore framed by historical, legal, and socio-political factors. All should be integrated into a livelihood analysis of IDPs.

By identifying developments and general patterns we show that IDPs are not helpless victims of their situation, but actively seek new strategies accessible within their particular situation. 'Victimcy' is but one of these strategies. Our empirical data show the importance of looking at the bigger picture in which aid is but one element. Our observation has shown that camps in the Kivus are an important institution to access services. Yet they are more a volatile option rather than a fixed element of livelihoods and people prefer alternative options whenever available. This is exemplified by a remark of a national NGO worker who did not consider the idea to secure the camps with a fence and security forces patrolling to be an option: "How would the camp residents survive? They have to access the fields in order to eat. They have to make a living" (Anonymous, Goma, November 2014). The concept of a camp was apparently not related to a care-free, all-inclusive humanitarian aid microcosm but rather one possible element of the daily struggle to survive in a situation of protracted conflict.

Analysis shows that in Eastern DRC institutions (such as camps), titles (such a land title), or properties (such as a house) are means and not ends in themselves. This means that a hut in a camp, or a signboard "not for sale" on an empty lot are attempts to secure access to an eventual window of opportunity. This access remains negotiable and does not guarantee undeniable rights. Property rights and legal equality are probably never absolute but always socially negotiable. In the DRC they have nevertheless become individually negotiable. In a situation where almost everything turned out to be in flux according to everyday experience, individuals strive for comparative advantages. They have to make sure that it is harder to deny *their* claims than those of the neighbours. IDPs tell their sons to live in a house, landlords let

---

New Opportunities and Contrasts in Goma, DRC", *Disasters*, vol. 34, no. s2, 2010, pp. S256–73; JORDAN, Z., *op. cit*.

IDPs build a house on their lot to make sure that no one else moves in when legal ownership can easily become contested. Analyses accordingly have to acknowledge these dynamics and differentiate access to land or access to justice accordingly.

The underlying problems such as lack of access to infrastructure, land, and a rule of law have not been touched on in our analysis. These factors nevertheless constitute the biggest problems for IDPs. IDPs are currently spearheading development; they establish property and push urbanisation. Displacement exacerbates urbanisation not only in regard to space but also in regard to work – both dimensions are ramified and condensed. Jobs become more precarious, wages are lowered, standards undercut. To make plots affordable for IDPs they are divided into quarters; meals are reduced in quality, quantity and price for the same reason. These phenomena have not yet been given due attention despite the scope of the consequences: The livelihood strategies developed, namely multiple residencies and diversified livelihoods, make the system more resilient to protracted crises. On the other hand, they also strengthen and stabilise this very system and usually do not make individuals less vulnerable or dependent.

Bonn, June 2015

# « L'ARGENT NE TOMBE PAS DU CIEL, SAUF À BUKAVU » PERCEPTIONS DE L'ARGENT DE L'AIDE

*par Maïté le Polain*

**Abstract**

Since the mid-1990s South Kivu, located in the east of the DRC, has been a frequent destination for international humanitarian and development agencies. This long-term presence has shaped local perceptions of, and representations to, the aid sector, its abundant resources and the *muzungu* ("white" person), who personifies the sector. This article focuses on local perceptions of the aid system and its resources among the population living in the city and its surroundings. It draws on 5 months of qualitative fieldwork conducted in 2013 and 2014 on the appropriation process of savings groups, a new development tool promoted by development actors. Our point of departure is the methodological challenges faced during our fieldwork. As a "white" researcher studying a development tool I was often associated with the aid system. Expectations of accessing aid resources through me encouraged our respondents to conceal information. Our findings reveal huge gaps between official discourses constructed to obtain benefits from aid resources, and the hidden truths regarding the appropriation process of savings groups. In the last section, we unveil local perceptions regarding the money originating from the aid delivery system. These perceptions contain the seeds of a popular criticism towards the aid system.

## 1. INTRODUCTION

En octobre 2013, je retournai à Bukavu, à l'Est de la République Démocratique du Congo. Non plus en tant qu'humanitaire mais en tant que doctorante, fraichement inscrite au cursus d'Etudes du Développement à l'Université Catholique de Louvain (UCL) en Belgique. De cette capitale provinciale congolaise perchée sur les rives Sud du Lac Kivu, je connaissais surtout Nguba et la presqu'île de Muhumba, deux quartiers densément peuplés d'« expatriés » où j'avais vécu près d'un an et demi entre 2011 et 2012. À cette époque, j'avais débarqué dans cette ville qui m'était alors inconnue par le biais mon compagnon, envoyé en mission au service d'une ONG humanitaire. Quelques semaines plus tard, profitant de l'importante concentration d'ONGs dans la ville, j'étais à mon tour recrutée comme chargée de suivi et d'évaluation au sein d'une ONG française. Une année s'était écoulée lorsque je revins seule à Bukavu pour y effectuer un premier terrain de recherche. En concertation avec l'ONG universitaire belge Louvain Coopération, partenaire dans cette recherche de doctorat[1], j'ambitionnai d'étudier les processus d'appropriation d'un nouveau dispositif de développement : les mutuelles de solidarité, un modèle original de microfinance, conçu au Sénégal en 1995 et importé au

[1] Cette thèse de doctorat est financée par la Chaire d'Économie Sociale et Solidaire au Sud de l'UCL qui soutient des recherches académiques dont les champs empiriques sont des projets mis en œuvre par l'ONG universitaire belge Louvain Coopération.

Sud-Kivu en 2002[2].

Les mutuelles de solidarité (MUSOs) sont des groupements de finance solidaire dont la mise en place est accompagnée par des acteurs de développement. Les MUSOs s'inscrivent dans le mouvement très en vogue des « groupes d'épargne » ou *savings groups*, modèles conçus par des praticiens du développement, des « développeurs », et dont l'objectif est d'améliorer l'accès à des services d'épargne, de crédit et d'assurance de base pour les plus pauvres, tout en renforçant les dynamiques collectives locales. La promotion et l'appui à la création de groupes d'épargne connait ces dernières années un succès fulgurant, particulièrement en Afrique. Sur ce continent, le nombre de groupes d'épargne impulsés par des organisations de développement est estimé à environ 138 000, regroupant plus de 3 millions de membres[3].

Ces groupes s'inspirent des associations populaires d'épargne et de crédit, que l'on trouve dans la plupart des pays d'Afrique sous diverses appellations locales, et mieux connues en français sous le nom de tontines[4]. S'ils s'en inspirent, les acteurs du développement n'ambitionnent pas moins de les « améliorer »[5] en sélectionnant les pratiques considérées comme les plus solides et les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté. Parmi les modèles les plus connus, citons l'AVEC, (Association villageoise d'épargne et de crédit ou VSLA pour *Village Savings and Loan Association*) développée par l'ONG américaine CARE au Niger en 1991 ; le SILC (*Savings and Internal Lending communities*) développé par l'ONG américaine Catholic Relief Services (CRS); et le SfC (*Savings for change*), développé par l'ONG Oxfam au Mali[6].

---

[2] ROSSIER, F., TAILLEFER, B., *Guide de la Mutuelle de solidarité*, 2005.

[3] Données fournies par une plateforme de coordination des groupes d'épargne : www.savingsgroups.com, consultée le 15 mars 2015.

[4] Plusieurs auteurs distinguent deux modèles-types de tontines parmi l'immense variété des pratiques des groupes d'épargne et de crédits : la tontine rotative (en anglais ROSCA pour *Rotating Savings and Credit Association*) qui est la plus fréquemment observée et la tontine accumulative, plus rare (en anglais ASCA pour *Accumulative Savings and Credit Association*). Dans les deux type de modèles, un groupe de participants épargnent de manière régulière un montant prédéterminé mais dans le modèle rotatif, l'ensemble des contributions sont immédiatement remises à l'un des membres, à tour de rôle, jusqu'à ce que tous les membres du groupe obtiennent leur tour ; alors que les ASCA accumulent les contributions en vue d'octroyer des prêts aux membres. Ce sont les pratiques des tontines accumulatives ou ASCAs qui inspirent les modèles développés par les ONGs. (voir BOUMAN, F. J. A., "Rotating and Accumulating Savings and Credit Associations: A Development Perspective," *World Development*, vol. 23, no. 3, 1995, pp. 371–84. ; RUTHERFORD, S., ARORA, S., *The Poor and Their Money: Microfinance from a Twenty-First Century Consumer's Perspective*, Rugby, Practical Action Publishing, 2009 ; COLLINS, D., *Portfolios of the Poor*, Princeton, Princeton University Press, 2009).

[5] Voir ALLEN, H., "Village Savings and Loans Associations Sustainable and Cost-Effective Rural Finance", *Small Enterprise Development*, Vol. 17, No. 1, 2006, pp. 61–68. ; NELSON, C., "Community-Based Providers", *in* LEDGERWOOD, J., EARNE, J., NELSON, C. (dir), *The New Microfinance Handbook*, The World Bank, 2013, pp.149–70.

[6] Pour plus d'information sur les différents modèles, voir ALLEN, H., PANETTA, D., *Savings*

Au Sud-Kivu, le nombre d'organisations engagées dans la promotion de groupes d'épargne illustre à lui seul l'engouement des agences du développement pour ce nouveau dispositif. En 2014, pas moins de neuf organisations internationales finançaient la formation de groupes d'épargne dans la province[7].

Tous les modèles de groupes d'épargne se fondent sur un ensemble de règles standardisées et censées garantir leur bon fonctionnement. Au-delà de légères variations, ils partagent les traits suivants : un groupe d'épargne réunit une vingtaine de membres qui se choisissent mutuellement et décident ensemble de cotiser un montant prédéterminé, selon une fréquence fixe (le plus souvent hebdomadaire ou mensuelle). Contrairement aux tontines rotatives les plus couramment pratiquées et dans lesquelles les cotisations sont immédiatement remises à l'un des membres à tour de rôle, les groupes d'épargne privilégient la mise en commun des cotisations en vue de constituer un fonds de crédit. Au bout de quelques mois, l'épargne mobilisée permet l'octroi de prêts à court terme aux membres (généralement 1 et 2 mois), et ce moyennant le versement d'un intérêt équivalent généralement entre 5 et 20 % de la somme empruntée. Les cotisations régulières, récupérables lorsque le membre quitte définitivement le groupe, et les intérêts versés augmentent progressivement les possibilités de crédits pour les membres. Outre cette caisse d'épargne et de crédit, les membres contribuent également à une caisse sociale. Alimentée par des cotisations régulières non récupérables, cette caisse permet l'octroi d'une compensation financière aux membres affectés par un évènement heureux ou malheureux, comme une naissance, un mariage, un deuil ou la maladie. Bien qu'impulsés et accompagnés par des acteurs du développement, les groupes d'épargne sont voués à devenir, à terme, totalement autonomes.

À partir d'enquêtes de terrain menées dans et aux abords de la ville de Bukavu entre octobre-décembre 2013 et juillet-octobre 2014, cette contribution s'intéresse aux représentations populaires à l'égard des groupes d'épargne mais également plus largement à l'égard des acteurs de l'aide et des ressources qu'ils drainent. Adoptant une approche socio-anthropologique du développement[8], l'objectif est d'éclairer les (ré)interprétations locales de ce nouveau dispositif de développement. L'article commence par rappeler la particularité du contexte d'enquête, dans une région devenue terre de prédilection des

*Groups: What Are They?*, Washington, DC, The SEEP Network, June 2010. Et aussi la plateforme mais aussi la plateforme http://seeplearning.org.

[7] Entre 2013 et 2014, les organisations internationales suivantes étaient impliquées dans la promotion de modèle de groupes d'épargne au Sud-Kivu : CARE, CARITAS, CRS, IRC, Louvain Coopération, PNUD, SIDI, W4W, ZOA.

[8] Voir BIERSCHENK, T., "Development Projects as Arenas of Negotiation for Strategic Groups. A case study from Bénin", *Sociologia Ruralis*, vol. 28, n° 2-3, 1988, pp. 146-160 ; LONG, N., *Development Sociology: Actors perspectives*, Routledge, 2004 ; OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995.

agences de l'aide. Il détaille ensuite comment en tant que « blanche », je fus initialement perçue par mes interlocuteurs comme un acteur de l'aide et les implications de ces perceptions sur le dispositif de recherche. À partir d'entretiens et d'observations menés auprès de membres de groupes d'épargne et de responsables d'ONGs chargés de la promotion des groupes d'épargne, je relate les écarts parfois considérables entre les perceptions des porteurs de projets et celles de leurs bénéficiaires. Enfin, j'aborde plus globalement les perceptions à l'égard des ressources de l'aide avant de décrypter l'origine et le sens des interprétations populaires. À l'instar de précédents auteurs[9], je tente d'analyser comment ces perceptions et interprétations locales portent les germes d'une critique populaire du système de l'aide, de ses logiques de redistribution et de ses contradictions.

## 2. L'INCONTOURNABLE PRÉSENCE DES ACTEURS DE L'AIDE

### 2.1. Bukavu, pôle d'attractivité de l'aide depuis 20 ans

Ce qui saute aux yeux lorsqu'on débarque à Bukavu, cité grouillante de près d'un million d'habitants, c'est l'importante concentration d'agences et d'ONGs internationales d'aide humanitaire et de développement. Des politiques de visibilité souvent ostentatoires les rendent immanquables – logos abondamment placardés sur de flamboyants véhicules tout terrain ou sur d'immenses bureaux à en faire pâlir d'envie des ministères décrépits. Si la plupart des organisations internationales établissent leurs bureaux de coordination dans la capitale provinciale, leurs activités se déploient à travers la province. L'existence passée ou présente d'un projet et de son généreux bailleur est rappelée au moyen d'imposants panneaux qui foisonnent aux abords des localités. Toutefois, la faiblesse des infrastructures de communication et l'insécurité chronique qui frappe les régions les plus reculées freinent l'accessibilité de nombreux sites. Le nombre de projets dont bénéficie un village semble être inversement proportionnel à la distance qui le sépare de la capitale. La densité de projets, et donc l'accoutumance de la population à l'égard de l'aide, s'amenuise à mesure que l'on s'éloigne de la ville.

L'implantation des ONGs et agences d'aide internationale au Sud-Kivu n'est pas neuve. Elle remonte au milieu des années 1990, lorsque le génocide de 1994 se traduit par l'exil de millions de Rwandais, notamment dans les provinces congolaises voisines du Nord et du Sud-Kivu. L'afflux de ces réfugiés

[9] SCOTT, J. C., *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, Yale University Press, 1990 ; PICCOLI, E., "« *Dicen que los cien soles son del Diablo* » : L'interprétation apocalyptique et mythique du *Programa Juntos* dans les communautés andines de Cajamarca (Pérou) et la critique populaire des programme sociaux", *Social Compass*, vol. 61, n° 3, 2014, pp. 328-347.

marque le début d'une situation socio-politique instable[10]. Au départ, les acteurs internationaux de l'aide débarquent en réponse à l'urgence humanitaire qui sévit dans les camps de réfugiés qui bordent la frontière. Puis en réponse aux nouvelles crises humanitaires dont est victime la population congolaise, frappée par une première guerre (1996-1997) puis une seconde (1998-2003). La province connait ensuite d'épisodiques crises et rébellions, créant des zones mouvantes d'instabilité et d'importants déplacements internes des populations. Début 2015, la situation reste fragile, en témoigne le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de la province, estimé à plus de 600 000, soit environ 10 % de la population[11].

En juillet 2013, l'agence onusienne de coordination des affaires humanitaires (OCHA) pour le Sud-Kivu répertoriait la présence de pas moins de 72 ONGs internationales[12]. À leurs côtés opèrent également d'innombrables agences internationales (PAM, UNICEF, PNUD, OMS, etc.) et l'imposante mission des Nations Unies. Créée en 1999, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour le Congo (MONUC) devait à l'origine garantir l'observation de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka signé le 10 juillet 1999 par les belligérants. Cette mission voit depuis lors son mandat chaque année prolongé. Rebaptisée Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) en juillet 2010,[13] cette mission devient de loin la plus coûteuse et la plus importante des opérations onusienne de maintien de la paix avec un budget légèrement inférieur à 1,4 milliards de dollars américains pour 2014[14]. Elle compte plus de 25 000 personnes issues des quatre coins du monde, déployées principalement à l'Est du pays, dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu[15].

Dans un contexte de fragilité persistante des structures étatiques, le régime de l'aide au Sud-Kivu est un régime décentralisé, voire morcelé. Les multiples organisations internationales et la myriade d'ONGs locales, se sont progressivement imposées comme d'incontournables intermédiaires dans le processus de délivrance de l'aide. Elles se sont si durablement enracinées dans le paysa-

---

[10] VAN REYBROUCK, D., *Congo, Une histoire*, Arles, Actes Sud, 2012 ; BRAECKMAN, C., *L'enjeu Congolais : L'Afrique centrale après Mobutu*, Paris, Fayard, 1999 ; BRAECKMAN, C., *Les nouveaux prédateurs : Politique des puissances en Afrique centrale*, Bruxelles / Paris, Aden, 2009.

[11] OCHA, *Bulletin d'informations humanitaires n°07/15 (23/04/2015)*, Bukavu, avril 2015.

[12] OCHA, *Qui fait quoi où dans la province du Sud-Kivu – L'action humanitaire par territoire*, Bukavu, juillet 2013.

[13] MONUSCO, "Historique" [en ligne], Nations Unies, consulté le 11 mai 2015. Disponible sur : http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml.

[14] Crédits approuvés au titre des opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1er juillet 2014 au 30 juin 2015, publié 21 aout 2014, voir http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/C.5/68/26.

[15] MONUSCO, "Faits et chiffres", http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/monusco/facts.shtml.

ge local que bon nombre de jeunes urbains avouent ne pas se souvenir de leur ville avant leur implantation[16]. Comme le remarquent Büscher et Vlassenroot à propos de Goma, la capitale provinciale voisine du Nord-Kivu, sujette au même phénomène, la présence des organisations de l'aide est devenue une « composante de l'image et de l'identité de la ville »[17].

### 2.2. Opportunités économiques et « rente de l'aide »

Depuis près de vingt ans, la présence des agences et ONGs internationales de l'aide, et particulièrement les devises qu'elles font affluer dans la province, alimentent l'économie locale. Si la part de ce secteur dans l'économie n'est pas mesurable faute de statistiques fiables, elle n'en reste pas moins directement appréciable au regard de la densité des organisations de l'aide précédemment évoquée. La population du Sud-Kivu s'est donc accoutumée à la présence persistante de ces organisations, mais également à leur poids considérable dans le fonctionnement de l'économie locale, que ce soit en termes d'emplois, de débouchés et d'octroi de subsides.

Outre le personnel expatrié, les organisations du secteur de l'aide emploient localement du personnel plus ou moins qualifié (superviseurs, logisticiens, personnel administratif, etc. mais aussi chauffeurs, gardiens, cuisinier, jardinier etc.). Les salaires généralement hautement compétitifs qu'elles offrent attirent des hordes de demandeurs d'emploi, autrement contraints à « l'économie de la débrouille »[18]. Car les rares entreprises privées formelles qui subsistent malgré des conditions économiques délétères emploient bien peu en comparaison aux organisations de l'aide. Et si le secteur public apparait pléthorique, les fonctionnaires restent bien souvent impayés. Au fil des années de crises et d'instabilité, l'État congolais déliquescent s'est vu partiellement évincé de nombreux secteurs anciennement à sa charge (défense, infrastructures, soins de soins de santé, etc.) par des acteurs de l'aide devenus incontournables. Les organisations de l'aide fournissent donc la majeure partie des emplois salariés.

Les ressources drainées, généralement libellées en dollars américains, confèrent aux organisations de l'aide, ainsi qu'à leurs salariés, un important pouvoir d'achat qui stimule la demande locale. Cette demande profite aux propriétaires et commerçants locaux et leur assure une certaine rentabilité. Enfin, le secteur de l'aide a également incité la création foisonnante d'ONGs locales, financées par ou en quête de subsides étrangers. Beaucoup d'« entrepreneurs » créent une ONG locale comme d'autres démarrent un commerce.

[16] Entretien à Bukavu, octobre 2013.
[17] BÜSCHER, K., VLASSENROOT, K., "Humanitarian presence and urban development: new opportunities and contrasts in Goma, DRC", *Disasters*, vol. 34, suppl. 2, 2010, pp. S256-S273.
[18] AYIMPAM, S., *Économie de la débrouille à Kinshasa. Informalité, commerce et réseaux sociaux*, Paris, Karthala, 2014.

Dans l'environnement économique hautement incertain, créer sa propre association locale peut relever d'une stratégie opportune de diversification des sources de revenus[19]. Que ce soit donc en termes d'emplois, de débouchés ou de financements, les ressources drainées par le secteur de l'aide sont sources d'opportunités économiques. Voire de pouvoir, pour ceux qui savent s'y frayer un accès[20].

L'injection massive et continue de ressources s'apparente à une sorte de « rente » ou de « manne » de l'aide. Cette image de la « manne », qui évoque la nourriture providentielle et miraculeuse fournie aux Hébreux dans la Bible, est également utilisée par Olivier de Sardan pour rappeler que l'argent de l'aide est bien souvent vécu comme un cadeau tombé du ciel par les populations des pays récipiendaires[21].

### 2.3. Quand la manne de l'aide engendre l'« attentisme »

Cette manne est responsable de ce que plusieurs interlocuteurs qualifient « esprit d'attentisme » au sein de la population[22]. Introuvable dans le dictionnaire au sens où il est entendu localement, « l'attentisme » est d'usage courant au Sud-Kivu. Ce sont principalement les acteurs humanitaires qui sont accusés d'avoir engendré cet esprit particulier, en raison du flot continu d'assistances gratuites. Selon un acteur de développement congolais « l'esprit attentiste, ça ne manque pas, parce que… D'abord ce n'est pas tellement de leur faute, parfois c'est la faute des humanitaires. Après les guerres, il y a eu beaucoup de dons, beaucoup d'approches, beaucoup de ceci. Donc il y a cet esprit [d'attentisme] »[23]. S'il est en partie excusé, l'attentisme n'en est pas moins tenu responsable d'une forme de perversion des esprits et des comportements et par conséquent présenté comme un mal à combattre. Un autre agent de l'aide au développement congolais renchérit, « avant 1994, dans les zones agricoles, chaque paysan se débrouillait pour avoir la semence, il cultivait, il récoltait, il vendait une partie et il gardait un autre. Mais depuis qu'il y a des humanitaires qui amènent la semence tout le temps, les gens croisent maintenant les bras et

[19] Le foisonnement d'ONGs locales n'est pas un phénomène propre au Sud-Kivu. Büscher et Vlassenroot (2010) notent un phénomène semblable dans la ville voisine de Goma et dans le contexte plus large de la RDC, Trefon (2004) et Giovanni (2004) tirent les mêmes constats.

[20] Voir à ce sujet notamment BIERSCHENK, T., CHAUVEAU, J.-P., OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets,* Paris, Karthala, 2000 ; LAURENT, P.-J., *Une association de développement en pays mossi : le don comme ruse*, Paris, Karthala, 1998.

[21] OLIVIER DE SARDAN, J.-P., "La manne, les normes et les soupçons. Les contradictions de l'aide vue d'en bas", *Revue Tiers Monde*, vol. 3, n° 3, 2014, pp. 197-215.

[22] L'« attentisme » n'est cependant pas un phénomène propre au Sud-Kivu. Il renvoie au phénomène d'« assistancialisme » décrit pas de nombreux auteurs dans des contextes similaires (voir BIERSCHENK, T., CHAUVEAU, J.-P., OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *op. cit.*).

[23] Entretien avec un agent congolais de l'ONG américaine CRS, Bukavu, septembre 2014.

attendent qu'on vienne distribuer »[24]. L'esprit « attentiste » finit par intégrer dans son raisonnement la possible distribution d'aides extérieures.

Contrairement à ce que le terme peut laisser entendre, l'esprit attentiste est loin d'attendre passivement, bras croisés. Au contraire, il redouble d'efforts pour bien se positionner sur la scène du développement. Pour se frayer un accès à la manne humanitaire, il faut savoir faire preuve de talent et se rendre visible aux yeux des acteurs de l'aide. Car ce sont eux qui distribuent les dons, dispensent les formations et octroient les financements. Durant notre enquête, il n'était pas rare d'apprendre qu'une même femme cumule le rôle de « leader communautaire », « relais communautaire » ou encore « accompagnatrice de femmes vulnérables » pour le compte de différentes organisations. Si pour certaines fonctions, elle ne bénéfice que de *per diem* les jours de formation pour couvrir ses frais de déplacements et l'absence de travail ; pour d'autres, elle reçoit en revanche de réelles compensations financières mensuelles[25]. L'attentisme se traduit donc par une stratégie de diversification des casquettes et des engagements, fondée sur le pari qu'à la longue, certains conduiront à de quelconques avantages.

Le développement de l'esprit attentiste semble quasi proportionnel à l'engouement des acteurs de l'aide pour un dispositif de développement particulier. Le succès (supposé ou avéré) d'un dispositif de développement se traduit généralement par un afflux de bailleurs et de ressources destinées à promouvoir la diffusion de ce dispositif particulier. Un dispositif qui suscite par conséquent espoirs d'aides et de dons au sein de la population. À titre d'exemple, de nombreux acteurs de l'aide affectionnent les dispositifs communautaires. Au nom d'un modèle de développement participatif et décentralisé, censé garantir un développement *bottom-up* pérenne, ils privilégient l'appui aux « associations », « coopératives », « mutuelles », ou toute autre forme de groupements de personnes. Comme me le décrit un interlocuteur « on disait aux gens «mettez-vous ensemble, car quand vous êtes ensemble, nous on va vous amener des chèvres, ou la houe ou ceci cela». (…) On n'a pas commencé par montrer que quand vous êtes ensemble, vous êtes forts. (…) Maintenant, ces gens ont compris qu'on nous demande d'être ensemble parce qu'on va recevoir un appui »[26]. L'engouement des acteurs de l'aide pour les approches communautaires a conduit de larges pans de la population à associer l'idée selon laquelle pour recevoir des aides, il faut d'abord appartenir à de multiples groupes.

[24] Entretien avec un agent congolais du PNUD, Bukavu, septembre 2014.
[25] Entretien avec membre MUSO, Miti, septembre 2014.
[26] Entretien avec un agent du PNUD, Bukavu, septembre 2014.

## 3. PERCEPTIONS LOCALES DU CHERCHEUR ET DE LA RECHERCHE

Les premières perceptions locales à l'égard de l'aide me furent paradoxalement révélées à partir du miroir que me renvoyèrent mes interlocuteurs. Les perceptions locales de ma personne et de ma recherche différaient considérablement de celles que j'avais de moi-même et de ma recherche. Comme nous le rappelle Ansoms, le chercheur oublie souvent qu'il est lui-même objet de recherche par d'autres[27].

### 3.1. Chercheur mais avant tout *muzungu* (« blanc »)

En retournant au Sud-Kivu en tant qu'étudiante-chercheuse en octobre 2013, je me sentais libérée de l'encombrante casquette d'« humanitaire » dont je me sentais affublée de 2011 à 2012. Je découvris rapidement que je ne l'étais pas du poids de ma couleur de peau blanche. Comme dans beaucoup de pays d'Afrique, le statut de « blanc » confère une certaine forme d'autorité ou de privilèges qui le place *de facto* dans une position de pouvoir[28]. Le « blanc » est associé à la puissance symbolique, politique et économique de son pays d'origine[29]. Le « blanc », *muzungu* en Swahili, évoque ce monde aussi lointain et inaccessible que rêvé et fantasmé. À Bukavu et ses alentours, celui qui vient d'Europe (ou d'Amérique du Nord) provient d'un pays qui « fabrique » les euros et les dollars, devises emblématiques de richesse et de pouvoir. Dans les esprits, être *muzungu*, c'est donc forcément être en possession d'un « pouvoir d'achat » illimité et débordant.

Au Sud-Kivu, la forte concentration d'organisations d'aide et les millions de dollars qu'elles font affluer chaque année accentue cette perception. Car la majeure partie des organisations internationales sont non seulement financées par des bailleurs de fonds européens et nord-américains, mais le plus souvent aussi pilotées par des « blancs » expatriés originaires de ces mêmes pays, qui se retrouvent aux commandes de projets aux budgets mirobolants au regard des revenus de la population. Dans ce contexte, le *muzungu* à Bukavu court le risque d'être associé à la manne de l'aide, car « quand les blancs arrivent ici, ce sont pour des ONGs »[30]. À la fin d'un entretien, une femme s'enquerra

[27] ANSOMS, A., "Dislodging Power Structures in Rural Rwanda: From 'Disaster Tourist' to 'Transfer Gate'", *in* THOMSON, S., ANSOMS, A., MURISON, J. (dirs.), *Emotional and Ethical Challenges for Field Research in Africa: The Story Behind the Findings*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 42-56.

[28] JOURDAN, L., "From Humanitarian to Anthropologist: Writing at the margins of Ethnographic research in the Democratic Republic of Congo", *in* THOMSON, S., ANSOMS, A., MURISON, J. (dir.), *op. cit.*, pp. 12-26.

[29] SAUSSEY, M., DEGAVRE, F., "La fabrique des chercheur-e-s mise à l'épreuve des normes globales d'éthique", *Journal des anthropologues*, n° 136-137, 2014, p. 137-158.

[30] Entretien avec assistante de recherche, Bukavu, août 2014.

discrètement auprès de mon assistante de recherche qui m'accompagnait sur le terrain de savoir si je provenais réellement de Belgique, « car un blanc qui vient pour ne rien donner, elle n'avait jamais vu cela »[31].

Seul ou au service d'une organisation, le *muzungu* symbolise, dans les représentations locales, la promesse d'un pont, d'un possible lien avec le continent de la puissance ou la manne de l'aide. Si mes interlocuteurs finissaient par accepter qu'en tant que simple doctorante, je n'étais pas directement responsable l'allocation des ressources de l'aide, je disposais à leurs yeux, en vertu de mes origines visiblement européennes, d'un carnet d'adresses riche de contacts stratégiques, capables de leur y faciliter l'accès. Lors d'une nouvelle rencontre sur le terrain, la personne qui m'introduisit osa même avancer que « si je n'étais qu'étudiante aujourd'hui, je deviendrai peut-être un jour Ministre de la Coopération dans mon pays »[32] alimentant le fantasme autour de ma personne. Que ce soit pour mes relations présentes ou à venir, j'étais perçue comme une intermédiaire puissante, une « courtière en développement » malgré moi, en vertu des relations qui m'étaient attribuées[33]. J'étais la détentrice des précieuses clés qui ouvrent l'accès à la manne de l'aide.

### 3.2. S'intéresser à un dispositif de développement, sans y être associée

À mon statut de *muzungu* qui m'associait déjà dans les esprits à une puissante source qui « donne », venait s'ajouter la confusion résultant du choix de mon objet d'étude. Mon intérêt pour les modes d'appropriation des MUSOs, modèle diffusé par des acteurs du développement, contribua à renforcer l'idée selon laquelle la venue d'un *muzungu* présage l'avènement de dons et de financement. Car comme le souligne Olivier de Sardan, dans les régions où la « rente de l'aide » s'est mue en composante structurelle de l'économie locale, « toute enquête est interprétée comme les prémices d'un flux d'aide potentiel »[34].

La plupart des membres des groupes d'épargne ont du mal à croire les « développeurs » qui répètent que leur intervention se limite à « former » de groupes d'épargne et ne prévoit pas d'autres formes de dons ou de financements extérieurs. Car « comment ces organisations peuvent-elles prétendre

[31] Entretien avec membre MUSO, Kadutu, août 2014.
[32] Compte-rendu d'observations, Kalehe, août 2014.
[33] Si les courtiers en développement africains ont fait l'objet de nombreuses études (voir : BIERSCHENK, T., CHAUVEAU, J.-P., OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *op. cit.*), le rôle d'intermédiaires « blancs » qui se retrouvent dans la position de « courtier », malgré eux, demeure à notre connaissance un sujet d'étude sous-étudié.
[34] OLIVIER DE SARDAN, J.-P., "L'enquête socio-anthropologique de terrain : synthèse méthodologique et recommandations à usage des étudiants", Niamey, LASDEL, 2003.

aider, si elles ne 'donnent' rien ? »[35] Dans ce climat de doute, mes recherches étaient accueillies avec suspicion. J'avais beau me présenter comme étudiante ou chercheuse, la plupart de mes interlocuteurs me prêtaient un agenda caché, suspectaient qu'en coulisse, je conduise une phase d'identification du ou des meilleur(s) groupe(s), processus qui conduirait à récompenser les heureux élus de nouvelles assistances.

## 4. CONSÉQUENCES DES PERCEPTIONS SUR LE PROCESSUS DE RECHERCHE

Les perceptions de mes interlocuteurs à l'égard de cette recherche eurent deux types d'effets durant l'enquête de terrain. Le premier m'était plutôt favorable, puisque ma couleur de peau semblait m'ouvrir plus facilement les portes, mais il exposait en même temps les participants à l'exercice de pressions de la part de leur entourage. Le second effet fut plutôt source d'obstacles et de découragements, car les discours qui m'étaient initialement réservés étaient des propos soigneusement polis, et parfois bien éloignés de la réalité.

### 4.1. Exploitation des attentes et mise en danger des interlocuteurs

La facilité avec laquelle j'obtenais des entretiens, l'accueil que l'on me réservait et le temps que l'on me consacrait rendait un fait inévitable : malgré toute l'insistance que je mettais à me présenter comme chercheuse sans l'ombre d'un financement à octroyer, je tirais profit malgré moi des attentes et des espoirs qu'alimentait ma peau blanche auprès des participants à l'enquête. Dans le doute que ma venue ne se limite pas uniquement à la simple recherche que je prétendais mener, consacrer quelques heures par jour à la *muzungu* pouvait s'apparenter à une forme d'investissement dans une ressource relationnelle potentiellement prometteuse.

Au fil de l'enquête, les attentes s'estompaient et la plupart de mes interlocuteurs réguliers se résignèrent à l'idée que mes recherches ne leur procureraient aucun bénéfice. Mais la ténacité des perceptions et des attentes au sein de leur entourage, témoin de ma présence, rendit pour certains la participation à l'enquête délicate. Des proches, convaincus que ma venue s'accompagnait des dons, les accusèrent de « bouffer égoïstement l'argent de la blanche »[36] et voulurent leur en faire payer le prix. Deux cas parvinrent indirectement à ma connaissance après les faits. Dans, le premier, une femme que j'avais interrogée puis accompagnée au centre de santé voisin, où son jeune fils était hospitalisé se fit facturer le prix fort par le médecin lorsque trois jours plus tard son enfant fut rétabli. Car « comment cette mère qui connaissait une *muzungu*

[35] Entretien avec agent congolais d'IRC, Bukavu, Octobre 2013.
[36] Entretien à Bukavu, octobre 2013.

pouvait-elle prétendre manquer d'argent ? » Le même genre de scénario affecta une présidente de MUSO de quartier, que je visitais quotidiennement depuis plusieurs jours. Au marché du coin de la rue, une commerçante lui refusa soudainement un achat à crédit qu'elle avait pourtant l'habitude d'obtenir, et se moqua de celle qui n'avait été capable de tirer profit des visites quotidiennes de la « blanche ».

### 4.2. Discours cachés, mises en scène et opérations de séduction

Mon statut d'Européenne et les opportunités qui y était associée encourageaient mes interlocuteurs, dès les premières rencontres, à maquiller les propos tenus pour les conformer à mes attentes présumées. En ma présence, les difficultés rencontrées dans la gestion de leur groupe d'épargne devenaient inexistantes. Car révéler leurs faiblesses, c'était risquer de balayer l'enthousiasme et les intentions de financement qu'on me prêtait. L'enjeu de ma venue était d'être, enfin, reconnu par un « blanc » capable de leur ouvrir l'accès à la manne de l'aide. Alors que je cherchais délibérément les écarts entre les règles prescrites par l'ONG et celles pratiquées dans les groupes, elles m'étaient de prime abord inaccessibles. Mes interlocuteurs prenaient soin de dissimuler toute adaptation ou transformation apportée craignant que celle-ci soit jugée négativement et hypothèque l'aide attendue. Je m'entendais raconter le fonctionnement du groupe tel qu'il aurait dû être, conformément aux enseignements qui leur avait été dispensés, plutôt que tel qu'ils le pratiquaient réellement, au quotidien.

À deux reprises, je fus au centre de mises en scène extrêmement élaborées. Alors que j'étais encore en début de terrain et à la recherche de MUSOs avec lesquelles enquêter plus longuement, le président d'une jeune ONG locale, rencontré « fortuitement », insista pour que j'aille observer les réunions de deux MUSOs qu'il avait contribué à mettre en place. Le lendemain, je me rendis, accompagnée de mon assistante congolaise, au lieu de rendez-vous fixé dans un quartier reculé de la ville. Une femme qui se présenta comme la présidente vint nous chercher et nous guida vers une petite église en bois dans laquelle se tenait, affirma-t-elle, les réunions hebdomadaires de leur groupe. Elle nous invita à nous installer sur une estrade où trônaient quelques chaises en plastiques. Expliquant que nous souhaitions observer leur réunion, nous prenons place dans l'assemblée, aux côtés des femmes, qui se présentent comme les membres de la MUSO. Au bout d'un certain temps, la présidente assise sur l'estrade se lève et prend la parole. En Swahili, elle entame une sorte de prédication que mon assistante me traduit progressivement. Elle commence par rendre grâce à l'avènement de ce jour tant attendu car « aujourd'hui est assise entre toutes, celle qu'elles attendaient depuis si longtemps. Leurs cœurs sont remplis de tant de joie que leur chaleur pourrait faire fondre la glace ».

Elle poursuit en évoquant les humiliations qu'en tant que femmes pauvres et vulnérables qu'elles subissent quotidiennement. Elle m'invite ensuite à « endosser leurs souffrances et leurs colères afin de retourner dans mon pays et leur chercher des aides »[37]. En dépit de mon attitude incrédule devant cette situation, la présidente reste tenace, elle me tend en guise de preuves des cahiers de gestion MUSO flambants neufs, et même la photo d'un champ d'arachides qu'elles louent et cultivent collectivement grâce aux bénéfices qu'elles tirent ensemble de la MUSO. Le jour suivant, une mise en scène semblable à celle la veille se répète. Une autre femme présidente tente de me convaincre de l'existence de leur MUSO, dont elle peine pourtant à expliquer le fonctionnement. Alors que je m'apprête à partir, elle évoque presque dans un dernier souffle une école de quartier en construction pour laquelle leur groupe manque de fonds, en atteste la photocopie qu'elle me tend, un appel à candidatures pour les postes de professeurs. Ces deux anecdotes révèlent les attentes que ma recherche et ma peau blanche parfois soulevaient malgré moi. Comme si ma venue représentait une opportunité unique, à portée de main, à ne surtout pas manquer. Ne pas laisser échapper la chance qui frôle et chercher à émouvoir jusqu'à l'obtention d'une promesse d'aide.

Avec les quelques MUSOs avec lesquelles j'entrepris finalement de collaborer plus longuement, je parvins à force de patience et de l'aide complice d'assistants de recherche locaux, à sortir de l'ombre les discours cachés qui contrastaient nettement avec l'enthousiasme qui accompagnait les versions officielles que l'on me destinait au départ. Progressivement, parfois en mon absence, se recueillirent « les secrets » des groupes, ceux qu'on ne pouvait résolument dévoiler au visiteur de passage. Querelles, abus de pouvoir, défaut de remboursement, détournement d'argent étaient lentement avouées, à demi-mots, sous couvert d'anonymats. Les histoires de défaut de paiement étaient les plus difficiles à élucider. Il s'agissait d'affaires d'autant plus sensibles que les membres d'un groupe d'épargne sont généralement unis par des liens familiaux, professionnels ou de voisinages préexistants. Evoquer les membres qui s'étaient retrouvés dans l'incapacité de rembourser un crédit que le groupe leur avait octroyé réveillait des difficultés qui avaient déjà durement écorché l'unité du groupe. Les histoires étaient racontées par bribes, avec retenue, chacun craignant d'en avoir dit trop au risque d'être accusé de trahison par les autres membres du groupe.

## 5. ECARTS DE PERCEPTIONS : DEUX ILLUSTRATIONS

Si les difficultés décrites ci-dessus furent par moments sources de frustrations et de découragements, elles me permirent surtout d'appréhender l'étendue du décalage entre le « discours officiel » produit en vue de combler

[37] Compte-rendu d'observations, Kadutu, octobre 2013.

l'« étranger », le visiteur de passage, et les « discours cachés », les « secrets » soigneusement dissimulés pour ne pas risquer de le décevoir.

### 5.1. Préférence simulée pour les modèles « améliorés » des groupes d'épargne

Les concepteurs des groupes d'épargne et les ONGs qui financent leur promotion à travers l'Afrique sont globalement convaincus de la supériorité de leurs modèles en comparaison aux tontines habituellement pratiquées par les populations[38]. Les tontines traditionnelles présenteraient une série de faiblesses qui les rendraient moins aptes à combattre la pauvreté.

Créditant cette vue, certains membres des MUSOs affirmèrent dans un premier temps avoir abandonné leur participation aux tontines rotatives (appelée localement *likirimba* ou « ristourne ») depuis leur adhésion à la MUSO. Mais ce discours de façade comportait des brèches, comme ce fut le cas dans cette MUSO de quartier. Alors que six membres interrogés m'avaient expliqué ne plus être membres de tontines rotatives traditionnelles, une jeune femme plus loquace que les autres me raconta qu'outre la MUSO, elle participait à deux tontines rotatives, « comme d'ailleurs presque toutes les autres membres de leur MUSO ». Selon elle, « les tontines existent depuis toujours dans leur quartier et il n'y a aucune raison qu'elles disparaissent, même avec l'apparition de groupes MUSO »[39]. De nouveaux entretiens révélèrent que ce qui avait incité les premières à dissimuler leur participation à ces tontines locales, c'était la crainte, soit de se montrer fidèle à des pratiques décriées dans les discours des agents des ONGs, soit de révéler leur appartenance à de multiples groupes, deux vérités capables, à leurs yeux, de ternir les chances de financement dont ma venue symbolisait pourtant la promesse.

Au fil de l'enquête, les tontines traditionnelles et les groupes d'épargne impulsés par les ONGs n'apparaissaient plus comme des pratiques rivales, conformément aux thèses des « développeurs », mais comme des pratiques complémentaires. Les discours cachés mirent en lumière les avantages particuliers des tontines rotatives traditionnelles qui les rendaient irremplaçables par les modèles importés promus par les ONGs. Les tontines rotatives étaient plus simples, plus rapides, davantage tournées vers les besoins d'épargne et ne nécessitant aucune comptabilité ou gestion compliquée. De nombreux membres de MUSO reconnurent également être membres de tontines rotati-

[38] Voir ALLEN, H., "Village Savings and Loans Associations Sustainable and Cost-Effective Rural Finance", *Small Enterprise Development*, Vol. 17, No. 1, 2006, pp. 61–68 ; NELSON, C., "Community-Based Providers," in LEDGERWOOD, J., EARNE, J., NELSON, C. (dir), *The New Microfinance Handbook*, The World Bank, 2013, pp. 149–70 ; MERSLAND, R., EGGEN, Ø., "You Cannot Save Alone - Financial and Social Mobilization in Savings and Credit Groups", SSRN, 2007, available: http://ssrn.com/abstract=1032247.

[39] Entretien à Kadutu, juillet 2014.

ves, contrairement à ce que certains avaient initialement laissé entendre. Et la plupart n'avait nullement l'intention d'abandonner un groupe au profit de l'autre, puisque chacun semblait combler des besoins différents.

De manière intéressante, je découvris également l'existence d'un double discours chez les acteurs de développement congolais en charge de la promotion de groupes d'épargne[40]. Au début de l'entretien, ils vantaient les qualités des modèles importés. Les améliorations apportées étaient telles que les tontines rotatives traditionnelles étaient inexorablement « vouées à disparaitre »[41]. Alors que les tontines traditionnelles étaient incapables de sortir les gens de la pauvreté, le potentiel de développement des modèles standardisés était selon eux indéniable. Mais lorsqu'au cours de l'entretien, je partageais mes observations, en particulier l'usage complémentaire des tontines traditionnelles et des MUSOs, constat a priori contraire à leur prédiction, la plupart m'avouèrent, après un silence embarrassé, être membre de tontines rotatives traditionnelles dont ils venaient pourtant d'annoncer la disparition prochaine. Seuls deux agents sur les quinze interrogés s'étaient convertis au modèle qu'ils promouvaient en créant avec quelques amis un groupe d'épargne. Quant aux autres, l'un d'entre eux justifia de manière peu convaincante que la tontine rotative traditionnelle était adaptée aux besoins des plus riches ou des salariés comme lui, mais n'était d'aucun secours pour les plus pauvres à qui il valait mieux recommander l'adhésion à un groupe d'épargne. Un autre m'expliqua plus cyniquement qu'il ne croyait pas un seul instant à son propre discours sur la disparition prochaine des tontines traditionnelles mais qu'il était payé pour faire la promotion d'une méthode développée par les ONGs du Nord, qui sont « toujours convaincues d'apporter les solutions meilleures, sans même chercher à comprendre les logiques des pratiques existantes », avant de conclure amèrement « bon ça c'est le mauvais côté du travail humanitaire »[42].

### 5.2. Fausse conversion au principe d'auto-prise en charge

Les besoins d'épargner, d'accumuler, de s'assurer, d'obtenir des petits crédits, voir le besoin d'appartenir à un groupe sont autant de motifs d'adhésion anticipés par les « développeurs » qui promeuvent les groupes d'épargne. Pourtant outre ces motivations attendues, il en existe une rarement évoquée qui se devine en filigranes dans les entretiens. Elle apparait de plus en plus clairement à mesure que s'effritent les discours de façade ; c'est l'adhésion à une MUSO poussée par le désir de faire partie des heureux bénéficiaires de la manne de l'aide. Corollairement, c'est l'absence de bénéfices attendus qui expliquent un certain nombre d'abandons parmi les membres, voire de la fail-

[40] L'enquête inclut 15 entretiens approfondis avec des responsables d'ONGs internationales et locales chargés de la promotion de modèles de groupes d'épargne.
[41] Entretien avec un agent congolais du PNUD, Bukavu, septembre 2014.
[42] Entretien avec un agent congolais de l'ONG américaine CRS, Bukavu, septembre 2014.

lite de groupes entiers. Beaucoup de membres se sont découragés lorsqu'ils ont été forcés de constater que « ça ne rapportait rien ». Si parmi les déçus qui ont quitté la MUSO le désir d'accéder à des aides était sans doute le principal attrait, l'espoir d'appartenir à un groupe qui sera un jour reconnu par les acteurs de l'aide est loin d'avoir disparu chez ceux qui sont membres depuis quatre ou cinq années.

Pour lutter contre l'esprit d'attentisme qu'ils déplorent et encourager les populations à ne plus compter sur des aides qui finiront un jour ou l'autre par tarir, les acteurs de l'aide insistent sur l'esprit « d'auto-prise en charge » qui différencie les groupes d'épargne d'assistances humanitaires classiques. Ils se félicitent de ne rien donner aux groupes d'épargne hormis la formation qui accompagne la mise en place des groupes. Il leur est donc a priori difficilement concevable qu'une partie de la population puisse être motivée d'adhérer pour des raisons propres à l'attentisme[43]. Pourtant, malgré l'insistance des acteurs de l'aide, l'espoir d'accéder, par le biais de leur appartenance, à un groupe d'épargne à la rente de l'aide persiste parmi la population. Beaucoup de participants doutent que la part des ONG se limite à de simples formations.

En effet, la coexistence sur les mêmes terrains d'approches humanitaires qui « donnent » et d'approches de développement qui privilégient l'auto-prise en charge entretient la confusion dans les esprits. Parfois, la même organisation opère selon deux approches différentes, comme me l'explique un agent congolais : « donc elles [les membres des groupes d'épargne] voient les mêmes agents qui donnent des chèvres à d'autres femmes, les mêmes qui financent les AGR [activités génératrices de revenus] d'autres femmes, les mêmes qui donnent des produits agricoles et les mêmes qui viennent former des AVEC [association villageoise d'épargne et de crédit, modèle de groupe d'épargne] et qui disent qu'il n'y a rien. Les femmes se sont senties quelque part discriminées. (…) Donc, tu sens qu'elles attendent que leur jour arrive »[44].

Après des années d'accoutumance à la distribution d'aides, l'esprit « d'-auto-prise en charge » que les acteurs cherchent à promouvoir en réponse à l'attentisme qu'ils déplorent n'est pas totalement pris au sérieux par les populations bénéficiaires qui s'interrogent sur la destination finale de l'argent de l'aide dans cette nouvelle approche.

## 6. REPRÉSENTATIONS POPULAIRES DE L'ARGENT DE L'AIDE

L'afflux continu des ressources de l'aide depuis presque vingt ans a également façonné des représentations plus profondes à l'égard de l'aide au sein de la population. Cette section est dédiée aux représentations populaires à l'égard de l'argent de l'aide, son origine et son mode de répartition, que notre enquête

[43] Entretien avec une responsable américaine de l'ONG W4W, Bukavu, septembre 2014.
[44] Entretien avec un agent congolais de l'ONG américaine IRC, Bukavu, septembre 2014.

de terrain nous a amené à explorer.

### 6.1. L'origine de la « manne » de l'aide

Autour de cette manne, devenue intarissable aux yeux de la population, les perceptions et tentatives d'explications se sont multipliées. C'est que dans les perceptions locales, l'argent de l'aide provient d'une source différente de l'argent que l'on gagne au terme d'un dur labeur. L'« argent de la sueur », le *makuta ya jasho*[45] s'explique par le fruit d'un travail que l'on peut facilement observer et comprendre. Il impose qu'on l'utilise avec parcimonie et respect, par égard à celui qui l'a produit. Car loin de circuler anonymement, l'« argent de la sueur » porte la marque de son possesseur. Même lorsqu'il est partagé conformément aux normes redistributives fortement ancrées localement, l'argent de la sueur exige au minimum une dette de reconnaissance envers le généreux donateur. La circulation de cet argent s'inscrit dans des relations de dettes personnalisées. En ce sens, l'« argent de la sueur » rappelle la notion d'« argent chaud » utilisé par certains auteurs pour qualifier une source d'argent encastrée dans des relations d'endettement personnalisées[46].

La nature de l'argent de l'aide est tout le contraire. Sa source est inconnue, difficilement observable et donc à la limite suspecte. De nombreuses personnes s'interrogent sur l'identité de « cet homme ou cette femme en Europe qui leur envoie des millions de dollars sans même révéler son identité »[47]. En outre, aux yeux de la population, l'argent de l'aide semble être étrangement octroyé sans exigence de contrepartie, sans contrôle spécifique, puisqu'il est bien souvent dépensé sans attentes de résultats, voire parfois gaspillé. Les mauvaises gestions, les détournements de fonds et les scandales de corruption répétés, connus ou largement suspectés par la population, ne font pas tarir cette source imaginaire qui continue à déverser chaque année l'argent de l'aide.

### *6.2. Makuta ya munyama* : l'argent de l'aide, l'argent du diable ?

Pour évoquer l'argent de l'aide qui suscite envie autant que méfiance, la population recourt tacitement à l'expression *makuta ya munyama*. Traduite littéralement, cette locution signifie « l'argent de la bête », qui fait référence à la bête apocalyptique qui évoque le Diable ou Satan (*shetani*)[48]. À l'origine,

[45] Selon un répondant, cette expression fait référence à une citation biblique « C'est à la sueur de ton visage que tu mangeras du pain » (*Genèse*, 3, 19).

[46] BEDARD, G., "Argent chaud et argent froid. La mobilisation de l'épargne locale par des institutions coopératives et son impact sur le développement local. Synthèse de sept études de cas africains", *Cahiers de l'Université Coopérative Internationale*, n° 7, 1986, cité par SERVET, J.-M., *Banquiers aux pieds nus. La Microfinance*, Paris, Odile Jacob, 2006.

[47] Entretien avec membre MUSO, Kadutu, décembre 2013.

[48] Satan est décrit par Saint Jean comme « une Bête, qui avait dix cornes et sept têtes » dans l'*Apocalypse* (13, 1-9).

cette formule désigne de toute source d'argent « sale » ou « obscur ». L'individu soudainement fortuné est soupçonné d'être en possession du *makuta ya munyama*. Couvert d'une richesse qui ne peut raisonnablement s'expliquer comme le fruit d'un dur labeur, il se retrouve suspecté d'avoir pactisé avec le diable et d'avoir consenti à d'horribles « sacrifices » en contrepartie d'argent facile. Car pour combler de richesses, le diable impose ses conditions. Les plus couramment citées consistent à « vendre » un parent au maître diabolique, avec comme conséquence la maladie ou la mort d'un enfant, de l'épouse ou d'un parent : « ici, la magie noire, on demande des sacrifices, peut-être ton enfant. On demande quelqu'un que tu aimes beaucoup en contrepartie d'argent »[49]. D'autres sacrifices impliquent le renoncement à d'autres normes morales, comme l'interdiction de l'inceste.

Le maître diabolique, outre de pénibles sacrifices, impose également des conditions à l'utilisation de l'argent qu'il dispense. Si la richesse est prétendument intarissable, elle est interdite de partage. Thésaurisation de l'argent ou dépenses extravagantes au mépris des normes redistributives locales, sont autant de signes qui éveillent les soupçons et fomentent les accusations de l'entourage. On reconnait celui qui perçoit le *makuta ya munyama* car celui-là « bouffe » et « gaspille » l'argent qu'il reçoit.

Les accusations de sorcellerie servent depuis longtemps à rendre compte d'évènements vécus comme des injustices[50]. Si à l'origine, elles visent à rendre compte des infortunes, comme des maladies inexpliquées ou des décès inopinés, la sorcellerie tend de plus en plus, dans une société d'inégalités croissantes, à être invoquée pour expliquer les injustices de fortune « matérielle » [51]. Invoquer le recours à des fétiches, des gris-gris, fournit une explication commode à l'enrichissement soudain de certains individus. Une fortune trop ostentatoire, devient l'objet de suspicions. Est accusé de pratiques occultes, d'usages de fétiches ou de gris-gris, l'individu inopinément riche[52].

Les accusations de sorcellerie permettent de réprimer la convoitise, d'étouffer les jalousies, comme l'illustre l'extrait suivant : « il paraitrait qu'elle a sacrifié ses deux sœurs [à propos d'une jeune femme roulant dans une très belle voiture et dont les sœurs seraient mortes inopinément]. Merde, mais quelle imbécilité, je ne peux pas faire ça, mes sœurs pour de l'argent »[53]. Car s'il s'agit d'argent sale, il s'agit avant tout d'argent facile. Les sentiments que

[49] Entretien, Bukavu, août 2014.
[50] GESCHIERE, P., ROITMAN, J., *The Modernity of Witchcraft: Politics and the Occult in Postcolonial Africa*, Charlottesville, University of Virginia Press, 1997.
[51] Voir également à ce sujet le chapitre 5 de l'ouvrage PLATTEAU, J.-P, *Institutions, social norms and economic development*, Amsterdam, Harwood, 2000.
[52] Dans le même registre, les membres du Rotary Club de Bukavu sont suspectés de se livrer à des rituels occultes, d'utiliser de gris-gris, pratiques qui expliqueraient leur fortune particulière (Entretien informant, Bukavu, novembre 2013).
[53] Entretien, Bukavu, août 2014.

suscite cet argent occulte sont teintés d'ambivalence, ils oscillent entre envie et répulsion. Les explications sorcellaires permettent de « consoler » ceux qui se sentent lésés : car comment envier l'individu fortuné, s'il n'est rien de moins qu'un esclave du Malin ?

Le recours à une symbolique occulte et diabolique pour décrire les acteurs de l'aide, leurs pouvoirs et leurs ressources n'est pas insolite. Ces interprétations font écho à celles observées par Piccoli dans les Andes péruviennes, où les transferts monétaires conditionnels octroyés dans le cadre de politiques sociales sont interprétés comme l'œuvre du Diable par les populations bénéficiaires[54]. Au Sud-Kivu, une précédente recherche fait état de rumeurs populaires selon laquelle les luxuriants véhicules tout terrain des ONG transporteraient des *kanyonya*, sorte de vampires nocturnes[55]. Si l'expression *makuta ya munyama* a connu un glissement sémantique pour inclure l'argent de l'aide, ce n'est pas tellement que la population lui soupçonne une origine maléfique, mais plutôt que la circulation et l'utilisation de l'argent de l'aide semblent opérer selon les mêmes principes que ceux qui caractérisent le *makuta ya munyama*.

### 6.3. Critique populaire des modes de circulation de l'argent de l'aide

L'attribution d'une origine « sale » à l'argent de l'aide tient aux jugements, aux appréciations de la population à l'égard de son mode de répartition. La structure de l'aide au Sud-Kivu est, rappelons-le, décentralisée. La distribution des ressources de l'aide s'opère à travers un enchaînement d'intermédiaires: autour de quelques noyaux de bailleurs gravitent une poignée d'ONGs internationales, elles-mêmes convoitées par une myriade d'ONG locales qui se livrent une âpre concurrence pour devenir les partenaires de la mise en œuvre, les « heureux élus »[56]. Donc, si la manne est attribuée à une source inconnue et providentielle, sa répartition est en partie réencastrée dans de relations clientélistes. La manne de l'aide percole donc à travers plusieurs strates avant d'atteindre les destinataires finaux, appelés « bénéficiaires ». À chaque étape supplémentaire, le nombre de compétiteurs augmente et la concurrence s'intensifie.

Or selon Morice, lorsque la rivalité autour de la distribution d'une manne est forte, les germes de la corruption ne sont pas loin[57]. L'auteur avance

[54] PICCOLI, E., 2014, *ibid*.

[55] DIJKZEUL, D., IGUMA WAKENGE, C., "Doing good, but looking bad? Local perceptions of two humanitarian organizations in eastern Democratic Republic of the Congo", *Disasters*, vol. 34, n° 4, 2010, pp. 1139-1170.

[56] Observation, Kalehe, août 2014

[57] MORICE, A., "Corruption, loi et société : quelques propositions", *Revue Tiers Monde*, vol. 36, n° 141, 1995, pp. 41-65 ; à propos du mode particulier de circulation de cette richesse non

l'hypothèse selon laquelle la corruption, lorsqu'elle s'érige en système, tire sa stabilité d'une dialectique entre accumulation d'une part, et redistribution personnalisée et clientéliste d'autre part. En d'autres termes, les intermédiaires-patrons, les « courtiers »[58] qui intercèdent à un niveau supérieur pour obtenir des aides au profit de bénéficiaires-clients, sont tacitement autorisés à ponctionner une partie de la manne en contrepartie d'un devoir de redistribution. Les bénéficiaires autorisent à ce que leur pauvreté, leur vulnérabilité soit en quelque sorte instrumentalisée, voire « mise en scène » par des intermédiaires à condition que ces derniers se plient à un devoir de redistribution. Rappelons que dans le contexte de faillite étatique qui caractérise le Sud-Kivu et d'absence quasi-totale de redistribution publique, la dépendance des « bénéficiaires » à l'égard de l'aide est réelle. L'accès à cette manne s'apparente pour beaucoup à une forme de salut. Et les « intermédiaires » qui s'avèrent capables de négocier des financements deviennent des vrais partenaires, complices des « bénéficiaires ».

Mais lorsque la manne commence à tarir ou que les intermédiaires rompent cet équilibre tacitement admis entre accumulation et redistribution, qu'ils faillissent à leur devoir de redistribution, alors germent les frustrations dans le camp des « clients ». Les « patrons » se retrouvent accusés d'accumulation égoïstes, de « bouffer seuls l'argent des blancs ». C'est à ce moment-là que l'argent de l'aide, de manne providentielle se transforme en « argent sale », en *makuta ya munyama*. Lorsque la manne ne percole plus, ne circule plus, qu'elle est thésaurisée aux échelons supérieurs et que les clients se ressentent exclus du partage des bénéfices, le cadeau providentiel se transforme en « argent du diable ». L'absence ou l'insuffisance de redistribution nourrit des sentiments d'injustices. Et les frustrations alimentent les accusations.

Outre le caractère anonyme et apparemment inépuisable de la rente de l'aide, gaspillages, dépenses mirobolantes voire inutiles et absence de d'exigence contreparties, voire de contrôle, sont autant des signes qui conduisent à apparenter l'argent de l'aide à l'argent du diable[59].

## 7. CONCLUSION

À Bukavu, la persistance depuis près de vingt ans d'une rente de l'aide a profondément façonné le paysage, l'économie de la ville, mais aussi les esprits, et ce particulièrement à Bukavu et aux abords de la ville, où s'est

marchande qu'est la manne, voir aussi GEFFRAY, C., "État, richesse et criminels", *Mondes en Développement*, vol. 28, n° 110, 2000, pp. 15-30.

[58] Au sujet des « courtiers en développement », voir BIERSCHENK, T., CHAUVEAU, J.-P., OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *op. cit*.

[59] Voir également BLUNDO, G., OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials in Africa*, New York, Zed Books, 2006, dans lequel les auteurs établissent des relations entre les perceptions de la corruption et celles de la sorcellerie.

déroulée la majeure partie de cette enquête de terrain. À partir de l'étude des processus d'appropriation des groupes d'épargne, un dispositif de développement en vogue promu par des acteurs de l'aide, les résultats de cette enquête éclairent certaines perceptions locales à l'égard de l'aide, qu'en tant que *muzungu* j'incarnais malgré moi. En ce qui concerne la promotion des groupes d'épargne, nos résultats font état d'écarts importants entre les perceptions des populations et celles des acteurs de l'aide. Dans la mesure où ces perceptions impactent les comportements des bénéficiaires et donc la mise en œuvre de certains projets, nos résultats invitent les acteurs de l'aide à prêter davantage attention aux perceptions locales. Ils invitent également à interpréter avec prudence les résultats d'études quantitatives qui ne tiendraient pas compte de la capacité de la population à anticiper les réponses attendues, capacité aiguisée par les années passées. Au fil des années, la population a développé un réel talent pour se convertir au langage et aux attentes des acteurs de l'aide. Enfin, les perceptions locales de l'aide invitent les acteurs à un nécessaire examen de conscience. Car leurs perceptions posent en filigrane l'ultime question : à qui profite réellement la rente de l'aide. À leurs yeux, experts et consultants expatriés – et même chercheur *muzungu* – se taillent en quelque sorte la part du lion ; staff et ONG locales s'accaparent une part honorable de la rente ; tandis que la population se dispute généralement les miettes.

Louvain-la-Neuve, juin 2015

# LAND-GRABBING, AGRICULTURAL INVESTMENT AND LAND REFORM IN THE DRC

*by Chris Huggins*

**Résumé**

Au cours des dix dernières années, les médias internationaux, et des sources universitaires, ont mis en garde contre un « accaparement des terres » par des acteurs étrangers dans la République démocratique du Congo (RDC). Il est devenu évident que l'accaparement des terres n'a pas été aussi important qu'on ne le pensait initialement, que certaines rapports ont été mal étudiés, que certains investisseurs ont reconsidéré les choses, et que le gouvernement de la RDC a également cherché à restreindre la propriété foncière étrangère. Néanmoins, le 'hype' sur l'accaparement des terres en RDC a galvanisé des groupes de la société civile et alimenté le débat sur le code agricole de 2011 et la réforme de la loi foncière prévue. À la suite de l'accaparement des terres rhétorique, les acteurs congolais locaux ainsi que les organisations internationales ont commencé à aborder ledit accaparement par des acteurs congolais ainsi que la gestion des concessions existantes. En parallèle, le gouvernement a également lancé une stratégie ambitieuse pour contenir les investissements étrangers en un certain nombre d'énormes « parcs de l'agrobusiness ». Afin d'éviter les diverses formes d'injustices et les conflits autour du contrôle de la terre et des autres ressources dans les parcs de l'agro-industrie, la politique de la terre devrait être finalisée avant que la stratégie de parcs agro-industriels ne soit étendue sur le terrain. Il y a un risque que le 'hype' autour d'un accaparement des terres international en RDC soit remplacé par un 'hype' inutile autour des parcs d'agrobusiness, au détriment des préoccupations structurelles.

**Acknowledgements:** this research was support by a post-doctoral fellowship from the Netherlands Academy on Land Governance and Food Security – LANDac.

## 1. INTRODUCTION: LAND GOVERNANCE AND COMMERCIAL INVESTMENT IN AGRICULTURE

The concept of land governance has in recent years displaced the narrower notion of land tenure security. The concept of land tenure security, as interpreted by many actors, has placed undue emphasis on legal frameworks or economic values of land, which reflect the Western experiences of land tenure and are less appropriate to the realities of most of sub-Saharan Africa.[1] Land governance includes legal, institutional, administrative, and discursive aspects, and most 'best practices' around land governance emphasize the importance of inclusive multi-stakeholder approaches. According to members of the Netherlands Academy on Land Governance (LANDac), "land governance is the process by which decisions are made regarding the access to and use

[1] SIMBIZI, M. C. D., BENNETT, R. M., ZEVENBERGEN, J., "Land tenure security: Revisiting and refining the concept for Sub-Saharan Africa's rural poor", *Land Use Policy*, vol. 36, 2014, pp. 231–238.

of land and natural resources, the manner in which those decisions are implemented and the way that conflicting interests are reconciled".[2] The European Union recognises that land governance, 'is intrinsically a political process, requiring inclusive approaches which must be led by national stakeholders'.[3] The explicit recognition of the political dimensions of land is in many ways one of the most important virtues of the land governance paradigm. As will be discussed further below in the case of the Democratic Republic of Congo (DRC), the highly 'personalized' nature of governance in that country has meant that land policy and land law reform are a matter of personalized and institutional politics as much as they are questions of technical capacity and debates over costs and benefits of particular policy options.

Emphasizing how land governance connects to broader efforts at state building, van Leeuwen and van der Haar note that, "land governance ties in with the way the state is ordered, how political authority is negotiated, and with the nature of citizenship and the relations between communities and the state".[4] Good land governance has been defined as clarifying and strengthening relationships between people and land, in ways oriented towards sustainable development and poverty reduction.[5] Effective land governance is decentralized, involving key stakeholders from all levels, from local to national. The Land Governance Assessment Framework (LGAF), which was developed by several major multilateral institutions, includes five "key areas of land governance":

- A legal, institutional, and policy framework that recognizes existing rights, enforces them at low cost, and allows users to exercise them in line with their aspirations and in a way that benefits society as a whole.
- Arrangements for land use planning and taxation that avoid negative externalities and support effective decentralization.
- Clear identification of state land and its management in a way that cost effectively provides public goods; use of expropriation only as a last resort….
- Public provision of land information in a way that is broadly acces-

[2] HILHORST, T., VAN DER WAL, F., *Analysing land governance in the multi annual strategic plans*, Utrecht, LANDac, 2011.

[3] European Commission, *EU support to rural land governance: State of Play 2014*, Brussels, European Commission Directorate, 2014.

[4] VAN LEEUWEN, M., VAN DER HAAR, G., *Land governance as an avenue for local state building in eastern DRC*, Occasional Paper #7, Wageningen, IS Academy on Human Security in Fragile States, 2014.

[5] ENEMARK, S., McLAREN, R., VAN DER MOLEN, P., "Land governance in support of the millennium development goals: a new agenda for land professionals", in *XXIV FIG International congress 2010. Facing the challenges – building the capacity. 11-16 April 2010, Sydney, Australia: technical programme and proceedings*, Copenhagen, International Federation of Surveyors (FIG), 2010.

sible, comprehensive, reliable, current, and cost-effective in the long run.

- Accessible mechanisms to authoritatively resolve disputes and manage conflict, with clearly defined mandates and low cost of operation.[6]

These key areas should facilitate gender equity and sustainable environmental management. There are also strong links, both direct and indirect, between effective land governance and food security.[7] Comprehensive agricultural reform is challenging unless a conducive land governance system has been put into place.

International debates over land governance have been dominated by investments in agricultural lands and agribusinesses in low-income and agrarian countries, which rose sharply over the years 2005-2010. The popular media referred to this phenomenon as the "global land-grab", and many academics and NGOs have conducted research over the past decade on the phenomenon.[8] Many of the land deals were criticised because they were approved without adequate public consultation; without adequate demonstration that, in the case of transfers of public land to foreign-owned companies, the public interest would be served; without sufficient transparency regarding the nature of the negotiations; as well as additional reasons.

Although firms from northern countries are acquiring land, southern Governments and firms are also investing in land and agriculture (e.g. through sovereign wealth funds). Principle southern investors in commercial land acquisition, include governments and firms from Bahrain, China, Egypt, India, Japan, Jordan, Kuwait, Libya, Malaysia, Qatar, Saudi Arabia, South Korea and the United Arab Emirates.

Researchers have highlighted the risks of commercial land acquisition violating the land rights of local inhabitants; depriving them of natural resources essential to their livelihoods; threatening food security (especially when land devoted to food crops is converted to the production of biofuels or other non-food commodities); increasing corruption and malgovernance; and negatively affecting the environment. Some have argued that weak governance (along with perceived availability of cheap land) is a key variable that explains why

[6] DEININGER, K., SELOD, H., BURNS, A., *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*, Washington, D.C., World Bank, 2012, p. 28.

[7] Economic Commission for Africa (ECA), *Land Tenure Systems and their Impacts on Food Security and Sustainable Development in Africa*, Addis Ababa, Economic Commission for Africa (ECA/SDD/05/09), 2004.

[8] See e.g. AREZKI, R., DEININGER, K., SELOD, H., *What drives the global "Land Rush"?,* World Bank Policy Research Working Paper No. 5864, Washington, DC, World Bank, 2011; VON BRAUN, J., MEINZEN-DICK, R., *"Land grabbing" by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities*, IFPRI Policy brief 13, Washington, DC, International Food Policy Research Institute, 2009; BLAS, J., "World Bank warns on 'farmland grab'", *Financial Times*, July 27, 2010.

the majority of large-scale land acquisition is occurring in Africa[9]. Some African governments lack the policy frameworks to respond to demand for land in a coherent and systematic manner, including those of the Central African region.[10] Accordingly, several initiatives were launched to build the capacity of African governments to reform and implement land laws and policies, such as the Framework and Guidelines on Land Policy developed under the leadership of the African Union, the United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), and the African Development Bank. In the DRC, President Kabila declared agriculture and rural development to be top national priorities after his re-election at the end of 2011.[11] He also mentioned the need to resolve land disputes in the country, and hence acknowledged some of the key aspects of the land governance paradigm.

Evidence suggests that large-scale commercial land acquisition has slowed since 2010, due partly to difficulties in financing such schemes, and partly to policy changes in some 'target' countries. However it remains significant, and firms working in low-income areas have started to explore alternative forms of agricultural investment (which might combine, for example, contract farming arrangements with the acquisition of land for a medium-scale 'model farm'). Because global demand for agricultural commodities will continue to rise, agricultural investment will continue to be a key policy and human rights issue. In addition to direct foreign acquisition of land, the global 'land rush' also encouraged speculation by domestic actors: in the DRC, local NGOs have claimed that large areas around Kinshasa have been purchased by local speculators in anticipation of biofuel investments.[12] While the actions of such local actors are rarely featured in international coverage of the DRC's land sector, they are an important dimension of the generally poor state of land governance in the DRC, as will be elucidated below.

---

[9] See e.g. ANSEEUW, W. *et al.*, *Land rights and the rush for land: Findings of the global commercial pressures on land research project*, Rome, International Land Coalition, 2011; COTULA, L., "The international political economy of the global land rush: a critical appraisal of trends, scale, geography and drivers", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3–4, 2012, pp. 649–680. However, though it has become clear that most companies prefer a more transparent regulatory regime, especially since the Voluntary Guidelines for the Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forest (VGGT) and other initiatives have provoked greater attention to corporate social responsibility concerns.

[10] FEINTRENIE *et al.*, *op. cit.*

[11] PEEMANS, J.-P., "Land Grabbing and Development History: the Congolese Experience", in ANSOMS, A., HILHORST, T. (eds.), *Losing Your Land: Dispossession in the Great Lakes*, Martlesham, James Currey, 2014.

[12] Irin, *Analysis: Small steps to land reform in eastern DRC*, 2013, accessed on 12th May 2015 at http://www.irinnews.org/fr/report/97357/analysis-small-steps-to-land-reform-in-eastern-drc.

## 2. AN OVERVIEW OF LAND GOVERNANCE AND AGRICULTURE DEVELOPMENT

The DRC has the second largest area of any country in Africa, but a relatively small population of around 78 million. It is commonly stated that only 10% of available arable land is cultivated.[13] However, even in areas of low population density, customary claims to land exist, and there are many land disputes across the nation. The general lack of infrastructure means that commercial and development activities tend to be concentrated in certain areas close to main roads, leading to competition for land. Moreover, " the utilized communal lands of the villages do not only consist of cultivated land, but also of land left fallow (to avoid erosion), and land from which diverse products – required to support a peasant way of living – are extracted (for example non-timber forest products)."[14] Truly 'vacant' land is therefore rare.

Food insecurity is a grave problem in the DRC. The cost of food is high due partly to high transport costs associated with sparse, poorly maintained transport infrastructure. Congolese food production provides only 75 per cent of national requirements, and food imports cost almost 1 billion dollars a year.[15] Although there are many donor-funded agriculture and rural development projects in the DRC (such projects were, between 2003 and 2009, the fourth most common type of project, after humanitarian, governance, and health), they received only 3.9 percent of total donor funding to the country, which represents a "serious underfunding of the sector".[16] Moreover, the institutional context is problematic and coordination between such projects is generally poor. It is unfortunate that while the government was relatively slow, following the Sun City Peace Accords in 2003, to develop strong policy frameworks for the agricultural sector. For example, the DRC only became active in the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) in 2009, and by the beginning of 2011 had still not finalized the composition of the DRC country team working on CAADP activities.[17] Although it has a goal of investing 10% of the national budget in agriculture by 2020, it has not yet significantly increased this figure from 2% in 2012.[18]

Principle cash crops include coffee, palm oil, rubber, cotton, sugar, tea, and cocoa. Food crops include cassava, plantains, maize, groundnuts, and

---

[13] Food Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network, *Democratic Republic of Congo (DRC) CAADP Multi-Stakeholder Policy Dialogue 11 November 2010*, Pretoria, FANRPAN, 2010.

[14] PEEMANS, J.-P., *op. cit.*

[15] *Ibid*.

[16] RAGASA, C., KINWA-MUZINGA, A., ULIMWENGU, J. M., *Gender Assessment of the Agricultural Sector in the Democratic Republic of the Congo*, Washington, DC, IFPRI, 2012.

[17] FANRPAN, *op. cit*.

[18] Africa Lead Team, *Institutional Architecture Systems Assessment for Food Security Policy Change: Democratic Republic of Congo*, Washington, DC, USAID, 2014.

rice. Commercial agricultural production or processing remains limited, with most producers engaged in subsistence modes of food production. The *Note de Politique Agricole et de Développement Rural* (NPADR) introduced in 2009 has four objectives: to improve market access and facilitate value addition to agricultural production; to increase the productivity of the agricultural sector, to promote accessible and decentralized financial systems that can enable the farming sector to develop; and to build the capacity of public and private institutions in the agricultural sector. However, it was criticised for ignoring the important roles of farmer's organizations in the DRC; and for following a purely market-led model that did not protect Congolese producers from competition from cheap imports.[19] For example, maize imported from Zambia is cheaper than Congolese maize.[20] NGOs and private sector actors report that public officials in the agricultural ministry routinely use their own positions to benefit organizations in which they have a financial interest, and block efforts by those organizations that they see as "competition".[21] More generally, the state's relationship with the private sector is seen as "very poor, even hostile".[22]

The problematic Land Law in the DRC is another obstacle to effective agricultural intensification and development. Colonial land law created a customary system for Congolese, and a statutory system of centralized land registration for Belgian individuals and institutions. The General Property Law of 1973 (amended 1980) attempted to bring all land under state control, disempowering customary authorities.[23] Registration of land is a long and expensive process, so that land rights cannot be affordably secured by the majority of the population. The law stated that a presidential ordinance would be issued in order to clarify the status of customary land. However, no such ordinance was issued, leaving customary land rights holders in a legal position akin to rights of occupation only[24]. To use the language of the LGAF, then, the legal

[19] RAGASA, C., KINWA-MUZINGA, A., ULIMWENGU, J., *op. cit.*, citing KUYENGILA, E., VAN HOOF, F., *Un soutien plus efficace à l'agriculture passe par davantage de complémentarité et de synergie entre les Organisations Paysannes et les autres acteurs. Les possibilités de synergies dans le secteur agricole et sécurité alimentaire en République Démocratique du Congo*, Middelbeers, Advisors for African Farmers Organisations, 2010, www.sosfaim.be/pdf/position_doc/pdf_Rapport_Congo_juni_2010_def.pdf.

[20] MISSER, F., "Parcs de l'espoir ou de la chimère ?", *Défis Sud*, n° 119, 2014, accessed on 11th May 2015 at https://www.sosfaim.org/be/wp-content/uploads/sites/3/2014/09/defis_ sud_ transformation_rdc.pdf.

[21] Africa Lead Team, *op. cit.*

[22] *Ibid*.

[23] Loi n° 73-21 du 20 Juillet 1973 portant Régime général des biens, Régime foncier et immobilier et Régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la Loi 80-008 du 18 Juillet 1980, *Journal officiel de la RDC*, *Numéro spécial 1 Décembre 2004*, Kinshasa, Government Printers, 1973.

[24] MPOYI, A., *Amélioration de la gouvernance du secteur foncier en République Démocratique du Congo*, Washington, DC, World Bank, 2013.

framework does not recognize existing rights. In practice, many customary leaders became middle-men in deals to privatise community properties, aided by their official positions within the DRC administrative system.[25] Despite this widespread alienation of customary land, it is estimated that more than 70 percent of the land – especially in rural and peri-urban areas – is still held under custom.[26] Land tenure is now governed by a variety of authorities and institutions: a situation of legal pluralism[27], in which the state is typically unable to enforce the land taxation regime, for example, and hence is unable to finance the land administration system. The 1973 law also facilitated the dispossession of entire communities for the creation new plantations and ranches. Forced and inequitable displacement and expropriation of individuals, households and communities is common. Absentee landlords sometimes control land not for production but for speculation or as an investment asset. Many Congolese politicians are major land-owners, and other wealthy and influential Congolese actors acquire land – often through dubious means – as a source of income or as a speculative investment.

From the early 1970s through to the end of the Mobutu regime in 1997, the policy of "*Zairianization*" limited foreign investments (with the exception of some agricultural investments in the 1980s), and political and economic elites primarily profited from land acquisitions and transfers.[28]

The weaknesses of the 1973 Land Law vis-à-vis customary law are in contrast to the 2002 Forest Code, which, while failing to adequately protect community rights, does include some safeguards to ensure that customarily-owned forest lands are not arbitrarily alienated.[29] In particular, a forest concession will only be issued by the government on the basis of a signed contract between the community and the investor; by contrast, according to a member of the Commission for the land law reform, in the case of non-fore-

[25] Since the Mobutu period in the DRC, chiefs have played a dual role of customary leader as well as state administrator; there are often tensions between the two roles and the overlap provides many avenues for personal enrichment and power-brokering.

[26] BAYENGEHA, F., "Harnessing Political Will To Induce Land Reform: The Story Of The Democratic Republic Of Congo Land Reform", Paper prepared for presentation at the 2014 World Bank Conference On Land And Poverty, Washington DC, The World Bank, March 24-27, 2014.

[27] CLAESSENS, K, MUGINGA, E., ANSOMS, A., "Competition over Soil and Subsoil: Land Grabbing by Local Elites in South Kivu (DRC)", *in* ANSOMS, A., HILHORST, T. (eds.), *op. cit.*

[28] FEINTRENIE, L., "Agro-industrial plantations in Central Africa, risks and opportunities", *Biodivers Conserv*, vol. 23, 2014, pp. 1577–1589.

[29] However, the Forestry Code does not provide as many social safeguards as would be expected in 'best practice', and indeed, provides fewer protections than forest laws in neighbouring Cameroon, Republic of Congo, and Gabon. FEINTRENIE, L. *et al.*, "Are Agribusiness Companies Responsible For Land Grabbing In Central Africa?", Paper Prepared For Presentation At The 2014 World Bank Conference On Land And Poverty, Washington DC, The World Bank, 2014.

sted land, "a concession contract will automatically be signed by the Minister if, six months after the beginning of talks between the investor and the community, no agreement has been reached".[30]

The 1973 Land law is also blind to the gender dimensions of land governance. Indeed, prior to 2006, when the World Bank-managed Poverty Reduction Strategy Paper was developed, policies in the DRC rarely made mention of gender dimensions. Since then, the DRC has made significant progress in developing various laws, programs, and policies on gender equality, but these are not implemented in 'visible' or 'palpable' ways. It is difficult for women to own land in the DRC, particularly because of customary barriers and uneven power relations mediated by gender roles as well as class, ethnic, and socio-political factors.

In addition to policies and laws on land and agriculture, investments in the farming sector are regulated by the Investment Law, which is intended to support economic liberalisation and attract new investments to the DRC.[31] The Law offers various tax breaks and other incentives to foreign investors, and provides for the creation of a national agency for investment promotion (ANAPI)[32] (which does not handle investors in the mining, oil, financial and commerce sectors, which operate under different laws). In addition, it is thought that some major investment projects are negotiated at high levels of Government (i.e. through the Presidency) and can hence bypass the governance mechanisms in place to regulate foreign investment. Under the Investment Law, investment projects do not have to have an environmental and social impact assessment (ESIA), but they are required to abide by other relevant laws that govern corporate responsibility, and which may therefore involve such impact assessment.[33] The World Bank, in its Land Governance Assessment (LGA), has recommended that the DRC demand that investors provide land-use plans for concessions before the land is transferred, ensure that all details regarding large-scale land deals are made public, and put in place monitoring and evaluation systems to ensure that such investors fulfil their contractual obligations to affected households and communities.[34]

The 2006 Constitution provides the state with 'sovereignty' over natural resources, rather than 'ownership' (as was the case in the previous Constitution). This somewhat ambiguous phrasing has been interpreted by some NGOs to provide local actors, such as communities, with a legal opportunity to manage their natural resources, including land. In addition, Article 34 of the Constitution provides that the state will guarantee the property rights of

[30] BAYENGEHA, *op. cit.*
[31] Loi N° 004/2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements, Kinshasa, 2002.
[32] PUTZEL, L., KABUYAYA, N., *Chinese aid, trade and investment and the forests of the Democratic Republic of Congo*, Working Paper 82, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2011.
[33] *Ibid*.
[34] MPOYI, A., *op. cit.*

those holding land, individually or collectively, in conformity with the law or with custom. However, the implications of these clauses have yet to be worked out through legal or policy-level processes. The Constitution provides the provincial authorities with a mandate to grant and administer land titles. The Ministry of Land Affairs has promoted the creation of sub-offices at the community level (*Brigades Foncières*) to facilitate local communities' access to land administration services, which could enable citizens to register their land rights at low cost, as recommended in the LGAF.[35] However, these are currently under-trained, irregularly paid, and under-resourced.[36] Some observers are concerned that the *Brigades Foncières* will be seen by customary authorities as 'competitors' in the land tenure domain, and will hence be undermined by the actions of customary leaders.[37]

To add to the situation of land tenure insecurity for the majority of the population, there is a general lack of a land policy and/or land use management plans, and poor coordination between various Ministries and government agencies involved in land management in some way. The Ministry of Agriculture, the Ministry of Rural Development, the Ministry of Environment Conservation, Water and Forests, the Ministry of Scientific and Technological Research and the Ministry of Women and the Family all play roles in rural development and agricultural objectives, and should be coordinated in these efforts by the Ministry of Planning. However, the Ministry of Planning lacks the capacity and political will to do so. The LGA report on land governance in the DRC recommended that a multi-sectorial and multi-actor platform be established at national level to harmonize the various interventions of state actors on the land.[38] In addition, the LGA recommended that a national land use plan and a national land policy be developed, that activities related to the most critical issues for reform be piloted prior to full national roll-out, and that similar land governance assessments be conducted in different provinces to report on the highly varied land governance situation around the country.[39] It also includes several recommendations to regulate large-scale land investments.

There is no sufficiently comprehensive procedure for the state to transparently assess requests for large-scale land title and, for example, value the land resources involved, and estimate social and environmental impacts. The responsibility for approving requests currently lies with a small number of people in the Ministry of Lands, which facilitates corruption.[40] The current lack of coordination and information-sharing between Ministries has often led to multiple concessions (for different land uses) being unwittingly awarded by

[35] DEININGER, K., SELOD, H., BURNS, A., *op. cit.*
[36] VAN LEEUWEN, M., VAN DER HAAR, G., *op. cit.*
[37] *Ibid*.
[38] MPOYI, A., *op. cit.*
[39] *Ibid*.
[40] *Ibid*.

the state for access to the same piece of land.[41] Due to such lack of coordination, as well as widespread corruption in the land administration system, land disputes are endemic, and represent more than 80 % of the overall number of cases in courts.[42] Struggles for land – which is linked to the conception of 'local' *(autochtone*) identity central to customary politics - are often at the root of violent conflicts.[43] Donors that do not address land conflicts risk spending resources tackling only the symptoms, rather than the causes, of violence[44] and risk the sustainability of their project impacts, which can be quickly undermined by insecurity. While some disputes can be addressed through mediation and other forms of conflict resolution, it should be recognized that there are structural constraints to the 'extensification' of agriculture by poor smallholders (e.g. through expansion of landholdings and diversification of crops), particularly in high-density areas such as the Kivu Provinces, and financial and logistical obstacles to intensification strategies as well. The agricultural sector, in the context of very poor land governance systems and mass poverty, therefore takes on the characteristics of an agrarian crisis.

## 3. FOREIGN DIRECT INVESTMENT AND LAND ACQUISITION IN THE AGRICULTURAL SECTOR

Due in part to its valuable natural resources (notably minerals, hardwood forests, and water resources) the DRC is one of the top recipients of Foreign Direct Investment (FDI) in Africa. FDI rose from $72 million in 2000 to a record $3.3 billion in 2012, which made DRC the 4th most significant African recipient of FDI in 2012.[45] In 2013 overall FDI was estimated at just over $2 billion.[46] The main sectors for investment include the extractive sector (minerals, coal and petroleum), the service sector, and infrastructure and construction. Agriculture and forestry investments are small in comparison but were, until recently, increasing: such investments grew from $29 million in 2006 to $323 in 2010.[47] The main investing countries in the DRC (across all sectors of the economy, not only agriculture) are the United States, Germany, Belgium,

---

[41] *Ibid*.
[42] BAYENGEHA, *op. cit.*
[43] HUGGINS, C., *Land, power and identity. Roots of violent conflict in Eastern DRC*, London, International Alert, 2010.
[44] Channel Research, *Joint evaluation of conflict prevention and peace building in DRC– Annexes - Volume 2*, Brussels, Channel Research, 2011.
[45] KIMENYI, M. S., *Overview of Africa's Development and Opportunities for Foreign Direct Investment*, Powerpoint presentation,Washington DC, Brookings Institution, s.d.; MARTIN-PRÉVEL, A., *World Bank's Bad Business in Democratic Republic of Congo (DRC)*, Oakland, CA, Oakland Institute, 2014.
[46] United States Government, *2014 Investment Climate Statement – Democratic Republic of the Congo*, Washington, DC, Bureau of Economic and Business Affairs, 2014.
[47] MARTIN-PRÉVEL, A., *op. cit.*

France and South Africa.[48] As has been well-documented, reports of massive-scale land deals (by Chinese firms in particular) have been found to have been exaggerated, while in some cases negotiations for leases of large landholdings did not come to fruition. Nevertheless, the 'land-grab' phenomenon has had an impact on the DRC, particularly in terms of the legal framework. Some 'land-grab' cases are described in more detail below.

Sources in 2010 claimed that foreign firms were negotiating to acquire a total of 11 million ha, or 48% of the total agricultural land in the country. It was rumoured that white South African farmers, relocating from their country due to the land reform there, would occupy up to 8 million hectares.[49] However, there are currently 872,000 ha of land confirmed to be under the control of foreign actors, under seven land deals, according to the Land Matrix.[50] Investors in these seven deals asked for twice that amount in total. Other sources suggest that somewhat less than 300,000 ha are actually under production (in terms of agricultural crops as well as tree crops and biofuels), with an additional million hectares negotiated over but never acquired; and that in the Central African region, some 1.5 million hectares are under production, with an additional 1.8 million requested during negotiations but not, in the end, acquired.[51] Many large-scale investment projects, particularly forestry and biofuels projects, are located on existing plantations (often owned by the Congolese government). There are some 15 industrial forestry and oil palm plantations currently operating in the DRC. At least one has been established since 2000.[52] Most, if not all such plantations are established on pre-existing (abandoned) plantations, which are fairly numerous, and are between 100 and 15,000 ha in size.[53]

Some sector investors are well-known because of the problematic nature of their activities. For example, SIFORCO, a logging company previously owned by the German Danzer Group and sold several years ago to American-owned Groupe Blattner Elwyn (GBE) has been criticized by Greenpeace and others for involvement in violence against local people, and failing to fulfill its commitments to local communities. There are also reports that officials have in some cases granted land concessions for biofuel-related projects such as palm oil and jatropha without requiring the necessary Environmental and

[48] MAHEMBE, E., ODHIAMBO, N. M., "A critical review of FDI inflows and economic growth in low-income SADC countries: prospects and challenges", *Problems and Perspectives in Management*, Volume 12, Issue 1, 2014.

[49] PEEMANS, J.-P., *op. cit.*, citing Global Land Project, *Land Grab in Africa*, GLP Report no. 1, GLP International Project Office, University of Copenhagen, Department of Geography and Geology, 2010.

[50] Figures from the land matrix, accessed at www.landmatrix.org/ on March 1st 2015.

[51] FEINTRENIE, *op. cit.* The definition of 'Central Africa', in this case, includes Gabon, Republic of Congo, DRC, and Cameroon.

[52] FEINTRENIE *et al.*, *op. cit.*

[53] *Ibid*.

Social Impact Assessments (ESIAs).

A list of agro-forestry investors would include *Nocafex*, a Belgian company, which has planted oil palm on several hundred hectares, of a total 60,000 acquired in Lisala.[54] While the Land Matrix reports that *Brabanta*, owned by SOCFIN of Luxembourg, concluded a contract for more than 28,000 ha in 2007, the company states that it is producing on just over 6,000 ha.[55] *Congo Oil and Derivatives*, which is registered as a Congolese company but is reportedly owned by Lebanese interests, acquired 10,000 ha of land for palm oil production in a forested reserve in 2009; but has yet to fully develop the site.[56] *Compagnie Sucrière*, in which the Congolese State is a 40% shareholder, cultivates sugar on almost 10,000 hectares.[57]

Some other major companies have divested from landholdings. For example, Lever Brothers, formerly the largest producer of palm oil in the country, sold their concessions in Bas-more than ten years ago, and are now reportedly considering entering into contract farming arrangements with smallholders.[58]

While logging and agro-forestry have a long history of foreign ownership, there are relatively few foreign investors in Congolese agriculture. Poor infrastructure and a complex political environment act as disincentives.[59] The Government has been criticised by donors and private sector actors for neglecting to maintain and expand infrastructure, instead "shifting that burden onto the international firms it assumes are lining up to invest".[60] Between 2003 and 2010, the national agency for investment promotion (ANAPI) recorded 10 planned agricultural investments (though it is possible that some investments were facilitated outside of the ANAPI institutional framework).[61] Between 2003 and 2010, only 4% of projects registered by ANAPI were in the forestry/agriculture sector. [62] Almost half of these involved European investors, and a similar amount half were Asian, with one project planned by

---

[54] Greenpeace, *Palm Oil's New Frontier*, Amsterdam, Greenpeace, 2012; World Rainforest Movement, *Oil Palm in Africa*, 13th September, 2013, website accessed on 12th May, 2015 at http://www.wrm.org.uy/_swf/paises/Africa/africapalmoil.swf.

[55] SOCFIN website accessed on 12th May, 2015 at http://www.socfin.com/Public/ProductMenu.php?ID=1211.

[56] GONZALEZ, G., *As DRC Emerges from Civil War, Government Seeks $50 Million per Year to Protect Forests from Surging Development*, Forest Carbon Portal, 2014, accessed on 10th May, 2015 at http://www.forestcarbonportal.com/news/as-drc-emerges-from-civil-war-government-seeks-50-million-per-year-to-protect-forests-from-surging-development.

[57] Finasucre website, accessed on 12th May, 2015: http://www.finasucre.com/en/sugar-company/.

[58] PUTZEL, KABUYAYA, *op. cit.*

[59] ASANZI, P., "Understanding the Challenges Of Chinese Agricultural Investments in Africa: An Institutional Analysis", *Journal of Agricultural Science and Research*, Vol. 2, No. 5, September 2014, pp. 76-87.

[60] Africa Lead Team, *op. cit.*

[61] PUTZEL, KABUYAYA, *op. cit.*

[62] Service industry projects are the great majority (74%), followed by industrial (16%), infrastructure (6%) (PUTZEL, KABUYAYA, *op. cit.*).

a South African firm.[63] The average planned amount of financial investment was almost $22.5 million, though this varied greatly between $1.67 million and more than $98 million.[64]

Rumours of Chinese land acquisitions were among the most striking, in part because of the scale of what was reported. However, the reality is somewhat different. Asanzi identified three Chinese firms recently involved in agricultural land acquisition: ZTE Agribusiness Congo, China Overseas Engineering Group Company (COVEC), and Hubei Dadi International Corporation.[65] Agricultural investment by Chinese firm ZTE worth $4.4 million was registered through ANAPI in 2009. ZTE conducted air surveys over Equateur province to identify land.[66] They chose Batéké Plateau farm, a 256 ha landholding on which maize and soy is produced using Chinese technology and Congolese labour. The land was acquired through a 20-year contract between the company and the customary chief.[67] Reportedly, ZTE planned to expand the farm but had difficulty in acquiring more land from the DRC government.[68] In addition, ZTE acquired 600 ha of land through the Ministry of Agriculture to produce rice, corn and soy at N'sele, a farm previously owned by President Mobutu.

Asanzi argues that a capacity to acquire land requires not just money but also "a good knowledge of local conditions and languages".[69] This is illustrated by the problems experienced by COVEC, which sought to establish a 100,000 ha farm.[70] Unlike ZTE, which held meetings with local customary leaders, COVEC relied exclusively on the Ministry of Agriculture to identify land. After waiting for almost one year without getting feedback from the Ministry, COVEC abandoned its efforts.[71] Again according to Asanzi, Hubei Dadi International Corporation's investments have been undermined by land conflicts.[72] Its attempts to establish a 300 hectare farm at Mikonga, on the periphery of Kinshasa, were undone by disputes with local chiefs and farmers who occupied the site. A separate small farm of 12 hectares on the outskirts of Kinshasa was contested by the sons of the customary chief, leading the firm to abandon that project as well. Hubei Dadi has completely changed its mode of operation as a result, shifting to agro-processing.[73] These various obstacles to investment by firms from China (a key ally of the DRC hugely active in the

[63] Data from ANAPI cited in PUTZEL, KABUYAYA, *op. cit.*
[64] Calculations based on PUTZEL, KABUYAYA, *op. cit.*
[65] ASANZI, *op. cit.*
[66] *Ibid*.
[67] PUTZEL, KABUYAYA, *op. cit.*
[68] *Ibid*.
[69] ASANZI, *op. cit*., p. 82
[70] ASANZI, *op. cit.*
[71] *Ibid*.
[72] *Ibid*.
[73] *Ibid*.

infrastructure sector, especially) suggests that land governance in the DRC cannot be understood as primarily a matter of coherent and strategic policy-making from the central government. Rather, it is the often messy outcome of multiple processes negotiated by

The apparent constraints experienced by Chinese and some other foreign investors in the DRC are echoed in the experiences of South African farmers operating in neighbouring Republic of Congo (ROC). Foreign farmers often encounter unexpected obstacles, such as the impacts of crop diseases or pests that they are unfamiliar with, as well as socio-political constraints due to their weak integration into local networks. Of 28 South African farms which commenced operations in the valley of Niari in 2011, only 9 are reportedly still functional.[74]

It can therefore be seen that, while the extent of commercial land acquisition by foreign firms turned out to be less than was originally reported, there was indeed growing interest in investment in land for agriculture and agro-forestry in the years 2003-2011. Surprisingly perhaps, this was not necessarily facilitated by the government of the DRC, and neither negotiations with government, nor efforts of foreign firms to come to agreement with customary leaders over land were straightforward. The widespread debate over the 'land grab' in the DRC led to particular policy responses from the highest levels of government, as described below.

## 4. GOVERNMENT RESPONSES TO THE 'LAND-GRAB' AND AGRARIAN CRISIS

Calls for reform of the 1973 land law became more urgent in the context of the 'land rush' from the mid 2000's onwards. However, the first major modification to land tenure arrangements in response to the 'land grab' is found in the agricultural law.[75] The first drafts of the Agricultural law, developed almost ten years ago, focused on large-scale exploitation of land through private property relations, mechanization and the massive use of industrial inputs.[76] However, this was opposed by a coalition of large-scale landowners (which includes practically the majority of the Congolese economic and political elite) and farmers' groups.[77] Both the landowners and the farmers' organizations wanted to avoid large-scale land acquisition by foreign interests. The law was therefore reformulated over time, as a result of sustained lobbying over a period of three years by local farmer's organizations, as well as one year of in-

[74] MISSER, F., *op. cit.*
[75] Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, *Journal officiel de la RDC, Numéro spécial 1e 27 Décembre 2011*, Kinshasa, Government Printers, 2011.
[76] PEEMANS, J.-P., *op. cit.*
[77] *Ibid*.

tensive consultation between NGOs, the private sector, and civil servants. The role of farmer's organizations, represented especially through a Confédération Nationale des Producteurs Agricoles (CONAPAC) that was established in 2011, was important. One indicator of the significance of their role was the appointment in 2012 of the former head of Syndicat de Défense des Intérêts Paysans (SYDIP) to the position of Minister for Agriculture.[78] The policy development process is generally seen as a positive example of policy-making in a country with a "culture of limited inclusivity" in policymaking.[79] It is therefore seen as something of a pivotal moment in the history of policy-making on land and agriculture in the DRC.[80]

The Code supports decentralization, improved access to new technologies, quality inputs, seeds and price and market information, and promotion of youth training, increased agricultural research investment in the supply of seeds to marketing and processing facilities. There is somewhat less emphasis on technologies of intensification, and more on the institutional frameworks in the agricultural sector. It mentions promising multi-stakeholder institutions for land management and agricultural development, including the *Conseil Agricole Rural de Gestion* (CARG) at Provincial, Territory, and sector-chefferie levels (which have been progressively established since 2008), and the *Conseil consultatif local en charge des terres agricoles* (at the level of collectivité) and the *cadre de concertation des Conseils consultatifs* (at the level of the territory).

Further, the demands of land for agriculture and agri-processing) will be managed by Provincial Governors (Articles 13a and 16), who will establish agricultural cadastres to register such concessions and ensure that such concessions are put to productive use. All of these institutions could potentially influence decision-making around large-scale land acquisition. However, in practice, such cadastres, and many of the local multi-stakeholder institutions, have yet to be created, and national authorities are reluctant to transfer responsibilities or funding to the Provinces.

Senior Congolese civil servants argue that the proliferation of 'cadastres' (which also include 'forestry cadastres', and 'mining cadastres' for example) will bring about more confusion that clarity regarding the overlay of land rights and rights to use natural resources.[81]

The code 'recognises' customary land rights but doesn't allow for registration of them, nor provide any further definition of, or protections for, cus-

[78] JALASJOKI, L., *DRC: FOs Open up dialogue with the Federal Government*, Rome, IFAD/SFOAP, 2012.

[79] Interview with expatriate expert on agriculture in the DRC, Kinshasa, October 2011. Quotation from Africa Lead Team, *op. cit.*

[80] PEEMANS, J.-P., *op. cit.*

[81] Interview with senior DRC government official in the lands sector, Nairobi, Kenya, April 2015.

tomary rights. It is therefore unclear how this 'recognition' of rights could result in greater land tenure security for customary rights holders. The policy is seen by some as oriented more towards large-scale than small-scale land ownership.[82]

The most direct response to the 'land grab' narrative is found in Article 16 of the Agricultural Law, which states that only «a person of Congolese nationality or a Congolese legal entity whose shares, if applicable, are majority-owned by the Congolese state or by nationals» may own land.[83] Under Article 82, foreign companies were given just a year to put themselves into conformity with the law. These Articles were not included in the draft that was presented to the President's Office, and is therefore seen as a reflection of the will of the Executive, in direct contradiction to the general direction of the consultation process.[84] Since the passage of the law, at least three potential investors have reportedly abandoned investment plans (*ibid*.).

While the President has stated that Article 16 is intended to keep Congolese land under the control of Congolese individuals and organizations, it should not be assumed that it is intended to defend the customary rights of local people. Rather, as has been seen in other countries, it may be instrumentalized to facilitate rent-seeking behaviours by local actors, who can act as 'gate keepers' for international investment.[85]

Shortly following the promulgation of the Agricultural law, the first tangible and concerted national-level efforts to reform the land law were made. In September 2012, the national *Atelier sur la réforme foncière*, held in Kinshasa, developed a roadmap for the reform. In May 2013, an official mission statement for the Ministry of Lands was approved by the Prime Minister, which put the Ministry in alignment with the priorities of the roadmap for the land reform, namely:

- Reform the land sector in order to improve land governance
- Address land conflicts
- Address the issue "anarchic" occupation of land. [86]

The goal of the reform effort is to promulgate, by 2016, a National Land Policy, a Land Law and the various regulations necessary to implement the new law.

The land reform effort has six pillars: clarification and identification of local land rights, and local land rights security, institutional support and capacity building, governance, information and land administration, management

[82] VAN LEEUWEN, M., VAN DER HAAR, G., *op. cit.*
[83] HOGG, J., *Congo farm law seen hurting foreign investment*, Reuters, March 5, 2012.
[84] Africa Lead Team, *op. cit.*
[85] Interview with Congolese land expert, Bukavu, October 2011, and "Kabila targets the land", *Africa Confidential*, Vol. 53, No. 5, 2nd March, 2012.
[86] Government of the DRC, *Réforme Foncière*, Kinshasa, Ministère des Affaires Foncières/ UN-Habitat, 2013.

of land conflicts, cross-sectoral issues and emerging questions, and land policy and law.[87] The implementation of related activities between the years 2013 and 2016 was budgeted at $37 million, but little has been achieved in practice. A National Land Reform Commission (known by its French acronym, CONAREF) was established in July 2013; and it was planned that Provincial-level consultations also be held. In addition to government actors, it includes representation from customary chiefs, university personnel, UN-Habitat, and representatives of a consortium of WFP, IFAD and FAO. Donors have supported civil society organizations to develop a concerted approach to advocacy for the land reform; however, Congolese civil society groups have objected to the fact that only one civil society representative is on the 19-person commission. Legal reform is likely to take several years to come to fruition, with analysts stating that CONAREF has not achieved anything substantive to date.[88] Senior Congolese civil servants involved in the reform stated that it is currently 'blocked' due to lack of political ownership, and in particular a disconnect between the political levels of decision-making, and the technical levels.[89] While some sources blame the failure of the process on a lack of funds,[90] insiders report that there was an investment of at least a million dollars in the reform process (in the form of transport costs, leasing of buildings, etc).[91] Personnel providing external technical support for the reform were characterized by Congolese public servants as lacking in the necessary political connections and 'savoir-faire' to have an impact.[92] A new Minister for lands was appointed in December 2014, and he pledged his support for CONAREF in early 2015, but it remains to be seen whether he will have a major impact.

Aside from a general problem of lack of high-level support for the reform, discussions around Article 16 of the *Code Agricole*, regulating foreign land leasing, were particularly problematic: DRC officials are facing pressure to relax the law, especially from governments of major investor companies such as the Belgium[93] and the Federation of Congolese Enterprises, which includes many foreign investors, and which engineered a high-profile campaign

[87] Loi No. 004/2002…, *op. cit*.

[88] KOHLHAGEN, D., "Responses To Land And Displacement Related Conflicts In The African Great Lakes Region", Paper prepared for presentation at the 2015 World Bank Conference On Land And Poverty, The World Bank - Washington DC, March 23-27, 2015; La voix du paysan congolais, *RDCongo – Une réforme foncière en panne ?*, 2013, accessed on 10th May, 2015 at https://lavoixdupaysancongolais.wordpress.com/2013/11/26/ rdcongo-conaref-reforme-fonciere/.

[89] Interview with senior DRC government official in the lands sector, Nairobi, Kenya, April 2015.

[90] KOHLHAGEN, D., *op. cit.*

[91] *Ibid*.

[92] Interview with senior DRC government official in the lands sector, Nairobi, Kenya, April 2015.

[93] *Ibid*.

against Article 16.[94] However, the text of Article 16 came directly from the President's Office and is hence politically sensitive.[95] President Kabila made clear his own interest in the matter in a public letter released in 2011, which states, "I ask that the imperative is made clear, that nationals control the shareholdings of Congolese-registered businesses eligible to be attributed land in Democratic Republic of Congo".[96] The law has reportedly made potential investors nervous about the risks of investing in the DRC[97] and few new investments have been seen since late 2011.[98] There is other evidence that the government resisted large-scale acquisition: China's ZTE was reported some years ago to be attempting to lease 3 million hectares of land in Equateur province, but the government of DRC was reportedly unwilling to permit such a large deal to take place.[99] In 2009, a senior ZTE staffer stated that the company intended to lease up to a million hectares.[100] But it won rights in 2008 to grow oil palm only 100,000 hectares.[101] More broadly, there is a perception that the DRC government has "anti-entrepreneurial economic policies", which reflect an intention to avoid competition in economic sectors dominated by political leaders.[102]

## 5. STATE RESPONSES TO THE 'LAND-GRAB': THE NATIONAL AGRICULTURAL INVESTMENT PLAN AND AGRI-BUSINESS PARKS

The National Agricultural Investment Plan (known by its French acronym, NPIA) is an attempt to encourage FDI in agriculture, while allowing the state to closely control foreign access to land. It is highly ambitious, and its success will depend on the government's ability to attract private investors. There is widespread cynicism about the NPIA, which was written by experts from multilateral organizations rather than Congolese civil servants, and is seen primarily as a means to attract investors rather than as a strategy deeply rooted in the decision-making processes of the state.[103] It is therefore, in many

[94] PEEMANS, J.-P., *op. cit.*
[95] Africa Lead Team, *Institutional Architecture Systems Assessment For Food Security Policy Change: Democratic Republic Of Congo*, Washington DC, United States Agency for International Development, 2014.
[96] HOGG, J., "Land-grab fears take hold in Congo", Reuters, August 08, 2012.
[97] *Ibid*.
[98] MISSER, F., *op. cit.*
[99] *Ibid*.
[100] BRAUTIGAM, D. A., "China and the African 'land grab': The DRC Oil Palm Deal", blog post: http://www.chinaafricarealstory.com/2010/03/china-and-african-land-grab-drc-oil.html.
[101] The three-year deal was not renewed in 2011 as the project had not been implemented (HOGG, "Land-grab fears…"). This was reportedly because ZTE had calculated that such a project would not be profitable because of the high costs of transport (ASANZI, *op. cit.*).
[102] Africa Lead Team, *op. cit.*
[103] *Ibid*.

senses, a retrograde step from the more consultative approach taken in the development of the Code Agricole. The main focus of the NPIA is the concept of 'agribusiness parks', large areas zoned for agricultural production (including through outgrower arrangements) and processing, and designated as special economic zones to provide tax breaks and other benefits. These areas, originally conceived of as 'growth poles', have received $100 million in loans from the World Bank.[104] The NPIA plans to provide companies with leases in 21 agribusiness parks, totalling up to 640,000 square kilometers (247,100 square miles), or more than one-quarter of the total land area of the country; though only one had been opened by mid-2015.[105] Since the NPIA was published, the targeted number of Parks has increased to 26, in part due to the enthusiastic support of the World Bank.[106] The 80,000-hectare site at Bukanga-Lonzo near the capital, Kinshasa has seen some investment from South African firms including Africom Commodities Pty. Ltd, which has planted maize, the fertiliser company Triomf, and Suidwes, which specialises in farming equipment and finance.[107]Africom is contracted by the Government of the DRC, and hence is not bearing the financial risks of the project itself.[108] The government has spent $83 million on developing the initial phase of the Park, including installing electricity, with the aim of developing up to 50,000 ha for maize production. In a second phase, requiring another $100 million of investment, vegetable production will be initialised (including 1000 ha under irrigation), with a target of producing 500 tonnes of vegetables per day.[109] In a separate component of this phase, another $120 would be required to allow for livestock production, estimated to have the potential for 45,000 chickens to be slaughtered and transported out of the site each day. In a third phase, a fresh vegetable market will be constructed at the site, at a cost of $50 million. As can be seen from Figure 1, some 25,000 hectares in each Park are reserved for 'local farmers'.

---

[104] MARTIN-PRÉVEL, *op. cit.*

[105] CLARK, S., "Congo Seeks Investors for Farmland Bigger Than France", *Wall Street Journal*, Oct. 28, 2014

[106] Radio Okapi, "RDC : la Banque mondiale accompagnera le gouvernement dans le secteur agricole", 2015, accessed on May 14th, 2015 at http://radiookapi.net/economie/2015/05/12/rdc-la-banque-mondiale-promet-daccompagner-le-gouvernement-dans-le-secteur-agricole/?utm_source=feednanga.com&utm_medium=referral&utm_campaign=Feednanga%20-%20Most%20shared%20links.

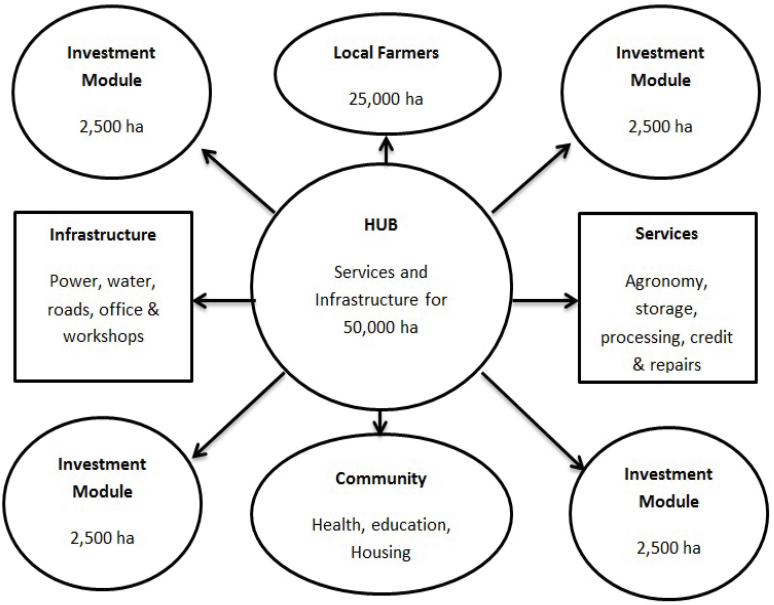
[107] MISSER, F., "Agriculture: Farming zones to fight rising imports", *The Africa Report*, 29 July 2014.

[108] VLASSENROOT, K., HUGGINS, C., "Land, Migration and Conflict in Eastern DRC", in HUGGINS, C., CLOVER, J. (eds.), *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*, Nairobi/Pretoria, ACTS Press/Institute for Security Studies, 2005, p. 115-194.

[109] ULIMWENGU, J., "DRC Agricultural Business Parks Initiative: An Integrated Strategy To Unleash Economic Development And Address Food Insecurity In DRC And Beyond", Powerpoint Presentation, the Corporate Council on Africa, 9th April, 2014, Washington, DC.

In the next two years, according to government officials, the state plans to develop agro-business parks in North Kivu, Rusizi (South Kivu), Equateur Province, Nkuli valley in Bas-Congo Province, and Bandundu. It is planned that 150,000 small-scale farmers will be involved in the production of oilpalm in the Bas-Congo site.[110] By April 2015, some 68,000 ha in Bas-Congo Province had in principle been ceded by approximately 500 local people to the state.[111] The establishment of such a Park in Walikale, North Kivu, is especially ambitious, given the insecurity that still affects part of that territory. Mozfoods, one of the investing companies, has stated that 50% of the production of one of the agro-processing zone will be exported to Europe, 30% to South Africa and 20% to Mozambique.

**Figure 1. Theoretical Organizational Structure for Agri-Business Parks**




Note: Ten investment modules are planned for a total of 25,000 ha for outside investors. Source: Ulimwengu, *op. cit*.

[110] Radio Okapi, "RDC : la Banque mondiale veut financer un projet de production agricole au Bas-Congo", 2013, accessed on 12th May 2015 at http://radiookapi.net/economie/2013/ 03/30/ rdc-la-banque-mondiale-veut-financer-projet-de-production-agricole-au-bas-congo/.

[111] DIMBI, D. M., "Kongo Central : La vallée de Mongo-Luala abritera bientôt le 2ème parc agro-industriel de la RDC", *La Tempête*, 7th April, 2015, accessed on 13th May 2015 at http:// latempete.info/kongo-central-la-vallee-de-mongo-luala-abritera-bientot-le-2eme-parc-agro-industriel-de-la-rdc/.

From a land governance perspective, it is important that certain policy and legal reforms are made before these Parks are established. For example, as noted by the LGA report, there are no guidelines in Congolese law regarding procedures for consultation with local people, or identification of prior land claims, involved in the process of identifying land for concessions.

NGOs such as *Confèdèration nationale des producteurs agricoles du Congo* (Conapac) have raised concerns that the development of these huge areas may involve the alienation of customarily owned land and displace local communities.[112] Some land disputes may be mitigated, to some extent, by the availability of jobs for local people in the agri-business parks, and compensation will presumably be paid for those losing access to land. However, it is not only the economic and livelihood aspects of such relationships that must be considered, but also the cultural and political resonance of 'land' in rural DRC. Financial compensation may not satisfy all customary landowners, including customary leaders who will lose access to a large part of the local 'currency of power'. Moreover, the concept is incredibly ambitious in its assumption that companies and state agencies can coordinate in every aspect of the agricultural commodity chain so that production can be marketed and transported effectively. Currently, the agricultural sector is characterised by "institutional cacophony"[113] with poor coordination between the numerous Ministries and agencies involved. Even with massive funding, it is not clear that a geographical and institutional focus on 'agri-business parks' will resolve inter- institutional miscommunication and conflicts and permit the necessary infrastructure and commercio-political networks to be established. The government's attempts to facilitate implementation of so many of these vast experiments is likely to divert energy and attention away from much-needed efforts to reform the land sector in the DRC. It is clear that sustained attention should be paid to the national legal and policy framework as well as the current status of existing medium- and large-scale concessions in the DRC, as discussed in the following section.

## 6. CONTEMPORARY RESPONSES TO 'LAND GRABBING' BY DOMESTIC ACTORS

As noted above, the alienation of land from customary systems, often without adequate consultation with local customary owners, verification of the status of the land (i.e. whether there are overlapping claims) or other legal due process, has continuously occurred in the DRC since the colonial period. Different forms of power – related to affiliations with customary institutions,

[112] MISSER, F., *DRC – Agro-industrial parks to address the food security challenge*, 2014, accessed on May 12th 2015 at http://www.southworld.net/drc-agro-industrial-parks-to-address-the-food-security-challenge/.
[113] PEEMANS, J.-P., *op. cit.*

state agencies, and private sources of wealth – are closely connected to the ability to acquire land in the DRC.

The 'global land-grab' narrative regarding FDI in land and farming in the DRC, while not entirely accurate, had the benefit of focussing the attention of many international NGOs and bilateral and multilateral donor organizations on the land tenure regime in the DRC, and the political economy of land acquisition. Partly as a result of observations that, at the local level, Congolese-owned concessions are often just as conflictual and controversial as foreign-owned concessions, more effort has been spent on understanding and addressing 'land grabbing' by domestic actors.

Local NGOs, who have long been informally collecting data on land-grabbing by domestic *concessionaires*, have more recently been supported in their efforts to systematically document commercial land concessions and the disputes in which they are often embroiled.[114] Unpublished NGO data on concessions in the Kivu regions, for example, includes considerable detail regarding the dimensions of the landholdings, as well as the dates that they were acquired and provisional information on the legal status of the concessions (for example, whether they are on file with the tax agency, or have proper land lease documentation).[115] For example, one study of concessions in Eastern DRC tentatively concluded that only 20% of the landholdings investigated had fulfilled their legal obligations in terms of applying for land ownership documents and paying land taxes.[116] This is not surprising, in the general governance context, and addressing the various aspects of legal legitimacy in a situation of endemic corruption will not be straightforward.

UN-Habitat, which has been deeply involved in land mediation activities in Eastern Congo as well as a multisectoral pilot project in Masisi Territory, has convened consultations on relationships between large-scale concessionaires and neighbouring communities. It is currently developing a strategy for facilitating some concessionaires to engage in more progressive arrangements regarding land, labour and crop marketing, with support from a major bilateral donor.[117] The European Union-United Nations Partnership on Land, Natural Resources and Conflict Prevention has commissioned analytical and scoping work on large-scale concessions in Ituri Territory, where land disputes, exacerbated by occupation of the area by Ugandan troops, triggered serious violence

[114] As an example of previous efforts, the Goma-based Pole Institute attempted to convene consultations between large-scale landowners, farmers' organizations, and political leaders in 2003. These efforts met with limited success, as most large landowners refused to attend the meetings (field interviews, Goma, May 2004).

[115] Email communications with Congolese NGO personnel, May 2015.

[116] *Ibid*.

[117] Interviews with UN-Habitat personnel and senior personnel of a European bilateral organization, April 2015.

in 1999.[118] Like the studies in the Kivu Provinces, analysis in Ituri suggests that the majority of concessions were acquired irregularly, and are associated with disputes between the concessionaires and neighbouring communities.[119]

In addition, local NGO efforts to mediate disputes, which have in the past been piecemeal, are becoming more coordinated. The "Union paysanne pour le développement integral" in Kivu – an organization of almost six hundred organizations and seventeen thousand members – has established land dispute arbitration systems, managed by local people themselves, who try to resolve land conflicts before they escalate. The results of the arbitration are validated by the state, potentially giving the process greater weight within the context of legal pluralism and contested institutional legitimacy.[120]

It is the prevalence of disputes over concessions that may provide some leverage to current efforts to improve the governance of large-scale agricultural concessions, including by negotiating, and implementing, agreements to ensure that local communities benefit from the operation of the concessions. Given that disputes can disrupt agricultural production on the concessions, it is often in the concession-holder's interest to ameliorate relations with local people through improving adherence to land governance norms and laws. These efforts can benefit from the analysis of the LGA report. For example, the LGA report notes that the Forestry law and the Mining law provide for benefit sharing arrangements, particularly through the model of 'community development plans' jointly developed between investors and local communities. The investors then make commitments to contribute to these community development priorities (typically the construction or maintenance of clinics, schools, and other community service infrastructure). The land law lacks any such benefit sharing arrangements.

More generally, institutions such as UN-Habitat are supporting the decentralization of land governance, for example by facilitating multi-stakeholder platforms at the Provincial levels. By-Laws at various levels may also be useful ways of improving land governance in the absence of effective national frameworks. Action at the Provincial, Territorial and Chefferie levels is needed not only because of the very particular, context-specific nature of land challenges in the DRC (which is geographically vast, ethnically diverse, and politically complex) but also because the national level land reform project does not, at the moment, seem to be on track.

---

[118] VLASSENROOT, HUGGINS, *op. cit.*

[119] Action Justice Paix (AJP), *Rapport d'étude sur les bonnes pratiques pour la promotion d'une cohabitation pacifique entre les Concessionnaires et les populations riveraines, cas des territoires de Djugu et Mahagi*, Partenariat UE-ONU pour la prévention de conflits liés à la terre et aux ressources naturelles, Goma, International Land Coalition, 2014.

[120] PEEMANS, J.-P., *op. cit.*

## 7. CONCLUSIONS: IMPLICATIONS FOR LAND GOVERNANCE

The huge figures mentioned in the popular media and some academic publications reflect a general 'hype' around 'land grabbing' that peaked in the period 2008-2012 with the historically high commodity prices and related 'food riots' in different countries. This 'hype' resulted partly from thin empirical data on specific deals. In the face of difficulties in land acquisition, partly due to government reticence to permit foreign companies to lease massive landholdings, some companies seem to have made a policy decision to shift from an FDI focus on land acquisition for direct agricultural production, towards investment in activities 'downstream' in the value chain, such as agro-processing. Therefore, some negotiations over large land holdings were eventually abandoned in favour of much smaller land acquisitions of land and alternative investments.

Nevertheless, the efforts by some large companies to acquire land between 2000 and 2011 are arguably part of the motivation for Article 16 of the Agricultural law, and also prompted a broad debate within civil society and government over models that the DRC agricultural sector should follow to achieve goals of food security, economic growth, and livelihood security for the rural population. As a result, then, of the (sometimes exaggerated) 'land rush' in the DRC, "the land grabbing question is now clearly incorporated in a larger political process".[121] Land reform is on the public agenda.

However, it seems that the potentials for land reform in the near future are limited, due to general lack of political will related to the vested interests of the political elite, most of whom are concession-holders. In response to the challenges of encouraging FDI in the agricultural sector while avoiding 'land grabbing', the Government of the DRC has opted for a 'silver bullet' approach to managing agricultural investment, in the form of the agri-business parks model. This model has not resulted from the type of inclusive, consultative process that resulted in the Agricultural Code, but is a much more top-down effort, based on discussions between the government, private investors, and certain multilateral donors. Given the amount of money that has been raised to develop the first of these parks, it is likely that some success, in terms of agricultural production, will be achieved. However, it seems doubtful that these focus-areas for investment will be untouched by the chaotic and corrupt governance climate, or the murky and conflictual articulation between the customary and statutory land tenure systems. Furthermore, while some knock-on effects may be felt, it seems unlikely that the successes of particular agri-business parks will have a massive impact on the livelihoods of the rural smallholder majority across the country.

[121] PEEMANS, J.-P., *op. cit.*

Several local and international organizations have started to systematically address the question of 'land grabbing' by Congolese actors. Indeed, while the role of foreign commercial actors in the agricultural sector in Africa demands academic attention, such high-profile cases should not necessarily take precedence over the day-to-day struggles between different African actors, many of which qualify as 'land grabbing' but are not at the scale that grabs headlines. Although the land law reform is moving very slowly, frameworks for improving governance of such concessions do exist, such as the LGA report; the roadmap for the land law reform; a growing body of literature on concessions, land disputes, and related issues; and international instruments such as the Voluntary Guidelines for the Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forest. Multi-stakeholder platforms, such as the CARG and decentralized land commissions being established at the provincial level, provide some means to oversee operationalization of such frameworks. The implementation of such policy frameworks will depend on the engagement of key stakeholders (and not just government agencies) with the complex realities of the rural political economy of land, in a context where the legitimacy of various institutions (customary, statutory, and international) is contested. There is a risk that the 'hype' around an international land-grab in the DRC might be replaced by an unhelpful 'hype' around the agri-business parks, to the detriment of these more structural concerns.

Utrecht, July 2015

# LE FUTUR INCERTAIN DU SECTEUR AGRICOLE AU SUD-KIVU : L'EXEMPLE DE KALEHE

*par Alice Mufungizi Nabintu*[1]

**Abstract**

The new agricultural policy of the DRC, i.e. a process of "land rush" and the creation of "agro-industrial" parks for large scale commercial farms, might crowd out smallholder family farms if these do not adapt. Their capacity for adaptation can be evaluated by examining the structure and the functioning of the agricultural sector. The case of the Kalehe territory in South Kivu is studied in section 1. Based on a survey made in nine Kalehe villages in 2011, an empirical study of price and costs determination is presented in section 2. Section 3 explores this capacity of adaptation and discusses the possible strategies for the future reinforcement of those smallholder family farms.

## 1. INTRODUCTION

Au sein du secteur agricole de la RDC, on assiste à la création de vastes ensembles de terres arables, celle-ci reposant à la fois sur une volonté politique et, le cas échéant, sur des initiatives privées. La stratégie *« agribusiness »* des autorités congolaises vise à développer, en partenariat avec des acteurs privés, des parcs agro-industriels de grande superficie afin de mettre en valeur des terres arables à destination des investisseurs étrangers ou autochtones. Ces parcs ont pour but le développement de grandes entreprises agricoles ou des coopératives à haute valeur de capital et de technologie de pointe, orientées vers la monoculture céréalière et donc plus compétitives dans ces lignes de production.[2] Une telle stratégie s'appuie entre autres sur les nouvelles orientations de politique agricole proposées par la Banque mondiale et l'ONUDI.[3] Une importante littérature s'est développée sur ce sujet dans des sens critiques divers.[4] Elle met en lumière, entre autres arguments, qu'une telle stratégie ris-

[1] Chef de travaux et membre du LEAD de l'Université catholique de Bukavu. Cette recherche, basée sur plusieurs missions à Kalehe entre 2008 et 2014, a été en partie supportée par la Commission universitaire au Développement (CUD) de la Communauté française de Belgique, Projet PIC du LEAD. L'auteur remercie Fabrice Kabongo et Rolande Mufungizi pour l'aide apportée.

[2] Ministère de l'Agriculture, RDC, voir en ligne : http:/www.emrc.be/documents/20140224131300-minagri-rdc-final.pdf, p. 12.

[3] DEININGER, K. *et al*., "Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?", *Agriculture and Rural Development Series*, Washington DC, The World Bank, 2011 ; YUMKELLA, K. *et al.* (éd.), "L'agribusiness au secours de la prospérité de l'Afrique", Vienne, ONUDI, 2011.

[4] Voir JAYNE, T.-S. *et al*., "Is the Scramble for Land in Africa foreclosing a Smallholder Agricultural Expansion Strategy?", *Journal of International Affairs*, Vol. 67, No. 2, 2014, pp. 35-53 ; COLLIER, P., DERCON, S., "African Agriculture in 50 Years: Smallholders in a Rapidly Changing World?", *FAO Expert Meeting on How to Feed the World in 2050*, juin 2009 ; DE SCHUTTER, O., "How not to think of land-grabbing: three critiques of large scale

que d'entraîner l'achat des meilleures terres du secteur traditionnel, de drainer progressivement la force de travail des exploitations traditionnelles, d'exclure ces dernières des marchés domestiques, enfin d'accroître l'insécurité alimentaire des populations rurales[5].

Les premiers aménagements des parcs par l'État Congolais ont débuté en 2013. Vingt zones d'une superficie allant de 1 000 à 150 000 ha ont été identifiées. Un premier parc agro-industriel a été inauguré par le gouvernement congolais en 2014 à Bukanga-Lonzo (province du Bandundu). Ce projet *« agribusiness »* de Bukanga-Lonzo est mis en œuvre par un partenariat public-privé afin de viabiliser près de 80 000 hectares de terres arables. Il a bénéficié d'un financement de 100 millions de dollars US de la Banque mondiale, qui soutient également les autres parcs en préparation. Son objectif principal est d'accueillir des investisseurs étrangers intéressés par le développement de grandes fermes commerciales.[6] Pour le Sud-Kivu, le Plan national d'investissement agricole du Ministère de l'Agriculture de la RDC prévoit un parc agro-industriel de 80 000 ha dans la plaine de la Ruzizi.[7]

Dans le cadre de cette politique, le futur des petites exploitations agricoles de type familial, prépondérantes au Sud-Kivu, devient incertain, d'autant plus qu'elles affrontent déjà maintenant un environnement naturel et socio-économique difficile. Les terres cultivables y sont devenues rares et leur capacité à satisfaire les besoins alimentaires des populations est en diminution non seulement à cause de la forte pression démographique, mais aussi à cause de l'érosion des sols et de leur fertilité déclinante. Cette situation est exacerbée là où le secteur agricole coexiste avec un secteur minier, comme par exemple dans les territoires de Kalehe, Fizi, Mwenga et Shabunda. Le développement de ce secteur minier se fait souvent par voie d'expropriations ou d'attribution de concessions au détriment de terres arables paysannes.

Ces facteurs, politiques et structurels, peuvent donc conduire à la disparition pure et simple des petites exploitations familiales par manque de viabilité au profit de grandes fermes commerciales, plus efficaces, qui vont occuper le terrain et les exclure des marchés agricoles. Si les petites exploitations n'évo-

---

investments in farmland", *The Journal of Peasant Studies,* Vol. 38, No. 2, 2011, pp. 249-279 ; LI, T. M., "Centering labor in the land grab debate", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 281-298, 2011 ; WIGGINS, S., KIRSTEN, J., LLAMBI L., "The Future of Small Farms", *World Development*, Vol. 38, No. 10, 2010, pp. 1341-1348.

[5] TANNER C., "Large scale land acquisitions and food security", *Help Desk Report, Evidence on Demand,* Londres, en ligne (www.evidenceondemand.com), août 2013, p. 10 ; BAMIRE, A. S.,"Effects of tenure and land use factors on food security among rural households in the dry savannas of Nigeria", *African Journal of Food, Agriculture, Nutrition and Development,* mars, 2010. Pour une vue d'ensemble des surveys de cette problématique, voir SMALLEY, R., "Plantations, Contract Farming and Commercial Farming Areas in Africa: A Comparative Review", *Future Agricultures, LACA Working paper*, avril 2013, pp. 36-50.

[6] Voir le site en ligne du consortium de compagnies, http://www.parcagro.comzaz.

[7] Ministère de l'Agriculture, *op. cit*., p. 14 et 15.

luent pas face à ces changements, ce bouleversement engendrera une transformation profonde du mode de vie des populations rurales. La crainte est alors de voir disparaître des systèmes traditionnels d'utilisation des terres, ceci entrainant l'émergence d'un emploi salarial, la désertion des villages, une insécurité alimentaire croissante par manque des ressources suffisantes, et enfin l'abandon des formes d'auto-organisation collective[8].

La question centrale de notre étude est d'identifier, à partir du cas du territoire de Kalehe, les formes de « résilience » et les stratégies d'adaptation que les paysans les moins fortunés de ce territoire pourraient mettre en œuvre pour développer une dynamique alternative. Celle-ci doit être à la fois viable économiquement et soutenable socialement, car respectueuse des structures socio-économiques et culturelles traditionnelles (mode de production et commercialisation, action collective, relations intra et inter-familiales, etc.). Elle rendrait possible une évolution progressive de ces structures au vu des attentes des populations rurales et de leur capacité d'adaptation.[9]

Une telle question requiert une connaissance préalable des structures et modes de fonctionnement des exploitations agricoles.[10] L'objectif de la présente contribution est d'analyser dans ce contexte le territoire de Kalehe, l'un des huit territoires de la province, sur base d'informations collectées sur le terrain par l'auteur entre 2008 et 2011 dans neuf villages et d'une enquête, quantitative et qualitative, réalisée dans ces mêmes villages sur base d'un échantillon aléatoire stratifié de 243 ménages[11]. Comme l'attestent d'autres auteurs pour l'ensemble de la province, peu d'études de ce genre existent[12].

Notre contribution comportera trois sections. La première sera consacrée à une description générale de l'agriculture dans les villages concernés. La deuxième développera une analyse détaillée d'un facteur important de rentabilité des exploitations familiales, la formation des prix, sur base des enquêtes

[8] Voir ci-dessus note 5, LI, T. M., *op. cit.*, pp. 281-282 et BAMIRE, A. S., *op. cit*., p. 7.

[9] DE SCHUTTER, O., *op. cit.,* p. 274. Ceci n'implique pas une vue passéiste où « rien ne doit changer », mais une volonté de minimiser les coûts économiques, sociaux et culturels d'une telle transformation. Cette question a déjà été abordée au niveau de l'ensemble de la province dans MASTAKI, J.-L., NFUAMBA, F., RUSHIGIRA, C., "Essai sur la durabilité des exploitations agricoles au Sud-Kivu", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 133-147.

[10] Notre démarche est en grande partie similaire à celle adoptée par Cioffo pour le nord du Rwanda en 2014 : CIOFFO, G. D., "Les petits agriculteurs face à la modernisation rurale dans la province du nord du Rwanda", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 429-453.

[11] La répartition des ménages enquêtés dans les différents villages s'est faite en fonction de l'importance de la zone d'influence de leur marché. Cette importance a été déterminée lors de la pré-enquête réalisée auprès de 30 familles sélectionnées de manière aléatoire sur l'ensemble du champ prévu pour l'enquête elle-même.

[12] ANSOMS, A., MARIVOET, W., "Profil socio-économique du Sud-Kivu et futures pistes de recherche", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010,* Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 259-271.

réalisées par nos soins en 2011. La troisième section sera consacrée à l'évaluation des stratégies de survie adoptées par les collectivités paysannes et les voies possibles d'un développement plus respectueux de leur mode de vie et permettant l'amélioration de leurs conditions d'existence.

L'enquête a été menée en juillet 2011 dans le territoire de Kalehe au Sud-Kivu. Un échantillonnage stratifié, divisant l'ensemble du territoire en strates composées des deux collectivités, le Buhavu et le Buloho, a été réalisé. Dans le Buhavu, des enquêtes ont été réalisées dans les villages de Kambale, Kambegete, Hombo nord et sud, alors que dans le Buloho, les villages de Bitale, Miowe Bulambika, Burogoya, Kando et Buloho ont fait l'objet de nos enquêtes. Au sein de chaque strate, un échantillon a été tiré aléatoirement en respectant le critère de localisation par rapport au marché. De ce fait, les ménages choisis se situent à proximité des marchés, près des routes et dans les villages éloignés. La collecte de données a été rendue possible grâce aux interviews sur base d'un questionnaire comprenant des questions ouvertes et fermées. Les paysans devaient répondre aux questions liées aux caractéristiques de leurs ménages et de leurs exploitations : la production et la commercialisation des cultures… Tous les ménages ont été référencés sur base de leurs villages afin de les catégoriser selon les caractéristiques communes (chef de ménage, production, marchés…).

L'échantillon des 243 ménages présente les caractéristiques suivantes : 40 % de l'échantillon est constitué d'hommes d'un âge moyen de 35 ans et les 60 % restants de femmes âgées de 32 ans en moyenne. Les enquêtés sont majoritairement mariés (76,5 %) et pratiquent l'agriculture comme activité principale (96,7 %). Ces chiffres traduisent le fait qu'à Kalehe, comme pour l'ensemble de la République, la population active est assez jeune et les femmes, prépondérantes.

## 2. L'AGRICULTURE À KALEHE : PRODUCTION, MARCHÉS, PROGRÈS TECHNIQUE ET REVENUS PAYSANS

### 2.1. Le contexte général

Quatrième par sa superficie dans le Sud-Kivu, le territoire de Kalehe (5707 km$^2$) comprend la plus grande partie du Parc national de Kahuzi-Biega et est composé des deux collectivités de Buloho et de Buhavu. Accolé à la province du Nord-Kivu, Kalehe est situé à une centaine de kilomètres de Bukavu, capitale de la province. Il lui est relié par deux routes principales, toutes deux de viabilité incertaine, la N3 en direction de Kisangani et la N2 en direction de Goma. Les routes de desserte agricole sont nombreuses mais délabrées. Comme dans beaucoup de villages du Sud-Kivu, la couverture assurée par les réseaux téléphoniques est restreinte et aléatoire. Les manques d'électricité et

d'eau courante sont les difficultés habituelles.

Avec une alternance de reliefs montagneux et de hauts plateaux, coexistent de larges superficies agricoles et de nombreux sites d'exploitations minières. Comme le soulignent Ansoms *et al.*, cette structure spatiale complexe donne lieu à de multiples conflits fonciers[13]. Les rapports de pouvoir entre autorités militaires, élites politiques et acteurs locaux sont déterminants dans l'acquisition des terres. Le territoire de Kalehe a été de tout temps un territoire agricole important approvisionnant la ville de Bukavu en denrées alimentaires de base, huile de palme, manioc, arachide, et il dispose encore d'un potentiel de développement agricole important. La problématique de l'*agribusiness* le concerne donc. Les conditions naturelles de production qui y règnent (en particulier l'exploitation intensive de l'huile de palme et du manioc) pourraient tenter de grands investisseurs.

Ce territoire a connu entre 1998 et 2014 la présence des groupes rebelles *Mayi Mayi*, *FDLR* et *Raiya Mutomboki* qui ont gravement perturbé la situation socio-économique de la paysannerie locale, violentée et chassée de ses champs et villages. L'influence des deux premiers groupes a fortement diminué. Le troisième, les *Raiya Mutomboki*, a poursuivi jusqu'il y a peu ses exactions contre les paysans, les plus récentes datant d'août 2014. Ces conflits récurrents ont laissé des traces dans les milieux ruraux : abandon des champs fertiles proches des forêts, migration de la population vers Bulambika et environs ou vers les milieux urbains les plus proches. Dans les villages visités, de nombreux paysans, chassés de leur implantation, se sont installés le long de la route principale N3 sur une distance de près de 20 kilomètres en direction de Walikale jusqu'à Hombo, fin de la route viabilisée.

### 2.2. Production et coûts

La production de l'huile de palme domine l'agriculture des villages visités. Des grandes palmeraies existent, possédées par des familles aisées. Leur superficie peut atteindre 3 à 5 hectares, voire plus. Les techniques de production utilisées à Kalehe sont très rudimentaires. Outre la cueillette manuelle des noix, la production de l'huile utilise des machines artisanales et actionnées manuellement : machines à décortiquer, à broyer et à concasser ensuite afin d'en extraire l'huile par un processus de pressage. Le manque d'électricité, le coût très élevé du carburant et l'absence de puissance hydraulique comme de force animale rendent difficile le développement d'économies à large échelle et l'amélioration des rendements de ces entreprises[14].

---

[13] ANSOMS, A., CLAESSENS, K., MUDINGA, E., "L'accaparement des terres par des élites en territoire de Kalehe, RDC", *L'Afrique des Grands lacs, Annuaire* 2011-2012, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 205-226.

[14] Le litre de carburant se vend à Kalehe aux alentours de 1,8 USD. Il est intéressant de comparer en parité de pouvoir d'achat ce que serait ce prix chez nous : il serait de 6,5 € ! Les coûts

L'huile de palme produite à Kalehe occupe 35 % des familles de l'échantillon. Elle est vendue aux milieux ruraux environnants et à la ville de Bukavu. Depuis quelques années, les palmiers à huile sont attaqués par un parasite *(Cicaduliambila)* desséchant l'arbre et le rendant improductif. Le rendement à l'hectare a baissé, estimé maintenant à 1200 litres d'huile par année. Jusqu'à nos jours, aucune variété de palmiers résistant à l'insecte n'a pu être trouvée. En plus de ce produit précieux, Kalehe fournit également comme matière première les noix palmistes utilisées pour la production locale de savon.

À côté de ces exploitations d'huile de palme, vivent des petits paysans moins fortunés, pratiquant la polyculture (manioc, haricot, etc.) sur des surfaces de moins d'un hectare (65 % de l'échantillon). Du fait de cette faible taille et des rendements à l'hectare peu élevés, la production par exploitation est loin d'être importante.

Le rendement annuel moyen par hectare, toutes catégories confondues, est estimé, en valeur, à 439 USD. Vu ces faibles rendements à l'hectare, le travail agricole à Kalehe a une productivité très basse[15]. La main d'œuvre utilisée dans les champs est principalement familiale. L'effectif moyen affecté à la culture est de deux personnes. Le recours à la main d'œuvre extérieure n'est observé qu'en cas de grands travaux. Par manque de moyens financiers, beaucoup de paysans recourent parfois à la main d'œuvre des associations paysannes pour les travaux importants, celle-ci coûtant moins cher ou étant « gratuite » pour le membre de l'association[16]. Le coût moyen de la main d'œuvre salariée en 2011 est de 1 USD par personne et par jour alors que celui des membres issus d'une association est de 0,75 USD, les paysans pauvres y étant prépondérants.

Pour les ménages non propriétaires, les coûts de production sont composés des frais de location de la terre, en plus d'autres coûts. Le coût annuel moyen de location est de 53,4 USD pour une superficie moyenne de 0,98 hectare alors que le rendement annuel moyen en valeur et par hectare des terres *louées* est de 514 USD. Avec la guerre et l'insécurité, les paysans ont abandonné leurs champs éloignés et sous contrôle des FDLR. Nombreux sont ceux qui se plaignent que leurs champs étaient plus fertiles que ceux des endroits de refuge. Les locataires éventuels de ces terres bénéficient d'un bon rendement à l'hectare.

---

d'entretien et d'amortissement doivent aussi être pris en compte.

[15] À titre de comparaison, les rendements moyens à l'hectare dans la plaine de la Ruzizi sont estimés à 462 USD (enquêtes réalisées dans la plaine de la Ruzizi en 2011, calculs propres de l'auteur).

[16] Gratuite parce que chaque membre doit également travailler dans les champs d'autres membres de l'association.

### 2.3. Les coûts de transaction

Depuis plusieurs décennies, les marchés des produits agricoles de ce territoire sont caractérisés par de multiples imperfections : asymétries d'information, intermédiations complexes, barrières, multitude de taxes formelles et informelles, etc. Tout ceci augmente les coûts de *transaction* supportés par les paysans pour la commercialisation de leurs produits. À Kalehe, leur importance s'ajoute à une situation sécuritaire précaire au détriment d'un bon fonctionnement des marchés.

Les coûts de transaction les plus importants relèvent à Kalehe de l'intermédiation. Indispensable pour beaucoup, mais coûteuse pour les producteurs, l'intermédiation concerne principalement l'huile de palme et le manioc. Deux types d'intermédiation existent à Kalehe. Les marchands locaux et ceux ou en provenance de Bukavu, Katana et Kalonge peuvent acheter les produits de l'exploitation paysanne de trois manières, *sur le marché local, sur pied,* ou *en recourant au service d'un marchand de Kalehe.* Ces différentes modalités affectent les coûts de commercialisation.

Les paysans doivent également faire face aux multiples barrières imposées par les militaires des FARDC et les groupes rebelles. Ces barrières sont des lieux de prélèvements plus ou moins arbitraires et constituent un handicap important pour les ménages pauvres. Un paysan de Kalehe doit traverser en moyenne deux barrières avant de vendre ses produits. Sur le marché, il est à nouveau soumis aux multiples taxes formelles et informelles. Le marché est en effet un espace public contrôlé aussi bien par les autorités qui y prélèvent des taxes que par des « informels » tels que les balayeurs, handicapés et mendiants pour lesquels il faut « contribuer », contrainte sociale oblige. Par contre, le paysan ne bénéficie d'aucun soutien de la part des autorités publiques, tel que l'entretien d'infrastructures minimales.

### 2.4. Progrès technique et productivité

La prédominance des structures de propriété et des types d'exploitation de la terre influence la probabilité d'adoption de nouvelles technologies. Parmi les différentes manières d'acquisition de la terre, 30 % se fait par héritage, 11,5 % par donation, 19,7 % par achat et 38,7 % par location[17]. Dans les villages de Kalehe, la plupart des paysans *locataires* sont incapables d'utiliser les boutures améliorées appelées *pokea* (recevoir) à cause de l'attitude des propriétaires terriens. Les uns n'en veulent pas dans leurs champs, les estimant moins productives et susceptibles d'abîmer les sols. Les autres considèrent que la pâte issue de ces boutures est moins bonne que celle des anciennes boutures. Ce genre d'a priori constitue à Kalehe des freins majeurs à l'adoption de

[17] Estimation faite sur base des données de notre échantillon.

nouvelles techniques de production.

En outre, les locataires adaptent leurs pratiques en fonction de leur contrat. Le locataire ne réalisera des investissements sur une terre que s'il est sûr de l'exploiter pour au moins deux campagnes agricoles. Le contrat de métayage appelé *cibweso* en est l'exemple courant. Il peut être résilié à tout moment par le propriétaire et est par conséquent non incitatif à l'investissement pour l'exploitant.

## 3. FORMATION DES PRIX AU PRODUCTEUR ET DES PRIX DE MARCHÉ

### 3.1. Les coûts de commercialisation à Kalehe

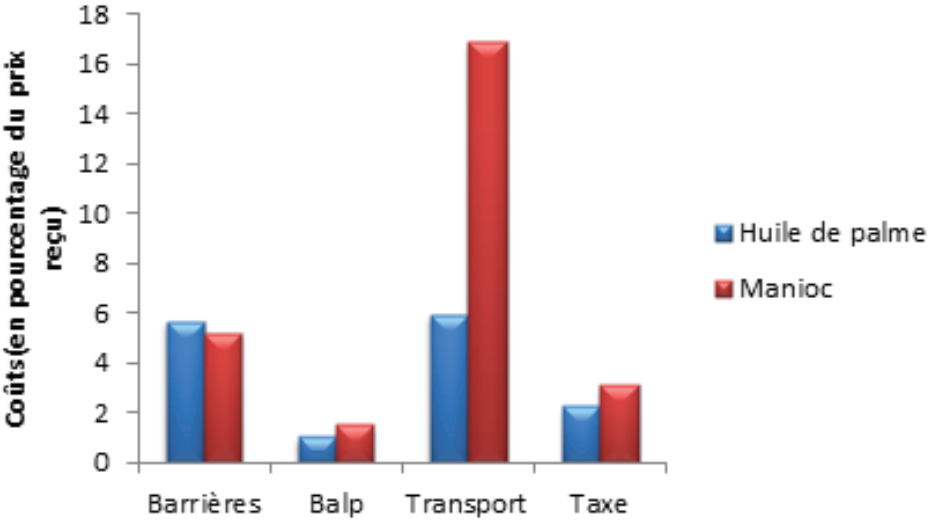
Ces coûts de commercialisation sont calculés à partir des données pour des produits commercialisés spécifiques, compte tenu d'une distance moyenne vers le marché. Il s'agit principalement du manioc (un panier moyen de 38,6 kg), de l'huile de palme (bidon de 20 litres), de haricot et de l'arachide (3,5 à 10 kg). La fréquence des marchés est en moyenne de deux jours par semaine. Le paysan ayant des invendus devra donc payer à nouveau les mêmes coûts le jour suivant.

Le temps moyen de parcours du paysan de son champ vers le marché est de plus d'une demie- heure. L'important écart type (56,12) entre les différentes observations traduit la dispersion des ménages au sein du village et par rapport aux marchés. Sur l'ensemble des villages enquêtés, il n'existe que quatre grands marchés (Bulambika, Hombo, Kambegete et Kambale). Les autres marchés sont de plus petite dimension, caractérisés par leur éloignement des grands centres et par une faible demande par rapport à l'offre. Enfin, pour accéder au marché, les paysans doivent traverser en moyenne deux barrières. Celles-ci sont érigées par les FARDC ou des groupes rebelles afin d'extorquer soit les produits soit de l'argent aux paysans se rendant vers les marchés et/ou vers leurs champs.

Le poids relatif du coût de transport dans le coût total de commercialisation s'élève pour le manioc à 63,3 % du coût total contre 39,8 % pour l'huile de palme, les deux productions majeures du territoire. Pour les autres produits, le coût monétaire est nul parce qu'ils sont le plus souvent vendus en toute petite quantité que le paysan transporte lui-même au marché (1 à 2 mesures de haricot ou d'arachide). Les prélèvements aux barrières occupent la troisième place en ordre d'importance, quel que soit le type de produit. Ils sont particulièrement élevés pour l'huile de palme, le produit le plus prisé, du fait de sa valeur, par les rebelles hutus.

L'importance de ces coûts de commercialisation doit être comparée aux prix au paysan, c'est-à-dire sa recette nette par produit.

**Figure1 : Coût de commercialisation en pourcentage du prix reçu par le paysan**




Source : nos enquêtes, calculs propres

La comparaison des deux produits les plus importants, manioc et huile de palme, montre que le coût de transport occupe 15,7 % du prix de vente du panier de manioc contre 5,7 % pour un bidon d'huile. Cette différence peut -être due au fait que les paysans producteurs d'huile utilisent de plus en plus des vélos pour acheminer l'huile au marché au lieu de recourir au portage, unique moyen de transport de manioc entre villages. De plus, les producteurs vendent leur huile sur pied ou sur des marchés de proximité, alors que pour le manioc, la distance est significative (en moyenne plus d'une heure). La grande majorité des paysans de Kalehe ont néanmoins recours au portage pour le transport de leurs produits.

Les frais payés aux barrières viennent juste après en termes d'importance pour l'un comme pour l'autre. La plupart des barrières ont été établies dans les milieux producteurs d'huile de palme. De nombreux paysans préfèrent donc vendre l'huile au lieu de traitement (pressage des noix) ou, à la rigueur, vendent des grappes de noix, l'acheteur se chargeant du traitement et du transport. Enfin, les coûts engendrés par les balayeurs et mendiants que le paysan doit payer au marché occupent une faible part dans les coûts totaux de ces deux produits (9,78 %). Ces frais sont payés essentiellement en nature.

### 3.2. L'intermédiation à Kalehe

L'intermédiaire joue un rôle important dans les relations villes- campagnes au Sud-Kivu.[18]. Conscient de son apport dans les échanges et d'un rapport de force favorable, l'intermédiaire négocie les prix les plus bas possibles dans des conditions d'échange douteuses. Dans tous les villages, les paysans se plaignent que, de fait, les prix sont *imposés* par les intermédiaires regroupés dans des associations, base de nombreux cartels[19].

Dans les relations paysans - intermédiaires, une autre catégorie de courtiers s'est développée, les *Katerere*. Résidents de la région, ils achètent les produits vendus à domicile ou sur pied au nom et pour le compte de l'intermédiaire acheteur, et s'occupent du transport et livrent le bien au mandataire, les coûts étant à sa charge. Le Katerere s'arrange pour négocier les prix au plus bas avec le paysan afin d'accroître sa marge bénéficiaire, compte tenu de l'enveloppe *totale* qu'il a reçue de l'acheteur et des coûts qu'il faut en déduire. Beaucoup de paysans préfèrent parfois vendre sur pied ou à domicile au Katerere, surtout le manioc, évitant ainsi non seulement l'escroquerie des balances truquées des intermédiaires au marché, mais aussi le trajet et le temps d'attente au marché.

Les intermédiaires constituent par contre une importante source d'information, surtout dans les milieux les plus éloignés. Qu'il s'agisse d'un acheteur ou d'un collecteur, l'intermédiaire permet de véhiculer, parfois tronquée, l'information notamment sur les prix d'un lieu à l'autre. Au Burkina Faso, les intermédiaires en tant qu'informateurs se trouvent en quatrième position après les voisins, le marché et la radio.[20]

Aussi bien à Kalehe qu'en Afrique de l'Ouest, il existe des collecteurs qui donnent des sommes en guise d'avance sur la production pendant la période de soudure afin de se faire rembourser en nature au double, voire plus, pendant la récolte[21]. Les marchés agricoles au Sud-Kivu peuvent aussi être qualifiés de « marché quasi aux puces » parce que, contrairement à la définition donnée par Fafchamps, l'intermédiaire et le paysan se connaissent dans la plupart des cas mais, par ailleurs, l'acheteur inspecte le produit sur place avant de l'ache-

[18] Une analyse portant sur les échecs des marchés à Idjwi a relevé l'importance des intermédiaires dans la commercialisation du manioc dans la collectivité de Ntambuka. MUFUNGIZI, A., "Market failures and cassava supply price elasticity in Southern Idjwi". Communication au séminaire de l'unité d'Économie rurale, UCL, décembre 2014, mimeo, p. 16.

[19] MUFUNGIZI, A., "Quelles politiques pour l'amélioration du revenu agricole commercialisé au Sud-Kivu ?", *L'Afrique des Grands Lacs*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 16.

[20] CECCHINI, H. *et al*., "La commercialisation paysanne de produits vivriers, région de Kaya", Berne, HESA et Ouagadougou, CEDRES, Projet TASIM-AO, Série Document de travail N° 5, 2003, p. 23.

[21] SHEPHERD, A. W., KOUYATÉ, K., *Techniques de commercialisation de céréales à l'usage des vulgarisateurs agricoles*, Rome, FAO, 2001, www.fao.org/docrep/004/x0530f/ x0530f03.htm.

ter sans facturation ni garantie[22]. Comme pour le cas du Bénin et du Malawi, les intermédiaires (vendeurs) qui fonctionnent sur l'axe Kalehe ont un marché principal dans lequel ils organisent leurs activités.[23]

### 3.3. La formation des prix au producteur

Les données sur le prix ont été recueillies par interview des paysans. La fiabilité de ces indications a été vérifiée par nos propres observations des prix au marché dans les différents villages. Ensuite, les prix relatifs, rapport entre le prix au paysan (*Pp*) et le prix de marché (*Pm*) par produit et localisation, sont calculés par la mise en lumière de l'incidence des coûts de commercialisation et du poids que ceux-ci représentent pour le paysan (tableau 2). La dispersion des prix relatifs (*Pp/Pm*) par village est également abordée. Elle est une indication de la disparité des conditions socio-économiques sur l'étendue du territoire, laquelle est principalement liée aux types de produits vendus. L'analyse du tableau ci-dessous montre qu'il n'y a pas de différence statistiquement significative entre les différents ratios pour l'ensemble des produits.[24]

[22] FAFCHAMPS, M., " Les institutions de marché en Afrique Subsaharienne", *L'Actualité économique, Revue d'analyse économique*, vol. 81, nº 4, décembre 2005, p. 599.
[23] FAFCHAMPS, M., GABRE-MADHIN, E., "Agricultural markets in Benin and Malawi", *African Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 1, No. 1, 2006, p. 4.
[24] On peut donc s'interroger sur la fiabilité des observations limites, notamment Kando-Bulambika.

## Tableau 1. Ratios des prix moyens reçus

| | MANIOC | | HUILE | | HARICOT | | ARACHIDE | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ***Villages*** *Marchés* | *Obs.* | *Ratio Pp/Pm* | *Obs.* | *Ratio Pp/Pm* | *Obs.* | *Ratio Pp/Pm* | *Obs.* | *Ratio Pp/Pm* |
| **Bitale** | | | | | | | | |
| Bitale | 21 | 94,8 | 2 | 98 | 12 | 88,2 | 4 | 96,4 |
| Bulambika | 7 | 92,9 | 1 | 93,8 | 3 | 91,9 | 2 | 86,4 |
| Sur pied | 2 | 92,2 | | | | | | |
| **Miowe** | | | | | | | | |
| Fumya | 1 | 73,8 | | | | | | |
| Sur pied | 5 | 93,6 | | | 2 | 90 | | |
| Bulambika | 22 | 90 | 5 | 96,8 | 7 | 91,7 | 3 | 88,2 |
| **Buloho** | | | | | | | | |
| Buloho | 8 | 88,5 | | | 5 | 90 | 3 | 92,5 |
| **Burogoya** | | | | | | | | |
| Sur pied | 3 | 89 | | | | | 1 | 96 |
| Bulambika | 3 | 89,5 | 1 | 95,9 | 3 | 88,2 | 2 | 88 |
| Kambale | 2 | 89,4 | | | 0 | | 1 | 96 |
| Buloho/Kalima | 17 | 94 | 4 | 97,2 | 13 | 67,3 | 9 | 92,6 |
| Mironge | 1 | 91,3 | 1 | 95,3 | | | | |
| **Bulambika** | | | | | | | | |
| Sur pied | 2 | 96,7 | | | | | | |
| Buloho | 6 | 93,7 | | | 2 | 90 | 4 | 90,7 |
| Bulambika | 1 | 89,8 | | | 1 | 90 | | |
| **Kando** | | | | | | | | |
| Sur pied | 1 | 95,6 | | | | | | |
| Kambale | 4 | 98,1 | 2 | 96,2 | 1 | 90 | | |
| Bulambika | 1 | 57,5 | | | 1 | 90 | | |
| Buloho | 4 | 88,8 | 1 | 96,7 | 3 | 93,8 | 3 | 87,5 |
| **Kambale** | | | | | | | | |
| Sur pied | 1 | 98,7 | | | | | | |
| Kambale | 10 | 91,8 | 4 | 90,5 | 10 | 92,5 | 6 | 78,4 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Kambegete** | | | | | | | | |
| Kambegete | 60 | 92,5 | 29 | 98,3 | 44 | 92,3 | 37 | 90,5 |
| Sur pied | 19 | 96,9 | 16 | 99,9 | | | | |
| **Hombo** | | | | | | | | |
| Hombo | 25 | 86,3 | 18 | 90,7 | 4 | 92,5 | 6 | 84 |
| Sur pied | 2 | 94,2 | 1 | 90,8 | | | | |

Source : enquêtes, calculs propres

Note : Pp : prix au paysan et Pm prix de marché.

Un bref aperçu de ce tableau montre une faible différentiation des prix relatifs moyens par produits selon l'origine et les marchés de destination. Les prix relatifs sont plus ou moins comparables sur l'ensemble du territoire. Quelle que soit l'origine du manioc, pour chaque kilogramme de manioc vendu, le paysan perd en moyenne 9,64 % de la valeur de marché de son produit à cause des coûts de commercialisation.

Le village de Kambegete est l'un des plus grands producteurs d'huile de palme à Kalehe. Il affiche des prix de marché assez bas, comme Kambale, mais possède un indice de prix relatif de près de 100 %. Cette faible influence des coûts de transaction sur les prix y est très faible par en raison de l'absence des barrières vers le marché. Néanmoins, des barrières existent à proximité des champs. Seuls 3,8 % des enquêtés de Kambegete paient des coûts de commercialisation pour l'huile selon la localisation de leurs palmeraies. Par contre, Hombo et Kambale subissent des coûts plus élevés, allant de 9,3 % à 9,5 % de la valeur du produit.

Pour avoir une vue d'ensemble des villages et des produits, nous présentons dans le tableau suivant le ratio médian des prix reçus par les paysans pour chaque produit selon son origine.

**Tableau 2. Ratios des prix médians reçus des produits agricoles à Kalehe**

| Origine | Manioc | Huile de palme | Haricot | Arachide | Nombre de barrières |
|---|---|---|---|---|---|
| Bitale | 92,89 | 95,88 | 90,06 | 91,36 | 1,9 |
| Miowe | 90 | 96,8 | 90,83 | 88,18 | 3,31 |
| Buloho | 88,46 | Non disponible | 90 | 92,50 | 1,39 |
| Burogoya | 89,5 | 95,94 | 77,76 | 94,31 | 2,56 |
| Bulambika | 93,73 | Non disponible | 90 | 88,68 | 2,38 |
| Kando | 92,17 | 96,41 | 90 | 87,50 | 1,56 |
| Kambale | 95,24 | 90,52 | 92,5 | 78,43 | 1,09 |
| Kambegete | 94,67 | 99,10 | 92,3 | 90,50 | 1,21 |
| Hombo | 90,23 | 90,75 | 92,5 | 84 | 1,79 |

Source : enquêtes, calculs propres

Quels que soient la localisation et le marché de vente, le haricot, dont le prix dépend surtout de la qualité, a le prix relatif médian le plus faible (77,76 %) suivi des arachides (78,43 %). Contrairement au manioc et à l'huile de palme, qui sont produits en grande quantité, le haricot et l'arachide sont principalement destinés à l'autosubsistance. Seul un petit surplus dégagé par les ménages est vendu au marché. Les coûts de transaction sont proportionnellement plus élevés pour le haricot et l'arachide étant donné que, malgré la modicité du surplus, ils sont soumis aux mêmes redevances fixes (taxes, barrières,...) que les autres produits.

En conclusion, la structure économique de la paysannerie de Kalehe paraît fragilisée par le mode de fonctionnement des marchés. La faiblesse des prix au paysan, comparativement aux coûts de production et au prix de marché, décourage la production commercialisée et constitue un obstacle majeur à l'amélioration technique des exploitations. Nous sommes bien face au classique 'cercle vicieux' du sous-développement.

En dépit de ce qui précède, le territoire de Kalehe pourrait constituer un terrain attrayant pour le développement de l'agro-industrie. De plus grandes exploitations agricoles, reposant sur un remembrement des terres et bénéficiant de meilleures conditions de commercialisation, seraient à même de développer des économies d'échelle pour faire face à ces coûts. La production de l'huile de palme est bien placée pour faire l'objet d'une telle transformation. Elle pourrait trouver de nouveaux débouchés sur l'ensemble du pays, voire même dans le reste du monde. La question ici n'est pas d'évaluer une telle stratégie, mais de définir les stratégies alternatives qui s'offrent à la petite paysannerie pour aller dans ce sens et résister à la pression de l'agro-industrie. Qu'ont déjà fait les paysans de Kalehe pour faire face aux difficultés présentes et ouvrir de nouvelles perspectives ?

## 4. STRATÉGIES DE SURVIE DES MÉNAGES ET VOIES DE SORTIE

### 4.1. Lutter pour survivre

La structure économique de la paysannerie des neuf villages visités est fragile. La faible rentabilité des exploitations familiales traditionnelles constitue un obstacle majeur à leur transformation. Elle ne permet pas à la majorité de la population de réaliser une quelconque accumulation. Ce blocage de l'accumulation paysanne plonge l'économie du territoire dans une situation de stagnation des revenus, d'insécurité alimentaire et en définitive d'exploitation économique par des acteurs étrangers au système de production (agents publics, intermédiaires, militaires) du fait de la vulnérabilité des habitants.

Le contexte socio-économique, décrit dans la section précédente, fait en

effet peser de lourdes contraintes, mais aussi de nombreux risques, sur la population paysanne. Ces risques sont de deux ordres. Les uns sont récurrents au sens où les mêmes aléas produisent toujours les mêmes effets. Les autres sont structurels, permanents car liés aux caractéristiques socio-économiques de base du territoire, tout particulièrement en matière de droits de propriété et d'accès à la terre.

Les paysans ne restent pas passifs et développent des stratégies de survie. Celles-ci reposent avant tout sur l'auto-organisation, l'action collective et l'aide extérieure qu'elle peut apporter. En matière d'infrastructures routières par exemple, là où la route peut être praticable, la population locale essaie de l'entretenir avec des moyens très limités. L'essentiel du travail consiste à aplanir la route, à aider les véhicules embourbés et à déblayer les boues, … mais les gros- œuvres n'existent pas. Les pouvoirs publics sont absents. Nous n'avons pas vu par contre d'initiatives en matière de protection des sols.

L'action communautaire s'est développée à la fois comme instrument de solidarité, comme substitut à la déficience de la puissance publique et comme moyen de défense et de promotion des intérêts collectifs de la population paysanne. Dans la région où sont localisés les villages enquêtés, il existe plusieurs associations ayant pour objectif le développement rural. Le mouvement associatif organisé, seul capable de soumettre et de mettre en œuvre des projets, est l'unique moyen de bénéficier d'un appui extérieur.

Le *Collectif pour les peuples autochtones du Kivu* (CPAKI) cible son action sur la multiplication des semences améliorées, l'élevage, la pisciculture et l'apiculture. Elle comporte aussi un volet humanitaire et social : la sensibilisation et l'identification des malnutris et l'écoute des victimes de viols et violences sexuelles. De son côté, l'*Union pour le développement rural de l'élevage et de l'agriculture* (UDREA) distribue à ses membres des semences de choux, tomates et amarantes. Ses membres doivent produire et vendre ensemble, mais souvent des circonstances individuelles ne le permettent pas. Enfin, AMKENI *(Réveillez-vous)* et *l'Association de développement de Bunyakiri* (ADB) regroupent des paysans en répartissant des champs qu'elles ont achetés ou loués. Ces paysans prennent ensemble en charge la production et la commercialisation des produits. Se trouvant toujours sur les mêmes marchés face aux mêmes acheteurs qu'avant et compte tenu de la concurrence d'autres producteurs individuels, l'aspect collectif de la démarche n'apporte que peu de gains substantiels. D'autres associations se chargent de l'agriculture et de l'élevage comme la Fondation Père Simone qui possède des champs à Bitale, Miowe et Kando. Une initiative intéressante est la constitution de la « Coordination paysanne », qui s'efforce d'organiser les multiples associations locales dans en une plate-forme commune, mais hélas à ce jour sans beaucoup de succès.

Toutes ces associations sont essentiellement soutenues par des ONG telles

que le Comité international de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (CICR), la FAO et ASF qui leur donnent des semences de riz, des nouvelles boutures de manioc résistantes à la mosaïque et des produits maraîchers. Les quantités livrées sont toutefois faibles par rapport à la taille des exploitations et, dans certains cas, de qualité insuffisante.

### 4.2. Quelles voies de sortie ?

Les projets de création de grandes entreprises agricoles commerciales ne doivent pas nécessairement être rejetés comme tels. Ils peuvent contribuer au développement général de l'économie d'un pays pour autant qu'une partie importante de leur valeur ajoutée bénéficie à l'ensemble de l'économie domestique. [25] Mais peut-on en déduire une incidence positive sur les petites exploitations familiales, dominantes en RDC ? Les arguments avancés en ce sens par la Banque mondiale, repris par le Programme national d'investissement dans l'agriculture (PNIA) du gouvernement congolais reposent sur les éléments suivants : création d'emplois, contribution aux infrastructures publiques, diffusion technologiques, meilleur accès aux marchés.[26] L'analyse et l'évidence empirique ne paraissent pas confirmer ces attentes.[27] Il est donc légitime de se demander comment les exploitations familiales traditionnelles peuvent résister à l'emprise d'un secteur agro-industriel en développement et qui risquent de les détruire, tout en se donnant les moyens de se développer elles-mêmes et de coexister de façon positive avec lui ?

L'amélioration progressive et à moyen terme de l'efficacité du système agricole traditionnel est un *élément clef* de toute stratégie visant à la fois l'amélioration des conditions de vie de la paysannerie et sa capacité de résistance et d'adaptation aux mutations futures du secteur agricole. Elle nécessite l'accroissement en taille des exploitations traditionnelles, une hausse de productivité grâce à l'évolution de leurs techniques de production, des investissements soutenables financièrement, de meilleures conditions de stockage et de commercialisation, enfin un rééquilibrage des rapports de force entre producteurs et intermédiaires et par l'amélioration des infrastructures.

Il s'agit donc d'un scénario de développement équilibré favorisant autant le secteur traditionnel que le développement des grandes fermes commerci-

[25] Des conditions précises doivent être rencontrées, en particulier la préservation des droits de propriété existants. Pour plus de détails, voir DE SCHUTTER, O., *op. cit.*, p. 275 et suivantes.
[26] DEININGER, K. *et al*., *op. cit.,* p. XIII, 34 et RDC, Ministère de l'Agriculture, *op. cit.,* 10-12.
[27] DEININGER, K. *et al*., *ibid*., p. 5 et ch. 2 (19 études de cas) ; DE SCHUTTER, O., *op. cit*., p. 257 et suivantes ; LI, T. M., *op. cit*., p. 282 et suivantes ; RICHARDS, M., "Social and Environmental Impacts of Agricultural Large-Scale Land Acquisitions in Africa – With a Focus on West and Central Africa", Washington, DC, Rights and Resources Initiatives, 2013, pp. 19-25 (18 études de cas).

ales dans la ligne développée par De Schutter.[28] Mais il s'agit d'une coexistence entre des grandes exploitations agricoles commerciales, à la limite les *« mega-firms »* de l'*« agribusiness »*, et un secteur traditionnel évoluant vers des entités de production et de commercialisation plus grandes, mais dont la petite paysannerie garderait le contrôle, grâce à des nouvelles formes organisationnelles et à une structure de droits de propriété adéquate. Même s'il ne fait pas partie de la liste des localisations sélectionnées dans le cadre du Programme national, le territoire de Kalehe serait à même de constituer un terrain attrayant pour le développement de l'agro-industrie souhaité par les autorités congolaises. La production d'huile de palme pourrait en effet attirer de grands investisseurs locaux comme étrangers. Mais qu'en est-il du secteur traditionnel ?

Cette stratégie de coexistence doit reposer sur un processus complexe d'innovations en termes de changements de comportements, de techniques, de structures organisationnelles et institutionnelles. Nos neuf villages, le territoire de Kalehe, sont-ils à même de s'engager dans un tel processus de transformation ? En dépit de toutes les difficultés soulignées dans les pages précédentes, des possibilités existent.

Une première « innovation » consisterait à développer de nouvelles productions. Si l'on raisonne en termes globaux pour l'ensemble du territoire et de sa population, la diversification des produits est centrale pour dégager de meilleures rentabilités pour les exploitations paysannes. Elle ouvrirait de nouveaux débouchés et diminuerait les risques. L'exemple le plus évident pour la région serait la culture du riz de montagne et de marais, qu'on rencontre beaucoup sur le territoire. La demande de riz, forte dans la province, est excédentaire par rapport à l'offre domestique, avec pour conséquence d'importantes importations. Une augmentation de la production se heurte toutefois à plusieurs difficultés. La taille des parcelles, très exiguës comme nous l'avons vu, rend difficile la mise en culture de nouveaux produits au niveau d'une exploitation individuelle. Une telle diversification doit donc se faire à une échelle collective au niveau du village ou du groupement, par consolidation des terres et mise en œuvre de nouvelles terres.

D'autres innovations peuvent porter sur la nature technique des processus de production comme des processus organisationnels. L'amélioration technique de la production d'huile de palme est certes difficile faute de sources d'énergie autres que le travail. La carence de la société nationale d'exploitation de l'électricité (SNEL) est flagrante. Le développement des mini-centrales hydroélectriques pourrait y pallier comme c'est déjà le cas dans le territoire de Kabare. La culture du manioc bénéficierait sans nul doute de boutures améliorées. La culture de haricot, tomate et choux pourrait faire usage de semences améliorées. Mais, les vraies innovations de processus « techniques »

[28] Ceci correspond au « troisième scénario » de DE SCHUTTER, O., *op. cit.*, pp. 260-261.

devraient concerner la lutte contre l'érosion des sols (remblais, drainage, sylviculture), contre leur infertilité (engrais, semences résistantes), et concerner enfin l'amélioration des infrastructures routières (viabiliser les routes de dessertes) par les pouvoirs publics ou par d'autres formes d'action collective émergeant spontanément. L'absence de tout investissement public est à cet égard un obstacle majeur à la transformation du secteur.

Mais l'amélioration sur le moyen terme de la productivité agricole doit aussi reposer sur des innovations organisationnelles. La ligne de force de celles-ci porte sur le développement des capacités d'auto- organisation (coopératives de commercialisation), visant à améliorer le rapport de force existant entre paysans et intermédiaires, et à assurer une autonomie politique plus grande du territoire. Celui-ci doit pouvoir disposer de ressources et d'institutions propres lui permettant de mettre en œuvre une stratégie autonome de développement. Les structures actuelles de décision collective reposent en définitive sur le chef coutumier, le chef de poste et le curé de la paroisse. La terre appartient de fait au *Mwami* qui la distribue entre ses sujets. Le manque d'institutions efficaces pour soutenir et stimuler l'initiative privée et protéger les droits de propriété des petits exploitants engendre inefficacité économique et injustice sociale[29]. Ces institutions, inadaptées aux exigences socio-économiques actuelles, ont d'autres rôles à assumer.

Que doivent être des structures adaptées ? La décentralisation, au vrai sens du terme, est une donnée importante pour cette question. Outre le niveau provincial où elle se heurte au centralisme de Kinshasa, elle devrait aussi prendre place *au sein même* des provinces actuelles. À l'instar du niveau national, le centralisme provincial est une réalité toute aussi prégnante. Les territoires, collectivités, groupements devraient être dotés de vrais pouvoirs autonomes et de ressources propres. Dans la majorité des cas, les députés provinciaux représentatifs des territoires et siégeant à l'Assemblée provinciale ne se soucient de ceux-ci que pendant les périodes électorales. Les territoires ont besoin de leurs propres institutions participatives et de représentation extérieure. Ceci implique un réaménagement du rôle des chefs coutumiers et des chefs de poste, et la constitution d'assemblées villageoises.

En résumé, l'économie du territoire de Kalehe ne pourra sortir de son cercle vicieux d'économie stationnaire et de pauvreté que si les acteurs impliqués dans la diffusion technologique, l'innovation institutionnelle et la prise de décision politique s'investissent, de concert avec la population concernée, dans la définition et la mise en œuvre d'une politique de transformation des petites exploitations traditionnelles. Faute d'une telle implication, ces dernières disparaîtront à terme.

[29] WIGGINS, S., "Can the smallholder model deliver poverty reduction and food security for a rapidly growing population in Africa?", Genève, FAO, Working Paper 8, 2009, p. 13.

## 5. CONCLUSION

En dépit de l'indéniable stabilisation de la situation sécuritaire à un niveau compatible avec l'exercice des activités économiques traditionnelles, le futur immédiat de l'économie du territoire de Kalehe ne paraît pas prometteur. Les processus endogènes « spontanés » d'amélioration des conditions de vie de la population paysanne semblent peu accessibles à court terme. L'économie agricole de ce territoire est bloquée dans un état stationnaire de sous-développement et de pauvreté. Le manque de capacité à dégager des surplus, dû à l'impossibilité des exploitations d'évoluer techniquement et d'améliorer leur organisation individuelle comme collective de manière durable, ne permet pas aux marchés de se développer.

En outre, la faiblesse politique des communautés paysannes et le manque de soutien des autorités publiques nous paraît très important. Cette situation rend les populations paysannes d'autant plus vulnérables aux transformations, parfois brutales liées à l'irruption de l'*agribusiness* tant dans sa mise en œuvre que dans ses conséquences[30]. Cette vulnérabilité est intimement liée aux caractéristiques du système politique congolais, que ce soit au niveau national ou au niveau régional. Dans les systèmes dominés par une logique de prédation, les relations entre les populations locales et leurs représentants restent majoritairement de nature clientéliste. Éphémères, elles débouchent rarement sur des stratégies définies et des investissements significatifs s'inscrivant dans une logique de développement démocratique et de justice sociale. Un accroissement approprié et soutenable de la productivité agricole est un élément clef d'une stratégie de résilience « par le haut ». Elle requiert en définitive d'importants investissements dans des *biens publics*.

Les politiques gouvernementales, nationales autant que locales, ne doivent pas donner entière priorité aux entreprises de grande taille. Elles doivent aussi s'efforcer d'améliorer les conditions de production et de commercialisation des exploitations familiales traditionnelles afin d'atteindre un niveau d'efficacité leur permettant de croître et de se développer. Ceci requiert de la part des dirigeants politiques concernés une bonne dose de sens du bien commun. Or, leurs intérêts propres ne convergent pas nécessairement avec ceux de la paysannerie rurale traditionnelle. On peut néanmoins espérer pour les populations du territoire de Kalehe une meilleure prise en compte de leur futur. Leur survie est à ce prix.

Bruxelles, juillet 2015

[30] Coercition, pressions politiques, absence de consultation des populations locales, non-respect des droits de propriété traditionnels, absence de compensations, expropriations ou ventes forcées, sont présents dans de nombreux cas étudiés, DEININGER, K. *et al*., *op. cit.*, p. 71 ; RICHARDS, M., *op. cit*., p. 17, Tableau 3.

# LES STRATEGIES AMERICAINE, EUROPEENNE ET CHINOISE FACE AUX MINERAIS DES CONFLITS : DEFIS OU OPPORTUNITES POUR LA RDC ?

*par Audrey Weerts, Sophie Wintgens et Jean Claude Mputu*

**Summary**

The United States, China, and the European Union have recently started implementing new transparency standards for their enterprises, in order to put an end to resource-linked conflicts. In this framework, this article begins by analysing their respective strategies and issues in an interdependent world economic system, while taking into consideration their points of convergence. This preliminary comparative study then allows us to raise questions about the impact of these American, Chinese, and European standards on the Democratic Republic of Congo, which is particularly targeted by these regulations: new challenges or opportunities?

## 1. INTRODUCTION

La mise à l'agenda de la question des minerais des conflits – et la multiplication d'initiatives à ce sujet qui en résulte – doit certainement beaucoup à l'action de la société civile et des organisations non-gouvernementales (ONG). Au travers de leurs campagnes baptisées « Pas de diamant de sang » ou encore « Pas de sang sur mon GSM », des ONG telles qu'Amnesty International, Global Witness, Justice et Paix, Oxfam, etc., ont alerté l'opinion publique et ainsi contribué à mettre ces questions à l'agenda des organisations internationales.

Du Processus de Kimberley sur la certification des diamants des guerres aux mesures de diligence de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), en passant par les nombreuses résolutions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) et de l'Union africaine (UA), les réflexions et les initiatives se sont donc multipliées sur la scène internationale pour réduire l'impact du commerce des minerais sur les conflits africains en général et dans la région des Grands Lacs en particulier.

Deuxième pays le plus vaste d'Afrique et le plus peuplé du continent, la République démocratique du Congo (RDC) est souvent perçue comme un État ravagé par des années de guerres civiles et régionales. Dotée d'un revenu par habitant d'environ 430 dollars selon les chiffres de la Banque Mondiale[1], la RDC figure au rang des pays les plus pauvres du monde. Toutefois, cette pauvreté contraste et pose question face à l'immense richesse dont elle dispose sous forme de ressources naturelles et de matières premières précieuses. Ces réserves représentent en effet un atout économique essentiel et une opportunité de développement[2] pour le pays ; elles attirent les investisseurs et

[1] Banque Mondiale, *Données sur la République démocratique du Congo*, http://donnees.banquemondiale.org/pays/CD, site visité le 15 juin 2015.

[2] Comme l'ont été les cas botswanais et mauricien, SILVE, A., "Botswana et Maurice, deux

les industriels internationaux du fait de l'étendue des possibles utilisations des différents minerais dans les secteurs industriels et technologiques de pointe. Néanmoins, le peu d'emplois créés jusqu'ici et les problèmes de gouvernance notamment ne permettent pas à la RDC de tirer profit de la croissance de son PIB[3].

En outre, les conflits persistants et les intérêts régionaux sur la zone[4] handicapent pour l'heure fortement l'exploitation minière[5]. La gestion du secteur est rendue d'autant plus difficile que l'ensemble des ressources du pays sont situées dans sa partie Est – au Katanga, connu sous le nom de *Copper Belt* (ceinture du cuivre), et dans les deux Kivu (Nord-Kivu et Sud-Kivu) ou « région de l'étain », une zone de conflits éloignée de la capitale où l'État n'a pas de véritable emprise[6].

L'activité minière se caractérise dans le pays par la présence de deux grandes typologies d'acteurs que sont les groupes industriels mondiaux ou régionaux et des petits artisans. De ces deux groupes d'acteurs découlent deux types d'exploitations : d'une part, l'exploitation industrielle dont l'activité est portée par des groupes industriels internationaux détenteurs de titres miniers ; d'autre part, l'exploitation de petite échelle et artisanale, elle-même subdivisée entre le secteur de l'exploitation à petite échelle avec des acteurs semi-industriels détenteurs de titres miniers et le secteur de l'artisanat avec une multitude des petits acteurs disposant ou non des autorisations légales.

L'exploitation minière artisanale en RDC, dont il est question dans le présent article, est au cœur de nombreux enjeux aussi bien sur le plan économique, sécuritaire, normatif qu'en matière de développement et de gouvernance. Si les ressources nationales ne peuvent pas être considérées comme la cause unique et principale des conflits qui touchent l'Est du pays depuis de nombreuses années, il reste que le commerce de ces minerais et leur exploitation illégale jouent un rôle dans l'entretien des conflits dans la région. En

---

miracles africains", *Afrique contemporaine*, n° 242, 2012, pp. 29-45.

[3] FMI, *Une équipe du FMI achève les consultations de 2015 au titre de l'article IV avec la République démocratique du Congo*, http://www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2015/pr15250f.htm, site visité le 15 juin 2015.

[4] Voir entre autres LE BILLON, P., "Violences, matières premières et conflits armés", *Tiers-Monde*, vol. 44, n° 174, 2003, pp. 297-322 ; JACQUEMOT, P., "Ressources minérales, armes et violences dans les Kivus (RDC)", *Hérodote*, n° 134, troisième trimestre 2009, pp. 38-62 ; Global Witness, *Congo's Mineral Trade in the Balance: Opportunities and Obstacles to Demilitarisation*, Londres, 2011, www.globalwitness.org/sites/default/files/library/Congo's%20minerals%20trade%20in%20the%20balance%20low%20res.pdf, site visité le 11 juin 2015.

[5] À ce jour, 86 % du potentiel total minier du pays reste encore à exploiter. RDC – Ministère des Mines, *Note thématique de la revue 2013 du DSCRP2 et du PAG du secteur des mines*, Kinshasa, juillet 2014, p. 7, http://www.mines-rdc.cd/fr/documents/Note_thematique_revue_pap_renforce_mines_2013.pdf, site visité le 30 mars 2015.

[6] TREFON, T., "Urban-Rural Straddling: Conceptualizing the Peri-urban in Central Africa", *Journal of Developing Societies*, vol. 27, 2011, pp. 421-443.

effet, plusieurs rapports onusiens[7] et des ONG[8] ont montré les liens existant entre l'exploitation des minerais et le financement des groupes armés dans la région. Certains auteurs affirment même que nonobstant d'autres causes, les ressources minières sont devenues elles aussi un facteur d'entretien et de maintien de certains conflits dans la région[9].

Face à cette problématique des « minerais des conflits », les initiatives se multiplient non seulement au niveau régional[10] mais également au niveau international[11]. La section 1502 du *Dodd-Frank Act Wall Street Reform and Consumer Protection Act*[12], plus communément appelée loi Dodd-Frank[13], adoptée par les États-Unis en 2010 peut apparaître comme une nouveauté dans ce processus. En effet, pour la première fois une grande puissance va inscrire dans sa législation une série de mesures contraignantes pour les entreprises concernant les minerais des conflits. Cette mesure américaine a été suivie par un projet de règlement européen d'auto-certification, puis par une directive chinoise sur la responsabilité sociale des investissements miniers à l'étranger.

L'objectif – et l'originalité – de cet article est de proposer une analyse comparative de ces trois initiatives et une réflexion sur leurs impacts en RDC, en termes de défis et d'opportunités.

Pour ce faire, il s'agit tout d'abord de voir dans quel contexte les normes américaine, européenne et chinoise ont été prises et d'en examiner comparativement le contenu. La mise au jour des enjeux inhérents à ces trois stratégies normatives et de la nature – complémentaire ou concurrente – de leur relation nous permet ensuite d'évaluer leurs conséquences sur la RDC. *In fine*, il s'agit de s'interroger sur la portée et les limites de ces normes, ainsi que de réfléchir aux opportunités et/ou défis qu'elles représentent véritablement pour ce pays.

---

[7] Voir notamment les rapports du Groupe d'experts des Nations unies. Nations Unies, Conseil de Sécurité, *Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo*, S/2001/357, 12 avril 2001.

[8] Voir notamment International Alert, *Étude sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la perpétuation des crises de l'est de la RDC*, octobre 2009.

[9] Voir notamment COLLIER, P., HOEFFLER, A., "Greed and grievance in civil war", *Oxford Economic Papers*, vol. 56, 2004, pp. 563-595.

[10] La CIRGL (Conférence internationale sur la région des Grands Lacs) met en place un processus de certification dans la sous-région. Voir Secrétariat Exécutif de la CIRGL, *Déclaration du sommet spécial de la CIRGL sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs*, Lusaka, 15 décembre 2010, http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/47143509.pdf, site visité le 14 avril 2015.

[11] Le Conseil de sécurité a, à plusieurs reprises, appelé les États membres à agir pour mettre fin à ce commerce, et dans certains cas il a adopté des sanctions contre des entreprises et individus impliqués.

[12] Congress of the United States of America, *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, H.R. 4173, 21 July 2010.

[13] La réforme est confiée, à la Chambre, à Barney Frank, représentant démocrate du Massachusetts et président de la Commission des services financiers, et, au Sénat, à Chris Dodd, sénateur démocrate du Connecticut et président de la Commission chargée du secteur bancaire.

## 2. LES NORMES AMÉRICAINE, EUROPÉENNE ET CHINOISE FACE AUX MINERAIS DES CONFLITS

### 2.1. Quelles réponses internationales face aux minerais des conflits ?

Suite à la mobilisation des ONG, l'ONU va s'intéresser dès le début des années 2000 aux liens possibles pouvant exister entre les conflits et l'exploitation des minerais[14]. Après quelques tentatives infructueuses pour rétablir un contrôle légitime des sites d'exploitation (résolutions onusiennes, sanctions, etc.), une nouvelle approche visant à réguler le commerce pour empêcher l'écoulement de ces minerais des conflits sur les marchés a vu le jour[15]. Dans cette optique, le Conseil de sécurité va encourager les États « à prendre les mesures qu'ils estiment appropriées pour faire en sorte que les importateurs, les industries de transformation et les consommateurs de produits minéraux congolais relevant de leur juridiction exercent toute la précaution voulue à l'égard de leurs fournisseurs et de l'origine des minéraux qu'ils achètent »[16]. Par ses interpellations répétitives envers la Communauté internationale sur la nécessité de prendre des mesures face à ce problème, l'ONU a pu progressivement exercer une « influence politique diffuse »[17].

L'OCDE va ensuite, dès 2010, publier une série de principes relatifs à la responsabilité sociale des entreprises (RSE)[18], et a édité en ce sens un guide pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de

---

[14] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 1291*, S/RES/1291, 24 février 2000, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1291(2000), site visité le 20 janvier 2015.

[15] VIRCOULON, T., *Derrière le problème des minerais des conflits, la gouvernance au Congo*, Crisis Group, avril 2011, http://www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/rd-congo/Derriere%20le%20probleme%20des%20minerais%20des%20conflits.aspx, site visité le 15 janvier 2015.

[16] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 1857*, S/RES/1857, 22 décembre 2008, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1857%20(2008), site visité le 20 janvier 2015.

[17] « Le vrai pouvoir des Nations unies ne réside pas dans leurs décisions politiques concrètes, qui sont le plus souvent de médiocre portée, mais dans leurs fonctions idéologiques, dans l'influence politique qui découle de son autorité en tant qu'instance de légitimation. Les discours, les résolutions et les documents de toute nature, qui sont l'aboutissement de cette fonction délibérative, exercent une influence politique diffuse sur la vie internationale ». DE SENARCLENS, P., "Décolonisation et développement, aux origines de l'ONU", *Géopolitique Africaine*, n° 25, janvier-mars 2007, p. 193.

[18] La responsabilité sociale des entreprises est la notion selon laquelle les entreprises peuvent et doivent répondre à « trois objectifs fondamentaux » *(triple bottom lin*e) : la croissance économique, le respect de l'environnement et le progrès social. ELKINGTON, J., *Cannibals with Forks: the Triple Bottom Line of 21st Century Business*, Gabriola Island, New Society Publishers, 1998.

zones de conflit ou à haut risque[19]. Ce guide repose sur le devoir de diligence, que l'OCDE définit comme un processus continu, proactif et réactif devant permettre « aux entreprises de s'assurer qu'elles respectent les droits humains (ou encore) qu'elles ne contribuent pas aux conflits »[20].

Poursuivant leurs actions, les ONG n'hésitent pas non plus à interpeller directement les entreprises concernées. C'est le cas notamment d'*Enough Project*[21]. En effet, depuis 2007, cette ONG américaine s'intéresse aux comportements d'approvisionnement des plus grandes sociétés électroniques au monde et a établi un classement de celles-ci en fonction des progrès réalisés pour des chaînes d'approvisionnement sans lien avec les conflits[22].

Ces campagnes ne sont pas sans impact, tant sur les citoyens que sur les entreprises ou encore sur les États. Comme le résume Shannon Raj, les « consommateurs avertis ont raison de s'indigner contre nos liens avec la crise humanitaire en République démocratique du Congo, le coup de projecteur sur les efforts en matière de responsabilité sociale des entreprises rend les investisseurs et les sociétés de l'électronique inévitablement mal à l'aise (…). Cette convergence d'intérêts a pu servir d'impulsion à la vague d'initiatives législatives présentées au Congrès sur la question »[23].

Les entreprises actives dans le secteur des technologies et de l'électronique, directement ciblées par les ONG, vont en effet réagir rapidement et intégrer ces préoccupations dans leurs stratégies. En 2001, la *Global e-Sustainability Initiative* (GESI) est lancée pour renforcer le développement durable dans le secteur des technologies de l'information et de la communication[24]. Avec l'*Electronic Industry Citizenship Coalition* (EICC), une autre initiative est lancée en 2004 pour améliorer les pratiques de RSE dans les chaînes d'approvisionnement des industries électroniques[25]. Ensemble, ces deux initiatives créent ensuite en décembre 2010 le programme *Conflict-Free Smelter*, qui permet, via l'audit des fonderies, d'améliorer la transparence des chaînes d'approvisionnement[26]. Un dernier exemple peut être donné avec l'*International Tin Research Institute* (ITRI), une association regroupant des acteurs

[19] OCDE, *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, Paris, Éditions OCDE, 2011. Une version révisée du guide a été publiée en 2013.

[20] *Ibid.*, p. 13.

[21] Voir http://www.enoughproject.org/, site visité le 1er avril 2015.

[22] Enough Project, *Conflict Minerals Company Rankings*, http://www.raisehopeforcongo. org/content/conflict-minerals-company-rankings-0, site visité le 1er avril 2015.

[23] RAJ, S., "Blood Electronics: Congo's Conflict Minerals and the Legislation that could cleanse the Trade", *Southern California Law Review*, Vol. 84, No. 981, 2001, pp. 990-991 (notre traduction).

[24] Voir http://gesi.org/, site visité le 2 avril 2015.

[25] Voir http://www.eiccoalition.org/, site visité le 2 avril 2015.

[26] Voir http://www.conflictfreesourcing.org/conflict-free-smelter-program/, site visité le 2 avril 2015.

industriels du secteur de l'étain, qui va créer en 2009 son propre mécanisme de diligence, l'*ITRI Tin Supply-Chain Initiative* (iTSCI)[27].

Du côté politique, la loi Dodd-Frank est adoptée par les États-Unis en juillet 2010. Dans le contexte des crises bancaire et financière qui touchent ce pays dès 2007, une révision du système de régulation de Wall Street s'impose[28]. À cette fin, la transparence fait figure d'élément clé dans la loi pour corriger les distorsions du marché dans un but de protection du consommateur[29]. Basée sur une proposition initiale de l'Administration du président Obama, la loi sera ensuite rediscutée au sein des commissions de la Chambre et du Sénat, avant d'être finalisée par l'insertion d'une série d'amendements[30], dont un qui concerne les minerais des conflits dans la section 1502 de la loi[31]. Avant le dépôt de cet amendement, différentes propositions de loi sur le sujet avaient déjà été proposées au Congrès, telles que le *Conflict Coltan and Cassiterite Act* en 2008[32] et le *Congo Conflict Minerals Act* (CCMA) en 2009[33].

L'élaboration de la réglementation propre à la section 1502 par la *Securities and Exchange Commission* (SEC) va prendre deux ans en raison d'un important lobbying mené par une partie du secteur industriel[34]. Comme le soulignent Amnesty International et Global Witness dans un rapport conjoint, de « riches groupes industriels ont combattu à chaque étape la loi relative aux minerais provenant de zones de conflit »[35]. Rassemblées au sein de la Chambre de Commerce des États-Unis, la plus grande fédération commerciale du pays, ces entreprises ont voulu faire échouer le projet en prétextant le coût trop élevé qu'induirait la mise en œuvre d'une telle législation. Une étude menée en 2011 par la Tulane University, commissionnée par le sénateur Dick

---

[27] Voir https://www.itri.co.uk/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=2192&Itemid=189, site visité le 2 avril 2015.

[28] MEYER, A., "Obama et la réforme de Wall Street", in RICHOMME, O., MICHELOT, V. (dir.), *Le bilan d'Obama*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2012, p. 199.

[29] *Ibid.*, pp. 205-206.

[30] *Ibid.*, p. 199.

[31] *Feingold Statement on Congo Conflict Minerals and Transparency Amendments to Financial Regulatory Reform Bill*, déposé le 19 mai 2010, http://feingold.senate.gov/ record.cfm?id=325061, site visité le 27 janvier 2015.

[32] Ce projet, introduit par le sénateur Brownback, visait à rendre illégales les importations de coltan et de cassitérite de la RDC. Faute de soutien, il ne sera jamais soumis au vote.

[33] Le sénateur Brownback est toujours à l'initiative. Moins strict que la proposition précédemment introduite, le CCMA exige des entreprises utilisant de l'étain, du coltan et du tungstène de divulguer à la SEC l'origine des minerais utilisés. Cette divulgation concerne toutefois les entreprises impliquées de l'extraction jusqu'à l'exportation et au commerce de minerais (portée plus large que la section 1502 adoptée plus tard). Malgré le nouvel échec de cette loi, les idées principales de celle-ci seront reprises dans le *Brownback Amendment* de 2010, à l'origine de la section 1502 de la loi Dodd-Frank.

[34] Global Witness, *Pour un commerce plus propre*, Londres, mai 2012, p. 20.

[35] Amnesty International, Global Witness, "Une Mine de transparence", Rapport d'évaluation de la loi Dodd-Frank, avril 2015, https://www.amnesty.org/download/ Documents/AMR5114992015ENGLISH.PDF, site visité le 11 juin 2015.

Durban, évaluait ainsi le coût de la mise en œuvre de la seule section 1502 de la loi Dodd-Frank pour le secteur privé à 7,93 milliards de dollars[36]. Cet argument du coût est cependant réfuté par la société civile, qui n'hésite pas à rappeler que la transparence de la chaîne d'approvisionnement doit *in fine* permettre un meilleur rendement[37].

Cette section 1502 de la loi Dodd-Frank, même si elle est limitée à la région des Grands Lacs, apporte une nouveauté : elle rend contraignant le devoir de diligence et oblige les entreprises à la transparence sous le contrôle d'une autorité étatique. Elle va aussi déclencher « une floraison d'initiatives internationales pour rendre transparent ce commerce dans la zone des Grands Lacs et éviter qu'il n'alimente les fauteurs de troubles dans l'Est congolais »[38].

Au niveau européen, même si l'Union européenne (UE) avait déjà légiféré sur des questions relatives aux ressources naturelles liées aux conflits[39], la Commission s'était cependant jusque-là contentée de faire quelques communications relatives aux matières premières et au commerce. Néanmoins, en octobre 2010, le Parlement européen va lui demander de légiférer sur les minerais des conflits en s'inspirant de la section 1502 de la loi Dodd-Frank[40].

Après des consultations publiques[41] et en s'inspirant de ce qui existe déjà (Guide de l'OCDE, loi américaine, CIRGL, etc.), la Commission va opter pour un règlement avec un régime non contraignant d'un système d'auto-certification pour les importateurs européens. Le 5 mars 2014, elle soumet aux instances de l'Union ainsi qu'aux États membres sa proposition de stratégie

---

[36] BAYER, C., "A Critical Analysis of the SEC and NAM Economic Impact Models and the Proposal of a 3rd Model in view of the Implementation of Section 1502 of the 2010 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act", Tulane University, 17 October 2011, p. 3, http://lawprofessors.typepad.com/files/tulane-study.pdf, site visité le 12 juin 2015.

[37] Global Witness, *op. cit.*, p. 20.

[38] VIRCOULON, T.*, op. cit.*

[39] Processus de Kimberley sur les diamants, obligation faite à certaines entreprises de publier leurs états financiers et le commerce des bois.

[40] « Le Parlement salue l'adoption de la nouvelle loi américaine sur 'les minerais qui alimentent les conflits' et invite le Conseil et la Commission à examiner une initiative législative allant dans le même sens ; demande à nouveau au gouvernement de la RDC d'appliquer et de respecter pleinement l'initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) en vue de renforcer la transparence et la bonne gouvernance dans le secteur des industries extractives ; invite la Commission et le Conseil à intensifier la lutte contre la corruption en RDC, qui fragilise encore davantage les droits de l'homme et contribue à leur violation ». Article 14 de la "Résolution du Parlement européen du 7 octobre 2010 sur les défaillances dans le domaine de la protection des droits de l'homme et de la justice en République démocratique du Congo", http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do? pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0350+0+DOC+XML+V0//FR, site visité le 8 avril 2015.

[41] Commission Européenne, "Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil instaurant un mécanisme d'auto-certification, dans le cadre du devoir de diligence relatif aux chaînes d'approvisionnement, pour les importateurs responsables d'étain, de tantale, de tungstène, de leurs minerais et d'or originaires de zones de conflit ou à haut risque", COM(2014) 111 final, Bruxelles, 5 mars 2014, pp. 4-6.

pour le commerce responsable des minerais originaires des zones de conflit. Le 20 mai 2015, le Parlement européen adopte quant à lui un texte plus contraignant que celui proposé par la Commission[42].

Les initiatives en la matière ne se limitent toutefois pas à celles américaine et européenne ; elles ont également fait des émules parmi les pays émergents. La Chine, bien que n'étant pas membre de l'OCDE mais de plus en plus soucieuse de la réputation de ses firmes tant au niveau national qu'international, a aussi mis en place ses propres lois sur la RSE, faisant de cette question une priorité pour ses entreprises. Deux documents réglementaires constituent d'importants jalons à ce titre : en vigueur depuis 2006, la révision de la *Loi régissant le droit des sociétés* établit le fondement juridique de la RSE, en stipulant que les sociétés ont l'obligation d'assumer leurs « responsabilités sociales »[43] ; ensuite, publiées en janvier 2008 par la Commission de supervision et d'administration des actifs de l'État (SASAC), les *Directives pour les entreprises publiques centrales relatives à la mise en œuvre de la responsabilité sociale des entreprises* obligent quant à elles les firmes publiques à mettre en place les mécanismes nécessaires à la mise en œuvre de la RSE afin de « parvenir à une harmonie entre croissance des entreprises, société et environnement »[44].

L'État-Parti assume dès alors un plus grand rôle dans la régulation des pratiques de ses sociétés nationales à l'étranger pour éviter que certaines firmes puissent se livrer à des placements à risque susceptibles de ternir la réputation de l'ensemble des entreprises chinoises à l'étranger, en particulier celles opérant en Afrique dans les secteurs de l'énergie et des ressources. Une conduite jugée irresponsable pour la reconnaissance mondiale de la Chine comme « grande puissance responsable »[45]. Le ministère du Commerce chinois (MOFCOM) est ainsi chargé de veiller avec la Commission nationale pour le développement et la réforme (CNDR) à ce que le régime réglementaire

[42] Parlement Européen, "Minerais de conflit : les députés demandent une certification obligatoire des importateurs européens", *Communiqué de presse*, 20 mai 2015, http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20150513IPR55318/html/Minerais-de-conflit-certification-obligatoire-des-importateurs-europ%C3%A9ens, site consulté le 11 juin 2015.

[43] Cette loi, votée le 27 octobre 2005 par la 18ème session du 10ème Congrès du Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale de Chine et entrée en vigueur le 1er janvier 2006, est venue apporter des modifications majeures à la loi chinoise des sociétés du 29 décembre 1993. Il s'agit de la troisième révision de la loi sur les sociétés en Chine depuis sa première promulgation en 1993. Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China, "Companies Law of the People's Republic of China", *Order of the President of the People's Republic of China*, No. 42, 27 October 2005, Chap. I, Art. 5, http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384124. htm, site visité le 15 mars 2015.

[44] Sasac, "Guidelines to the State owned Enterprises Directly under the Central Government on Fulfilling Corporate Social", 4 January 2008, Art. 1, http://en.sasac.gov.cn/n1408035/c1477196/content.html, site visité le 15 mars 2015.

[45] ZHAO, G., professeur et directeur du Centre d'Études sur l'Asie-Pacifique du Shanghai Institute for International Studies (SIIS), interviewé à Shanghai le 23 septembre 2013.

chinois en matière d'investissement direct étranger contribue aux intérêts économiques nationaux[46] sans toutefois nuire aux relations avec les pays hôtes ; le MOFCOM prône à ce titre depuis 2009 la conformité des lois et règlements chinois avec ceux de leurs partenaires commerciaux[47].

C'est dans ce contexte que la Chambre de commerce chinoise des importateurs et exportateurs de métaux, de minéraux et de produits chimiques (CCCMC) publie en octobre 2014 des *Directives sur la responsabilité sociale des investissements miniers à l'étranger* (ci-après les Directives)[48]. Présentés comme des « engagements généraux » s'adressant à toutes les entreprises chinoises sur une base volontaire, ces principes directeurs s'appliquent plus spécifiquement aux projets de coopération en matière d'exploration, d'extraction, de transformation et d'investissement miniers, ainsi qu'aux activités de développement d'infrastructures afférentes[49]. Ces directives viennent compléter toute une série de législations adoptées par les institutions chinoises depuis les années 1990 afin d'encourager les investissements de leurs entreprises à l'étranger, d'accroître les exportations, d'établir des *joint-ventures*, de participer à la mondialisation et de conquérir de nouveaux marchés. Cette stratégie économique dite du *Going Out*[50] figure en effet au cœur de l'accroissement de l'influence diplomatique de la Chine sur la scène mondiale.

Ainsi, chacun de ces trois acteurs met en place sa propre norme sur les minerais des conflits pour, affirment-ils, mettre fin au lien entre conflits et exploitation des minerais. Dans ce contexte, voyons à présent quel en est le contenu.

### 2.2. Deux normes nationales et une régionale pour lutter contre les minerais des conflits

La Section 1502 de la loi Dodd-Frank

Dans cette *Section 1502* il est indiqué que les sociétés cotées en bourse aux États-Unis, et donc inscrites à la SEC, ont une obligation de divulguer annuellement si les minerais nécessaires à leur fonctionnement ou à leur pro-

[46] National Development and Reform Commission of the People's Republic of China, "Circular on Improving the Administration of Offshore Investment", Beijing, June 2009 ; id., "Notice on Properly Handling the Delegation of Approval Authority over Outbound Investment Projects to Lower-level Authorities", No 235, Beijing, 24 February 2011.

[47] Ministry of Commerce of the People's Republic of China, "Administrative Measures on Outbound Investments", Beijing, May 2009.

[48] CCCMC, "Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments", Beijing, October 2014.

[49] *Ibid.*, p. 28.

[50] Cette stratégie fut pour la première fois mentionnée lors du 15ème Congrès national du PCC, en septembre 1997. National People's Congress, *The Tenth Five-Year Plan (2001-2005)*, Beijing, 5 March 2001, Chap. 17, Section 4: Implement the [« Going Out »] Strategy.

duction proviennent de la RDC ou d'un pays voisin. Outre le fait qu'elle vise exclusivement cette région du monde, cette section a surtout pour effet de rendre pour la première fois contraignant le principe de diligence raisonnable formulé précédemment par l'ONU et l'OCDE. Les minerais des conflits sont ainsi définis par la loi comme désignant « le colombite-tantalite (coltan), la cassitérite, l'or, le wolframite ou leurs dérivés ; ou tout autre minerai servant à financer des conflits en RDC ou dans un pays frontalier »[51].

Dans le règlement relatif à l'application de cette section publié en juillet 2012, la SEC précise que les entreprises qui utilisent des minerais pour des besoins de fonctionnement ou de production doivent mener une « enquête raisonnable sur le pays d'origine » pour déterminer si ces minerais proviennent ou non de la zone ciblée. Si tel est le cas, les entreprises concernées « doivent exercer une diligence raisonnable sur la source et la chaîne de traçabilité de leurs minerais des conflits et (…) produire un rapport sur les minerais des conflits »[52]. Pour exercer leur devoir de diligence, les entreprises ont la possibilité de se référer au cadre fourni par le Guide de l'OCDE. Quant au rapport public, il doit permettre de rendre compte des efforts entrepris par la société en matière de diligence raisonnable[53]. Il s'agit d'une obligation de divulgation de l'utilisation ou non de minerais des conflits, et non d'une interdiction d'utilisation de ceux-ci.

### Le projet de mécanisme européen d'auto-certification

De son côté, le texte proposé par la Commission européenne contient 16 articles qui définissent aussi bien le champ d'application du règlement que les procédures de contrôle des importateurs dont disposent les États membres. Il repose sur l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'UE réservé à la politique commerciale commune[54].

Selon la Commission, la proposition « est axée sur l'ensemble des opérateurs européens qui importent de l'étain, du tantale, du tungstène, leurs minerais, de même que de l'or sur le marché de l'UE. Elle définit les conditions à respecter pour qu'ils puissent s'auto-certifier "importateurs responsables" de

[51] Congress of the United States of America, *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, *op. cit.*, p. 843. (notre traduction)

[52] SEC, *US Securities and Exchange Commission, Conflict Minerals Disclosure*, November 2012, www.sec.gov/info/smallbus/secg/conflict-minerals-disclosure-small-entity-compliance-guide.htm, site visité le 27 janvier 2015. (notre traduction)

[53] Les premiers *Conflict Minerals Reports* ont été déposés en mai 2014, à propos des opérations de l'année 2013.

[54] Commission Européenne, "Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil instaurant un mécanisme d'auto-certification, dans le cadre du devoir de diligence relatif aux chaînes d'approvisionnement, pour les importateurs responsables d'étain, de tantale, de tungstène, de leurs minerais et d'or originaires de zones de conflit ou à haut risque", *op. cit.*, p. 3.

minerais ou des métaux relevant de son champ d'application »[55]. À cet égard, trois choix majeurs sont opérés : un régime non contraignant, une limitation des minerais concernés en reprenant ceux de la loi Dodd-Frank sans cependant les limiter à la RDC et à ses voisins, et un système d'auto-certification par les entreprises. Autrement dit, contrairement aux exigences de déclaration obligatoire de l'initiative américaine, l'efficacité de la proposition de réglementation européenne axée sur les seuls importateurs de minerais des conflits dépendra en ce sens des pressions exercées sur la réputation des sociétés par les concurrents et la clientèle.

Par ailleurs, trois acteurs principaux sont concernés par ce texte : les importateurs des minerais, les États membres et la Commission. En effet, chacun d'eux doit, pour se conformer au règlement, mettre en place toute une série de mesures en vue de permettre à l'UE d'atteindre les objectifs qu'elle se donne. Les importateurs sont tenus non seulement de communiquer les informations relatives à leurs chaînes d'approvisionnement de minerais provenant des zones de conflits mais aussi d'en montrer la traçabilité et favoriser en son sein un devoir de diligence. Il revient également à chaque importateur visé de promouvoir cette politique vis-à-vis de ses fournisseurs et de mettre en place un mécanisme de traitement des plaintes ainsi qu'un système de gestion des risques pour en limiter les incidences négatives, notamment par la consultation des autorités, des organisations internationales et des organismes de la société civile. Il doit en outre mettre en place un système de vérification par des tiers de tout son système d'approvisionnement pour s'assurer de la conformité avec le présent règlement. Les dites vérifications doivent être conformes aux principes de l'OCDE. Un rapport annuel sur le devoir de diligence de l'importateur est également publié et largement diffusé.

Les États membres sont chargés de mettre en place des autorités compétentes pour s'occuper de la mise en œuvre du règlement et du contrôle *a posteriori* des importateurs et, le cas échéant, d'adopter des mesures correctives. Les autorités des États membres sont appelées à coopérer entre elles et à partager les informations sur les défaillances éventuelles. La Commission publie et met à jour la liste des fonderies et affineries responsables, ainsi que celle des autorités compétentes.

Le projet de la Commission déposé au Parlement a été voté le 20 mai 2015 mais en des termes différents. En effet, les députés européens ont adopté à une large majorité – soit 400 voix pour, 285 contre et 7 abstentions – un texte plus contraignant[56] : ce dernier rend obligatoire le devoir de diligence

[55] *Ibid.*, p. 6.

[56] LANDABURU, K., "Minerais du sang/Commerce : les eurodéputés imposent un texte plus contraignant pour les entreprises clientes", *Le Moci*, 22 mai 2015, http://www.lemoci.com/minerais-du-sang-les-eurodeputes-impose-un-texte-plus-contraignant-pour-les-entreprises-clientes/, site visité le 11 juin 2015.

à tous les acteurs qui utilisent les minerais des conflits, soit environ 880.000 entreprises européennes[57]. En outre, le Parlement demande des contrôles par des tiers indépendants et réduit le temps de révision (premier rapport après deux ans et ensuite tous les trois ans contre trois et six pour la Commission).

Les directives chinoises

Élaborées en association avec le MOFCOM et l'Agence allemande de développement à l'issue d'un processus de consultation publique[58], les Directives de la CCCMC comprennent un large éventail de normes légales, éthiques, sociales et environnementales[59]. Parmi ces diverses règlementations relatives à la fois au travail, à la protection de l'environnement, à l'implication des communautés locales, aux droits de l'homme, à des pratiques commerciales éthiques ou encore à la diligence raisonnable appliquée aux chaînes d'approvisionnement, ces trois derniers champs d'application répondent plus particulièrement à l'objet du présent article visant à mettre au jour la stratégie chinoise face aux minerais des conflits en RDC.

Lutter contre les liens existant entre les entreprises enregistrées en Chine et les minerais des conflits figure parmi les principaux objectifs des Directives de la CCCMC qui, dès l'avant-propos, en appellent à « à éviter de soutenir des groupes armés ou de s'approvisionner en minerais des conflits »[60]. Une référence à la situation spécifique de l'Afrique des Grands Lacs et au cas particulier de la RDC à cet égard apparaît ensuite nommément dans la partie relative aux questions des « droits de l'homme ». À ce titre, la clause 2.4.6 engage plus précisément les entreprises chinoises qui exploitent ou commercialisent des minerais à « exercer un devoir de diligence fondé sur les risques concernant la chaîne d'approvisionnement afin de prévenir tout contact avec des matières susceptibles d'avoir financé ou alimenté un conflit »[61]. Dans ce champ d'application, la norme chinoise et les dispositions pratiques liées à sa mise en œuvre (évaluation des risques, vérification par un tiers et publication du rapport, mesures de contrôle en cas d'activités dans une zone de conflit et/ou à haut risque) font directement écho aux standards internationaux en matière de diligence raisonnable établis en 2010 par le Groupe d'experts onusien

[57] Business et Finances, *Certification obligatoire des minerais des zones de conflits*, 2 juin 2015, http://www.business-et-finances.com/certification-obligatoire-des-minerais-des-zones-de-conflits/, site visité le 15 juin 2015.
[58] Sino-German Corporate Social Responsibility Project, "Public Consultation – Draft Guideline for Social Responsibility in Chinese Outbound Mining Investments", Beijing, 10 March-9 April 2014, http://www.chinacsrproject.org/Events/Event_Show_EN.asp?ID=222, site visité le 17 mars 2015.
[59] CCCMC, "Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments", *op. cit.*, p. 28.
[60] *Ibid.*, p. 26.
[61] *Ibid.*, p. 35.

sur la RDC et repris en 2011 par l'OCDE[62].

En matière de « pratiques commerciales éthiques » et plus particulièrement de lutte contre la corruption dans le secteur minier, les Directives de la CCCMC enjoignent notamment les entreprises chinoises à un effort de transparence quant aux paiements adressés aux gouvernements hôtes, et ce, « y compris les paiements en nature et les projets d'infrastructure, conformément aux normes mondiales de transparence, dans les pays où elles s'appliquent »[63]. À cet égard, la règlementation chinoise se réfère ouvertement à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) ainsi qu'aux dispositions de la section 1502 de la loi Dodd-Frank et des directives de l'UE sur les obligations de transparence et en matière comptable[64] touchant les entreprises minières cotées sur les marchés boursiers américain ou européen. Au même titre que la mention explicite des récents efforts essentiellement concentrés sur la RDC pour éliminer les liens entre les chaînes d'approvisionnement internationales et la violence dans les pays producteurs de ressources naturelles, s'aligner sur les normes internationales en matière de transparence des transactions commerciales constitue en ce sens pour la Chine une réponse indirecte aux nombreuses critiques, émanant notamment des institutions financières internationales, à l'encontre du contrat sino-congolais de 2007[65].

---

[62] Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC, "Lignes directrices sur le devoir de diligence pour une chaîne d'approvisionnement responsable des minéraux provenant d'endroits 'suspects' afin d'atténuer les risques de fourniture d'un soutien direct ou indirect au conflit dans l'est de la République démocratique du Congo", 2010 ; OCDE, *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, *op. cit.*

[63] CCCMC, "Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments", *op. cit.*, pp. 32-33.

[64] European Union, "Directive 2013/50/UE of the European Parliament and of the Council on transparency requirements for listed companies", Strasbourg, 22 October 2013, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0050&from=EN, site visité le 18 mars 2015 ; European Union, "Directive 2013/34/UE of the European Parliament and of the Council on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings", Strasbourg, 26 June 2013, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0034&from=FR, site visité le 18 mars 2015.

[65] En 2007 est signé un protocole d'accords de type « ressources contre infrastructures » entre le Gouvernement congolais et un consortium d'entreprises étatiques chinoises (*China Railway Engineering Corporation* et *Sinohydro Corporation*) financées par l'*EximBank* chinoise. Ce contrat sino-congolais prévoit classiquement d'importants investissements chinois dans des travaux d'infrastructures publiques – chemins de fer, routes, voiries, aéroports, centrales hydrauliques, etc. – en contrepartie de l'exploitation de ressources minières par des entreprises privées chinoises ; les remboursements des prêts congolais étant garantis par le biais de la joint-venture Société Sino-Congolaise des Mines (Sicomines) en charge de l'exploitation de gisements de cuivre et de cobalt congolais. Le capital de la Sicomines est détenu à 68 % par un groupement d'entreprises chinoises et à 32 % par la Générale des Carrières et des Mines (Gécamines). Executive Committee of the Extractive Industries Transparency Initiative (EC-EITI), *Democratic Republic of Congo 2012 EITI Report*, December 2014, pp. 56-57.

## 3. VERS UN ALIGNEMENT NORMATIF DES INITIATIVES FACE AUX MINERAIS DES CONFLITS ?

Face à la difficulté de trouver des solutions viables à la problématique des minerais des conflits sur le terrain, des stratégies de régulation commerciale sont désormais développées en aval. Ces stratégies normatives ont désormais pour objectif commun d'empêcher que les minerais des conflits ne se retrouvent sur les marchés internationaux, ce qui implique la mise en œuvre de mécanismes propres à chaque État (États-Unis et Chine) ou organisation régionale (UE) de traçabilité et de certification. La mise à l'agenda de ces deux concepts, qui émergent face à une demande et une concurrence mondiales croissantes pour les minerais et à la certitude que ceux-ci profitent aux groupes armés actifs en RDC[66], entraîne un relatif alignement normatif dont l'impact sur la RDC pose question.

Dans l'absolu, les normes américaine, européenne et chinoise représentent une nouvelle opportunité pour la Communauté internationale dans la lutte contre les minerais des conflits. En effet, le fait que les trois premières puissances économiques mondiales décident de mettre cette question à leur propre agenda et d'adopter des mesures incitant, voire obligeant, les entreprises à la transparence pour éviter de financer indirectement des groupes armés constitue non seulement une avancée normative à même de servir de modèle[67], mais pourrait aussi devenir un signal encourageant pour les populations qui sont victimes des conflits liés aux ressources, à condition que la volonté politique de faire respecter ces normes existe.

Car malgré leurs références communes aux principes de l'OCDE, l'adoption de ces mesures normatives est toutefois le fait d'initiatives individuelles. Dans ces conditions, il paraît essentiel de s'interroger sur l'absence d'initiative concertée sur le plan international et/ou entre les trois acteurs. Un constat qui pose également question quant à leur efficacité normative et enjoint par conséquent de s'interroger sur le caractère complémentaire ou concurrent des trois stratégies.

### 3.1. Des stratégies complémentaires ou concurrentes ?

Le développement du concept de « devoir de diligence » par l'ONU et l'OCDE, et plus encore l'adoption de la loi Dodd-Frank rendant son applicati-

[66] DE PUTTER, T., DELVAUX, C., "Certifier les ressources minérales dans la région des Grands Lacs", *Politique étrangère*, n° 2, été 2013, p. 100.

[67] Ainsi, d'autres États tels que le Canada ont également renforcé leur législation contre les minerais des conflits. Gouvernement du Canada – Affaires étrangères, Commerce et Développement, *Stratégie améliorée du Canada relative à la responsabilité sociale des entreprises, visant à renforcer les industries extractives du Canada à l'étranger*, 2014, http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/other-autre/csr-strat-rse.aspx?lang=fra, site visité le 9 avril 2015.

on contraignante, peuvent être considérés comme le point de départ et le catalyseur de nouvelles stratégies normatives. « La loi Dodd-Frank a eu un impact énorme sur la sensibilisation et la mise en œuvre des directives de diligence raisonnable à la fois aux Etats-Unis et dans le monde »[68].

Cet effet d'entraînement pourrait s'expliquer en partie par le fait que la législation américaine ne s'applique pas à ses seules entreprises : sont en effet concernées toutes les entreprises cotées en bourse aux États-Unis, en ce compris les plus grandes sociétés actives dans le domaine de l'électronique ou des télécommunications. Des sociétés européennes, comme Philips (Pays-Bas)[69], sont ainsi directement touchées par la législation américaine et publient les rapports exigés par la SEC.

Initialement, les entreprises chinoises vont quant à elles bénéficier des effets directs de la disposition 1502 de la loi Dodd-Frank de 2010. « Après 2011, sans preneurs parmi les entreprises occidentales, ils (les groupes armés) se sont tournés vers les entreprises chinoises pour écouler leurs minerais jusqu'à 60% moins chers »[70]. À moyen terme, la législation américaine tend toutefois à contraindre l'ensemble des acteurs publics ou privés concernés par le secteur minier artisanal, tant en RDC qu'à l'étranger, à faire face à leur responsabilité. En effet, si certaines entreprises étrangères ne sont pas directement concernées par cette législation, elles vont l'être de manière indirecte. Si l'on prend l'exemple des fonderies chinoises, celles-ci se retrouvent citées dans les rapports remis à la SEC par des entreprises américaines et doivent à leur tour s'expliquer sur leurs pratiques d'approvisionnement. C'est par exemple le cas de F&X Electro-Materials Ltd, qui se retrouve mentionnée dans plusieurs rapports sur les minerais des conflits, dont celui d'Apple[71].

De la sorte, certaines prescriptions des Directives chinoises de 2014, s'appliquant aux entreprises minières et de négoce de minerais opérant en RDC, font directement écho aux règlementations internationales sur le devoir de diligence appliqué aux chaînes d'approvisionnement. L'adoption par la Chine de ces règlementations qualifiées par d'aucuns d'« historiques »[72], en tant qu'elles consacrent l'émergence d'une norme de portée internationale et une prise de responsabilité dans le chef de cet acteur mondial, tient également au

[68] Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Rapport final du groupe d'experts, établi en application du paragraphe 5 de la résolution 1952 (2010)*, S/2011/738, 2 décembre 2011, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/738&referer=http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml&Lang=F, site visité le 8 avril 2015.

[69] Voir Philips, *Philips Conflict Minerals Report*, http://www.philips.com/shared/assets/sustainability/Philips-Conflict-Minerals-Report.pdf, site visité le 8 avril 2015.

[70] BAFILEMBA, F., MUELLER, T., LEZHNEV, S., "The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo's Conflict", The Enough Project, June 2014, p. 7.

[71] Apple, *Conflict Minerals Report*, https://www.apple.com/supplier-responsibility/pdf/Conflict_Minerals_Report.pdf, site visité le 14 avril 2015.

[72] Global Witness, *Tackling conflict minerals. How a new Chinese initiative can address Chinese companies' risks*, London, October 2014, p. 4.

rôle majeur des entreprises chinoises dans le commerce de minerais en provenance de régions de conflits ou à haut risque, telles que la RDC. La Chine, qui compte un pourcentage considérable de transformateurs mondiaux d'étain, de tungstène et de tantale[73], n'hésite en effet pas à pénétrer ces zones risquées qu'elle considère comme des marchés caractérisés par de faibles barrières à l'entrée. Ses entreprises y faisant également face à la mainmise de groupes armés sur les circuits commerciaux de minerais[74], elle participe à ce titre aux initiatives internationales de lutte contre les ressources des conflits, telles que le Processus de Kimberley auquel elle adhère depuis son lancement en 2003.

L'UE, bien que s'appuyant elle aussi sur la, se différencie de l'initiative américaine en élargissant le devoir de diligence à toutes les zones de conflits sur la planète et en promettant d'apporter une aide aux entreprises qui éprouveraient des difficultés dans la mise en œuvre de la loi. Cependant, le futur mécanisme européen tel qu'adopté par le Parlement rejoint la loi américaine, car il vise toutes les sociétés qui utilisent des minerais des conflits dans leur chaîne d'approvisionnement. Cette stratégie géographiquement et normativement plus étendue permet non seulement au projet de régulation européen d'apparaître comme étant complémentaire à la loi Dodd-Frank, mais également à l'UE de promouvoir ce que certains considèrent comme faisant la spécificité de son identité en tant qu'acteur mondial, soit sa « puissance normative »[75] et/ou sa « puissance civile »[76]. Les parlementaires européens, qui insistent pour que l'UE puisse aller plus loin que les États-Unis en imposant un système plus contraignant pour les entreprises, veulent d'une certaine manière promouvoir l'idée selon laquelle l'Europe doit rester pionnière en matière d'édification des règles éthiques et des standards commerciaux[77]. Une stratégie en construction qui est saluée par les ONG européennes[78] en pointe dans la mobilisation en faveur d'une législation plus contraignante.

---

[73] OCDE, "List of tin, tantalum and tungsten (3Ts) smelters", October 2014, http://www. oecd.org/daf/inv/mne/3TsSmelterList.pdf, site visité le 10 mars 2015.

[74] Conseil de Sécurité des Nations Unies, "Lettre datée du 29 novembre 2011, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo", S/2011/738, 2 décembre 2011.

[75] MANNERS, I., "Normative power Europe: A contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies,* Vol. 40, No. 2, June 2002, pp. 235-258.

[76] DUCHÊNE, F., "La Communauté européenne et les aléas de l'interdépendance", in KOHNSTAMM, M., WOLFGANG, H. (dir.), *L'Europe avec un grand E,* Paris, Robert Laffont, 1973, pp. 17-35.

[77] MICHEL, L., "L'éthique et les relations internationales", Première leçon de Monsieur Louis Michel, Ancien Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères belge et Ancien Commissaire européen à la coopération au développement à l'Université de Liège, Liège, 11 octobre 2002.

[78] « Le vote du parlement européen est une victoire pour les ONG », selon Santiago Ficher, cité dans *Infos Grands Lacs*, http://infosgrandslacs.info/productions/minerais-de-conflits-santiago-fischer-le-vote-du-parlement-europeen-est-une-victoire, site visité le 11 juin 2015.

Une question demeure toutefois sans réponse : pourquoi les Européens et les Américains, tous deux membres influents de l'OCDE, n'ont-ils pas coordonné leurs initiatives ou ne se sont-ils pas simplement engagés plus fortement en faveur du guide de l'OCDE ?

Bien que les mesures prises par ces deux acteurs mondiaux soient complémentaires à certains égards (références communes aux résolutions de l'ONU et aux règles de l'OCDE), le fait pour chacun d'eux de privilégier l'adoption d'une norme qui leur soit propre, plutôt que de mettre en place une régulation commune ou encore de faire appliquer les règles de l'OCDE, révèle la volonté tant du côté des États-Unis que de l'UE de conserver la plus grande latitude possible sur un sujet sensible pour leurs entreprises. En témoigne notamment le constat d'une parlementaire européenne lors d'une visite diplomatique au Rwanda, au Burundi et en RDC, visant à voir comment ces pays peuvent être affectés par le projet de loi européenne sur les minerais des conflits : « La loi Dodd-Frank a étranglé le commerce, ce qui a mis les gens au chômage. Ce n'est pas ce que je recherche. La législation européenne n'aura pas besoin d'imiter les États-Unis. Il faut mettre en place une législation qui soit crédible et reconnue également. Il ne s'agira pas d'un embargo complet sur les matières premières en provenance de l'Est du Congo – même si elles ont été extraites dans des circonstances douteuses »[79]. Dès lors, malgré leur approche commune, les normes américaine, européenne et chinoise apparaissent également concurrentes en termes de mise en œuvre.

Sur la forme, ces trois normes défendent *a priori* un objectif similaire, celui de mettre fin au financement des conflits par l'achat des ressources minières susceptibles de financer leurs acteurs[80]. Idéalement, ce processus passe par le renforcement de la transparence des activités de leurs entreprises, d'autant plus lorsque celles-ci utilisent des minerais susceptibles de provenir de la RDC. Cette préoccupation quant à la conduite de leurs firmes s'inscrit plus largement dans le cadre d'un effort mondial en vue d'améliorer les réglementations nationales et internationales en matière de conduite des affaires ou d'éthique commerciale ainsi que de l'émergence de nouvelles règles et normes visant à sensibiliser les entreprises à leurs responsabilités sociales et environnementales. Dans le contexte de la globalisation post-Guerre froide, l'interdépendance économique accrue entre les États a en effet induit une réévaluation du rôle des sociétés transnationales dans un cadre international, en ligne directe avec des concepts tels que la RSE et le développement durable,

[79] Propos de Judith Sargentini, chef de la délégation du Parlement européen en déplacement dans les pays susmentionnés, cités dans "La Commission européenne planche sur la loi qui régirait les minerais de conflit", *La Voix de l'Amérique*, 29 octobre 2013, http://www.lavoixdelamerique.com/content/la-commission-europeenne-planche-sur-la-loi-qui-regirait-les-minerais-de-conflit/1779331.html, site visité le 9 avril 2015.

[80] Dans le cas congolais, il s'agit aussi bien des Groupes armés que de certains membres de l'armée nationale ainsi que de responsables militaires et civiles hauts placés.

qui tous deux mettent l'accent sur la nécessité d'équilibrer la croissance économique et le développement matériel avec la préservation de l'environnement et la protection des droits sociaux.

Sur le fond se pose toutefois une double question : celle de l'efficacité des normes produites et celle de la volonté des acteurs concernés de réellement vouloir mettre fin au commerce des minerais au-delà des considérations d'image. La première étude de Global Witness et d'Amnesty International qui a analysé les rapports des entreprises sur la mise en œuvre de la loi Dodd-Frank donne un premier élément de réponse. Les auteurs concluent en effet que 79 % des entreprises n'ont pas rempli leurs obligations minimales[81] et que, comme les sanctions n'ont jamais été adoptées, elles ne courent par conséquent aucun risque.

Néanmoins, par-delà le discours éthique sur lequel s'appuie chacune de ces stratégies normatives résident en réalité d'importants enjeux économiques autour du commerce des minerais. Les mesures adoptées – ou en passe de l'être – par les États-Unis, l'UE et la Chine visent en effet essentiellement les entreprises et leurs investissements à l'étranger. Elles ciblent également plus ou moins ouvertement la région des Grands Lacs, et plus particulièrement la RDC. L'enjeu réside par conséquent pour ces trois acteurs dans la préservation de la compétitivité de leurs entreprises respectives sur les marchés mondiaux, ainsi que de la préservation de leur image auprès de l'opinion publique internationale. À cette fin, leur stratégie consiste à inciter ces dernières à adopter les normes internationales qui leur soient favorables, ou à tout le moins le moins défavorables possibles. Eu égard aux blocages des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il est pour l'heure malaisé d'établir des standards commerciaux au niveau mondial. Dès lors, la production de normes au niveau régional voire méga-régional (TPP, TTIP, etc.) est aujourd'hui devenu l'instrument compensatoire des États pour promouvoir leurs entreprises sur les marchés internationaux. En étant à la manœuvre ou à l'initiative avec la loi Dodd-Frank, les États-Unis ont pour objectif d'imposer leurs propres normes en matière de minerais des conflits aux autres grands acteurs économiques mondiaux, obligeant en retour l'UE et la Chine à réagir. Pour l'heure, ces dernières ont fait le choix d'adopter des normes à la fois similaires – avant tout pour préserver la compétitivité de leurs entreprises dans un monde économique interdépendant (enjeux économiques) – et non contraignantes – dans le cadre d'une stratégie visant à apparaître comme une « puissance responsable » à même de se différencier chacune à leur manière des États-Unis (enjeux politiques).

S'opérant ainsi sur fond de concurrence stratégique et économique pour l'accès aux ressources minières, l'alignement normatif face aux minerais des conflits démontre ses limites et le poids relatif des enjeux éthiques. Si les

[81] Amnesty International, Global Witness, "Une Mine de transparence", *op. cit.*

normes américaine, européenne et chinoise encouragent de manière générale l'approvisionnement éthique, aucune sanction pénale n'est prévue en cas d'achat ou d'usage de ces minerais[82], laissant le soin aux entreprises de mettre en place leurs propres mécanismes d'auto-évaluation – hormis dans le cas de l'UE après la modification parlementaire. Cependant, rien n'est moins sûr quant à l'issue finale de l'initiative européenne. Tout en prenant des initiatives pour plus de transparence et d'éthique commerciale sous la pression d'une société civile mondiale de plus en plus organisée[83], les États-Unis, l'UE et la Chine voient ainsi leur marge de manœuvre politiquement contrainte sous le poids des intérêts économiques de leurs multinationales. Une position ambiguë qui tend, par conséquent, à en limiter l'efficacité normative et qui n'est pas sans impact sur le principal pays concerné par cette problématique, soit la RDC.

### 3.2. Défis et opportunités pour la RDC

La lettre ouverte publiée en septembre 2014[84] pour dénoncer les conséquences de la loi Dodd-Frank et des autres initiatives du même genre sur les populations de la RDC, ainsi que la « contre-lettre » publiée quelques jours plus tard par diverses organisations de la société civile du Nord-Kivu[85], illustrent à elles seules toute la problématique des liens entre les stratégies des grandes puissances sur les minerais des conflits en RDC et l'impact de telles mesures sur le terrain.

Si les ressources minières sont souvent considérées comme les premières sources de financement étatique et de relance économique[86], elles sont cependant loin de garantir à elles seules le développement des pays producteurs. Leur gestion est souvent complexe et difficile, de surcroît dans des pays « fra-

[82] BAYER, C., "A Critical analysis of the SEC and NAM Economic Impact Models and the Proposal of a 3rd Model in view of the Implementation of Section 1502 of the 2010 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act", University of Tulane, 17 October 2011.

[83] VIRCOULON, T., "Éthique et commerce des matières premières", *Études*, vol. 12, n° 415, 2011, pp. 595-604.

[84] Pole Institute, "Lettre ouverte à l'attention des gouvernements, entreprises, organisations non-gouvernementales et autres acteurs qui travaillent sur la thématique des minerais de sang", 11 septembre 2014, http://www.pole-institute.org/news/lettre-ouverte-à-l'attention-des-gouvernements-entreprises-organisations-non-gouvernementales, site visité le 12 avril 2015.

[85] "Six Vérités des Organisations de la Société civile du Nord-Kivu spécialisées dans le secteur de Ressources naturelles, en réponse à la Lettre Ouverte adressée aux gouvernements, entreprises, organisations non-gouvernementales et autres acteurs travaillant sur la thématique des 'minerais de sang'", Goma, 22 septembre 2014, http://christophvogel.net/2014/10/07/28-north-kivu-civil-society-organisations-reply-to-the-open-letter/, site visité le 9 avril 2015.

[86] MARÉCHAL, L., "Le secteur minier est-il porteur de développement en Afrique ?", *Politique étrangère*, n° 2, Été 2013, pp. 85-98.

giles »[87] en situation de conflit ou de post-conflit.

Par-delà la littérature existante sur les questions de gouvernance en RDC[88] et sur la politique congolaise en termes de gestion des minerais des conflits[89] dont cet article n'est pas directement l'objet, cette section vise avant tout à mesurer la portée des normes américaine, chinoise et européenne au Congo. Autrement dit, l'on s'interroge ici sur l'influence de ces initiatives étrangères dans ce pays en proie à des difficultés en matière de gouvernance, avec en toile de fond la question suivante : l'alignement normatif face aux minerais des conflits constitue-t-il un nouveau défi et/ou une opportunité pour la RDC ?

Sur le plan formel, la RDC adhère à l'ensemble des processus de certification en cours sur son territoire et dans la région des Grands Lacs. Membre de l'ITIE, la transparence au sein de l'industrie minière figure à bonne place dans le programme de gouvernance économique du pays. Le pays entreprend actuellement de réviser son code minier et continue de développer sa propre politique en la matière.

Ainsi, quelques mois après l'adoption de la loi Dodd-Frank, soit dès septembre 2010 jusqu'au mois de mars 2011, le président Kabila a pris la décision de suspendre les activités minières artisanales dans les Kivu et au Maniema. Cette mesure de suspension présentait officiellement un double objectif : organiser la filière artisanale du secteur minier et stopper les financements des groupes armés[90]. Mais il y a lieu de s'interroger sur les raisons sous-jacentes à cette décision, en raison notamment de son *timing*. L'application de cette mesure en RDC coïncide en effet étroitement avec l'adoption de la loi Dodd-Frank[91]. En outre, l'efficacité de la suspension des activités minières est aussi discutée. Loin des objectifs annoncés, celle-ci aurait en réalité conduit au renforcement de la militarisation des sites miniers[92].

En 2010 toujours, la CIRGL, dont est membre la RDC, a consacré un sommet spécial sur la question de la lutte contre l'exploitation illégale des res-

[87] G7+, *Déclaration de Dili*, http://www.pbsbdialogue.org/documentupload/45066696.pdf, site visité le 14 avril 2015.

[88] Voir notamment SMITH, J., *Democratisation and Good Governance in the Democratic Republic of Congo: A Case Study of South Kivu Province*, Brussels, Initiative for Peacebuilding, March 2009 ; VLASSENROOT, K., ROMKEMA, H., *Local Governance and Leadership in Eastern DRC*, The Hague, Oxfam-Novib, May 2007 ; TREFON, T. (dir.), *Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions*, Paris, L'Harmattan, 2009 ; MUTAMBA LUKUSA, G., *Congo/Zaïre, La faillite d'un pays*, Paris, L'Harmattan, 1999.

[89] Voir notamment BURNLEY, C., "Natural Resources Conflict in the Democratic Republic of the Congo: A Question of Governance?", *Natural Resource Conflicts*, Vol. 12, No. 1, Fall 2011 ; CUVELIER, J., *The Complexity of Resource Governance in a Context of State Fragility: The Case of Eastern DRC*, rapport International Peace Information Service / International Alert, November 2010.

[90] GEENEN, S., KAMUNDALA, G., IRAGI, F., "Le pari qui paralysait : la suspension des activités minières au Sud-Kivu", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*, 2011, p. 163.

[91] *Ibid.*

[92] *Ibid*., p. 181.

sources naturelles. Une série d'outils, dont un mécanisme de certification régional[93], y sont adoptés. À la suite de cette Conférence, l'État congolais active un nouveau mécanisme de contrôle national, via la loi de février 2012 visant à mettre en œuvre le mécanisme régional de certification de la CIRGL[94]. C'est d'ailleurs sur la base de cette loi que le Gouvernement de Kinshasa a suspendu, entre mai 2012 et mars 2013, deux entreprises chinoises (*China Minerals and Metals* et *Huaying Trading Company*) soupçonnées de s'approvisionner en minerais issus de zones contrôlées par des groupes armés.

Mais ce discours volontariste contraste avec la réalité d'un secteur dominé par la corruption et la mauvaise gestion. Les trois initiatives analysées imposent aux entreprises qui s'approvisionnent en RDC d'avoir des minerais propres et traçables. Néanmoins, les circuits d'exploitation et commerciaux partant de la RDC sont largement informels et peu d'éléments permettent réellement d'assurer la traçabilité des minerais dans le chef des entreprises. Celles-ci, pour répondre aux exigences de la section 1502 de la loi Dodd-Frank, se retrouvent par conséquent dans la situation délicate où elles doivent communiquer sur les mesures prises pour garantir la traçabilité des minerais qu'elles utilisent alors que rien ou presque n'existe en la matière sur le terrain. Pour certains, c'est là une situation d'embargo de fait[95]. Deux risques sont possibles pour la RDC. D'une part, un certain nombre d'entreprises peuvent se retirer du pays et se fournir ailleurs, au risque de conséquences économiques désastreuses sur le secteur artisanal du pays qui constitue un moyen de subsistance pour des milliers de personnes. Ce fut par exemple le cas de *Malaysia Smelting*, l'un des premiers producteurs mondiaux d'étain qui achetait plus de 80 % de l'étain congolais[96] avant de cesser de se fournir dans ce pays. D'autre part, les entreprises peuvent continuer à commercer dans la zone sans tenir compte des initiatives en cours.

Les difficultés liées à la mise en œuvre de ces processus de certification présentent un autre risque pour le pays. En effet, si l'on se réfère au mécanisme de la CIRGL[97], l'État congolais est tout d'abord tenu d'inspecter l'en-

---

[93] *Déclaration du sommet spécial de la CIRGL sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs*, Lusaka, 15 décembre 2010, http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/47143509.pdf, site visité le 26 février 2015.

[94] RDC – Ministère des Mines, "Arrêté Ministériel n. 0057 cab.min/mines/01/2012 du 29 février 2012 portant mise en œuvre du mécanisme régional de certification de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs 'CIRGL' en République démocratique du Congo", art. 8, http://mines-rdc.cd/fr/documents/Arrete_0057_2012.pdf, site visité le 10 septembre 2014.

[95] KIBANGULA, T., "Les effets pervers de la loi Obama au Kivu", *Jeune Afrique*, mars 2014, http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20140324152627/, site visité le 27 janvier 2015.

[96] GEENEN, S., CUSTERS, R., "Tiraillements autour du secteur minier de l'est de la RDC", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*, 2010, p. 254.

[97] Cirgl, "Mécanisme de certification régional (MCR) – Manuel de certification", http:// www.

semble des sites miniers sur son territoire et les évaluer pour déterminer s'ils peuvent être certifiés ou non – c'est-à-dire vérifier que le site n'a pas de lien avec les conflits ou encore que les normes sociales y sont respectées. Des mécanismes de suivi doivent ensuite être mis en place pour garantir la traçabilité des minerais. À l'heure actuelle, seule une partie très faible des sites ont été validés dans le pays. Ces constats laissent à penser que la mise en œuvre du processus de certification représente en soi un coût direct que la RDC n'a pas les moyens financiers et/ou techniques d'assumer. La complexité de ce processus est d'ailleurs soulignée dans la lettre ouverte susmentionnée : « mettre en place les systèmes et procédures requis pour auditer des milliers de mines artisanales situées dans des endroits isolés et difficiles d'accéder dans un territoire couvrant environ deux fois la superficie de la France serait un défi pour n'importe quel gouvernement »[98].

Ces difficultés de mise en œuvre tiennent plus largement à la faillite de l'État. De l'avis de nombreux experts, des problèmes de capacité administrative, de corruption, de sécurité, et plus largement de gouvernance, ralentissent voire compliquent la dynamique[99]. Et ce, d'autant plus que les questions de certification sont très fortement liées aux problématiques de paix et de sécurité dans la sous-région[100]. Jusqu'à présent, malgré l'implication des États-Unis, de l'UE et dans une moindre mesure de la Chine, aucune solution n'a pu être trouvée pour mettre fin aux conflits qui ensanglantent la zone. Dès lors se pose la question de l'efficacité de ces normes dans un contexte au demeurant conflictuel[101]. En effet, plusieurs acteurs dont une partie de l'élite congolaise n'ont pas nécessairement envie de voir ces initiatives rabattre les cartes qui leur sont profitables[102]. Le blocage depuis plusieurs années de la réforme du code minier précédemment évoquée en atteste, dans la mesure où l'un des principaux enjeux pour la RDC concerne justement l'inadéquation de sa législation minière aux normes internationales.

Les défis sont donc nombreux pour la RDC en vue de mettre son secteur minier en conformité avec les règles de transparence mondiales. Outre les questions de logistique et d'infrastructure, le vrai défi est avant tout d'ordre sécuritaire et politique. Aussi longtemps que le Gouvernement congolais ne sera pas en mesure d'assurer un contrôle total sur son territoire ainsi que de

---

oecd.org/fr/daf/inv/responsabilitedesentreprises/49111399.pdf, site visité le 26 février 2015.

[98] Pole Institute, *op. cit*.

[99] VIRCOULON, T., *op. cit*.

[100] WEERTS, A., MPUTU, J.-C., "Le triptyque Paix, Sécurité et Développement dans les États fragiles. Cas de la RD Congo", in WINTGENS, S., GRANDJEAN, G., VANHAEREN, S. (dir.), *L'insécurité en question, Définitions, enjeux et perspectives*, Liège, Presses Universitaires de Liège, 2015, pp. 196-197.

[101] VIRCOULON, T., "L'État internationalisé : nouvelle figure de la mondialisation en Afrique", *Études*, vol. 406, n° 1, 2007, pp. 9-21.

[102] TREFON, T., "Administrative Obstacles to Reform in the Democratic Republic of Congo", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, No. 4, 2010, pp. 702-722.

respecter et faire respecter les lois qu'il adopte, les bandes armées et les forces armées de la RDC continueront de bénéficier des revenus liés directement ou indirectement aux minerais[103].

C'est en ce sens que les initiatives en cours peuvent apparaître comme des opportunités. Outre le fait qu'elles mettent la pression sur les groupes armés et les divers trafiquants, elles incitent également le Gouvernement congolais non seulement à revoir sa législation mais aussi à mettre de l'ordre dans un secteur en déliquescence depuis longtemps[104]. La « bonne gouvernance »[105] se trouve donc également au cœur des défis miniers pour la RDC.

## 4. CONCLUSION

Le présent article visait à analyser les stratégies normatives récemment mises en œuvre par les États-Unis, la Chine et l'UE face aux minerais des conflits, afin d'en mesurer les conséquences directes et indirectes pour la RDC. À défaut d'un consensus au niveau international, trois acteurs majeurs ont préféré adopter des règles individuelles. Ainsi portés par la préservation de leurs intérêts propres et la volonté de promouvoir une image d'acteur mondial responsable, ils ont tous trois choisi d'agir individuellement.

Parmi ses principaux enseignements figure un premier constat : la régulation commerciale apparaît aujourd'hui comme une solution alternative aux mesures prises en amont, sur le terrain, dans la lutte contre les minerais des conflits ; même si là aussi son efficacité n'est pas garantie. L'analyse comparée des stratégies américaine, européenne et chinoise en la matière a en effet mis en évidence le relatif alignement normatif dont ces trois acteurs font preuve à travers le développement concomitant d'une norme basée sur un même principe préalablement impulsé par l'ONU et l'OCDE : la transparence, via le concept de « diligence raisonnable ». Au-delà de cette complémentarité principielle, le contexte d'interdépendance économique mondiale dans lequel l'adoption de ces normes prend place révèle toutefois le caractère concurrentiel de leur mise en œuvre. Si ces mesures normatives répondent à une demande mondiale croissante de responsabilisation politique afin de mettre fin aux financements des conflits par le commerce des ressources minières, elles ne sont pas moins le fruit d'initiatives étatiques ou régionales mues par des intérêts économiques propres tels que plus largement l'accès aux matières premières et la compétitivité de leurs entreprises. Autant de facteurs qui contribuent à limiter la portée éthique de ces stratégies.

---

[103] FISCHER, S., "La réalité changeante des minerais des conflits à l'Est de la RD.Congo", *Revue Pour parler de paix*, Commission Justice et Paix, n° 90, mars 2015, p. 2.

[104] VANDEBURIE, J., "Le rôle de l'État dans la genèse des conflits liés aux ressources naturelles : le cas du Congo-Zaïre", *Écologie et Politique*, vol. 1, n° 34, 2007, pp. 57-64.

[105] JACQUEMOT, P., "La résistance à la 'bonne gouvernance' dans un État africain. Reflexions autour du cas congolais (RDC)", *Revue Tiers Monde*, n° 4, 2010, pp. 129-146.

Dans ce cadre se posait ensuite la question des conséquences directes et indirectes de ces mesures pour la RDC. Cette course mondiale à l'adoption de normes en matière de transparence commerciale face aux minerais des conflits n'est pas sans impact sur le pays. Dans la mesure où elle dépend fortement de l'exportation de ses ressources minières pour assurer la poursuite de son développement national, il importe par conséquent pour la RDC de demeurer un marché attractif pour les entreprises étrangères, notamment en conformant les règlementations nationales liées au secteur minier aux standards internationaux. Cet alignement normatif autour de la diligence raisonnable lui pose par ailleurs une série de défis. Il y a tout d'abord les difficultés financières et techniques liées à la mise en œuvre de la certification. Mais plus encore, la fragilité du pays et les problèmes de gouvernance représentent un réel challenge pour le contrôle et la gestion des sites miniers par le Gouvernement congolais.

Pour mettre fin au commerce des minerais des conflits, les normes américaine, chinoise et européenne sont dès lors un élan nécessaire mais insuffisant. Des changements structurels en matière de gouvernance doivent également être opérés. Si l'adoption du nouveau code minier peut à court terme constituer un premier pas en ce sens, gageons qu'elle soit également le signal d'un engagement plus fort de l'ensemble des acteurs concernés (États-Unis, Chine, UE et RDC) pour mettre fin aux conflits armés dans le pays en général et dans les zones minières en particulier.

Liège, mai 2015

# ‘MODERNISATION’ DU SECTEUR MINIER ARTISANAL VERSUS HYBRIDATION DE LA RÉFORME AU SUD-KIVU

*par Anuarite Bashizi et Sara Geenen*

**Abstract**

Certified ‘green’ since 2012, the Kalimbi mine is now considered to be a model of conflict free minerals exploitation thanks to a traceability system in which the tin industry was a lead actor. Traceability has increased transparency in the supply chain and has allowed the government to better control production as well as generate more taxes. But has the more general objective of improving people’s wellbeing also been achieved? This article first of all examines the nature and origins of the reform of the artisanal mining sector in the DRC, framing this reform in the context of ‘modernization theories’. We thereby concentrate on four characteristics of modernization theories: calling into question old systems and replacing them by new orders (1); the role of the state in this transition (2); economic growth and population wellbeing as objectives of the reform (3); private sector as a motor for growth (4). Secondly, this article focuses on the implementation of the reform in Kalimbi. Confronted with local institutions and power relations, the reform is characterized by a process of hybridization. We argue that, despite its characterization as a ‘modernization’ of the sector, the reform of the artisanal mining sector is in essence a hybrid process, resulting in an unequal distribution of costs and benefits.

## 1. INTRODUCTION

Le secteur minier est considéré comme l’un des moteurs du développement de la République d*émocratique du Congo. Mais* actuellement les recettes et les revenus qu’il génère – aussi bien par l’exploitation industrielle que par l’exploitation artisanale – ne contribuent pas suffisamment à l’amélioration des conditions socio-économiques de la majorité de la population. En se référant à l’exploitation à grande échelle, la Banque mondiale a trouvé l’explication de ce paradoxe dans la mauvaise gouvernance et dans l’ingérence politique de la gestion des sociétés minières parapubliques, d’une part, et l’application de politiques défavorables à l’investissement privé, d’autre part[1]. Elle a alors recommandé de mettre en place un cadre propice pour attirer les investisseurs privés, de renforcer les capacités humaines et techniques des institutions de tutelle impliquées dans l’exploitation minière et d’instaurer une bonne gouvernance dans la gestion. Bref, de poursuivre la modernisation du secteur minier en RDC.

Pour ce qui est de l’exploitation artisanale, elle est souvent considérée comme ayant des effets négatifs sur l’environnement, bien que des auteurs comme Geenen[2] en ont démontré l’impact positif sur les conditions socio-éco-

[1] Banque Mondiale, *République Démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance,* Rapport N° 43402-ZR, mai 2008.

[2] GEENEN, S., *African artisanal mining from the inside out: access, norms and power in Congo’s gold sector*, Londres, Routledge, 2015 (à paraître).

nomiques des populations. L'impact négatif est souvent attribué au fait que les activités artisanales se font 'à l'informel' et ne sont donc pas bien régulées. Conformément aux recommandations de la Banque mondiale[3], un projet de bonne gouvernance dans le secteur minier nommé PROMINES a été adopté par le gouvernement congolais afin de soutenir une transformation durable des ressources minière de la RDC[4]. Le Ministère des Mines a également établi un plan d'action à réaliser pour la période de 2010 à 2015. Selon sa vision, le principal défi du secteur artisanal est « la difficulté d'émergence d'une classe moyenne composée des exploitants artisanaux et l'insuffisance des Zones d'Exploitation Artisanales (ZEA) »[5].

C'est dans ce cadre que le Ministère s'est fixé un plan de 'modernisation' qui permettrait de transformer l'exploitation minière artisanale en exploitation minière à petite échelle[6]. Ainsi, le Ministère envisage d'organiser l'exploitation minière artisanale en coopératives, d'instituer le plus possible de ZEA, de mécaniser l'exploitation minière artisanale dans le but de favoriser l'émergence de la classe moyenne, et enfin de mettre en place des mécanismes de traçabilité et des systèmes de certification des substances minérales[7], comme exigé par des gouvernements occidentaux et des institutions internationales.

Tout se passe donc aujourd'hui comme s'il était naturel que les pays en développement et les pays dits post-conflits devraient nécessairement passer par un préalable évident : la modernisation. La RDC ne fait pas exception à cette règle d'or promue par les institutions de la coopération au développement. Le programme de son gouvernement actuel intitulé « révolution de la modernité » l'illustre suffisamment : tout devrait être modernisé, réformé, en vue d'une croissance économique et vers un état d'émergence conduisant à l'avènement d'un pays moderne, capitaliste et industrialisé. Le secteur minier en est l'exemple, comme nous venons de le voir.

Or, l'histoire montre que plusieurs tentatives de modernisation se sont heurtées à des échecs cuisants dans plusieurs pays africains, surtout vers les années 1980-1990[8]. Pour la Banque mondiale, ces échecs ont principalement concerné ces pays qui auraient dû assurer une meilleure mise en œuvre de ces réformes modernisatrices. La « révolution de la modernité » peut d'ailleurs, dans ce sens, être considérée comme une revanche par rapport aux échecs des

---

[3] LEVACHER, C., *République Démocratique du Congo, Les principales ressources minières en RDC*, Sèvres, Gitpa, février 2012.

[4] République Démocratique du Congo, Ministère des Mines, *Programme d'appui au secteur minier, PROMINES. Étude sur la mise en œuvre, la structure et l'impact du processus ITIE en République Démocratique du Congo*, 2012.

[5] République Démocratique du Congo, Ministère des Mines, *La vision du Ministère des Mines pour la période 2010-2015*, 2010, p.21.

[6] *Ibid.*

[7] *Ibid.*

[8] PEEMANS, J.-Ph., *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Louvain-la-Neuve/Paris, Academia-Bruylant/L'Harmattan, 2002.

réformes minières inscrites dans l'idée de la modernisation des années 1980.

Dans cet article, nous examinons d'abord les fondements et la nature de la récente réforme dans le secteur minier en RDC, en faisant le lien avec certaines des théories de la modernisation (section 2). En second lieu, nous analysons comment cette réforme a été mise en œuvre dans un site minier artisanal, la mine de Kalimbi à Nyabibwe (section 3). Nous décrivons le processus d'hybridation de la réforme, une fois confrontée aux institutions et rapports de pouvoir locaux. L'argument principal que nous voulons avancer est que la réforme du secteur artisanal, bien que présentée dans son discours comme une modernisation du secteur, est en réalité plutôt caractérisée par une hybridation qui résulte en une répartition inégale des coûts et des bénéfices.

Ce travail est soutenu par une analyse qualitative faite à partir des données de terrain récoltées en janvier 2015. Cette recherche de terrain a permis de rapprocher les différentes parties prenantes intervenant dans l'exploitation minière de Kalimbi afin de comprendre comment ces acteurs perçoivent la question de la réforme. Une vingtaine d'interviews individuelles avec différents agents des services étatiques (Division des Mines et SAESSCAM), des coopératives (Coopérative minière de Kalimbi, COMIKA, et Coopérative minière pour le bien-être communautaire de Kalehe, COMBECKA), des ONG (OGP, BEST, iTSCi) et la société civile (CESAC), ainsi qu'une dizaine de *focus groups* avec les creuseurs et les négociants ont été organisés, sur base d'un guide d'entretiens comportant des questions ouvertes. Après ce travail, les entretiens ont été retranscrits puis synthétisés.

Au cours du mois de février, les données synthétisées ont été soumises à certains chercheurs ayant le secteur minier du Sud-Kivu comme zone de recherche et à des personnalités représentant divers acteurs œuvrant dans les mines : organes de la société civile, services étatiques et ONG afin d'en vérifier la véracité et corriger certaines erreurs factuelles ou interprétatives[9].

## 2. MODERNISATION DU SECTEUR MINIER ARTISANAL

La théorisation de la modernisation a eu lieu au cours des années 1950-60[10]. Elle s'est élaborée de manière transversale à travers trois disciplines : l'économie, la sociologie et les sciences politiques. Le but de cette interdisciplinarité a été de converger vers une théorie générale du passage du traditionnel au moderne ou du « sous-développement » au développement. Les théories économiques mettent l'accent de façon très importante sur la croissance[11]

[9] Pour cette méthode, voir BLAIS, M., MARTINEAU, S., "L'analyse inductive générale **:** description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes", *Recherches Qualitatives*, vol. 26, n° 2, 2006, pp. 1-18.

[10] PEEMANS, J.-Ph., *op. cit*.

[11] La croissance avait permis d'augmenter à la fois le profit et les salaires et de garantir la production et la consommation de masse. Inspiré de cette réalité économique, l'économiste et théoricien politique américain Walt Whitman Rostow présente 5 étapes qui caractérisent

tandis que les théories sociologiques s'intéressent aux conditions du changement social, caractérisé par « la capacité à sortir des catégories mentales des sociétés traditionnelles pour voir émerger des individus rationnels, marqués par la culture du changement »[12]. Les théories politiques quant à elles rechercheront à effectuer le passage d'une société traditionnelle à des institutions modernes à l'image des institutions occidentales[13]. Une société développée et moderne doit donc être démocratique, basée sur le multipartisme ; elle doit être caractérisées par une forte spécialisation des fonctions et une décentralisation des compétences où les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires sont clairement séparés[14].

Dans ce processus de modernisation, l'État a pour rôle d'imposer les normes du « nouvel ordre des choses » à la population traditionnelle, de faciliter la transition et de construire un État-nation. Les économistes de la modernisation étaient convaincus que la modernisation ne peut pas spontanément émerger dans les sociétés traditionnelles ; il fallait l'imposer ou du moins la susciter[15]. A ainsi été attribué à l'État le rôle de mise en œuvre des infrastructures, des systèmes d'éducation, la promotion d'un secteur agricole et minier plus performant et productif, etc. Il devait aussi appuyer l'émergence du « marché » dans des sociétés n'ayant pas encore accédé à la rationalité économique, en créant des externalités positives dont devraient bénéficier les entreprises privées, reconnues comme véritables moteurs de la croissance[16].

Globalement, les théories de la modernisation se concentrent sur quatre conclusions : la remise en question des systèmes existants et la transition vers un « nouvel ordre des choses » (1) ; le rôle de l'État dans cette transition (2) ; la croissance et le bien-être de la population comme légitimation (3) ; la promotion du secteur privé comme moteur de la croissance (4). Dans cette section, nous allons décrire la réforme minière en RDC et à Kalimbi en particulier, en nous focalisant sur les quatre points résumant les théories de la modernisation.

### 2.1. Réforme minière en RDC

L'expérience de nombreux pays de tradition minière montre que le secteur minier est un secteur porteur de croissance, un vecteur du développement et qu'il est capable d'améliorer le bien-être des populations[17]. Collier montre que les ressources naturelles représentent une richesse potentielle énorme pour les

chaque transformation d'une société dite « primitive » vers une société développée.

[12] PEEMANS, J.-Ph., *op. cit.*, p. 12.

[13] ALMOND, G. A., COLEMAN, J. S. (eds.), *The Politics of Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960.

[14] PEEMANS, J.-Ph., *op. cit.*

[15] PEEMANS, J.-Ph., *op. cit.*

[16] *Ibid.*

[17] Banque Mondiale, *op. cit.*

pays pauvres à condition que leur exploitation soit bien organisée[18]. C'est là le défi que devrait relever la RDC qui, malgré sa croissance économique et son contrôle de l'inflation qui sont largement dus à la relance de la production du cuivre et du cobalt[19], n'a pas été capable d'assurer une amélioration suffisante du bien-être de la majorité de sa population.

Ceci est souvent attribué aux facteurs suivants : la militarisation du secteur, l'implication des groupes armés et l'instabilité politique et sécuritaire ; l'ampleur de la fraude et de l'exportation illégale qui font que l'État ne reçoit pas suffisamment de taxes ; le fait que les minerais sont généralement exportés à l'état brut et ne génèrent donc pas de valeur ajoutée ; la mauvaise gestion des revenus miniers et le pauvre niveau d'investissements durables ; le manque de transparence et la mauvaise gouvernance par les institutions de tutelle étatiques ; la corruption, l'ingérence politique dans les sociétés minières parapubliques et l'application de politiques inaptes à encourager l'investissement privé.

Dans un tel contexte, la réforme du secteur minier congolais se présente comme une nécessité. Déjà en 2002, en collaboration avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), le gouvernement congolais avait réformé le secteur via l'adoption d'un nouveau code minier remplaçant celui de 1981 alors en vigueur. L'objectif de cette réforme était de 'booster' l'économie congolaise et de restaurer un « État de droit et des principes essentiels de la gouvernance, tant dans les sphères publiques que privées »[20]. Cette réforme tentait d'encourager l'ouverture du secteur à l'investissement privé et de « mettre en place les principes de célérité, d'objectivité et de transparence dans la procédure d'octroi des droits miniers ou des carrières ainsi qu'un régime fiscal et douanier privilégié »[21]. Le Code Minier reconnaît trois modes de production : l'exploitation industrielle, artisanale et à petite échelle.

En 2010, conformément aux recommandations de la Banque mondiale[22], le gouvernement congolais a adopté le projet de gouvernance du secteur mi-

---

[18] COLLIER, P., *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

[19] MARYSSE, S., TSHIMANGA, C., "La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC: où va la rente minière ?", *in* MARYSSE, S., OMASOMBO, J. (éds), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*, Cahiers Africains, Tervuren, Musée Royal de l'Afrique Centrale, 2013, p 11-46.

[20] MAZALTO, M., "La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République démocratique du Congo", *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2004-2005, Paris, L'Harmattan, p. 265.

[21] Propos du ministre congolais des Finances, Matata Ponyo, *L'apport des ressources naturelles au budget de la RDC reste faible, selon Matata Ponyo*, Radio Okapi. Retrouvé à l'adresse : http://radiookapi.net/economie/2012/03/22/lapport-des-ressources-naturelles-au-budget-de-la-rdc-reste-faible-selon-matata-ponyo/, consulté le 10 mars 2015.

[22] LEVACHER, C., *op. cit.*

nier, PROMINES[23]. Il a également adopté l'approche ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives), qui est une norme mondiale favorisante la transparence[24] des revenus et la 'redevabilité'[25] dans le secteur des industries extractives[26]. L'un de ses objectifs est de permettre à la RDC d'assurer le meilleur suivi de l'affectation des revenus issus des industries extractives, à l'aide d'une procédure de traçabilité[27].

Pour la réalisation de ces projets, le Ministère des Mines a conçu un plan d'actions qu'il a nommé « vision du Ministère des Mines pour la période 2010-2015 » avec comme objectif principal « d'accroître la contribution du secteur minier industriel, à petite échelle et artisanal au développement économique »[28]. Pour ce qui est du secteur artisanal, qui jusque-là opérait souvent 'illégalement' dans des concessions industrielles et qui se faisait en l'absence des machines destinées à extraire et traiter les minerais[29], le Ministère des Mines envisage d'atteindre cet objectif par la création de zones d'exploitations artisanale (ZEA), l'organisation des exploitants miniers en coopératives, la mécanisation du secteur, et donc la transformation du mode d'exploitation artisanale en exploitation à petite échelle **;** ajoutons-y la mise en place des mécanismes de traçabilité et des systèmes de certification[30]. Le système d'exploitation artisanal est alors remis en question en vue d'instaurer un système nouveau, moderne (transition vers l'exploitation à petite échelle), estimé susceptible de conduire aux objectifs du projet du gouvernement (croissance économique et amélioration du bien-être des populations). Les 4 éléments de la modernisation[31] se retrouvent ainsi présents dans la réforme minière en RDC.

Il y a également eu une forte pression de la communauté internationale par rapport à la problématique des « minerais de conflit ». Ainsi plusieurs ini-

---

[23] République Démocratique du Congo, Ministère des Mines, *Programme d'appui au secteur minier, PROMINES. Étude sur la mise en œuvre, la structure et l'impact du processus ITIE en République démocratique du Congo*, 2012, p. 1.

[24] Par la transparence : « Les entreprises pétrolières, gazières et minières dévoilent les paiements versés au gouvernement, et le gouvernement divulgue ses recettes. Les chiffres sont réconciliés et publiés dans les rapports annuels d'ITIE aux côtés des informations contextuelles sur le secteur des industries extractives ». *Ibidem.*

[25] Par la redevabilité : « Un groupe multipartite composé des représentants du gouvernement, des entreprises et de la société civile est mis en place pour superviser le processus et communiquer les conclusions du rapport ITIE ». *Ibid.*

[26] République Démocratique du Congo, Ministère des Mines, *op. cit.*

[27] *Ibid*.

[28] République Démocratique du Congo, Ministère des Mines, *La vision du Ministère des Mines pour la période 2010-2015, 2010,* p. 2.

[29] GEENEN, *op. cit.*

[30] *Ibid.*, p. 28.

[31] La remise en question des systèmes existants et la transition vers un « nouvel ordre des choses » (1) ; le rôle de l'État dans cette transition (2) ; la croissance et le bien-être de la population comme légitimation (3) ; la promotion du secteur privé comme moteur de la croissance (4).

tiatives ont été prises à travers des campagnes de lutte contre ce fléau. Cette problématique et ces initiatives ont été décrites et analysées dans plusieurs publications[32], raison pour laquelle nous n'allons pas les énumérer ici. Nous nous contenterons d'expliquer les initiatives qui ont été mises en place dans le site de Kalimbi, et de dire qu'en général ces initiatives se basent sur les principes du « devoir de diligence » (la responsabilité des acheteurs et consommateurs de s'assurer qu'elles n'apportent pas de soutien à des groupes armés par le biais de leurs achats), de la traçabilité (un ensemble des procédures qui retracent la trajectoire qu'ont suivi les minerais jusqu'à déterminer leur origine) et la certification.

[32] Voir entre autres : JOHNSON, D., "No Kivu, no conflict? The misguided struggle against conflict minerals in the DRC", Goma, Pole Institute, 2013 ; KILOSHO BURAYE, J., KAMUNDALA BYEMBA, G., NDUNGU MUKASA, A., "Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu", *in* MARYSSE, S., OMASOMBO, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo,* Cahiers Africains, Tervuren, Musée Royal de l'Afrique Centrale, 2013, pp. 115-142 ; MANHART, A., SCHLEICHER, T., "Conflict minerals. An evaluation of the Dodd-Frank Acts and other resource-related measures", Fribourg, Öko-Institut, 2013 ; MATTHYSEN, K., ZARAGOZA MONTEJANO, A. "*Initiatives en matière de 'minerais de conflit' en RD Congo* **:** *perceptions des communautés minières locales*", Anvers, International Peace Information Service (IPIS), 2013 ; ARESKOG BJURLING, K., EWING, J., MUNJE, D., PURJE, H., "From Congo with (no) blood: Recent developments relating to the sourcing of conflict-free minerals from the Democratic Republic of Congo", Finnwatch, Swedwatch, MakeITFair, 2012 ; BAFILEMBA, F., LEZHNEV, S., WIMMER, S. Z., "From Congress to Congo. Turning the tide on conflict minerals, closing loopholes, and empowering miners", Enough Project, 2012 ; CARISCH, E., "Conflict Gold to Criminal Gold: The New Face of Artisanal Gold Mining in Congo", Johannesbourg; Southern Africa Resource Watch, 2012 ; BLORE, S., SMILLIE, I., "Taming the resource curse: implementing the ICGLR certification mechanism for conflict-prone minerals", Ottawa, PAC (Partnership Africa Canada), 2011 ; Resource Consulting Services, "US Legislation on conflict minerals. RCS Private sector guidance on the Dodd-Frank Act section 1502", Londres, Resource Consulting Services, 2011 ; VERBRUGGEN, D., FRANQ, E., CUVELIER, J., "Guide to current mining reform initiatives in Eastern DRC", Anvers, IPIS, 2011 ; POYHONEN, P., ARESKOG BJURLING, K., CUVELIER, J., *Voices from the inside. Local views on mining reform in Eastern DR Congo*, Swedwatch and Finnwatch, 2010 ; GEENEN, S., CUSTERS, R., "Tiraillements autour du secteur minier de l'Est de la RDC", *in* VANDEGINSTE, S., REYNTJENS, F., MARYSSE, S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, pp. 231-258 ; JOHNSON, D., "Who's in charge? Putting the mineral trade in Eastern DRC under international control: an overview*",* Goma, Pole Institute, 2010 ; SULLIVAN, D., ATAMA, N., "Digging in. Recent Developments on Conflict Minerals", Washington DC, Enough Project, 2010 ; VLASSENROOT, K., PERKS, R., "From Discourse to Practice: A Sharper Perspective on the Relationship between Minerals and Violence in DR Congo", *in* CUVELIER, J. (ed.), *The Complexity of Resource Governance in a Context of State Fragility: the case of Eastern DRC*, Londres, International Alert and International Peace Information Service (IPIS), 2010 ; Enough Project, "A Comprehensive Approach to Congo's Conflict Minerals", Washington, DC, Enough Project, 2009.

### 2.2. Réforme minière à Kalimbi

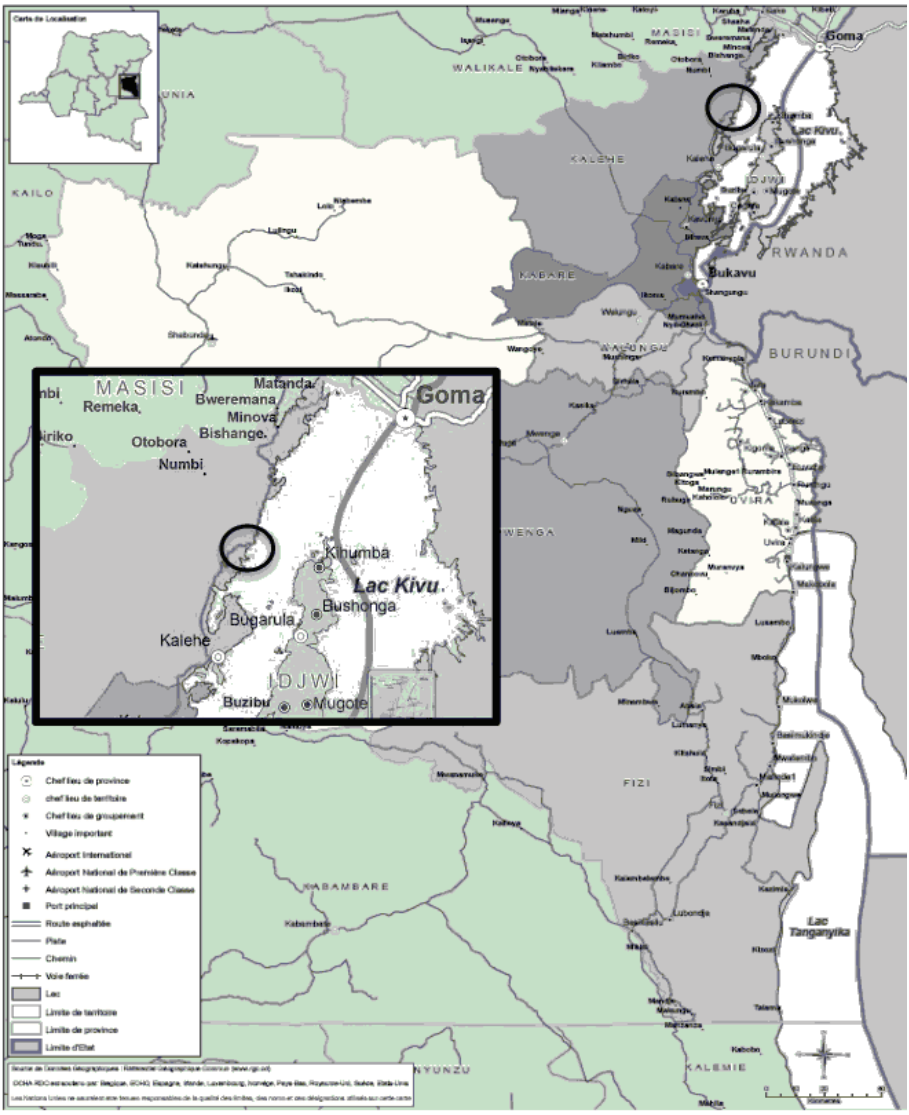
Le site minier de Kalimbi à Nyabibwe (fig.1), qui figure comme cas d'étude dans le présent article, est parmi les premiers sites artisanaux à avoir entamé la réforme minière[33]. Depuis 2008, une ZEA y a été créée. En 2010, le lancement des mécanismes de traçabilité y a été effectué à travers l'Initiative pour l'étain sans lien avec les conflits (IELC ou CFTI en anglais) qui y mène un projet pilote en circuit fermé (de la mine à l'utilisateur final). Ce projet s'appuie sur le programme de traçabilité qui s'inspire de l'initiative de l'industrie de l'étain[34] (iTSCi) et du programme des Fonderies sans lien avec les conflits (CFS)[35]. Le gouvernement congolais, la société civile locale et les organisations locales – telles que l'Observatoire Gouvernance et Paix (OGP), le Bureau d'études scientifiques et techniques (BEST), etc. – y sont également associés.

[33] Voir aussi Channel Research, "iTSCi Governance Assessment, Kalimbi/Nyabibwe, South Kivu", Channel Research for the iTSCiSecretariat, 2013, mars 2013 ; CUVELIER, J., "The complex conflict dynamics in Kalehe's Nyabibwe mine", *in* CUVELIER, J. (ed.), *The Complexity of Resource Governance ..., op. cit.*, pp. 48-56 ; et CUVELIER, J., "Conflict minerals in eastern Democratic Republic of Congo: planned interventions and unexpected outcomes", *in* HILHORST, D. (ed.), *Disaster, conflict and society in crises. Everyday politics of crisis response,* Londres, Routledge, 2013, pp. 132-149.

[34] La présence du programme iTSCi dans une mine apporte la garantie à la « chaîne d'approvisionnement en aval » que « seuls les minerais 'sans lien avec les conflits' entrent dans la chaîne d'approvisionnement, ce qui est un élément essentiel du point de vue du programme d'audit CFS (*Conflict Free Smelter*, les « Fonderies sans lien avec les conflits ») qui prend en compte les obligations définies par l'organisme fédéral américain de réglementation et de contrôle des marchés financiers (SEC) afin que les entreprises enregistrées respectent les règles du devoir de diligence imposées par la loi Dodd-Frank » : Channel Research, *op. cit.*, p. 2.

[35] Global Witness, *Pour un commerce plus propre. Comment le contrôle des chaînes d'approvisionnement peut empêcher le commerce des minerais du Congo d'alimenter les conflits*, Londres, Global Witness, 2012.

**Fig.1 : Carte situant Nyabibwe dans la province du Sud-Kivu**




Source : ITRI[36]

En 2011, le Ministère de Mines a demandé aux creuseurs artisanaux de se regrouper en coopératives[37]. Enfin, en 2012, le site minier de Kalimbi a été officiellement validé comme « site vert » par le décret ministériel 0636/cab.

[36] Channel Research, *op. cit.*

[37] Comme à Kalimbi préexistaient déjà deux coopératives : COMBECKA et COMIKA depuis 1993 et 2008 respectivement, il n'était plus question d'en créer d'autres ; il s'agissait que les creuseurs s'affilient à l'une ou l'autre.

min/mines/01/2012, une qualification accordée à un site exempté de tout lien avec un conflit avec absence de violations des droits de l'homme. Cette validation serait donc une garantie pour les consommateurs finaux des minerais que le site est exempté de tout lien avec un conflit. Les procédures de traçabilité devraient en effet rendre transparente la chaîne d'approvisionnement, ce qui permettrait à l'État congolais de contrôler la production et d'accroitre ses recettes à travers la collecte des taxes (à l'exploitation comme à l'exportation) auprès d'acteurs bien identifiés.

Le suivi du parcours des minerais commence dès leur sortie des puits pour aller jusqu'au consommateur final. Le processus d'étiquetage se fait en plusieurs étapes (voir box 1) tout en suivant la chaîne d'approvisionnement. Toutes les informations de la chaîne d'approvisionnement sont centralisées dans une banque de données de sorte qu'elles peuvent être suivies en ligne afin de permettre aux acheteurs finaux, partout où ils se trouvent, de suivre le parcours des minerais qui leur parviennent[38].

Au cours de deux dernières années, le site de Kalimbi a pu enregistrer 200 tonnes de cassitérite exportées, d'une valeur estimée à 1,7 million de dollars[39]. Avant la traçabilité, il était pratiquement impossible d'obtenir des statistiques 'exactes' de la production de Kalimbi car une bonne partie de celle-ci n'était pas identifiée à cause de l'ampleur de la fraude. Aujourd'hui, « Pas un seul kilo de cassitérite ne sort de ce site sans être étiqueté » est le slogan qu'on retrouve dans les propos de certains agents de la Division des Mines, du SAESSCAM, d'iSTSCi, du BGR actifs dans le site minier de Kalimbi.

À première vue ceci semble être une victoire de la modernisation : une reforme initiée et exécutée par la communauté internationale et le gouvernement congolais a permis de rendre transparente la chaîne d'approvisionnement et d'augmenter les recettes de l'État. Mais est-on vraiment en train de construire un 'nouvel ordre des choses' ? et dans quelle mesure les changements peuvent-ils être attribués au processus de traçabilité ? La croissance et le bien-être de la population sont présentés comme les objectifs de la réforme, mais ceux-ci sont-ils en train d'être atteints ? Comment la réforme s'est-elle articulée aux institutions et aux rapports de pouvoir existants dans les sites miniers ? Quel a été le rôle de l'État et du secteur privé ? Telles sont les questions auxquelles nous tentons de répondre dans le point suivant.

---

[38] Syfia RD Congo, "De la cassitérite certifiée indemne de sang au Sud-Kivu", retrouvé à l'adresse **:** http://bukavuonline.com/2013/03/de-la-cassiterite-certifiee-indemne-de-sang-au-sud-kivu/, consulté le 10 mars 2015.

[39] CESSOU, S., "Sud-Kivu : l'exploitation 'modèle' de Kalimbi", *Magazine Afrique Méditerranée Business*, paru le 27 septembre 2014.

**Box: Étapes de la traçabilité**[40]

**Étape 1**. Dans le site minier de Kalimbi, les creuseurs travaillent en équipe. Dès la sortie des minerais dans les puits, le chef d'équipe se présente à la place aménagée pour leur étiquetage. En présence de l'agent de la Division provinciale des Mines – un service déconcentré du Ministère des Mines –, le colis des minerais est reçu par l'agent du SAESSCAM. Ce dernier détient une fiche – dite fiche mine – où il enregistre les données relatives aux minerais extraits qui lui sont présentés : nom du creuseur, poids du colis, nom du site, nom du négociant destinataire du colis, prix du minerai, etc. Après cette opération, l'agent du SAESSCAM scelle le colis avec une étiquette – tag mine – portant un numéro de série ; il enregistre ensuite le numéro sur la 'fiche mine'. Cette fiche est émise en trois exemplaires destinés respectivement à la Division provinciale des Mines, au SAESSCAM et à l'iTSCi. Le colis est alors acheminé par un porteur vers le négociant de la cité indiqué sur la fiche.

**Étape 2**. Une fois le colis des minerais étiqueté arrivé au centre de négoce et rendu au négociant, ce dernier le présente à l'agent de la Division provinciale des Mines. Il prend la fiche correspondant au numéro matricule inscrit sur le colis et vérifie la conformité des données reprises sur la fiche avec le colis présenté. Cette opération de l'agent de la Division provinciale des Mines se fait en présence de l'agent du SAESSCAM.

**Étape 3**. Les minerais vont subir un premier traitement par le négociant et seront emballés dans des colis de 50kg. Une nouvelle fiche sera remplie – fiche négociant – donnant des renseignements sur le nom du négociant, le nom du site, le nom du comptoir destinataire, etc. L'agent de la Division provinciale des Mines scelle le colis avec une nouvelle étiquette – tag négociant – portant un autre numéro matricule, et donne ordre d'acheminement au comptoir d'achat agrée situé à Bukavu.

**Étape 4**. Une fois le colis reçu au comptoir d'achat, ce dernier communique avec le centre de négoce pour vérifier la conformité du colis par rapport aux indications de la fiche et de l'étiquette. Le comptoir fait alors un second traitement, emballe les minerais et y appose une marque certifiant que le minerai a été suivi ; qu'il s'agit d'un minerai propre à l'exportation. L'exportation se fait par le comptoir vers les seules entreprises détenant le monopole d'achat des minerais venant de Kalimbi.

[40] Résumé de l'entretien avec le chef d'antenne minier de Kalimbi en rapport avec l'application des procédures de traçabilité, janvier 2015.

## 3. HYBRIDATION DE LA RÉFORME MINIÈRE À KALIMBI

Dans le présent point, il est question d'analyser la réforme minière artisanale à travers la traçabilité – analysée comme une étape du processus de modernisation dans la gestion des ressources minières artisanales. Nous essaierons donc de recourir aux données de terrain pour comprendre l'implémentation et les effets de la traçabilité, ainsi que les éléments d'hybridation dans la mise en œuvre de la traçabilité à Kalimbi. Rappelons qu'un des objectifs de la réforme minière artisanale était de conduire l'exploitation artisanale vers une exploitation à petite échelle. Ceci dans le but d'accroitre la contribution du secteur artisanal au développement socio-économique local comme à celui de la province toute entière et de faire émerger la classe moyenne des exploitants miniers. La traçabilité, quant à elle, a pour but de mettre fin à l'exploitation illégale et au commerce illicite des minerais, d'une part (lutter contre la contrebande et les manques à gagner pour l'État), et les activités des groupes armés, d'autre part (lutter contre les 'minerais de conflit'). La traçabilité étant l'un des facteurs de la mise en œuvre de la réforme, il est maintenant question de comprendre dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints ou sont en train de l'être.

Les données de terrain qui font ici l'objet d'analyse ont été synthétisées en trois observations générales :

1) Par rapport à la réalisation des objectifs de la traçabilité (lutter contre la contrebande et contre les 'minerais de conflit') : la traçabilité a eu plusieurs vertus, notamment l'accroissement des recettes de l'État, l'instauration de la paix à l'intérieur du site et dans le village autour du site, la sécurité des creuseurs et des produits miniers, et la transparence de la chaîne d'approvisionnement. Cependant, par rapport à l'objectif plus général de la réforme, l'amélioration du bien-être de la population et du développement socio-économique, les effets positifs de la réforme sont peu visibles. La question qui se pose est celle de connaître les éléments (vertus ou échecs) qui sont directement liés au processus de traçabilité.

2) Par rapport au rôle de l'État dans la réforme, on a constaté que l'État ne respecte pas ses engagements vis-à-vis des producteurs et de la population en général ; il y a ni redistribution des revenus, ni rétrocession des taxes au niveau de la province. L'État est devenu plus taxateur que régulateur. Certains de nos interlocuteurs estiment que les échecs de la traçabilité sont les fruits d'une volonté délibérée du gouvernement.

3) Par rapport à la mise en œuvre de la réforme, l'étude tente d'analyser la façon dont la réforme s'articule aux institutions et aux rap-

ports de pouvoir au niveau local. On constate que certaines structures préexistantes ont été transformées ou remplacées et que d'autres ont résisté. Tel est le processus d'hybridation. Il en ressort deux observations principales : d'une part, l'instauration d'un monopole sur le marché local des minerais ainsi que l'instabilité des prix locaux, et d'autre part, les contradictions internes au sein des coopératives.

### 3.1. La réalisation des objectifs de la traçabilité

Les données de terrain montrent que, à travers les mécanismes de traçabilité, la réforme a eu beaucoup d'effets positifs sur l'organisation de l'activité artisanale dans la mine de Kalimbi. Un membre d'une coopérative locale témoigne du fait que la réforme a permis de « rétablir l'ordre » dans le site. Son discours est très semblable au discours de certains bailleurs internationaux, ainsi que de celui du gouvernement congolais, et souligne cet élément jugé important dans la modernisation :

> « La traçabilité est venue corriger les erreurs qu'a connues l'activité d'exploitation artisanale à Kalimbi. Dans le temps, on a connu des périodes de suspension des activités minières suite aux désordres dans l'exploitation et la commercialisation des minerais dans plusieurs sites ici sur place. Ces désordres sont notamment l'occupation et l'exploitation illégales des sites par des hommes en armes, l'utilisation des enfants dans l'activité minière, l'existence des maisons de tolérance dans le site, etc. Mais depuis le lancement de la traçabilité, tout est en ordre ; le site fonctionne normalement et nos acheteurs sont rassurés que la cassitérite de Kalimbi est hors de conflit »[41].

Un autre interlocuteur disait :

> « […] depuis la mise en œuvre de la traçabilité, aucun homme en armes n'a été retrouvé sur le site d'exploitation ; aucune femme enceinte n'a été permise de fouler ses pieds dans ce milieu ; et la présence des enfants n'était plus tolérée […] »[42].

Ces citations suscitent plusieurs remarques critiques. Il y a, en effet, absence des hommes armés dans la mine de Kalimbi. Mais ceci ne veut pas dire que les conflits soient absents. Il y a, par exemple, pas mal de conflits entre les deux coopératives rivales[43].

Il est également important de noter que ce n'est pas la traçabilité qui a mis fin à l'occupation de la mine par des hommes armés. En effet la traçabilité ne peut être implémentée que dans les sites qualifiés de « verts » ; et, comme

[41] Entretien avec un membre de la coopérative COMIKA, Nyabibwe, janvier 2015.
[42] Entretien avec un creuseur de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.
[43] CUVELIER, J., "Conflict minerals …", *op. cit.*

on l'a dit, l'absence d'hommes armés est l'un des critères pour qu'un site ait cette qualité.

Bien avant la traçabilité, il régnait à Kalimbi et dans la plupart des sites miniers du Nord et Sud-Kivu une relative sécurité issue des opérations militaires de l'armée congolaise comme Kimia I, II et Amani Leo, ou encore l'opération faite au cours de la période de la suspension de l'exploitation artisanale dans les provinces du Kivu[44]. On pourrait plutôt avancer l'hypothèse selon laquelle la possibilité d'inclusion dans des marchés globaux à travers les programmes de traçabilité fonctionne comme une incitation pour l'État congolais à sécuriser davantage les sites miniers sur son territoire. Il est vrai que la suspension et d'autres actions (bien que limitées) qu'avaient entrepris l'État congolais à ce moment étaient en partie une réponse à la pression internationale autour des 'minerais de conflit'[45]. Mais cette hypothèse reste à vérifier.

Par rapport à la lutte contre la fraude, plusieurs interlocuteurs affirment qu'elle a diminué. Or, les voies de la fraude persistent, donc le risque est toujours présent. Il y a beaucoup de rumeurs qui circulent par rapport à la fraude. Par exemple celles en rapport avec la vente des 'étiquettes 'et l'étiquetage des produits miniers venant des Kivu au Rwanda, mais selon l'ITRI ces rumeurs n'ont pas encore été confirmées[46]. Et comme nous disait un agent du SAESSCAM Bukavu :

> « Nous ne pouvons pas nous baser sur les rumeurs. Nous n'avons enregistré aucun cas de fraude à Kalimbi depuis l'instauration du système. »[47]

En s'adressant à notre équipe d'« experts » pour avoir leur point de vue, le chef de la Division provinciale des Mines raconte :

> « La fraude est là mais pas comme avant. Je pense qu'elle a diminué dans les sites où il y a la traçabilité. Tout le long du lac Kivu il y a des histoires qui se passent là. Je parie d'ailleurs que même à Kalimbi les minerais peuvent aller au Rwanda via Idjwi. »[48]

Certains minerais semblent quitter le territoire congolais pour atteindre le

---

[44] Dans son rapport récent IPIS confirme que le rétablissement de la sécurité est la conséquence des opérations militaires continuées dans la région. IPIS, *Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in eastern DR Congo: May 2014 update*, Antwerp, International Peace Information Service, 2014, p. 7.

[45] GEENEN, S.; KAMUNDALA, G., IRAGI, F., "Le pari qui paralysait. La suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu", *in* MARYSSE, S., REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 161-183.

[46] Channel Research, *op. cit.*, p. 7.

[47] Entretien avec un agent du SAESSCAM, Bukavu, février 2015.

[48] Entretien avec le chef de la Division des Mines, Bukavu, février 2015.

Rwanda en passant par le lac Kivu ; or le site minier de Kalimbi est non loin du lac Kivu. Les chefs de la Division provinciale des Mines ne doutent pas que la fraude reste possible étant donné que certaines voies demeurent ouvertes et non surveillées. Concernant la même question, l'animateur de l'OGP basé à Nyabibwe renseigne pour sa part que :

> « La fraude n'est pas finie ; il y a encore quelques cas qui ne sont pas encore maitrisés. Mais nous ne pouvons lire le tableau en noir ; nous louons les initiatives de l'ITSCI en partenariat avec le gouvernement puisqu'ils ont quand même réduit la fraude. »[49]

On peut conclure en disant que, dans les sites certifiés, la fraude a sans doute diminué, mais n'a probablement pas disparu. Toutefois, ces sites représentent seulement une minorité de la production minière totale au Sud-Kivu et en RDC en général, et la fraude reste donc possible. Signalons qu'en décembre 2012, la Division des Mines avait saisi 270 kg de cassitérite non étiquetés retrouvés dans un camion à destination de Goma[50]. Le Comité de surveillance et anti-corruption (CSAC) et l'iTSCi renseignent que ces minerais avaient été vendus frauduleusement à un négociant de Nyabibwe pour le compte du chef du secteur, de l'ANR et du poste d'État[51]. Ces derniers sont pourtant les institutions appelées à superviser le processus de traçabilité dans la région.

D'ailleurs, le groupe d'experts des Nations unies se disait « préoccupé » par le fait que bon nombre des creuseurs ont quitté l'exploitation de la cassitérite pour l'exploitation du tungstène, du tantale et de l'or car ces derniers ont une plus grande valeur par unité de volume et circulent facilement en contrebande[52]. Global Witness semble également avoir récolté des témoignages sur l'implication de l'armée congolaise dans la fraude[53]. Au niveau de la province du Sud-Kivu, on observe un 'shift' des minerais couverts par la traçabilité à d'autres, comme l'or, qui sont plus faciles à passer en contrebande[54].

---

[49] Entretien avec l'animateur de terrain de l'OBG, basé à Nyabibwe ; Bukavu, février 2015.

[50] ITSCI, *Évaluation de la gouvernance – Kalimbi/Nyabibwe, Sud-Kivu*, 2013.

[51] *Ibid.*

[52] UN, "Letter dated 12 November 2012 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council", S/2012/843, UN Security Council, New York.

[53] Global Witness, "Putting principles into practice: Risks and opportunities for conflict-free sourcing in eastern Congo", Londres, Global Witness, 2013.

[54] SPITTAELS, S., HILGERT, F., "Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo", International Peace Information Service (IPIS), Anvers, 2013 ; UN, "Letter dated 22 January 2014 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council", S/2014/42, New York, UN Security Council.

### 3.2. Le rôle de l'État

Comme cela a été présenté dans les discours de la modernisation, l'État joue un double rôle : imposer les normes du « nouvel ordre des choses » à la population traditionnelle, et faciliter la transition vers ce nouvel ordre en créant les meilleures conditions pour le capital privé afin d'accumuler, investir et stimuler la croissance économique.

En parlant de l'État, nos entretiens font référence tantôt au Ministère des Mines (et son service administratif, la Division des Mines), tantôt au Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining (SAESSCAM), le service technique spécialisé pour l'encadrement des exploitants artisanaux. Ils présentent un État plus taxateur que régulateur ou redistributeur des revenus. Dans la mise en œuvre de la réforme, la Division des Mines et le SAESSCAM sont les deux services habilités à contrôler et à faire respecter les processus de traçabilité. Ils sont chargés de sceller les colis en y apposant des étiquettes à leur sortie de la mine et du centre de négoce.

Mais les attentes des exploitants miniers sont énormes. Nombreux se plaignent que l'État est seulement préoccupé par les taxes. Ils prétendent que la Division des Mines fait beaucoup de pression quant au paiement des taxes mais que les exploitants n'obtiennent rien en retour. Le SAESSCAM est quant à lui accusé de se préoccuper plus de l'application de la traçabilité que des besoins des exploitants artisanaux en termes de matériel et de formation. Pourtant, cette dernière tâche nous paraît cruciale si l'État veut vraiment que l'exploitation à petite échelle se développe. Voici trois déclarations de nos interlocuteurs qui se plaignent de l'inefficacité du SAESSCAM :

> « Le SAESSCAM a pour attribution l'encadrement des creuseurs mais malheureusement il ne fait absolument rien dans ce sens. Il est là que pour nous rançonner. »[55] « Les puits sont devenus trop profonds, cela fait que la production du site est médiocre ces temps-ci. Les creuseurs ont besoin d'une assistance technique et matérielle, c'est le SAESSCAM qui devrait leur venir en aide mais il ne le fait pas. »[56] « Le SAESSCAM devrait donner aux creuseurs les équipements à travers leurs coopératives pour le bon fonctionnement de leur travail mais cela reste une histoire. »[57]

Ces propos traduisent la défaillance du SAESSCAM, comme l'ont déjà montré plusieurs auteurs tels PACT, Geenen et autres[58]. Depuis le début de la

[55] Entretien avec un creuseur artisanal de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.
[56] Entretien avec une femme opératrice de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.
[57] Entretien avec le président de la société civile de Kalimbi, Nyabibwe 2015.
[58] PACT, "Promines study. Artisanal mining in the Democratic Republic of Congo", Washington / Kinshasa, Pact Congo, 2010 ; GEENEN, S., "'Who seeks, finds': how artisanal miners and traders benefit from gold in the Eastern Democratic Republic of Congo", *European Journal of Development Research*, vol. 25, no. 2, 2013, pp. 197-212.

réforme, le service d'assistance et d'encadrement des creuseurs semble avoir oublié ses objectifs. Il pourrait jouer un rôle important dans le domaine de la formation ainsi que dans celui de l'appui technique et matériel. Certains puits sont trop profonds et les exploitants artisanaux ne peuvent donc pas atteindre les minerais sans la possession d'équipements efficaces ou la formation adéquate leur permettant de contourner cet obstacle. Le SAESSCAM n'est pas en mesure, pour le moment, de leur procurer cela. Pourtant, le service n'a pas cessé de collecter une taxe liée aux services rendus auprès des creuseurs. Raison pour laquelle il est qualifié de « rançonneur ». Certains exploitants miniers remettent même en cause le bien-fondé du SAESSCAM en prétendant qu'il ne s'agirait pas en réalité d'une structure de l'État mais plutôt d'un plan stratégique mis en place par un groupe d'acteurs puissants pour s'accaparer de la rente minière. C'est ce que l'un des interviewés affirme en disant :

> « […] les gens confondent les choses. Le SAESSCAM n'est pas un service étatique. C'est plutôt une ONG d'une personne du gouvernement ; il a son siège à Kinshasa. Le SAESSCAM n'a pas été instauré par le gouvernement. La Division des Mines elle, est étatique et la population peut au moins profiter de ses recettes d'une manière ou d'une autre. Par exemple en payant les enseignants, ces derniers vont acheter les aliments et ce sont les ménages ruraux qui en profitent. Mais SAESSCAM, à travers la taxe qu'il exige ne fait que rançonner les gens inutilement. »[59]

Un autre creuseur s'exprime en disant :

> « Les gens disent que le SAESSCAM et une initiative de la femme ou de la sœur du président Kabila. Il a été mis en place pour soutirer ce que s'appelle en swahili *'sehemu ya mkubwa'* – la part du grand. »[60]

SAESSCAM est bien un service étatique, créé le 28 mars 2003. Néanmoins, selon un rapport d'audit, le service ne réalise pas son objectif d'encadrement des artisans miniers[61]. Le fait que le SAESSCAM soit plus préoccupé par la collecte des taxes a conduit au mécontentement des exploitants

[59] Entretien avec le président de l'association des négociants des minerais stannifères de Kalehe (ANEMISKA), Nyabibwe, janvier 2015.

[60] Entretien avec un creuseur artisanal de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.

[61] République Démocratique du Congo, Ministère des Mines, Unité d'Exécution du Projet « Promines », *Rapport sur l'organisation et le fonctionnement du SAESSCAM, Audit du Cadre institutionnel et organisationnel régissant le Secteur des Mines, Don IDA Projet P106982 – IDA – H589 ZR – TF010744*, p. 2. Il a pour objectif, « (1) assainir le secteur minier d'exploitation artisanale et de la petite mine par l'assistance et l'encadrement, en vue de promouvoir l'émergence d'une classe moyenne congolaise et de préparer l'après-mine par la mise en œuvre de projets de développement intégré des communautés locales ; (2) canaliser les productions des exploitations minières artisanales ou à petite mine vers les circuits officiels afin de lutter contre la fraude des substances minérales et maximiser les recettes de l'État »

miniers et d'autres partenaires. Malgré sa présence sur les sites miniers, il n'y a pas eu d'amélioration de la productivité des mines ni d'expansion ou de diversification ; la situation des mineurs artisanaux est restée stagnante ou a baissé. Bref, malgré les objectifs visés par le SAESSCAM, le rapport observe une modicité des recettes et une faible contribution au développement local[62]. Les experts que nous avons interviewés expriment les mêmes soucis par rapport au dysfonctionnement du SAESSCAM. En plus, la coordination entre le Ministère des Mines et le SAESSCAM, qui est un service technique du ministère, semble être absente. Le chef de la Division provinciale des Mines s'exprime en disant :

> « Le SAESSCAM ne fait pas son travail. Normalement il est un service technique de la Division des Mines mais il travaille en autonome. Les plaintes des creuseurs mises à part, nous aussi nous nous plaignons puisque SAESCAM ne nous rend pas compte. SAESSCAM est inefficace aussi bien pour les creuseurs que pour nous, la Division des Mines »[63].

Un agent du programme iTSCi dit :

> « Nous avons chaque fois des plaintes des creuseurs comme quoi SAESSCAM ne les encadre pas comme prévu, sauf quand il y a des visiteurs [des ONG ou d'autres organisations], ils leur distribuent des tricots, quelquefois du matériel pour creuser. »[64]

L'animateur de terrain de l'OGP tient ces propos amers :

> « Le SAESSCAM est un service technique du Ministère des Mines. Cependant, à notre surprise, nous constatons qu'il fonctionne indépendamment du Ministère des Mines. Évidemment, il ne fait pas bien son travail. Tous les creuseurs se disent non assistés par cette structure quand bien même c'est sa mission primordiale. »[65]

Si nos recherches font un bilan négatif par rapport au SAESSCAM, elles font le même bilan par rapport au rôle de l'État dans la réforme. Les critiques des exploitants miniers sont surtout liées au manque de redistribution des recettes de l'État malgré la croissance de celles-ci grâce à la traçabilité. Les interviewés se demandent comment l'État compte atteindre son objectif lié à l'émergence de la classe moyenne des exploitants miniers alors qu'il n'arrive pas à les soutenir, ni même à payer convenablement ses propres agents qui

---

[62] *Ibid.* Voir aussi Channel Research, *op. cit*., p. 22.
[63] Entretien avec le chef de Division provinciale des Mines, Bukavu, février 2015.
[64] Entretien avec un agent du programme iTSCi, Bukavu, février 2015.
[65] Entretien avec un agent animateur de terrain de l'OGP, Bukavu, février 2015.

travaillent dans le secteur. Au contraire, il est aussi présenté, nous l’avons vu, comme un « rançonneur » qui ne fait qu’amasser de l’argent par la taxation sans contrepartie. Un creuseur s’exprime de manière suivante :

> « Nous payons aux coopératives et à l’État des redevances mais nous ignorons si elles arrivent à destination ou non. Personne ne nous en fait de compte. Ce que nous savons seulement est que l’État n’a rien fait en retour pour la population. Nous sommes les mêmes, la traçabilité n’a rien changé à notre situation de vie ni à notre mode d’exploitation. Nous travaillons dans les mêmes conditions ; et peut-être encore pire qu’avant car plus on descend en profondeur, plus l’extraction devient difficile avec nos outils rudimentaires. »[66]

En plus, il y a des doutes par rapport à la gestion du ‘basket fund’, une caisse communautaire qui est approvisionnée de 180$ à chaque exportation d’une tonne de minerai, dont 75 % sont destiné aux projets communautaires et 25 % à financer les frais de fonctionnement du « comité de suivi » (État plus société civile)[67]. Cette caisse est issue de l’arrêté provincial n° 13/018/JP/SK du 19/12/2013 portant création et fonctionnement du fonds de développement communautaire autour des sites miniers dans la province du Sud-Kivu. Depuis son instauration la caisse est bien approvisionnée et l’argent est à la banque[68], mais il n’y a jamais eu de rétrocession. Un agent de SAESSCAM dit :

> « L’État amasse de l’argent mais la répartition à sa population traine à venir ; il ne prévoit même pas un salaire adéquat à ses employés. Il est prévu de rétrocéder 180$ pour chaque exportation d’une tonne. Cette somme est destinée à alimenter le fonds communautaire appelé ‘Basket fund’ qui devrait servir à financer des projets communautaires de Nyabibwe. [...] aujourd’hui dans la caisse de l’État, il y aurait environ 200.000$. Après beaucoup de pressions menées par la population, une réunion a été tenue la fois dernière dans laquelle il a été assuré par l’Etat que le projet d’aménagement des routes de desserte agricole reliant Numbi à Nyabibwe via Shanje sera d’ici là lancé. Attendons voir la réalisation !!! »[69]

Des projets communautaires ont donc été soumis et la société civile a présenté son cahier des charges[70]. Mais on attend toujours la réalisation de ces projets. La population ainsi que les experts que nous avons interviewés sont sceptiques par rapport à la capacité et la volonté de l’État congolais.

Une autre contrainte à la bonne marche de la réforme est le manque de motivation des agents de l’État chargés de mettre en pratique le processus de traçabilité. Cette question a été plusieurs fois évoquée au cours des entretiens.

---

[66] Entretien avec un creuseur de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.
[67] Entretien avec un agent du programme iTSCi, Nyabibwe, février 2015.
[68] Entretien avec un chercheur à l’Université catholique de Bukavu, février 2015.
[69] Entretien avec l’animateur de terrain de l’OGP, Bukavu, janvier 2015.
[70] Entretien avec un agent du programme iTSCi, Nyabibwe, février 2015.

Voici les propos de l'animateur de terrain de l'OGP basé à Kalimbi :

> « La traçabilité s'exécute comme prévu, sauf que les agents de la Division des Mines ne sont pas bien motivés et n'ont pas de matériel leur permettant de bien travailler. Ces conditions ne sont pas sans conséquences néfastes à la performance du système. Le manque d'un salaire décent les amène des fois à demander aux creuseurs des pots de vin soi-disant qu'ils vont payer le transport. Si chacun avait sa moto et son salaire décent, ils n'allaient pas vendre leur âme en demandant de corruption lors de l'étiquetage des colis qui pourtant est gratuit. »[71]

Le fait que les agents de l'État ne soient pas régulièrement payés cause d'énormes problèmes qui perturbent la bonne marche de la réforme. Non seulement ces agents exigent le paiement pour étiqueter les colis de minerais, opération pourtant reconnue gratuite, mais cela risque de fragiliser les mécanismes de traçabilité au cas où ces agents non motivés prennent à la légère les processus de traçabilité en devenant facilement corruptibles. Cette corruption risque même d'accroitre le taux de la fraude et de mettre en question les objectifs de la réforme.

### 3.3. La mise en œuvre de la réforme

Le processus de la réforme à Kalimbi a créé de nouvelles dynamiques, mais il s'est aussi articulé aux institutions et rapports de pouvoir qui existaient sur place. Cette 'hybridation' se caractérise donc par certains changements ainsi que par des consolidations dans les rapports de pouvoir, et par des répartitions inégales des revenus liés à la rente minière. Bien que notre recherche ait été trop limitée pour faire une véritable étude d'impact, elle nous permet de présenter quelques observations autour de deux thèmes principaux : le prix des minerais (1), et les contradictions au sein des coopératives (2).

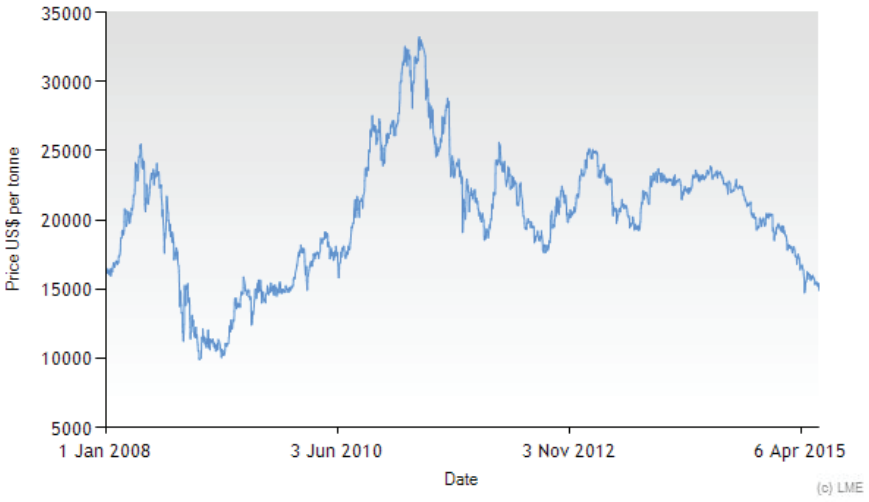
Si on observe l'évolution du prix sur le marché international (fig. 2), on voit que depuis 2009, le prix de l'étain a fortement été en hausse jusqu'en 2011. Après cette année, le prix a commencé à baisser sensiblement jusqu'à atteindre en 2015[72] presque le même niveau qu'il avait en 2009. Le programme de traçabilité a été introduit à Kalimbi en 2011, il a coïncidé avec la flambée du prix de l'étain sur le marché international.

---

[71] Entretien avec l'animateur de terrain de l'OGP, Bukavu, janvier 2015.

[72] Radio Okapi, "Ralentissement économique suite à la baisse du prix de la cassitérite", 26/03/2015, consulté en ligne : http://radiookapi.net/economie/2015/03/26/ralentissement-economique-la-suite-de-la-baisse-du-prix-de-la-cassiterite-manono/.

**Fig. 2 : Prix de l'étain au London Metal Exchange 2008-2015**




Source : London Metal Exchange

Nos entretiens ont montré qu'avant la mise en œuvre du programme de traçabilité, le prix d'un kilo de cassitérite de Kalimbi était entre 9 et 8 USD mais actuellement il varie entre 3 et 4 USD. Bien que cette chute suive en partie une baisse générale du cours de l'étain, la grande différence de prix ne s'explique pas tout à fait. Si on regarde bien la figure 2, le prix actuel ne devrait pas être la moitié ou même un tiers du prix d'avant la traçabilité. Dans leur analyse faite en 2013, Matthysen et al. trouvaient aussi que « la chute des prix au marché local ne reflète pas le cours mondial »[73]. Alors quelles peuvent être les explications pour cette chute qui est plus sévère que ce que l'évolution des prix mondiaux suggère ?

Premièrement, il est possible qu'il y ait des explications liées à la qualité de la matière brute. C'est ainsi que Matthysen et al. citent une de leurs sources qui affirme que la cassitérite de Kalimbi contient maintenant une grande quantité d'arsenic, ce qui réduit la qualité[74]. Aussi longtemps qu'il n'y a pas d'unités de traitement sur place, ou que les creuseurs et négociants ne sont pas mieux informés sur les aspects techniques du commerce, ces acteurs seront toujours dans une position relativement faible vis-à-vis des comptoirs. En second lieu, le prix a été affecté par le monopole qui a été instauré au niveau des acheteurs de l'étain. Avec la traçabilité les minerais ne peuvent être vendus qu'aux seuls comptoirs d'achat agréés. Jusque-là WMC est le seul comptoir qui est autorisé à acheter les minerais de Kalimbi. Les creuseurs et négociants sont frustrés qu'il n'y a pas plus de compétition à ce niveau, ce qui pourrait

[73] MATTHYSEN, K., ZARAGOZA MONTEJANO, A., *op. cit.*, p. 19.
[74] *Ibid.*

hausser les prix offerts pour leurs produits[75]. Pendant nos propres recherches, nous avons pu observer que localement cette baisse de prix n'est pas du tout vue comme un effet de cours sur le marché international mais comme un effet pervers du système de traçabilité. Un des interlocuteurs explique :

> « Avec cette ligne de conduite et ce prix qui nous a été imposé par cette réforme, nous n'avons plus de mot à dire, nous ne pouvons plus vendre nos produits miniers à qui nous voulons, nous sommes vraiment pénalisés. Pour la même qualité de produit avant la traçabilité, 1 Kg de cassitérite était vendu à 9$ mais aujourd'hui il est vendu à 4$. Dans de telles conditions, nous sommes obligés de suivre leur traçabilité mais nous y perdons beaucoup en termes financiers. »[76]

Les creuseurs sont perçus comme les plus perdants de toute la chaine d'approvisionnement. Un de nos experts explique :

> « Les creuseurs sont les plus pénalisés. Quand le prix vient du marché international, les entités de traitement imposent le leur aux négociants. Ces derniers manipulent également ce prix et imposent aux creuseurs un prix encore plus bas. Le creuseur se retrouvant au niveau le plus bas de l'échelle se retrouve avec un prix de loin inférieur à celui du marché international. Comme il n'a pas d'autre choix que de suivre cette ligne de traçabilité, il vend ces produits à un tel prix et se retrouve plus perdant. »[77]

Plusieurs de nos entretiens montrent que la réforme est venue servir les intérêts de certains acteurs au détriment des intérêts des plus pauvres dans le secteur. Ils affirment également que les patrons des coopératives profitent beaucoup plus de la réforme.

En effet, depuis la réforme, tous les creuseurs de Kalimbi ont été obligés de s'affilier à l'une des deux coopératives préexistantes, COMBECKA et COMIKA. Comme on l'a indiqué dans un autre article[78], l'histoire de ces deux coopératives démontre qu'elles ont été fondées dans une logique autre que la logique syndicale ou associative qui caractérise une coopérative au vrai sens du terme. La plus ancienne, la COMBECKA, a été fondée par les élites locales en vue d'imposer leur pouvoir sur les ressources de Kalimbi et de s'approprier la rente ; c'est pour légitimer leurs pratiques qu'ils ont emprunté la dénomination 'coopérative '. La coopérative COMIKA quant à elle

---

[75] Voir aussi *ibid.*, p. 19.

[76] Entretien avec un creuseur de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.

[77] Entretien avec un agent du programme iTSCi, Nyabibwe, février 2015

[78] BASHIZI, A., GEENEN, S., "Les limites d'une 'gouvernance par le bas' **:** les logiques des coopératives minières à Kalimbi, Sud-Kivu", *in* MARYSSE, S., OMASOMBO, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2014*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 218-239. Voir aussi CUVELIER, J., "The complex conflict dynamics... ", *op. cit.* ; CUVELIER, J., "Conflict minerals …", *op. cit*.

a été fondée par un groupe d'opposants de la COMBECKA qui ont également décidé d'utiliser la dénomination 'coopérative' pour concurrencer cette première coopérative dans leur captation des ressources. En exigeant que les exploitants miniers de Kalimbi s'affilient à l'une des coopératives, sans penser à les réformer pour qu'elles deviennent des coopératives au sens propre[79], la réforme a en quelque sorte légitimée les pratiques de captation des ressources de ces coopératives préexistantes.

Celles-ci ont par conséquent accru leurs effectifs. Une recherche réalisée dans le site minier de Kalimbi en janvier 2014 montre que 72,5 % des membres des coopératives ayant participé à la recherche ne s'étaient affiliés à une des deux coopératives qu'à partir de 2011, année de la mise en œuvre de la réforme[80]. Cette dernière a donc permis aux coopératives d'accroitre leurs recettes par la perception des frais d'adhésion et par le prélèvement du dizième de la production journalière de chaque membre comme contribution au fonctionnement de la coopérative.

Signalons qu'au sein des coopératives, le travail d'extraction des minerais se fait en équipes. Chacune a un chef d'équipe, qu'on appelle PDG dans certains sites miniers. La coopérative lui octroie la propriété du puits et la responsabilité de l'équipe. Il a ainsi le droit d'engager qui il veut, de mettre en place les règles de travail, mais il a également le devoir de subvenir aux besoins matériels de son équipe et d'en garantir la sécurité des membres lors du travail. En contrepartie de cette responsabilité, il existe une convention orale selon laquelle la production de l'équipe doit être partagée en parts égales entre les creuseurs et le chef. Toutes les charges que devront désormais payer les membres des coopératives (frais d'adhésion, frais de fonctionnement de la coopérative, remboursement des charges engagées par le chef d'équipe pour l'équipe, partage de production avec le chef d'équipe) constituent pour eux un lourd fardeau et sont la raison d'une grande insatisfaction de leur part concernant les mesures de la réforme. Un creuseur s'explique :

> « Nous payons beaucoup des frais aux coopératives mais nous ne savons pas réellement comment ils sont affectés. Personne ne nous en rend compte […] notre situation ne fait que s'empirer : la production du site devient de plus en plus faible suite à la profondeur des puits et au manque des matériels adéquats ; ni le SAESSCAM, ni la coopérative, personne ne nous vient en aide. Et de cette petite production qu'on peut avoir, il faut payer les charges de la coopérative et

[79] GARRABÉ, M., "Les organisations de l'économie sociale et solidaire (OESS)", *in* GARRABÉ, M., Économie sociale, Montpellier, Formation multipôle et pluridisciplinaire en développement rural, 2007, Chapitre 2/18, lien Internet : http://formder.iamm.fr/ ressources/ cours/eco_sociale.pdf.

[80] BASHIZI, A., BALEMBA, E., BUCHEKUDERWA, C., "La gouvernance et le capital social dans les sites miniers de Kalimbi au Sud-Kivu", *in* MARYSSE, S., REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*, Paris, L'Harmattan, 2014.

autres taxes »[81]

Finalement, la captation des ressources est restée la logique propre au coopératives de Kalimbi et a été renforcée et légitimée par la réforme. Cela a fait des creuseurs les perdants dans l'histoire, au profit de certaines élites.

## 4. CONCLUSION : AU-DELÀ DU DISCOURS DE LA MODERNISATION DANS LA RÉFORME MINIÈRE EN RDC

Notre analyse a démontré que la réforme du secteur artisanal, bien que présentée dans son discours comme une modernisation du secteur, est en réalité plutôt caractérisée par une hybridation ayant comme résultat une répartition inégale des coûts et des bénéfices.

Tout d'abord, le présent article a montré que la réforme minière en RDC s'inspire d'un discours modernisateur cher à la Banque mondiale et tourne autour de quatre éléments développés dans les théories de la modernisation : les remises en question des systèmes existants ; la croissance et le bien-être des gens comme légitimation de ces remises en question ; le rôle de l'État dans la transition vers un « nouvel ordre des choses » ; la promotion du secteur privé.

À travers les théories de la modernisation, ce discours produit une dé-légitimation de toute autre orientation possible de la réforme, considérée alors comme traditionnelle et inefficace. Pourtant, des recherches antérieures ont démontré que l'exploitation artisanale, dans de nombreux cas, est très bien organisée, contribue *plus* au bien-être de la population, crée de l'emploi[82], est plus rentable que l'exploitation industrielle[83]. Mais le discours de la réforme consiste à définir la croissance et le bien-être des gens comme l'objectif à venir, l'État comme son principal pilote et le secteur privé comme son partenaire privilégié.

Ainsi, cette dé-légitimation de l'ancienne manière de faire apparait comme un argument suffisant pour légitimer un système nouveau. En ce sens, les théories de la modernisation jouent un rôle capital dans les réformes dans la mesure où elles ne permettent pas de penser des alternatives en dehors d'un cadre préalablement établi et d'une logique tracée d'avance. Elles n'offrent pas d'espace aux expériences locales et ne se remettent pas en question car elles continuent à fonder les politiques publiques – qui se confondent souvent avec les politiques de développement – en Afrique depuis les indépen-

[81] Entretien avec un creuseur de Kalimbi, Nyabibwe, janvier 2015.

[82] GEENEN, S., *African artisanal mining from the inside out: access, norms and power in Congo's gold sector*, Londres, Routledge, 2015 (à paraître).

[83] KAMUNDALA, G., MARYSSE, S., IRAGI, F., "Viabilité économique de l'exploitation artisanale de l'or au Sud-Kivu face à la compétition des entreprises minières", *Conjonctures Congolaises 2014*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 146-167.

dances. Il y a donc intérêt à questionner plus ces théories et moins les réformes qu'elles fondent.

Pourtant, l'essentiel de la littérature sur la réforme minière en RDC apparait comme une évaluation des objectifs de sa mise en politique et de sa mise en œuvre. Il y a par exemple pas mal de questions par rapport à la faisabilité : peut-on introduire la traçabilité dans tous les sites miniers qui sont éparpillés et pas tout à fait contrôlés par le gouvernement congolais ? Cependant, cette littérature semble partir du postulat de la légitimité des réformes en n'en questionnant que l'orientation et l'effectivité. Parfois, il est question de fustiger le caractère *top down* des réformes, mais de façon assez tempérée dans la mesure où il existe un certain consensus selon lequel la réforme devrait être portée par l'État, les bailleurs des fonds ou les deux ensemble – bien que des procédures de participation en vue de l'appropriation soient de plus en plus promues via le processus de décentralisation. En ce sens, ne questionnant pas les fondements des réformes, cette littérature semble les légitimer a priori.

Un problème fondamental est posé par les théories de la modernisation lorsqu'elles sont appelées à s'appliquer à des contextes comme ceux de la RDC : celui de la centralité de l'État. Pour ces théories, c'est l'État qui est appelé à organiser la transition vers un « nouvel ordre des choses». En dehors de l'orientation libérale qu'elles proposent, ces théories partent en fin de compte du postulat que l'État est avant tout soucieux du bien-être de ses populations et que, si cet objectif n'est pas atteint, il s'agit soit d'un manque de capacité, soit d'une mauvaise gouvernance qui peut être 'corrigée'. Il suffira alors de mettre en place les réformes pour que les capacités et les institutions soient renforcées, et que l'objectif de favoriser le bien-être des populations puisse ensuite être atteint. Or, on sait en même temps que l'une des principales critiques adressées à la RDC est la corruption, l'assainissement de l'État en général étant une urgence. Les faiblesses de l'État congolais ne se situent pas seulement au niveau de ses capacités à mettre en place des telles réformes ; elles se manifestent aussi dans des actes de patrimonialisme, de corruption, etc.

Mais il est certain que la centralité de l'État trouve, dans les théories de la modernisation, une approche libérale qui cherche à privilégier l'investissement privé et qui, par conséquent, favorise le clientélisme, l'État travaillant avant tout pour le compte de certaines élites. La dé-légitimation des systèmes des biens communs dans la gestion des ressources minières joue alors un rôle important qui permet aux élites de rester les principales négociatrices de la gestion minière.

Il ne faut pas ici considérer par exemple la mise en place des coopératives minières comme une légitimation des systèmes de gestion collective car, comme nous l'avons vu, dans la pratique, ces structures n'ont aucune marge de manœuvre décisionnelle. Et même lorsque cela pourrait être le cas, nous

avons vu que les élites, même au sein de ces structures, essayent souvent de détourner les décisions vers ce qui leur est personnellement profitable.

Ainsi, la rencontre entre la centralité de l'État, la captation de celui-ci ou de ses initiatives par des élites et l'orientation privatiste des réformes, aboutit souvent inexorablement à l'échec des réformes. En d'autres termes, la faiblesse de l'État conjuguée avec la mise à l'écart formelle ou informelle des communautés locales aboutit souvent à la captation de la rente minière par certaines élites. Mais cette captation passe d'abord par l'hybridation des réformes qui sont supposées lutter contre la pauvreté. Cette hybridation fait désormais référence à l'écart entre les objectifs formels de la réforme et sa mise en œuvre, ce qui conduira celle-ci loin des objectifs escomptés.

Louvain-la-Neuve et Anvers, juin 2015

# CHRONIQUE POLITIQUE DU RWANDA, 2014-2015

*par Filip Reyntjens*

**Abstract**

There is a great deal of continuity in Rwandan governance: authoritarianism, (structural) violence, and disrespect for human rights. However, a recent potentially significant development is the move of events considered threatening by the regime from the outside to inside Rwanda. This evolution shows in the arrest and trial of people who used to be considered allies of the regime, and in the prosecution and sentencing of domestic suspects of collaboration with the FDLR and the RNC. Repression for attempts against state security potentially threatens everyone, and creates considerable nervousness in Kigali. This heightening of tension takes place in an unstable regional context where the Rwandan regime faces neighbours that are hostile or perceived as such. Relations with the DRC and Tanzania were already poor, but these countries have recently been joined by Burundi, with which – at least officially – relations were cordial. The regime also realises that its international credit is waning, but donors fear uncertainty above all and hesitate to abandon Kagame.

## 1. INTRODUCTION

Alors qu'on observe au Rwanda une grande continuité dans la gouvernance, avec son autoritarisme, sa violence et son mépris pour les droits humains, une nouvelle donne potentiellement importante est le déplacement de l'extérieur vers l'intérieur du pays de faits considérés comme menaçants par le pouvoir. En témoignent les arrestations et procès de personnes considérées il y a peu comme acquises au régime, ainsi que les poursuites de suspects accusés de collaboration avec les rebelles hutu des Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR) opérant en RDC et le mouvement d'opposition *Rwanda National Congress* (RNC). La répression pour atteinte à la sécurité de l'État menace tout le monde et crée une grande nervosité à Kigali. Cette poussée de fièvre se produit dans un contexte régional instable où le régime rwandais fait face à des voisins hostiles ou perçus comme tels. Au Congo et à la Tanzanie, est venu se joindre récemment le Burundi avec lequel les relations étaient jadis cordiales, du moins officiellement. Enfin, le régime se rend compte que son crédit s'estompe auprès des principaux bailleurs. Cependant, ceux-ci redoutent l'incertitude avant tout et hésitent à abandonner Kagame.

## 2. GOUVERNANCE

### 2.1. Menaces à l'intérieur

Alors que les menaces, réelles ou ressenties par le régime, venaient de l'extérieur (FDLR, RNC, critiques formulées par la diaspora, des ONG, le monde académique international, voire les bailleurs), on observe une évolution potentiellement significative. Depuis le début de 2014, ceux qui sont arrêtés et poursuivis pour subversion se trouvent de plus en plus à l'intérieur

du pays ; des dizaines de personnes sont ainsi arrêtées ou « disparaissent », en particulier au nord-ouest, accusées de complicité avec les FDLR.[1] En juin 2014, deux alliés forts du régime, les États-Unis et le Royaume-Uni, condamnent ces pratiques et exigent des explications. La réaction du président Kagame est radicale : le Rwanda continuera d'arrêter et « même de tuer en plein jour » ceux qui menacent la sécurité du pays.[2] En novembre, des membres d'un groupe de prière arrêtés en juillet 2013 pour s'être trop approchés de la résidence de Kagame sont condamnés à cinq ans de prison pour « incitation au soulèvement ».

Le « procès de terreur » contre l'ancien officier de la garde républicaine, unité chargée de la garde rapprochée de Kagame, Joël Mutabazi, illégalement ramené d'Ouganda en octobre 2013[3], et contre quinze autres accusés prend fin le 3 octobre 2014. Mutabazi et un autre prévenu sont condamnés à perpétuité, tandis que leurs 14 co-accusés écopent de peines allant de 5 à 25 ans, pour « formation de groupes terroristes, collaboration avec les FDLR et le RNC, détention illégale d'armes, incitation à la désobéissance civile, faux et usage de faux et recrutement pour un mouvement armé ».[4] Un autre procès retentissant se termine le 27 février 2015 par la condamnation à dix ans de prison de Kizito Mihigo, un chanteur rescapé du génocide[5], et à 25 et 30 ans de deux co-accusés. Ils sont reconnus coupables de conspiration contre le gouvernement, de formation d'un groupe criminel et d'entente en vue d'assassiner le président. Kizito Mihigo, qui plaide coupable, est en outre accusé d'avoir mobilisé des jeunes pour le RNC et les FDLR. Ses co-accusés plaident non coupables et affirment avoir été détenus illégalement et torturés afin de leur extorquer des aveux.[6]

En août 2014, le général de brigade à la retraite Frank Rusagara, ancien secrétaire général du ministère de la Défense, ancien commandant de l'académie militaire de Nyakinama et historien de l'armée, est arrêté, suivi deux jours plus tard par le capitaine à la retraite David Kabuye, le mari de Rose

---

[1] Voir Human Rights Watch, *Rwanda: Spate of Enforced Disappearances. Investigate and Publicly Account for Victims*, 16 mai 2014 ; "Why Are Rwandans Disappearing?", *The New York Times*, 17 juin 2014.

[2] "Kagame faces off with US over human rights abuses", *The East African*, 7 juin 2014 ; "Rwanda – Paul Kagame : 'Je ne menace pas, je mets en garde'", *Jeune Afrique*, 23 juin 2014.

[3] REYNTJENS, F., "Chronique politique du Rwanda, 2013-2014", *in* REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (dir.), *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2013-2014*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 348-349.

[4] "Le Lt Joël Mutabazi et Joseph Nshimiyimana condamnés à perpétuite", Kigali, ARI, 3 octobre 2014 ; "Lt Mutabazi sentenced to life as two are acquitted in terror trial", *The New Times*, 4 octobre 2014.

[5] REYNTJENS, F., "Chronique politique", *op. cit.*, pp. 343-344.

[6] "Rwanda: En plein procès, Kizito Mihigo renonce à ses avocats", RFI, 29 novembre 2014 ; "Key suspect in Rwanda terror trial alleges torture", *The East African*, 29 novembre 2014 ; "Rwandan accused of plotting against regime alleges torture", *MailOnline*, 28 novembre 2014.

Kabuye, ancien chef du protocole à la présidence tombée en disgrâce. Le colonel Tom Byabagamba, ancien commandant de la garde républicaine, est arrêté le lendemain dans le cadre de la même affaire. Ces officiers sont accusés notamment d'« incitation à l'insurrection ou au trouble public » et d'« actes visant à ternir l'image du gouvernement ». Rusagara aurait en outre « relayé la propagande du RNC » et critiqué le régime. Le procès contre Rusagara et Byabagamba débute en septembre 2014 devant la cour militaire. Un sergent poursuivi avec eux affirme avoir été torturé pour obtenir des aveux mettant en cause ses co-accusés. Le procès est toujours en cours au moment où nous écrivons ces lignes.

Dans le même cadre, le colonel Emmanuel Ndahiro, ancien médecin personnel de Kagame et ancien chef du *National Security Service*, aujourd'hui relégué à une fonction insignifiante au ministère de la Défense, est interrogé sur ces liens avec Byagabamba et subit une perquisition de son domicile. Kabuye, quant à lui, est d'abord condamné en décembre 2014 à six mois d'emprisonnement pour possession illégale d'arme à feu. Libéré en mars 2015, il est immédiatement ré-arrêté et poursuivi pour « incitation à l'insurrection ou au trouble au sein de la population » et pour « diffamation en public ». Plusieurs officiers supérieurs avaient été arrêtés depuis 2010[7], mais ils furent rapidement libérés[8] et redéployés. Surtout, sauf Rugigana Ngabo aucun ne fut poursuivi pour atteinte à la sûreté de l'État. Le fait que ceux poursuivis en 2014-2015 soient accusés d'infractions insurrectionnelles et d'intelligence avec des mouvements d'opposition montre que la crainte du soulèvement venu de l'intérieur de l'appareil militaire est réelle.

Cela confirme l'opinion formulée il y a cinq ans déjà par Clark et selon laquelle, plutôt que soudé et cohérent, le FPR est en réalité « un parti profondément divisé, fragile et paranoïaque » et que Kagame craint les menaces internes plus que celles externes au cercle du pouvoir. Afin de maintenir la cohésion au sein du parti il s'en prend à des cibles relativement peu menaçantes pour montrer sa force.[9]

Ce sentiment de menace interne est encore renforcé par la condamnation par le tribunal de Musanze (anciennement Ruhengeri), en mars 2015, de six personnes à perpétuité et de cinq autres à dix ans pour collaboration avec les FDLR, atteinte à la sûreté de l'État, port illégal d'arme à feu et assassinat.[10]

---

[7] Notamment les généraux Karenzi Karake, Muhire, Ibingira, Rutatina, Gumisiriza, le colonel Munyuza et le lieutenant-colonel Rugigana Ngabo. En outre, en 2013, les généraux Kayonga et Kayizari sont éloignés en devenant ambassadeurs en Chine et en Turquie respectivement.

[8] Sauf Rugigana Ngabo, frère de Kayumba Nyamwasa, condamné à neuf ans de prison pour trahison et conspiration contre la sûreté de l'État.

[9] CLARK, P., "Rwanda: Kagame's power struggle", *The Guardian*, 5 août 2010.

[10] Un autre procès du même genre aboutit en mai 2015 à la condamnation de quatorze personnes soupçonnées d'avoir commis des actes terroristes pour le compte des FDLR ("Fourteen FDLR terror suspects found guilty, two get life in jail", *The New Times*, 16 mai 2015).

Au cours du procès, un des prévenus accuse le gouverneur de la province du Nord, Aimé Bosenibamwe, de collaboration avec les FDLR par la distribution d'armes et la planification et l'exécution d'actes terroristes. Pour l'heure, le gouverneur n'est pas inquiété. Dans la même veine mais à un niveau plus élevé, l'ancien premier ministre Habumuremyi est la victime de rumeurs prétendant qu'il collaborerait avec les FDLR par le biais de son frère qui en est membre et que, lorsqu'il était encore en fonction, il aurait eu des contacts discrets avec le président tanzanien Kikwete au sujet de négociations avec le mouvement rebelle.

Deux morts considérées comme suspectes défrayent la chronique. Le 4 février 2015, l'homme d'affaires et ancien financier du FPR Assinapol Rwigara meurt dans un accident de la circulation. Dans une lettre adressée le 1er mars au président Kagame, la famille du défunt parle d'un meurtre par la police et demande une enquête sur sa mort et la protection pour elle-même : « Nous craignons pour nos vies ainsi que nos possessions ». La lettre évoque plusieurs faits suspects entourant l'« accident » et allègue que « [d]epuis 1995, (Rwigara) a été l'objet de plusieurs persécutions et injustices flagrantes, menaces, tortures, emprisonnement, etc. De plus, ses entreprises et projets étaient constamment sabotés ».

Le 26 février, le Dr Emmanuel Gasakure, jusqu'en janvier cardiologue personnel du président Kagame, est abattu dans une station de police. D'après la presse du régime, il aurait été renvoyé par Kagame pour inconduite et alcoolisme, aurait été détenu suite à des plaintes de voisins et aurait tenté de désarmer un policier.[11] Alors qu'il semble s'être agi d'un accident, la qualité de la victime alimente le moulin à rumeurs qu'est Kigali, et des sources au sein de la famille du défunt affirment que Gasakure aurait été enlevé chez lui dès le début février et que l'incident au poste de police n'est qu'une mise en scène.[12] Un récit détaillé fait état d'un vaste règlement de comptes par le « clan » de l'épouse du président. Gasakure aurait été secrètement arrêté le 4 février, torturé pendant des semaines et finalement exécuté par le général Jack Nziza le 25 janvier, veille de l'« accident » au poste de police.[13]

### 2.2. Troisième mandat

Même si l'enjeu est important, nous ne consacrons que peu d'espace à la question de savoir si le président Kagame briguera un troisième mandat en 2017, possibilité actuellement interdite par la constitution. En effet, à voir la campagne menée en faveur d'une révision constitutionnelle, il semble bien que la messe soit dite. En octobre 2014, trois minuscules partis politiques

[11] "Man fatally wounded during scuffle with Police Officer", *The New Times*, 26 février 2015.
[12] Communication personnelle, mai 2015.
[13] "Il en savait trop: la vie et la mort du Dr Emmanuel Gasakure et la corruption du régime Kagame", *The Rwandan*, 11 mai 2015.

– PDI, PSP et l'aile pro-FPR du PS-Imberakuri – faisant partie du cartel dominé par le FPR réclament un référendum constitutionnel. « La limitation du nombre de mandats (…) ce n'est pas la démocratie, la démocratie c'est laisser le choix au peuple », explique le président du PDI, également ministre de la Sécurité intérieure.[14] L'unique voix opposée à l'idée vient du parti écologiste *Democratic Green Party* dont le bureau politique, dans une déclaration du 24 novembre 2014, affirme ne pas appuyer la révision proposée, estimant que « le respect de la limite de deux mandats de sept ans permet plus qu'assez à un leader de réaliser son programme ».[15] Le parti vert est le seul reconnu qui se réclame de l'opposition.

Pour le reste, le quotidien du pouvoir *The New Times* arrose son lectorat d'une interminable série d'articles à l'appui d'une révision constitutionnelle, arguant en substance que le Rwanda est un « cas spécial », que Kagame est irremplaçable et que, puisque la constitution a été faite par le peuple, le peuple a le droit de la modifier. Dans le contexte autoritaire du Rwanda, il serait très dangereux de contester ce point de vue[16] ; dès lors, « qui ne dit mot consent », et on fait défiler des citoyens généralement anonymes appuyant sans aucune exception l'idée du troisième mandat.[17] Selon le maire de Kigali, les conseils de district affirment que leurs électeurs réclament une révision constitutionnelle ouvrant la voie à un nouveau mandat.[18] Le régime organise ensuite une collecte de « pétitions » adressées au parlement. D'après la présidente de la Chambre des Représentants, au début mai 2015 plus de deux millions de pétitions auraient déjà été reçues.[19] Un étudiant qui a dû donner le numéro de sa carte d'identité en apposant sa signature sur une pétition dit l'avoir fait « pour ne pas être chômeur à vie » et que « beaucoup de gens le font pour ne pas être traités d'opposants au système en place ».[20] Fidèle à sa position, le *Democra-*

[14] "Rwanda: les pro-Kagamé lancent le débat sur le nombre des mandats présidentiels", *Jeune Afrique*, 17 octobre 2014.

[15] Democratic Green Party of Rwanda, "DGPR's Stand on the Proposed Lifting of Presidential Terms Limits from Rwanda's Constitution", Kigali, 24 novembre 2014.

[16] Cependant, fin mars 2015 le journaliste Bob Mugabe dit au cours du programme "One on One" de Radio Contact FM que, alors qu'il "aime" Kagame dont il reconnaît les grands mérites, les institutions doivent être respectées et qu'il doit y avoir d'autres candidats valables au sein du FPR. Il ajoute que les expressions d'appui populaire pour le troisième mandat sont des "mises en scène" et qu'il a été menacé de mort à cause de son opinion.

[17] Pour des analyses de cette campagne, voir entre autres "Eyes on Rwanda over plans to allow Kagame to seek third term in office", *The East African*, 13 décembre 2014 ; "Officials hint at plan for Kagame third term", *The East African*, 24 janvier 2015 ; "RPF pushes for Kagame to serve third term", *The East African*, 21 février 2015 ; "Rwanda. No room at the top. The ruling party is priming the public for a change in the law to allow President Paul Kagame a third term", *Africa Confidential*, 20 mars 2015.

[18] "Rwanda: renforcement de la campagne pour un 3e mandat de Kagame", RFI, 18 mars 2015.

[19] "Rwandans set the ball rolling in campaign to extend Kagame's rule", *The East African*, 9 mai 2015.

[20] "Green Party dépose au parlement sa pétition contre la suppression de la limitation des

*tic Green Party* dépose une pétition dans laquelle il ne s'oppose pas seulement à un troisième mandat, mais demande que la durée des mandats soit ramenée de sept à quatre ou cinq ans.[21]

Kagame reste au-dessus de la mêlée et prétend ne pas être concerné : « 2017, je le répète, c'est l'affaire du peuple ».[22] Puisque des contestations telles que vues récemment au Burkina Faso, en RDC et au Burundi sont impossibles au Rwanda, où aucune manifestation publique non organisée par le pouvoir n'a eu lieu depuis que le FPR dirige le pays, le régime ne doit pas craindre la voix de la rue.[23] Sachant à quel point les dés sont pipés lors d'exercices électoraux et référendaires au Rwanda, il n'est pas risqué de gager que, si Kagame est toujours au pouvoir en 2017[24], la révision constitutionnelle sera approuvée par la quasi-totalité de la population lors du référendum, Kagame sera candidat à sa succession, et il sera élu à plus de 90 % des électeurs. Maintenant que l'opinion intérieure et la communauté de bailleurs sont en train d'être préparées à ce scénario, Kagame peut légitimement s'attendre à ce qu'il se réalisera sans obstructions majeures.

### 2.3. Un régime défaillant

C'est Kagame qui le dit, et non l'auteur de cette chronique. À diverses reprises, le président rwandais a des mots très durs pour les responsables tant du parti que de l'État. Lors d'une réunion du bureau politique élargi du FPR le 31 août 2014, il affirme que « quiconque veut sa place dans le FPR doit se la faire au sein du FPR. Mais si vous pensez que vous pouvez trouver votre place à l'extérieur du FPR, c'est impossible ». Faisant référence à des membres ayant rejoint l'opposition, le RNC en particulier, il invite à la dénonciation : « Rester silencieux face au mal équivaut à l'approuver ». La réunion est l'occasion d'accuser nommément des membres ayant dévié de la ligne du parti, voire même engagés dans des « crimes contre l'État », répandant des rumeurs et ayant formé des « groupes à solidarité négative », et ce sont surtout des femmes qui en prennent pour leur compte. Les épouses du capitaine Kabuye, Rose Kabuye, et du colonel Byagabamba, Mary Baine, sont notamment visées.[25] Les accusations lancées contre divers membres bien connus confirment

mandats présidentiels", Kigali, ARI, 18 mai 2015.

[21] *Ibid*.

[22] "Rwanda – Paul Kagame: 'Nul ne peut nous dicter notre conduite'", *Jeune Afrique*, 7 avril 2015.

[23] L'article courageux d'un chargé de cours à l'Université du Rwanda confirme qu'« *a third term is already cooked for him (Kagame) to serve* » : KAYUMBA, C., "Only Mr Kagame can deny President Kagame a third term in office", *The East African*, 6 février 2015.

[24] Cette chronique a déjà évoqué à diverses reprises la possibilité d'une révolution de palais ou d'un coup d'État.

[25] Voir au sujet de cette réunion: "No one owes you anything, Kagame tells RPF cadres", *The New Times*, 1er septembre 2014 ; "Rwanda: At Big RPF Meeting, Kagame Denounces

les craintes de dissidences si pas de velléités subversives au sein même du parti et de l'armée.

Le niveau suivant à être bouleversé jette l'ombre sur une des vitrines du régime, la décentralisation. Entre octobre 2014 et janvier 2015, neuf des trente maires de district et nombre de leurs collaborateurs démissionnent ou sont révoqués ; certains sont arrêtés. On leur reproche de ne pas réaliser les objectifs fixés par les contrats de performance *imihigo*, voire de trafiquer les données pour cacher leurs échecs. Déjà en 2012, le président Kagame s'était posé des questions sur la méthodologie d'évaluation des districts, puisque même le moins performant (Gicumbi) affichait un score de 90 %.[26] Nous reviendrons plus loin sur le phénomène « tekiniki » (« techniquer », c'est-à-dire falsifier les données).

Mais le grand déballage a lieu fin février-début mars 2015 lors du douzième *National Leadership Retreat* (*umwiherero*) à Gabiro. Devant une audience médusée fixant le sol, Kagame exprime ses frustrations d'un ton accusateur adressé à tous les présents. Il en a assez de « demander douze fois que quelque chose se fasse sans qu'elle ne le soit. C'est qu'il y a un grave problème ». Il se plaint de la corruption, du népotisme, des statistiques falsifiées, de la mauvaise collaboration entre services et des piètres performances de tout le monde, y compris les ministres, dont certains sont interpellés directement. Il tourne en dérision les présents qui « se prennent pour des merveilles » et sont là « heureux en train de tweeter, de bavarder ou de regarder le sol ».[27] La tirade de Kagame est diversement interprétée. Pour les uns, c'est un acte courageux et nécessaire. Pour les autres, il a voulu montrer que personne à part lui n'est compétent et qu'il est donc le seul candidat valable à sa succession en 2017. Dans les deux cas, la façon dont il traite l'élite comme des enfants gâtés doit avoir créé des ressentiments et des frustrations, et l'expose au risque de l'isolement.

### 2.4. Doutes grandissants sur les performances économiques

Depuis des années le Rwanda atteint d'excellents scores en termes de croissance économique, de stimulation de l'entreprenariat et des NTIC, et de progrès vers la réalisation des OMD. La réalité de ces succès est cependant de plus en plus sujette à caution. La pratique du « tekiniki » reconnu par le

Indisciplined Party Members", *Rwanda Focus*, 2 septembre 2014 ; "Kagame sends out warning to dissenting RPF cadres", *The East African*, 5 septembre 2014.

[26] Voir "Behind resignation of district mayors", *The New Times*, 5 janvier 2015 ; "High turnover of Rwandan mayors puts local governance in the spotlight", *The East African*, 10 janvier 2015.

[27] Pour quelques comptes rendus de la rencontre, voir "Leaders put to task over stalled projects", *The New Times*, 2 mars 2015 ; "Work together or quit, President Kagame tells government officials", *The East African*, 6 mars 2015 ; "Rwanda – Quand Kagame se désolidarise de son gouvernement", *Jambonews.net*, 7 mars 2015.

président Kagame lui-même[28] (voir *supra*) en particulier fait planer des doutes sur la fiabilité des chiffres qui fondent le « miracle » rwandais. Par exemple, puisque dans une économie en partie de subsistance, les chiffres sont basés notamment sur les données fournies par le niveau local, les taux de croissance pourraient être moins solides qu'on ne le pense. Des chiffres surévalués ont été également rapportés ailleurs, comme en Éthiopie, pays ayant un régime très comparable à celui du Rwanda.[29] De même, Ansoms *et al*. jettent un regard critique sur les données en matière de réduction de la pauvreté et de l'inégalité rapportées dans l'enquête sur les revenus des ménages publiée au début de 2014. Elles y trouvent de sérieuses anomalies dans les données et leur traitement qui sont de nature à surestimer les niveaux d'amélioration. Elles observent également des contradictions frappantes dans les données suggérant une augmentation spectaculaire de l'emploi, en particulier dans le secteur non agricole.[30]

Les politiques gouvernementales semblent marquer le pas dans d'autres domaines. L'adhésion aux mutuelles de santé décroît d'année en année : la couverture baisse de 90,7 % en 2012 à 80,7 % en 2013 et à 73 % en 2014. L'explication donnée est de deux ordres. Suggérant les effets des *imihigo* et du phénomène *tekiniki*, un officiel du ministère de la Santé évoque la possibilité d'« erreurs statistiques » dans les données antérieures. D'autre part, l'augmentation de la cotisation de 1000 à 3000 FRw par personne depuis 2012 rend l'adhésion inabordable pour de nombreux Rwandais.[31] La réforme agraire a certes permis une augmentation de la production, depuis 2007 en particulier, mais elle profite surtout à un petit nombre de producteurs, alors que la masse des petits paysans souffre de malnutrition comme conséquence de l'imposition de monocultures et de l'augmentation du prix des produits alimentaires sur le marché.[32] La régulation du marché des cultures de rente oblige parfois les agriculteurs à vendre leurs produits en dessous du coût de la production.[33] En même temps, dans un pays déjà surpeuplé, le gouvernement continue de donner en concession de très larges étendues foncières pour des productions

[28] Voir également "When 'tekiniki' goes sour", *The New Times*, 20 octobre 2014.

[29] "GDP statistics in Ethiopia are subject to significant weaknesses. Applying plausible factor productivities would suggest that the annual GDP growth rate could be off by as much as 3 percentage points in recent years" (IMF. The Federal Republic of Ethiopia. 2013 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 13/308, Washington D.C., IMF, October 2013, p. 6 note 4).

[30] ANSOMS, A., MARIJNEN, E., GÖKGÜR, N., CIOFFO, G., MURISON, J., "The politics behind statistics: Questioning Rwanda's 'pathway out of poverty'", à paraître.

[31] "Mutuelle de santé: What is behind falling subscriptions?", *The New Times*, 29 juillet 2014.

[32] "Rwanda: Les réformes agraires et foncières, quel impact pour les petits producteurs ?", *Jambonews.net*, 5 décembre 2014.

[33] "Farmers grumble after Minicom sets common price for maize", *The New Times*, 26 janvier 2015.

destinées à l'exportation.[34]

Des grands projets sont victimes de détournements ou de failles dans l'ingénierie ou l'exécution. En 2014, le rapport de l'auditeur général constate que des millions de dollars se sont volatilisés dans certaines entreprises publiques, l'achat de logiciels et le secteur hydroélectrique.[35] Les relations avec des investisseurs étrangers sont parfois émaillées de conflits mettant en cause la bonne fin de certains projets. Une série de litiges avec la société canadienne Vanoil Energy, engagée dans l'exploration de pétrole sous le lac Kivu, mène à la fin du contrat au début 2014. Après cette douloureuse affaire, qui est connue dans ce secteur d'activités, le Rwanda peine à trouver d'autres sociétés intéressées[36], et l'exploration est au point mort. Dans un domaine connexe, un grave conflit oppose le gouvernement à la société Dane Associates, qui explore l'exploitation du gaz méthane dans le lac Kivu. La décision du Rwanda d'annuler unilatéralement le contrat est le début d'une longue procédure arbitrale qui est toujours en cours. Les travaux pour la construction du pharaonique *Kigali Convention Centre* (hôtel cinq étoiles avec 300 chambres, « parc » ICT et centre de conférences pour 2.600 personnes – coût : 300 millions de dollars) ont débuté en 2009 et auraient dû être terminés en 2012. L'indisponibilité de fonds suffisants et la réticence des investisseurs étrangers qui jugent l'entreprise trop ambitieuse retardent les travaux et, malgré l'allocation de 120 millions de dollars sur un emprunt « Eurobond » de 400 millions de dollars pour financer le projet, l'entrepreneur chinois décroche. Une entreprise turque doit achever le projet dont la remise est prévue en 2016, et le gouvernement espère trouver une transaction avec la firme chinoise pour éviter des dommages-intérêts considérables.[37]

Ces aventures engendrent des risques fiscaux considérables, déjà bien mis en évidence par Gökgür en 2012.[38] Mais ce sont les contribuables des pays bailleurs qui paient la facture, puisqu'à 16 % du PIB les revenus fiscaux internes sont parmi les plus bas d'Afrique.[39] Ces risques sont entourés d'une grande opacité. Ainsi par exemple, RwandAir a connu une expansion vertigineuse ces dernières années par l'achat de nombreux avions et l'ouverture de nouvel-

[34] Pour un exemple récent, voir "Canadian firm acquires licence to grow stevia plant on 1,000 hectares", *The New Times*, 22 janvier 2015. La société SteviaLife annonce qu'elle pourrait construire une usine de raffinage de stévia si elle obtenait entre 2.000 et 5.000 hectares de plantations.

[35] *Report of the Auditor General of State finances for the year ended 30 June 2013*, mai 2014.

[36] "Rwanda seeking new oil exploration firms", Kigali, RNA, 9 juillet 2014.

[37] "Rwanda could sever links with convention centre contractor", *The East African*, 28 mars 2015 ; "Turkish firm wins contract to finish building Kigali centre", *The East African*, 25 avril 2015.

[38] GÖKGÜR, N., *Rwanda's Ruling Party-Owned Business Enterprises: Do They Enhance or Impede Development?*, Anvers, IOB, Discussion Paper 2012-03, 2012.

[39] "Lagarde urges Rwanda to reduce aid dependency", *Public Finance International*, 29 janvier 2015.

les dessertes. En mars 2015 encore, la compagnie aérienne annonce l'achat de deux Airbus A330 pour étendre ses opérations vers l'Europe, le Moyen-Orient et l'Asie. Tout cela est financé par l'État rwandais, mais personne n'en connaît le coût.[40] Dans le même cadre, l'aéroport international qui sera construit dans le Bugesera risque de devenir un autre éléphant blanc, d'autant plus que l'aéroport international de Kigali est loin d'être saturé.

Il semble maintenant que ces risques fiscaux doivent être en partie couverts par le Fonds de solidarité *Agaciro*, dont les cotisations « volontaires » étaient censées financer des projets de développement. Or en juin 2014 le patron du Fonds annonce que le capital accumulé (environ 23 millions d'euros) sera investi dans des obligations de l'État rwandais.[41] Puisque les contributions viennent principalement d'institutions publiques (armée, police, *Rwanda Environmental Management Authority*, voire le fisc – *Rwanda Revenue Authority* – lui-même), c'est donc l'État qui prête à l'État. Pour les autres cotisants (particuliers, entreprises privées), il s'agit tout simplement d'une forme originale de fiscalité puisque ce ne sont pas eux mais l'État (le Fonds est étatique) qui encaisse les intérêts. Il s'agit dès lors d'une escroquerie subtile qui cache la faible capacité fiscale de l'État.

### 2.5. Promouvoir une image

Le FPR a toujours bien compris l'importance de l'image qu'il projette. Déjà en 1990 il se rendait compte que la guerre se gagne autant sinon plus par la communication que par les armes. Cette communication se fait à travers différents instruments. Les firmes de lobbying et de relations publiques constituent un de ces moyens. Le Rwanda est un des cas étudiés dans un rapport consacré par Corporate Europe Observatory à l'appui apporté par ces firmes à des régimes répressifs. Il évoque les activités du groupe d'« amis du Rwanda » lancé en 2010, avec l'appui de l'ambassade du Rwanda à Bruxelles, par quelques parlementaires européens dont Louis Michel, ancien ministre belge des Affaires étrangères, afin de contrer les critiques contenues dans le « Mapping Report » du Haut-Commissariat des Nations unies au sujet des crimes commis par l'armée rwandaise en RDC. Le rapport détaille également les services rendus par les firmes professionnelles Portland Communications, GPlus, Racepoint et Acanchi pour redorer l'image de Kigali et contrer les critiques provenant d'ONG et d'opposants.[42]

---

[40] Cet auteur a tenté à trois reprises d'obtenir le rapport annuel et les comptes de RwandAir mais n'a jamais reçu de réponse, même pas un accusé de réception. Une source non identifiée affirme qu'une partie de l'Eurobond de 400 millions de dollars a été utilisée pour rembourser une dette coûteuse de RwandAir ("Opposition cautions Kagame over $1b loan", *The East African*, 16 août 2014).

[41] "Agaciro funds to be invested in government treasury bonds", *The New Times*, 9 juin 2014.

[42] Corporate Europe Observatory, *Spin doctors to the autocrats: how European PR firms*

Portland a été créé par un ancien conseiller de Tony Blair, lui-même très actif lobbyiste en faveur de régimes répressifs dont celui du Rwanda. Blair ne manque aucune occasion pour faire l'éloge de Kagame, qu'il dit admirer, et pour promouvoir le Rwanda.[43] Il est membre du *Presidential Advisory Council* et son *Africa Governance Initiative* déploie des jeunes technocrates britanniques dans des postes stratégiques de l'administration rwandaise. Ces activités et les intérêts de Blair sont tout sauf transparents, et le ministère britannique des Affaires étrangères refuse de rendre publiques les données qui y ont trait, et ce malgré une demande faite en application du *Freedom of Information Act*.[44] Les activités de Blair pourraient même contrecarrer la diplomatie du Royaume-Uni. Un professeur les considère comme « gênantes », tandis qu'un parlementaire les appelle « perverses », ajoutant que Blair « sape clairement la politique du gouvernement britannique au Rwanda ».[45]

D'autres moyens sont mis en branle pour promouvoir le message. Ainsi, les *intore* (combattants) sont mobilisés en appui de chaque déplacement du président Kagame. Lorsqu'il se rend à Paris fin février 2015, l'ambassade du Rwanda à Bruxelles les appelle à « aller l'accueillir et lui témoigner notre soutien » ; « [l]e transport, le logement et la restauration sont prévus ». Deux Ougandais, un journaliste et un chercheur, prennent systématiquement la défense du régime en cas de critique.[46] En juin 2014, le ministère rwandais de la Justice publie une « évaluation » du travail de Human Rights Watch, l'accuse de faire la « propagande » de « groupes terroristes », conclut qu'il est « *divisive, disruptive and destructive* » et ouvre la perspective d'interdire à l'organisation de continuer à opérer au Rwanda.[47] Le rapport annuel 2015 de HRW est accueilli de la même façon.[48] Lorsque début octobre 2014 la BBC diffuse le reportage

*whitewash repressive regimes*, Bruxelles, 2015, pp. 17-19.

[43] Pour un exemple récent, voir "Rwanda, a top investment destination – Blair", *The New Times*, 11 février 2015.

[44] "Censored: Blair's links with Rwanda", *The Times*, 30 janvier 2015. Voir dans la même livraison "Blair and his ex-warlord friend" et "The Foreign Office should release files".

[45] "Blair charity 'eclipses Britain in Rwanda'", *The Times*, 6 mars 2015.

[46] Voir pour deux exemples : MWENDA, A., "US media bias against Kagame", *The Independent* (Kampala), 22 septembre 2014 ; GOLOOBA-MUTEBI, F., "Kagame may be the Big Man, but new Rwanda isn't about him", *The East African*, 3 janvier 2015.

[47] Le texte de l'évaluation peut être trouvé dans "Is HRW merely an embedded undercover political actor?", *The New Times*, 2 juin 2014. Voir également "Human Rights Watch is off track", *The New Times*, 3 juin 2014 ; "In the skewed world of HRW, the killers become the victims", *The New Times*, 4 juin 2014. Dans une lettre du 12 juin 2014, HRW se dit profondément préoccupée au sujet des « déformations flagrantes de notre travail par le ministère ». Le prétendu soutien de HRW aux FDLR et sa supposée partialité politique « sont à la fois infondées et désobligeantes », et HRW demande au ministère « de retirer publiquement ces allégations », ce qu'évidemment il ne fait pas.

[48] "HRW 2015 Report: Why so much dishonesty, Mr. Roth?", *The New Times*, 4 février 2015 ; "2015 HRW Report on Rwanda: The untold provocative picture story", *The New Times*, 4 mars 2015.

« *Rwanda. The Untold Story* » qui conteste la version officielle de l'histoire récente du Rwanda, la réaction est de fureur, et le régime ressort une réplique déjà utilisée par le passé. Tout comme les « commissions indépendantes » sur le rôle de la France dans le génocide (commission Mucyo) et sur l'attentat contre l'avion du président Habyarimana (commission Mutsinzi), la commission Ngoga sert à promouvoir la vérité du pouvoir et à condamner la BBC pour avoir violé le droit rwandais, ses propres normes déontologiques et les limitations à la liberté de la presse.[49] Alors que le documentaire incriminé a été diffusé par la chaîne de télévision BBC, inaccessible au Rwanda, la radio BBC World Service est interdite sur les ondes au Rwanda.[50]

## 3. JUSTICE

À part les procès « politiques » évoqués plus haut, il y a peu à signaler au sujet de la justice à l'intérieur du Rwanda. Le premier accusé de génocide extradé par un pays européen, Charles Bandora venu de Norvège, est condamné à 30 ans de prison le 15 mai 2015, à l'issue d'un procès qui semble s'être déroulé correctement. Signe d'une certaine indépendance, en septembre 2014 la Haute Cour acquitte en appel un ancien sénateur condamné en première instance pour participation au génocide ; en mars 2015 la même juridiction confirme l'acquittement d'un ancien conseiller du président Habyarimana. À l'issue de pressions internationales, notamment de la part de Transparency International et de Human Rights Watch, deux policiers sont poursuivis en septembre 2014 pour l'assassinat, en juillet 2013, de Gustave Makonene, employé de Transparency International Rwanda. Ils sont condamnés à vingt ans de prison par la Haute Cour de Rubavu en janvier 2015. Dans le cadre d'une politique visant à rendre la justice plus accessible pour les indigents, annoncée par le ministre de la Justice Johnston Busingye[51], des « maisons d'accès à la justice » sont mises en place en décembre 2014.[52] Même s'il sera impossible d'assister tous les indigents, cette mesure, avec la médiation offerte par les comités *abunzi*, devrait améliorer l'accès à la justice pour les personnes vulnérables.

Même si le TPIR devait fermer ses portes le 31 décembre 2014, six ans après la date prévue, une affaire est toujours en appel. Ouvert sur le fond en juin 2001, le procès Butare est sans doute le plus long et le plus coûteux de la justice pénale internationale. Menée contre six inculpés, la procédure devrait

[49] *Report by the Inquiry Committee on the BBC Documentary "Rwanda. The Untold Story"*, Kigali, 28 février 2015.

[50] Sur le conflit avec la BBC, voir REYNTJENS, F., "The struggle over truth: Rwanda and the BBC", à paraître dans *African Affairs*.

[51] "Alternative dispute resolution: quest for affordable, accessible justice", *The New Times*, 8 septembre 2014.

[52] "Grassroots justice coordinators to offer free services to the poor", *The New Times*, 17 décembre 2014.

prendre fin en août 2015. Les autres affaires pendantes devant le TPIR ou le Mécanisme résiduel pour les tribunaux pénaux internationaux sont conclues en 2014. La condamnation à 30 ans de prison de l'ancien chef d'état-major le général Augustin Bizimungu est confirmée en juin, celle à perpétuité des leaders du MRND Matthieu Ngirumpatse et Edouard Karemera l'est en septembre, tandis que la peine de l'ex-ministre du Plan Augustin Ngirabatware est réduite de 35 à 30 ans en décembre. Depuis ses débuts, le TPIR a condamné 61 personnes (dont les six de Butare encore en appel) et en a acquitté quatorze. Si le tribunal a contribué incontestablement à la lutte contre l'impunité, plusieurs faiblesses ont été relevées par les observateurs : absence de poursuites des crimes commis par le FPR (« justice des vainqueurs »), absence de mécanismes de réparation pour les victimes, défaut de lieux d'accueil pour ceux qui ont été acquittés ou ont purgé leurs peines[53], et enfin le fait que neuf inculpés n'ont pas pu être appréhendés.[54]

Quant à la justice dans les pays tiers, c'est en France que les rebondissements les plus importants ont eu lieu. Le 8 juillet 2014, les juges Trévidic et Poux mettent fin à l'instruction concernant l'attentat du 6 avril 1994, ou c'est du moins ce qu'il semble. Tout comme ils l'avaient déjà fait un peu trop vite en janvier 2012, les avocats des mis en examen rwandais lancent un communiqué victorieux et attendent « désormais que le non-lieu soit prononcé au plus vite », avertissant « ceux qui ont perverti (…) la vérité judiciaire » qu'une plainte pour « tentative d'escroquerie à jugement en bande organisée » sera déposée. Le gouvernement rwandais se montre tout aussi satisfait.[55]

Quelques mois plus tard, nouveau rebondissement : le 29 octobre, les juges rouvrent l'instruction afin de pouvoir poser de nouveaux actes judiciaires, et plus précisément d'interroger un autre témoin. Ayant juste reçu sa convocation, le témoin est enlevé à Nairobi le 13 novembre 2014 et depuis l'on est sans nouvelles de lui. Il s'agit d'Émile Gafirita qui utilise un nom d'emprunt, Emmanuel Mughisa. Son nom a été cité dans le procès du lieutenant Mutabazi (cf. *supra*) où il est présenté comme ancien militaire de la garde républicaine qui aurait mené une attaque à la grenade à Kigali en septembre 2013 et qui serait lié au RNC.[56] Gafirita, qui devait faire un témoignage dommageable pour les suspects du FPR[57], avait demandé l'anonymat qui lui avait été refusé par les juges. Son nom et sa qualité de témoin étaient connus de toutes les par-

[53] Voir à ce sujet "Rwanda: l'errance des acquittés du TPIR", *Le Monde*, 6 janvier 2015.
[54] "TPIR/Bilan – Les principales zones d'ombre à l'échéance du mandat du TPIR", Lausanne, Fondation Hirondelle, 15 décembre 2014.
[55] "Trévidic's plane crash probe ends; Hutu extremists to blame", *The New Times*, 9 juillet 2014 ; "Vindicated at last, but is it the end of the story?", *The New Times*, 10 juillet 2014.
[56] "Terror trial: New evidence links RNC, FDLR to Kicukiro grenade attacks", *News of Rwanda*, 15 mai 2014.
[57] Appartenant au bataillon du FPR installé au parlement, il aurait assuré avoir convoyé les missiles utilisés pour abattre l'avion présidentiel.

ties, y compris des inculpés rwandais. Les « escadrons de la mort » du régime de Kigali avaient déjà par le passé opéré à Nairobi[58], et tout pointe dans leur direction. Alors qu'un témoin à charge crucial est ainsi éliminé, l'assassinat renforce en même temps la suspicion qui plane sur le FPR.

Les autres affaires dans des pays tiers ont trait soit à des demandes d'extradition rwandaises soit à des poursuites en vertu de la compétence universelle. En France, la jurisprudence constante de la cour de cassation s'oppose aux extraditions en application du principe de la non-rétroactivité de la loi pénale, le génocide et les crimes contre l'humanité n'étant pas punissables au Rwanda au moment des faits. En revanche, en janvier 2015, la cour de cassation confirme le renvoi devant la cour d'assises de Paris de deux suspects, ouvrant ainsi la voie à un deuxième procès concernant le génocide, après celui de Simbikangwa, condamné à 25 ans de réclusion criminelle, mais qui a fait un recours en cassation. En Norvège, la condamnation de Bugingo à 21 ans de prison est confirmée en appel en décembre 2014, tandis qu'en Suède celle de Mbanenande à perpétuité est confirmée en appel en juin 2014.

Une étrange affaire a lieu aux États-Unis, où le gouvernement veut renvoyer trois Rwandais qui avaient été victimes de torture au Rwanda, fait établi en 2006 par une juridiction américaine.[59] Malgré ce constat, le *Department of Homeland Security* invoque les « garanties diplomatiques » du gouvernement rwandais que ces personnes ne seront pas torturées. Il veut donc donner foi aux assurances de non-torture par un gouvernement qui les a déjà torturées par le passé. Cette affaire est en cours, et elle constituera un précédent important sur la question de la valeur d'assurances diplomatiques dans des cas d'extradition ou de refoulement.[60]

Une étonnante évolution a lieu depuis 2014 aux Pays-Bas au sujet de renvois au Rwanda de dissidents, à la demande du Rwanda ou à l'initiative des Pays-Bas eux-mêmes. Sur base de déclarations manifestement biaisées venues de l'ambassade néerlandaise à Kigali, le service d'immigration IND leur retire leur nationalité néerlandaise et dit vouloir les déporter. Sont visés notamment Jean-Claude Iyamuremye, dont les problèmes commencent lorsqu'il évoque un massacre commis par le FPR lors d'une émission radio, Jean-Damascène Rugomboka, président des FDU-Inkingi aux Pays-Bas, Joseph Mugenzi, père d'un opposant bien connu vivant au Royaume-Uni, et Lin Muyizere, le mari de Victoire Ingabire, la présidente des FDU-Inkingi en prison au Rwanda.

Le cas de Muyizere est particulièrement choquant. Ses ennuis commencent en 2010 lorsque Victoire Ingabire rentre au Rwanda pour participer à

[58] Théoneste Lizinde et Seth Sendashonga y furent assassinés en octobre 1996 et mai 1998 respectivement.

[59] United States District Court for the District of Columbia, *United States v. Karake* 443 F. Supp. 2d 8 (D.D.C. 2006).

[60] United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, *Bimenyimana, Karake and Nyaminani v. Holder and Department of Homeland Security*.

l'élection présidentielle. L'IND commence alors une enquête d'où il ressort que Muyizere a témoigné devant le TPIR en faveur d'un inculpé en 1998. Cela fait de lui un génocidaire et signifie aussi qu'il aurait menti à l'IND à son arrivée aux Pays-Bas. Il perdrait donc la nationalité néerlandaise acquise en 2011. Cette procédure pose au moins un double problème. D'abord, Muyizere avait témoigné sous le couvert d'anonymat qui aurait donc été violé par les services néerlandais en contravention aux règles du TPIR. Ensuite, considérer un témoignage à décharge d'un suspect comme preuve de complicité dans le génocide revient à priver une partie au procès de témoins, en violation du principe de l'égalité des armes. Le fait que le Rwanda ne réclame pas l'extradition de Muyizere et affirme n'avoir aucun dossier contre lui rend la chose encore plus bizarre.[61]

## 4. DROITS HUMAINS

La situation des droits humains demeure très mauvaise. Dans leurs rapports annuels, tant Human Rights Watch qu'Amnesty International signalent que le gouvernement impose toujours de sévères restrictions aux libertés d'expression et d'association. Aucune voix dissidente n'est tolérée dans un espace politique fortement contrôlé, et les opposants au régime, réels ou supposés, continuent d'être la cible d'attaques, à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Les deux organisations s'inquiètent également des arrestations et détentions illégales, voire des « disparitions ». Les procès, surtout ceux liés à la sécurité, sont inéquitables et politiquement inspirés. Le Rwanda est classé 212ème sur 216 pays, juste après la Syrie, dans le *International Human Rights Rank Indicator*.

Au sujet des libertés de réunion et d'association, le rapporteur spécial de l'ONU Maina Kiai estime que la législation « n'est pas de nature à promouvoir un exercice libre et sans entraves » de ces droits et que « les sanctions disproportionnées (…) contribuent de façon significative à dissuader les gens de tenir des réunions et manifestations paisibles ». Au-delà du droit, Maina Kiai s'inquiète davantage de la pratique. Ainsi il constate que seules les réunions et manifestations voulues par les autorités sont permises, mais que « des protestations paisibles exprimant les dissensions et critiquant le gouvernement ne sont apparemment pas tolérées ». Il note en outre que « les restrictions injustifiées de la liberté de réunion paisible a également un impact négatif sur la liberté d'association », puisque « plusieurs associations ont été empêchées de tenir leurs assemblées générales » et que « des activistes politiques exprimant

[61] Sur ces affaires voir notamment "The Netherlands: Repatriation trial against Rugomboka", *Jambonews.net*, 12 juin 2014 ; "Mugenzi heeft nooit gemoord, integendeel, hij redde mensen", *Vrij Nederland*, 21 juin 2014 ; "Rwanda: l'immigration néerlandaise mise en cause", *RFI*, 19 octobre 2014 ; "Un opposant rwandais menacé d'expulsion des Pays-Bas", *Le Monde*, 2 janvier 2015.

des vues dissidentes peuvent être arrêtés pour la tenue de réunions pour recruter des membres ». Ces restrictions touchent les partis politiques et les ONG.

Alors qu'il reconnaît l'importance du passé récent du Rwanda, Maina Kiai considère que « recourir à la criminalisation de la dissension publique paisible inculque la peur et détruit le débat et le pluralisme d'une façon qui est négative pour le Rwanda et son peuple ».[62] Dans sa réponse au rapport, le gouvernement rwandais rejette l'ensemble des constats faits par le rapporteur spécial. Il renvoie aux dispositions constitutionnelles qui garantissent les droits abordés dans le rapport. Quant à son évaluation de la pratique, il reproche à Maina Kiai sa lecture « inadéquate et sélective du contexte historique et politique », « incorrecte et dangereuse », « fausse et trompeuse » et dépourvue « de base dans les faits, la pratique ou le droit ».[63]

La réalité montre toutefois la justesse des constats du rapporteur spécial. Dans le *World Press Freedom Index* 2015, le Rwanda occupe la 161ème place sur 180 mondialement ; seuls cinq pays africains affichent un score pire que lui.[64] Le *Committee to Protect Journalists* dénonce l'autocensure causée par « les limites non déclarées explicitement, vagues et apparemment arbitraires » de ce qu'il est permis aux médias de rapporter. Le rapport cite plusieurs cas où des journalistes ont été menacés et/ou arrêtés en 2014 ; entre 2001 et 2011 le CPJ a documenté 18 cas de journalistes rwandais forcés de partir en exil. Sous couvert d'anonymat, un journaliste déclare : « Notre président n'est pas juste un président, notre président est comme Dieu ; des récits au sujet du président sont sacrés, personne ne peut le toucher ».[65]

La réaction au rapport est étonnante. *The New Times* publie un article qui d'abord dément les intimidations dont les journalistes sont victimes, mais ensuite offre une explication économique pour l'autocensure pratiquée par les médias : « Si vous vivez dans un pays où l'État est le plus important acteur économique (comme le nôtre), c'est du bon sens d'orienter votre contenu sur ce que veut votre principal annonceur publicitaire ».[66] Lorsqu'en octobre la Commission rwandaise des médias (RMC, sigle en anglais), organe d'autorégulation des médias, se prononce contre la suspension de la BBC au Rwanda (cf. *supra*), son président Fred Muvunyi est vivement pris à partie dans des

[62] United Nations, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai*, A/HRC/26/29/Add.2, 10 juin 2014.

[63] United Nations, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai. Mission to Rwanda: Preliminary comments by the Government on the report of the Special Rapporteur*, A/HRC/26/29/Add.3, 10 juin 2014.

[64] Guinée équatoriale, Djibouti, Somalie, Soudan et Erythrée.

[65] Committee to Protect Journalists, "Legacy of Rwanda genocide includes media restrictions, self-censorship", décembre 2014.

[66] "Do not blame government for press censorship, blame our stomachs", *The New Times*, 10 décembre 2014.

tweets généralement anonymes mais également par le quotidien du régime *The New Times*. Reporters sans frontières dénonce une « campagne d'intimidation »[67] à laquelle Muvunyi cède finalement en démissionnant en mai 2015[68], et en fuyant le pays.

Les restrictions à la liberté d'association soulevées par Maina Kiai sont illustrées par les problèmes que continue de rencontrer l'association des droits humains Liprodhor. Nous avons vu l'année dernière que la direction de la Liprodhor avait été accaparée par des taupes du régime.[69] Les membres légitimes qui tentent de récupérer la gestion de l'association sont confrontés à de nombreux obstacles. En août 2014, le tribunal de Nyarugenge déboute les demandeurs sur une base procédurale contestable et politiquement inspirée.[70] En novembre, les membres légitimes sont empêchés d'organiser une assemblée générale, deux militants sont arrêtés pour « usage de faux documents » et les actes d'intimidation, notamment par des menaces téléphoniques ou des convocations par la police, s'intensifient.[71]

Mais le problème le plus important dans le domaine des droits humains reste le droit à la vie. Nous avons signalé l'année dernière une augmentation inquiétante de cas de « disparitions », en particulier dans le nord-ouest.[72] Alors qu'il n'y a peut-être aucun lien, cet épisode est suivi, à partir de juillet 2014, par la découverte de cadavres dans le lac Rweru qui se trouve à cheval sur le Rwanda et le Burundi. Certains corps se trouvent dans des sacs et leurs bras sont fermement ligotés dans le dos, rappelant l'*akandoya*, un supplice pratiqué par le passé par le FPR. Des témoignages montrent que ces corps proviennent du côté rwandais de la frontière, bien que les services rwandais interdisent aux paysans de parler aux journalistes. Alors que la présidence burundaise affirme que « nous ne sacrifions aucune victime au nom des bonnes relations avec le Rwanda »[73], le Burundi ne veut ou n'ose pas se mettre à dos son puissant voisin, et aucune enquête digne de ce nom n'est menée, même pas après que des hommes venus du Rwanda eurent tenté de récupérer des corps.[74]

---

[67] "RSF dénonce la déstabilisation de la Commission rwandaise des médias", 8 novembre 2014.
[68] "RMC chairperson resigns", *The New Times*, 13 mai 2015.
[69] REYNTJENS, F., "Chronique politique", *op. cit*., pp. 353-354.
[70] Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, "Rwanda: Une décision inattendue dans l'affaire Liprodhor", Paris-Genève, 13 août 2014.
[71] "An interview with Laurent Munyandilikirwa on the state of civil society in Rwanda", *Civicus*, 14 juillet 2014 ; FIDH, "Rwanda: Harcèlement judiciaire subi par plusieurs membres de Liprodhor et poursuite de la détention arbitraire de M. Daniel Uwimana", Paris, 15 décembre 2014 ; FIDH, "Rwanda: Libération provisoire de M. Daniel Uwimana et poursuite de harcèlement judiciaire à l'encontre de plusieurs membres de la Liprodhor", Paris, 23 janvier 2015.
[72] Voir Human Rights Watch, *Rwanda: Spate of Enforced Disappearances*, Nairobi, 16 mai 2014.
[73] "Cadavres du lac Rweru: la présidence burundaise répond à HRW", RFI, 18 août 2014.
[74] "Lac Rweru: un groupe non identifié a tenté de voler les cadavres", RFI, 23 août 2014 ;

Les États-Unis, la FIDH, la LDGL et la Ligue Iteka burundaise exigent une enquête indépendante, et le procureur général du Burundi affirme que les corps sont des Rwandais venus du Rwanda.[75] En décembre 2014, deux ressortissants rwandais qui déclarent être arrivés au Burundi en échappant à des exécutions sommaires au Rwanda sont remis au HCR en présence de représentants des États-Unis et de la Suisse.[76] Les États-Unis, la Suisse et les Pays-Bas proposent de financer des médecins légistes et de faire intervenir l'organisation *Justice Rapid Response* basée en Suisse, mais les deux pays déclinent l'offre. Alors que le Burundi demande déjà le 22 octobre 2014 une aide à l'Union Africaine, ce n'est que le 23 février 2015 que la présidente de la commission de l'UA, clairement gênée par l'implication du Rwanda, accepte de mener une enquête.[77] Aucun calendrier n'est proposé et la coopération du Rwanda n'est pas acquise. Au moment d'écrire ces lignes l'enquête n'a pas débuté[78] et, à la lumière de la dégradation récente de la situation au Burundi et des relations burundo-rwandaises, l'on peut douter qu'elle ait lieu.

Le régime continue également de menacer des voix dissidentes à l'étranger. Fin novembre 2014, l'enquête sur le meurtre de Patrick Karegeya est clôturée et le dossier est transmis au parquet pour poursuites. Aucune fuite ne vient dévoiler l'orientation du dossier, mais l'affaire est qualifiée d'« épineuse » par une source officielle.[79] En août 2014, deux Rwandais et deux Tanzaniens sont reconnus coupables de la tentative d'assassinat de Kayumba Nyamwasa en 2010. Le juge dit que le crime était « politiquement motivé » et commandité par « un certain groupe de personnes au Rwanda ».[80] Toujours en Afrique du Sud, on apprend au début 2015 par le scandale des « Spy Cables » que le Rwanda a demandé à la *State Security Agency* sud-africaine de l'aider à espionner des dissidents, mais que Pretoria a rejeté la demande.[81] En mars 2015, des dissidents rwandais vivant au Canada et des Canadiens qui ont critiqué le régime rwandais sont avertis par le *Canadian Security Intelligence Service* que leurs vies sont menacées par une équipe de tueurs envoyée par

"Kagame ordered the exhumation of the dead bodies from Burundi", *Inyenyeri News*, 23 août 2014.

[75] "Burundi says 40 corpses found in lake were Rwandans", Bujumbura, Reuters, 14 octobre 2014.

[76] "Cadavres du lac Rweru: Le Burundi présente deux rescapés rwandais et affirme que tous les corps provenaient du Rwanda", *The Rwandan*, 17 février 2015.

[77] "Cadavres du lac Rweru: l'UA envoie enfin une mission au Burundi", RFI, 10 mars 2015.

[78] "Lake murder mystery. Little progress has been made in the investigation into dozens of bodies found in Lake Rweru", *Africa Confidential*, 20 mars 2015.

[79] "Affaire Karegeya: des suspects identifiés, le parquet prend le dossier", RFI, 4 septembre 2014.

[80] "Affaire Kayumba: 4 accusés reconnus coupables de tentative de meurtre", RFI, 29 août 2014 ; "Assassins linked to Kagame regime", *The Independent*, 29 août 2014.

[81] "South Africa to probe spy cables leak", Johannesburg, AFP, 25 février 2015 ; "Afrique du Sud : que nous apprend le scandale des 'Spy Cables' ?", *Jeune Afrique*, 27 février 2015.

Kigali. Les personnes visées disent vivre une terreur permanente.[82]

La Commission nationale des droits de l'homme n'est pas d'un grand secours pour la cause qu'elle est censée servir. La nomination, le 13 février 2015, du général Sam Kaka Kanyemera comme commissaire aux droits de l'homme est, à ce titre, choquante, puisque de très sérieux soupçons pèsent sur lui comme auteur de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Il est d'ailleurs mis en examen en France et en Espagne pour ces crimes. Le rapport 2013-2014 présenté par la commission au parlement note « une tendance positive » dans le respect des droits humains et se limite à des suggestions d'amélioration soit techniques soit politiquement sans risques. Il n'est par exemple pas question des « disparitions » ou des corps du lac Rweru.[83] On lit dès lors sans surprise dans le rapport de Maina Kiai que ses interlocuteurs « n'ont que peu de confiance dans la Commission, qu'ils ne voient pas comme un partenaire effectif. Ils mettent en cause son indépendance et l'absence d'une position critique publique sur des questions liées aux droits humains ».[84]

Signalons enfin que son passé de graves violations des droits humains continue de hanter le FPR. Le *Globe and Mail* rappelle que des prêtres canadiens tués par le FPR attendent toujours justice. Selon des informations recueillies par le quotidien auprès de sources de l'ONU, d'un ancien officier de renseignements rwandais et de témoins oculaires, le père Simard fut tué en octobre 1994 par les services de renseignements du FPR afin de récupérer des enregistrements documentant des violations des droits humains. Le père Pinard fut de même assassiné en février 1997 parce qu'il était au courant de ces abus. Alors que des centaines de paroissiens étaient témoins du crime et connaissaient l'identité de son auteur, celui-ci ne fut pas inquiété.[85] En décembre 2014, le général Jean-Bosco Kazura est relevé de son poste de commandant de la force onusienne au Mali MINUSMA suite à des allégations considérées par l'ONU comme crédibles selon lesquelles il était coupable de graves violations des droits humains au Rwanda en 1994.[86]

Dans un livre publié par un des journalistes les plus connus d'Afrique du Sud, le personnage central, ancien militaire dans l'APR, parle en détail des atrocités commises par les hommes de Kagame en 1994 et au cours les

[82] "Four other Canadians believe they're being targeted by Rwanda", *The Star*, 11 avril 2015.
[83] "Government agencies told to act on rights report", *The New Times*, 19 novembre 2014.
[84] United Nations, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur*, *op. cit.*, p. 17.
[85] "Families of two Canadian priests killed in Rwanda still wait for justice", *The Globe and Mail*, 14 novembre 2014. Pour plus d'informations sur les assassinats d'étrangers par le FPR, voir REYNTJENS, F., *Rwanda. Gouverner après le génocide*, Paris, Les Belles Lettres, 2014, p. 137.
[86] "Rwandan General Accused of Supervising Death Squad Leaves UN", *Foreign Policy Journal*, 13 décembre 2014. Le quotidien du régime ne dit évidemment pas un mot sur la raison du départ de Kazura ("Gen. Kazura winds up tour of duty in Mali", *The New Times*, 10 décembre 2014).

années suivantes.[87] Une enquête de Judi Rever, une des personnes visées par Kigali au Canada, porte sur Giti, cas emblématique parce qu'il s'agit d'une des rares communes où les Tutsi ne furent pas victimes de génocide en 1994. Or il apparaît maintenant que cela n'a pas empêché le FPR d'y massacrer des milliers de Hutu innocents, pour la plupart des femmes, des enfants et des vieillards. Les corps des victimes furent transportés par camion à Gabiro pour y être incinérés. D'après des témoins oculaires et des documents du TPIR, ces massacres furent prémédités et systématiques. Un officiel ayant travaillé dans l'équipe « enquêtes spéciales » à charge du FPR affirme que les preuves de plusieurs massacres à grande échelle étaient tellement accablantes que des poursuites auraient pu et dû être menées. Lorsque la procureure Carla Del Ponte avait décidé d'inculper des suspects du FPR, elle fut remplacée par Hassan Jallow « sur base de son accord qu'il ne tenterait pas de poursuivre du personnel FPR/APR ».[88]

## 5. LE RWANDA ET LA RÉGION

Le désarmement et le rapatriement des rebelles des FDLR sont restés une pierre d'achoppement. Tandis que les FDLR annoncent régulièrement vouloir déposer les armes volontairement, le processus traîne et ne concerne dans la pratique que peu de combattants et d'armes. Réunis à Luanda le 3 juillet 2014, les pays de la région des grands lacs et de l'Afrique australe donnent un délai supplémentaire de six mois. Faute de désarmement au début janvier 2015, des opérations militaires seront lancées contre le mouvement rebelle. Rien ne se passe, et il existe même des indications que les FDLR recrutent de nouveaux combattants dans la perspective d'une offensive contre elles. En outre les organisations humanitaires redoutent les conséquences pour les populations civiles d'une éventuelle opération militaire, tout comme cela avait été le cas lors d'une offensive en 2009, lorsque des milliers de personnes avaient été tuées et un million avait été déplacé.

L'absence d'évolution dans ce dossier irrite profondément le gouvernement rwandais qui ne croit pas à la sincérité de la communauté internationale et du gouvernement congolais.[89] Il trouve appui pour sa suspicion dans une réunion organisée fin juillet 2014 à Rome par la communauté religieuse Sant'Egidio entre une délégation des FDLR et des envoyés spéciaux pour la région des grands lacs. Le fait que le ministre tanzanien des Affaires étrangères accuse le Rwanda de continuer à déstabiliser le Congo n'est évidem-

[87] PAUW, J., *Rat Roads. One man's incredible journey*, Cape Town, Zebra Press, 2012.
[88] REVER, J., "Rwanda's Memory Hole. How the state has intimated, threatened, and murdered to cover up history", *Foreign Policy Journal*, 14 avril 2015.
[89] Voir pour des exemples précoces: "How sincere is FDLR militia disarmament?", *The New Times* 4 juin 2014 ; "FDLR should not be allowed to fool the world", *The New Times*, 23 juin 2014 ; "The entrapment of FDLR summits", *The New Times*, 4 août 2014.

ment pas de nature à améliorer les relations entre les deux voisins.[90] Même si, le 2 janvier 2015, date de l'expiration de l'ultimatum, les envoyés spéciaux estiment qu'« il n'y a pas d'autre choix (…) que de mettre en œuvre l'option militaire », rien ne se passe. Cela renforce davantage l'impatience de Kigali qui craint que les présidents Zuma et Kikwete ne soient pas sérieux et que le gouvernement congolais manipule la situation.

Au début 2015, le groupe d'experts de l'ONU sur le Congo, vilipendé lorsqu'il mettait en cause le Rwanda sur ses interventions au Congo, publie un rapport qui est cette fois bien accueilli à Kigali. Le groupe a établi que des leaders des FDLR se sont réunis en Tanzanie depuis au moins 2013 et s'inquiète du fait que le gouvernement tanzanien n'enquête pas sur les activités et les appuis pour les FDLR sur son territoire. Il est reproché au gouvernement congolais de ne pas autoriser des opérations militaires contre les FDLR et de ne pas s'intéresser à l'ancien phénomène de la collaboration au niveau local entre l'armée et les FDLR.[91] Le Rwanda y trouve la confirmation d'accusations faites à plusieurs reprises[92], mais il fait une lecture très partielle et sélective du rapport. Ainsi il ne dit pas que le rapport constate également qu'il n'y a pas de collaboration entre les FDLR et le RNC[93], ce que le Rwanda continue d'affirmer et ce qui a été considéré comme acquis lors des procès « de la terreur » au Rwanda (cf. *supra*), et que le transport illégal de minerais congolais au Rwanda continue. Des commerçants rwandais jouent un rôle important dans le « blanchiment » de matières premières congolaises, notamment à l'aide de l'utilisation de tags et de certificats rwandais.[94]

L'échéance du 2 janvier passée, les États-Unis insistent pour que l'ONU entame des opérations militaires, mais l'Afrique du Sud et la Tanzanie – qui fournissent le gros de la brigade d'intervention en appui à la Monusco – sont réticentes pour attaquer les FDLR, « en partie à cause de leurs relations inconfortables avec le Rwanda ».[95] L'opération doit enfin débuter au début février, mais les choses se compliquent immédiatement lorsque Kinshasa désigne pour la mener deux généraux qui figurent sur une liste de la Monusco d'officiers indésirables à cause de leur responsabilité ou complicité présumées dans de graves violations des droits humains. L'armée congolaise s'attaquera donc seule aux FDLR, mais à part quelques échauffourées limitées, rien de tangible

[90] "#Membe: 'Prove I was wrong about #Rwanda stoking war in DRC, and I'll resign'", *The Citizen*, 4 juin 2014.

[91] United Nations, Security Council, *Letter dated 12 January 2015 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council*, S/2015/19, 12 janvier 2015, pp. 16-17.

[92] "DR Congo still arming FDLR, says UN report", *The New Times* 8 janvier 2015 ; "New report pins Tanzania on FDLR militia", *The New Times*, 20 janvier 2015.

[93] United Nations, Security Council, *Letter dated 12 January 2015*, *op. cit.*, p. 15.

[94] *Ibid.*, pp. 36-38.

[95] "US now urges UN to attack FDLR rebels", *The New African*, 3 janvier 2015.

n'a lieu, laissant entier le problème posé par les FDLR et suscitant l'ire compréhensible du Rwanda.[96]

Un autre problème potentiellement déstabilisant est venu au-devant de la scène régionale. Dans la perspective des élections de juin-août 2015, le Burundi entre dans une période d'instabilité politique et même de violence. Nous n'entendons pas ici étudier les développements au Burundi au sujet de la problématique autour du troisième mandat du président Nkurunziza, et nous nous limitons aux aspects concernant le Rwanda.[97] Déjà le 28 mars, Kagame dit craindre que « cette spirale potentielle de violence soit exploitée contre nous par les forces négatives opérant dans l'est de la RDC »[98], référence aux FDLR. Dès début avril, des réfugiés burundais affluent au Rwanda, et leur nombre va croissant. Malgré les tentatives du gouvernement burundais de les convaincre de rentrer, le 26 avril le Rwanda décide de leur accorder l'asile collectif.[99]

Le 4 mai, la ministre rwandaise des Affaires étrangères évoque une nouvelle fois les liens avec les FDLR, mais elle va bien plus loin. Mentionnant l'« impératif de la protection de civils », elle se fait menaçante : « Alors que nous respectons la souveraineté du Burundi dans la gestion de ses affaires internes, le Rwanda considère la sécurité de la population innocente comme une responsabilité régionale et internationale ».[100] Elle semble ainsi préparer le terrain pour justifier, le cas échéant, une intervention militaire au Burundi.

Alors que Kagame et Nkurunziza se sont encore rencontrés le 13 avril à Huye (Butare) le 8 mai, Kagame met un tweet étonnant sur son compte PresKagamequotes : « President #Kagame: If your citizens tell you we don't want you to lead us, how do you say I am staying whether you want me or not #Burundi ».[101] Venant d'un président au sujet du président d'un pays voisin et vu le canal utilisé, ce message particulièrement hostile semble exclure Kagame d'un rôle de médiateur. Dans un contexte de crainte d'infiltrations d'agents rwandais, le CEO rwandais de la société de télécommunications Econet est expulsé du Burundi pour « espionnage ». Pire, après l'échec de la tentative de coup d'État à la mi-mai, Nkurunziza met en garde ceux qui lanceraient une attaque contre le Burundi et avertit que « toute guerre sera menée de l'autre côté de la frontière ». Il ne mentionne pas le Rwanda, mais la référence est claire.

---

[96] Pour un exemple: "Le Rwanda accuse la Tanzanie et l'Afrique du Sud d'inaction", RFI, 15 février 2015.

[97] La crise burundaise est analysée ailleurs dans cet *Annuaire*.

[98] "Burundi : le président rwandais craint les conséquences d'une potentielle 'spirale de violence'", AFP, 28 mars 2015.

[99] "Fleeing Burundians granted refugee status", *The New Times*, 27 avril 2015.

[100] "Statement by Ministry of Foreign Affairs: Rwanda expresses serious concern over deteriorating situation in Burundi", *The New Times*, 5 mai 2015.

[101] « Si vos citoyens vous disent qu'ils ne veulent pas que vous les dirigiez, comment dites-vous je reste que vous me vouliez ou non. »

## 6. CONCLUSION

L'évolution politique au Rwanda s'est située en grande partie dans la continuité, à l'exception d'un développement qui pourrait être important. Alors que les menaces se situaient jadis à l'extérieur (FDLR, RNC, mouvements d'opposition au sein de la diaspora), elles semblent s'exprimer de plus en plus à l'intérieur du pays, comme le montrent les arrestations, les procès et les lourdes condamnations pour terrorisme et atteinte à la sûreté de l'État, voire les assassinats. Cela crée une ambiance lourde à Kigali où même ceux qui font (ou faisaient) partie du premier cercle du pouvoir se posent la question de savoir « qui sera le suivant » à être arrêté ou assassiné, parfois sur base de dénonciations ou de rumeurs lancées pour des raisons personnelles ou dans le cadre de règlements de compte. Les procès contre des prévenus comme Kizito Mihigo, Mutabazi, Rusagara et Byabagamba montrent bien que tout le monde n'est pas forcément d'accord avec Kagame. La dissidence ne peut toutefois pas être exprimée et est reléguée dans la clandestinité, y compris sur la question du troisième mandat.

L'imposition d'une vérité « prête à penser » par le pouvoir reste en effet un grand problème, parce qu'elle bloque les Rwandais dans une lecture essentiellement passéiste. À ce sujet, une comparaison entre le Rwanda et l'Afrique du Sud est instructive. Dans ce dernier pays, une génération « born free » née après la fin de l'Apartheid commence à refuser de chercher prétexte dans le passé et veut regarder vers l'avant. Quant à eux, les Rwandais n'ont pour repère que le passé du génocide, parce que le pouvoir le veut, et ils sont coincés dans des lectures contradictoires de ce passé, l'une exprimée publiquement, l'autre invisible et inexprimable tel un cancer qui cache ses métastases. Ainsi, alors que le thème « Tous les Hutu sont coupables » décrit l'année dernière[102] a disparu discrètement et sans bruit, mais également sans avoir été formellement abandonné, le mal est fait.

Les principaux partenaires sont évidemment au courant de l'absence de démocratie et de respect des droits humains, mais s'il y a une chose que les bailleurs détestent, c'est bien l'incertitude. Aucune alternative pour le régime en place ne se présente et l'on continue donc avec celui que l'on connaît, surtout s'il poursuit les politiques économiques voulues. La situation régionale, et notamment les craintes entourant les développements récents au Burundi, encourage encore davantage à épouser des scénarios considérés comme « sûrs », du moins dans le court terme.

Anvers, mai 2015

[102] REYNTJENS, F., "Chronique politique", *op. cit.*, pp. 334-336.

# LE FAIT D'« ENTENTE EN VUE DE COMMETTRE LE GÉNOCIDE ». ENTRE LE JUDICIAIRE ET L'HISTORIQUE AU RWANDA

*par Claudine Vidal*

**Abstract**

At the International Criminal Tribunal for Rwanda, only five of the defendants were convicted of conspiracy to commit the genocide, and all of them after 6 April 1994. We present and analyze the reasons put forward by the judges to charge the five defendants with conspiracy, as well as those they relied on in the other accused's cases to reject the testimonies which, according to the Prosecutor, proved that there was a conspiracy both before and after 6 April 1994. In addition, we look into the reactions the judgments aroused in the public arena. Finally, we also look at the differences and similarities existing between a judge's work and a historian's, arguing that while judgments do constitute as many sources for historians, they should not dictate conclusions to them.

Le génocide des Rwandais tutsi commis d'avril à juillet 1994 a-t-il été prémédité et planifié avant cette date par des autorités étatiques ? Et s'il l'a été, à quelle époque ce complot aurait-il été noué et entre quels protagonistes ? Des enquêtes ont été menées respectivement dans le cadre judiciaire et dans le cadre universitaire. La comparaison de ces enquêtes, de leurs méthodes et de leurs réponses à la question de la préméditation du génocide nous place d'emblée « face aux rapports, complexes et ambigus, entre le juge et l'historien »[1]. Cependant, les juges et les historiens ne sont pas les seules parties prenantes au débat sur les étapes du génocide, du moins au débat médiatisé. En particulier, interviennent aussi les autorités rwandaises et des organisations de défense des droits humains : nous commencerons par examiner les raisons et les arguments selon lesquels ces acteurs justifient leurs prises de position publiques. C'est que les travaux des juges, et parfois ceux des historiens, sont immédiatement discutés, commentés, critiqués par ces autorités et ces organisations. Étant donné que les interactions sont constantes, nous préciserons d'abord quelles tensions sont connectées à l'établissement de la préméditation[2].

---

[1] GINZBURG, C., *Le juge et l'historien. Considérations en marge du procès Sofri*, Lagrasse, Verdier, 2007, p. 8.

[2] Une autre étude pourrait également porter sur des journalistes, des hommes politiques, des littérateurs qui participent à ces controverses et contribuent à leur large médiatisation. À cet égard, les travaux bibliographiques de François Lagarde constituent un remarquable instrument de repérage : https://www.univ-paris1.fr/index.php?id=523222.

## 1. L'HISTOIRE OFFICIELLE : UN GÉNOCIDE PLANIFIÉ DE LONGUE DATE

Si la question de la préméditation du génocide est d'une grande importance pour la justice comme pour la recherche d'esprit scientifique, elle l'est aussi pour l'histoire officielle à laquelle l'actuel gouvernement rwandais donne le statut d'une loi mémorielle. Selon cette histoire, il est hors de doute que la décision d'organiser le génocide des Tutsi a été prise bien avant 1994 par des officiers des Forces armées rwandaises (FAR) et des politiciens proches du président Juvénal Habyarimana. C'est pourquoi, dès le moment où s'engagèrent à l'ONU les débats concernant la nécessité de traduire en justice les auteurs des massacres commis en 1994, les autorités rwandaises tentèrent de faire valoir leur vision de l'histoire du génocide.

Lorsque le 8 novembre 1994, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopta la résolution 955 (1994) portant sur la création d'un « Tribunal international pour le Rwanda » chargé de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994 », il y eut 13 voix pour, une voix contre (celle du Rwanda), une abstention (celle de la Chine)[3]. Le représentant du Rwanda fit valoir sept motifs de refus. Le premier motif portait, quant à la compétence *ratione temporis*, sur les dates adoptées : la seule année 1994[4]. En effet, la délégation rwandaise estimait que limiter la compétence du Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR) à cette seule année interdisait de considérer « la longue période de planification » du génocide, soit la période de 1990 à 1994 durant laquelle eurent lieu des massacres organisés de Tutsi ainsi que des discours divulguant « sans équivoque » le projet d'une « solution finale à la rwandaise »[5].

Un rapport préliminaire, effectué par une « commission impartiale d'experts » et transmis au Conseil de Sécurité le 4 octobre 1994, avait ouvert la voie à la délégation rwandaise quand il affirmait avec insistance la réalité

[3] Nations Unies, Conseil de sécurité, S/RES/955 (1994).

[4] Quatre motifs de l'opposition rwandaise concernaient l'organisation du Tribunal – le Rwanda demandait un procureur qui se consacrerait exclusivement au TPIR (et non en même temps au TPIY), refusait que des pays ennemis puissent recommander des candidatures de juges et que les peines de prison puissent être purgées ailleurs qu'au Rwanda, exigeait que le siège du Tribunal soit situé au Rwanda. Deux autres étaient d'une nature différente : le TPIR entendait juger d'autres crimes que celui de génocide (par exemple, des crimes contre l'humanité) ce à quoi se refusait le Rwanda et enfin le TPIR ne prononcerait pas de condamnation à mort alors que la peine capitale existait au Rwanda.

[5] Nations Unies, Conseil de sécurité, *La situation concernant le Rwanda*, S/PV 3453, 8 novembre 1994, p. 15.

d'une planification du génocide « préparée des mois à l'avance »[6]. Plus tard, en 1999, un volumineux rapport, publié par deux organisations des droits de l'homme après de longues enquêtes menées sur le terrain, soutenait également la thèse d'une planification du génocide entreprise par le président Habyarimana et ses proches[7]. Après l'offensive du FPR au Rwanda en octobre 1990, ils auraient conçu un projet d'extermination et « se montrèrent immédiatement disposés à recourir aux agressions physiques, comme à la propagande, pour parvenir à leurs fins »[8]. Quelques jours après le déclenchement de la guerre, un premier massacre de Tutsi fut perpétré en octobre 1990 à Kibilira, commune de la préfecture de Gisenyi, il fut suivi de plusieurs autres jusqu'en 1993. Ces tueries sont considérées par le rapport comme un « entraînement », comme des « répétitions », comme enfin la mise au point par les radicaux du « scénario de la catastrophe à venir »[9].

Ainsi des experts mandatés par le Conseil de Sécurité, puis des enquêteurs travaillant dans le cadre d'organisations non gouvernementales, ont-ils élaboré des récits qui ont pour caractéristique commune de produire une histoire intentionnaliste du génocide : depuis 1990, en réaction à la guerre déclenchée par le FPR, des autorités auraient comploté la destruction des populations tutsi et se seraient donné progressivement les moyens de faire aboutir leur dessein. Le politologue rwandais, Jean-Paul Kimonyo, affirme lui aussi que le projet génocidaire fut élaboré par une coalition de dirigeants politiques et de militaires : « Sur le plan proprement étatique, dès la fin de l'année 1992 et le début de l'année 1993, les conditions de la mise en œuvre du génocide des Tutsi commençaient à être rassemblées, à savoir l'intentionnalité d'un projet conceptuellement explicite et les préparatifs des modalités pratiques[10]. » Les massacres et les terribles propagandes contre les Tutsi, qui se sont succédé de la fin de l'année 1990 au 6 avril 1994, prouveraient le commencement d'exécution d'un ordre de génocide. De plus, pour ce chercheur, situer l'accomplissement d'une politique génocidaire en 1994 dans le seul cadre historique d'une riposte à l'offensive politico-militaire engagée en octobre 1990 par le FPR, serait réducteur. Prenant appui sur ses enquêtes menées dans deux com-

---

[6] Nations Unies, Conseil de sécurité, *Lettre datée du 1er octobre 1994 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire Général*, S/1994/1125, 4 octobre 1994, p. 12. Les rapporteurs exprimaient cette conviction à deux autres reprises : p. 13, p. 14. Une conviction étayée sur des preuves « accablantes », « abondantes » révélant que les massacres avaient été exécutés d'une manière « concertée, planifiée, systématique et méthodique », qu'ils avaient été « soigneusement planifiés et prémédités ».

[7] Human Rights Watch, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, *Aucun témoin ne doit survivre. Le génocide au Rwanda*, Paris, Karthala, 1999. Il faut rappeler que cette synthèse inaugura les études de la destruction génocidaire fondées sur des enquêtes de terrain.

[8] *Ibid.*, p. 9.

[9] *Ibid.*, p. 107.

[10] KIMONYO, J.-P., *Rwanda. Un génocide populaire*, Paris, Karthala, 2008, p. 111.

munes situées respectivement en préfecture de Butare et de Kibuye, il montre combien était restée présente l'idéologie du Parti pour l'émancipation hutu (Parmehutu) qui s'était emparé du pouvoir en 1961, une idéologie assimilant les Tutsi à des étrangers qui auraient asservi durant des siècles la « nation hutu », une idéologie consubstantielle « à l'édification de l'État rwandais »[11]. Sur ce dernier point, Jean-Paul Kimonyo se montre en harmonie avec l'histoire officielle.

Incontestablement, la thèse affirmant la planification minutieuse du génocide bien avant le 6 avril 1994 a été influente, elle n'a cependant pas fait l'unanimité. Le rapport de l'Organisation de l'Unité africaine récuse une interprétation rétrospective des violences contre les Tutsi ayant précédé l'attentat du 6 avril, une interprétation qui fait de ces massacres les preuves d'un « plan diabolique »[12]. Cependant, les auteurs de ce rapport précisent que l'absence de réaction autre que verbale de la part des instances nationales et internationales aux tueries de Tutsi perpétrées à partir de 1990 a démontré aux radicaux civils et militaires qu'ils pouvaient commettre impunément des meurtres de masse si bien que « the idea of genocide emerged only gradually »[13]. Des chercheurs n'ont pas, eux non plus, souscrit à la théorie de la préméditation du génocide avant le 6 avril 1994. J'évoquerai deux auteurs. Selon le politologue américain, Scott Straus, même si l'escalade des incitations à la haine ethnique et des violences meurtrières rendait crédible la menace de destruction des Tutsi, ce n'est qu'après l'attentat du 6 avril, suivi de la reprise de la guerre avec le FPR, que des autorités, faisant partie de la mouvance ultra, auraient compris qu'elles risquaient de tout perdre et fomenté dans l'urgence la manœuvre ouvrant les voies d'une politique génocidaire[14]. Cependant, Scott Straus ne réfère pas ses assertions à des enquêtes portant spécifiquement sur des personnalités et des réseaux ultra situés dans les hautes sphères étatiques. Pour sa part, le sociologue français, André Guichaoua, a pu conduire au Rwanda, à l'instigation du TPIR, des enquêtes sur la faction qui s'empara du pouvoir après le 6 avril[15]. De même que Scott Straus, il aboutit à la conclusion que le génocide aurait été décidé et organisé en quelques jours par les extrémistes qui s'étaient emparés du pouvoir dans la nuit du 6 au 7 avril.

Il reste que, sur la cristallisation du projet génocidaire, les analyses et les travaux des chercheurs sont, entre eux, un constant point de tensions. Tensions

---

[11] *Ibid.*, p. 508.

[12] Organisation de l'Unité africaine, *Rwanda: the Preventable Genocide,* Addis-Abéba, 7 juillet 2000, chapitre 7 : « The Road to Genocide: 1990-1993 ».

[13] *Ibid.*, 7.4 : « […] the idea of genocide emerged only gradually, possibly in late 1993 and accelerating in determination and urgency into 1994. »

[14] STRAUS, S., *The Order of Genocide. Race, Power, and War in Rwanda*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2006.

[15] GUICHAOUA, A., *Rwanda, de la guerre au génocide. Les politiques criminelles au Rwanda (1990-1994)*, Paris, La Découverte, 2010.

qui impliquent en outre tous les acteurs, juristes, journalistes, militants, etc., qui interviennent dans les débats et les écrits concernant le génocide des Tutsi. Ce climat agonistique sera assurément durable. Pour l'instant, nous étudierons principalement une source très précieuse pour examiner le problème de la préméditation, les jugements du TPIR[16].

## 2. CRIMES D'ENTENTE AVANT LE 6 AVRIL 1994 ?

Le Procureur, dans son acte d'accusation du 16 octobre 1997 porté contre Jean Kambanda (qui fut Premier ministre du gouvernement intérimaire (GIR) mis en place le 8 avril 1994), retint en deuxième chef d'accusation d'avoir « commis le crime d'entente en vue de commettre le génocide », crime qui lui est imputé en vertu de l'article 6(1) selon lequel « quiconque a planifié » le crime de génocide « est individuellement responsable du dit crime »[17]. Le 1er mai 1998, l'accusé plaida coupable pour l'ensemble des chefs d'accusation. Il reconnut donc s'être entendu avec des ministres de son gouvernement pour commettre des assassinats de membres de la population tutsi dans l'intention de la détruire, et ce, dès une première réunion tenue le 8 avril à Kigali. Il fut donc condamné, en raison de ses aveux, pour avoir commis « le crime d'entente »[18]. Il y a lieu de noter que, selon le jugement, cette entente a été nouée à partir du 8 avril, elle n'implique donc pas que l'accusé ait personnellement participé à une planification antérieure à cette date. Cependant il est mentionné au cours du jugement que l'accusé n'ignorait pas l'existence d'un plan de génocide dont la conception était antérieure au 6 avril : « Jean Kambanda reconnaît qu'avant le 6 avril 1994, les partis politiques, de concert avec les Forces armées rwandaises, ont organisé et commencé l'instruction militaire des mouvements de jeunes du MRND et du CDR (Interahamwe et Impuzamugambi, respectivement) dans l'intention de les utiliser dans les massacres qui s'ensuivirent. […] Par ailleurs, Jean Kambanda reconnaît l'existence au sein de l'armée, des milices et des rouages politiques, de groupes qui avaient planifié l'élimination de Tutsi et des opposants politiques Hutu »[19]. Ainsi, le Premier ministre du GIR admet-il avoir rallié le camp des planificateurs, camp

[16] Les registres des tribunaux Gacaca constituent également une somme documentaire incomparable pour l'histoire du génocide, d'autant que les procès ont concerné massivement des milliers d'acteurs qui n'auraient jamais comparu devant le TPIR. De très nombreux travaux ont été consacrés à ces tribunaux.

[17] « Quiconque a planifié, incité à commettre, ordonné, commis ou de toute autre manière aidé et encouragé à planifier, préparer ou exécuter un crime visé aux articles 2 à 4 du présent statut est individuellement responsable du dit crime », Annexe à la résolution 955 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, Statut du Tribunal international pour le Rwanda, article 6.1.

[18] TPIR, Procureur c/Jean Kambanda, Jugement portant condamnation, 4 septembre 1998 (§40.2).

[19] *Ibid.* (§39.vi).

dont il atteste l'existence.

Ce jugement de 1998 faisait d'une pierre deux coups : s'appuyant sur les aveux de l'accusé, il le condamnait pour crime d'entente (punissable indépendamment du fait d'avoir commis le génocide) et il établissait l'existence d'une conspiration génocidaire antérieure au 6 avril. Il reste que, durant les années qui suivirent, le Procureur ne réussira guère à convaincre les juges de condamner des accusés pour crime « d'entente en vue de commettre le génocide » non seulement avant le 6 avril, mais également après le 6 avril. Or la preuve d'une « entente » (*conspiracy* en droit de tradition anglo-saxonne) est indispensable pour répondre à la question de la planification. En effet, si le Tribunal échoue à établir « au-delà de tout doute raisonnable » quand, où et comment tels ou tels accusés se sont concertés pour organiser le génocide, il ne s'estime pas juridiquement en mesure d'affirmer l'existence de la participation à une planification.

Deux procès menés par le TPIR étaient considérés comme cruciaux par des observateurs extérieurs en ce qui concerne la problématique de la planification : celui dit « procès Militaires I » et celui dit « Gouvernement I ». Il s'agissait de juger des autorités de haut niveau qui, outre leurs responsabilités dans la perpétration des massacres, passaient pour avoir été les principaux instigateurs du complot génocidaire. Or le crime d'entente ne fut retenu contre aucun d'entre eux.

Le « procès Militaires I », qui dura plusieurs années, aboutit à un jugement rendu le 18 décembre 2008. Il concernait quatre militaires, dont le colonel Théoneste Bagosora, directeur de cabinet du ministre de la Défense. Aucun d'entre eux ne fut reconnu coupable de conspiration avant le 6 avril 1994 : « Il se peut que la découverte de nouvelles informations, des procès ultérieurs ou l'histoire viennent démontrer qu'antérieurement au 6 avril une entente en vue de commettre le génocide a bien existé entre les accusés. Toutefois, la tâche de cette Chambre est placée sous la contrainte de critères exigeants en matière de preuve et de procédure […]. Pour parvenir à ses conclusions sur la conspiration, la Chambre a examiné l'ensemble des preuves [*soumises par le Procureur*], mais on ne bâtit pas de fondation solide sur la base de briques fendues (§2112). En conséquence, la Chambre n'est pas convaincue que l'Accusation ait établi au delà de tout doute raisonnable que les quatre accusés ont conspiré entre eux ou avec d'autres dans le but de commettre le génocide avant qu'il ne commence le 7 avril 1994 (§2113) » [traduit par nos soins]. Cependant, à l'exception d'un seul (Gratien Kabiligi) qui fut acquitté, Bagosora et ses co-accusés furent reconnus coupables du crime de génocide et condamnés à la perpétuité.

Le « procès Gouvernement I », dont le jugement fut rendu le 21 décembre 2011 et déposé le 2 février 2012, se déroula lui aussi sur plusieurs années. Les accusés, Édouard Karemera et Mathieu Ngirumpatse, respectivement

vice-président et président du MRND et de son bureau exécutif, furent, quant au premier, ministre de l'Intérieur du GIR et, quant au second, émissaire international de ce gouvernement. Notons que la Chambre prend soin de préciser quelle est sa tâche : « D'emblée la Chambre souligne que la question examinée n'est pas de savoir s'il existait un plan ou une entente en vue de commettre le génocide au Rwanda. Il s'agit plutôt de savoir si le Procureur a établi au delà de tout doute raisonnable, sur la base des éléments de preuve produits en l'espèce, que Karemera et Ngirumpatse ont commis le crime d'entente en vue de commettre le génocide » (§1584). Concernant la période antérieure au 8 avril 1994, la Chambre n'a accepté comme concluantes « au delà de tout doute raisonnable » aucune des preuves avancées par le Procureur pour établir la participation de Karemera et Ngirumpatse à une entente en vue de commettre le génocide : « Elle a […] conclu que Karemera et Ngirumpatse n'avaient pas adhéré à une ECC [entreprise criminelle commune] avant le 6 avril 1994. Aucune déclaration de culpabilité ne saurait dès lors être prononcée relativement à ces faits » (§1573). Mais les deux accusés furent convaincus d'entente pour la période suivant le 6 avril : « […] la Chambre conclut qu'au 25 mai 1994, à tout le moins, Karemera et Ngirumpatse avaient noué une entente entre eux et avec d'autres personnes en vue de commettre le génocide » (§1592)[20].

Ainsi, contrairement aux réquisitions du Procureur, d'une part peu d'accusés furent-ils convaincus d'« entente » et, quand ils le furent, la conspiration reconnue eut toujours lieu *après le 6 avril*, jamais avant. Le jugement rendu dans le procès de Bagosora et ses co-accusés les disculpant du crime d'« entente » fut suivi de commentaires contradictoires. Certains s'en félicitèrent tandis que d'autres s'en scandalisèrent. Leurs réactions furent amplement médiatisées car les premiers récits émanant d'organisations des droits de l'homme et relayés par de nombreux médias avaient dépeint le colonel Bagosora comme « l'architecte » ou le « cerveau » du génocide si bien que cette représentation, à force d'être répétée, passait pour incontestable.

Un premier ensemble de commentateurs tirèrent prétexte de cette disculpation d'entente entre responsables (militaires et politiques) de haut niveau (qui aurait été nouée avant le 6 avril) pour affirmer que les massacres de Tutsi auraient été « spontanés » et qu'il n'y avait pas lieu de les qualifier de génocide. Peu après le jugement concernant Bagosora, le président de l'APAD (association des avocats de la défense du TPIR), Peter Erlinder, ouvrit la voie à cette conclusion[21]. Le point d'interrogation purement rhétorique figurant dans le titre de son article, introduit le raisonnement de l'avocat : « Elle [*la disculpation d'entente*] soulève une question de fond : s'il n'y a eu ni en-

[20] Ngirumpatse sera relaxé de ce chef en appel.

[21] ERLINDER, P., "Rwanda: No Conspiracy, No Genocide Planning… No Genocide?", *Jurist. Legal News & Research*, 23 décembre 2008 : http://jurist.law.pitt.edu/forumy/2008/12/ rwanda-no-conspiracy-no-genocide.php (vérifié 10.04.2014).

tente, ni planification dans le but de tuer des civils appartenant à une ethnie, peut-on alors qualifier avec raison de « génocide » la tragédie dans laquelle le Rwanda s'est trouvé plongé ? Ou bien serait-il plus approprié de parler de civils entraînés dans la guerre et sa violence, comme ce fut le cas sur le front de l'Est durant la Seconde Guerre mondiale, plutôt que de tueries planifiées, comme celles qui furent entreprises dans les camps de la mort nazis derrière la ligne de front ? Par son jugement, le TPIR s'est prononcé en faveur de la première hypothèse » [traduit par nos soins]. La mouvance des Rwandais et des non-Rwandais refusant que les massacres d'avril-juillet 1994 soient qualifiés de génocide s'engouffra dans cette argumentation. C'était aller trop vite en besogne et oublier que le statut du TPIR pour définir le crime de génocide reprend l'énoncé de l'article 2 de la Convention sur le génocide de 1948 qui dresse une liste d'actes « commis dans l'intention de détruire, en tout en partie un groupe […] ethnique […] ». Or, le jugement en ce qui concerne Bagosora (et deux de ses co-accusés) a établi qu'ils ont commis plusieurs de ces actes dans l'intention de détruire les Tutsi et, de ce fait, les a condamnés pour génocide.

## 3. ÉCHEC DU TPIR ? LES CRITIQUES

Le fait de disculper Bagosora du crime d'entente, contredisant la version rwandaise de l'histoire du génocide, renforça la défiance de Kigali à l'égard du Tribunal. Par exemple, le chercheur et conseiller à la présidence de la République, Jean-Paul Kimonyo, scandalisé par l'allégement, en appel, de la peine de Bagosora réduite à trente cinq ans de prison au lieu de la perpétuité, explicita cette position en décembre 2011 dans un article virulent, publié à Kigali dans le *New Times*[22]. Il dénonçait et détaillait l'échec « scandaleux » du Tribunal que constituait l'acquittement de Bagosora pour le chef d'entente, un Tribunal qu'il accusait d'être sous influence « révisionniste ». Selon lui, cet acquittement avait plus à voir avec ce qui se passait en 2008 (date du jugement) qu'avec ce qui s'était passé avant et pendant le génocide : « Ce jugement fut prononcé en pleine campagne révisionniste, une campagne lancée deux ans auparavant par le juge Bruguière, affirmant que c'était le FPR qui avait fait tirer sur l'avion de Habyarimana et déclenché le génocide. Une thèse que défendait Bagosora et ses co-accusés faisant du génocide un dommage collatéral survenu durant la légitime intervention politique et militaire contre les " ennemis de l'État ". Une thèse que la Chambre a honteusement approuvée [*traduit par nos soins*] ».

Quelles autres réactions suscitèrent les jugements de ce type ?

Des organisations non gouvernementales, en accord avec la thèse du Pro-

[22] KIMONYO, J.-P., "On Bagosora the ICTR ended up adopting his ideology", *The New Times*, 23 décembre 2011 : http://www.newtimes.co.rw/section/article/2011-12-23/37960/ (vérifié le 22.03.2015).

cureur, avaient pressé le TPIR de juger les « planificateurs » du génocide. Ainsi, en 2001, International Crisis Group (ICG) chargeait le TPIR : « Mais surtout le TPIR n'a encore jugé aucun des planificateurs du génocide. Alors que le TPIR était déjà critiqué pour sa lenteur, jamais un tel manque d'efficacité n'avait été atteint, voire imaginé »[23]. Dans cette optique, la tâche prioritaire du Tribunal serait de découvrir et démonter la machination à l'origine des massacres. En 2008, la Fondation Hirondelle, commentant le jugement de Bagosora, regrettait que l'entente n'ait pas été retenue et espérait que le procès en cours des dirigeants du MRND la prouverait : « Cette notion de planification est, rappelons-le, fondamentale. Si le TPIR n'arrive pas à la prouver, il laissera la porte ouverte à tous les négationnistes »[24]. Précisons que la Fondation Hirondelle « est une organisation de journalistes qui créent des médias indépendants en zone de crise ». En 1996, la Fondation commence à suivre le travail du Tribunal à Arusha, elle y crée l'Agence de presse Hirondelle News qui publie régulièrement des compte-rendu publics sur les procès en cours et la vie du Tribunal. Ces rédacteurs, ceux de ICG comme ceux de l'Agence Hirondelle, bien que ne partageant pas les mobiles politiques sous-jacents à la version de l'histoire rwandaise officielle, estiment qu'avoir établi l'*intention* de détruire un groupe ethnique, condition requise par la Convention de 1948 sur le génocide, ne suffirait pas à disqualifier les entreprises révisionnistes. Pour d'autres raisons, plusieurs chercheurs ont regretté que le TPIR n'ait pas prouvé d'entente. Ainsi, une juriste, Ludivine Herdewyn, écrivait-elle, en 2008, que le jugement Bagosora était attendu avec « l'espoir pour les familles des victimes et l'ensemble des acteurs de la Communauté civile d'éclaircir enfin la trame du génocide rwandais et de comprendre les étapes de sa planification »[25]. Le politologue et juriste, Filip Reyntjens, fut également déçu : « […] cette issue n'est pas satisfaisante, non pour des raisons juridiques, mais bien historiques : on aurait en effet souhaité qu'après ce long et coûteux procès, on en ait su plus sur l'organisation du génocide au niveau central »[26].

Il importe de rappeler que la fonction du TPIR (comme en principe de toute autre juridiction) n'est pas d'écrire l'histoire. Ainsi que nous l'avons

---

[23] International Crisis Group, *Tribunal pénal international pour le Rwanda : l'urgence de juger*, 7 juin 2001, p. 2 : http://www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/rwanda/030-international-criminal-tribunal-for-rwanda-justice-delayed.aspx (vérifié 22.03.2015).

[24] Fondation Hirondelle, "TPIR/Militaires I-Les difficultés à prouver l'entente en vue de commettre le génocide (analyse)", 24 décembre 2008 : http://www.eurac-network.org/ web/uploads/documents/20090107_11026.doc (vérifié le 22.03.2015).

[25] HERDEWYN, L., *L'entente en vue de commettre un génocide : problèmes de preuve devant le TPIR*, Master Droit français/Droits étrangers, Université Paris-Ouest, Nanterre La Défense, 2008 : http://m2bde.u-paris10.fr/content/lentente-en-vue-de-commettre-un-g%C3%A9nocide-probl%C3%A8mes-de-preuve-devant-le-tpir-par-ludivine-her (vérifié le 15.03.2015).

[26] REYNTJENS, F., "Chronique politique du Rwanda, 2008-2009", *L'Afrique des Grands Lacs*. *Annuaire 2008-2009*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 13.

précédemment noté, la Chambre prendra soin, au cours du procès ultérieurement intenté aux deux dirigeants du MRND, de souligner dans sa délibération « que la question examinée n'est pas de savoir s'il existait un plan ou une entente en vue de commettre le génocide au Rwanda. Il s'agit plutôt de savoir si le Procureur a établi au delà de tout doute raisonnable, sur la base des éléments de preuve produits en l'espèce, que Karemera et Ngirumpatse ont commis le crime d'entente en vue de commettre le génocide (§1583) ». Les juges, en relaxant Bagosora et ses co-accusés du crime d'entente, n'ont pas pour autant établi une vérité historique sur la mise en œuvre du génocide (pas plus qu'ils ne l'ont occultée). Cependant les interventions respectives des porte-parole de l'histoire officielle, des ONG et des médias acquis à la thèse d'un complot génocidaire ourdi dès avant l'année 1994 ont produit une puissante synergie au point d'amalgamer toutes les mises en doute de l'existence de ce complot et de les rendre suspectes de révisionnisme, voire de les condamner, du moins dans l'arène médiatique. Une telle condamnation crée évidemment des tensions et laisse peu de place, dans cette arène, aux controverses fondées sur des questionnements rigoureux, prenant appui sur le travail des juges et sur celui des chercheurs, controverses comme il en existe de longue date entre les historiens du génocide des Juifs en Europe.

En France, ce sont souvent les mêmes qui défendent la thèse d'une planification génocidaire bien antérieure au 6 avril 1994 et dénoncent une complicité des autorités françaises avec les autorités rwandaises qui organisaient le génocide. Pour certains, les extrémistes rwandais et leurs complices français auraient été les commanditaires de l'attentat du 6 avril contre l'avion du président Habyarimana afin de déclencher la guerre contre le FPR et ruiner les accords d'Arusha. Cette thèse est très présente dans l'arène médiatique ainsi que l'a montré un récent épisode lié à la présentation publique, en 2012, d'un rapport balistique commandé par le juge Trévidic sur l'attentat[27].

## 4. CAS D'« ENTENTE » : DÉMARCHES JUDICIAIRES, DÉMARCHES HISTORIENNES

Pour revenir sur le problème de la préméditation, rappellons que le TPIR a pu établir des crimes d'entente. Or ces crimes, commis après le 6 avril, n'ont pas suscité l'intérêt des commentateurs selon lesquels ne seraient significatives pour l'histoire du génocide que les « ententes » nouées avant le 6 avril 1994. Il reste néanmoins intéressant de les examiner afin de savoir sur quels éléments de preuve les juges fondent leur conviction et évaluer quelles connaissances en matière de planification du génocide apportent ces jugements. Il reste également à engager, à propos du TPIR, un inventaire des

[27] VIDAL, C., "Sur un emballement médiatique : l'attentat du 6 avril 1994 contre le président Habyarimana – comment la presse française a fait dire à un rapport d'expertise ce qu'il ne disait pas", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 337-349.

différences entre démarches historiennes et démarches judiciaires, inventaire que nous nous contenterons d'esquisser dans le cas de ces procès. À ce jour, outre Kambanda, sept accusés furent jugés coupables d'« entente ». Quatre jugements, ceux de Gatete, Karemera, Nzabonimana et Niyitegeka, furent confirmés en appel, tandis que Mugenzi et son co-accusé Mugiraneza furent acquittés. Le jugement de Nyiramasuhuko n'a pas encore été rendu en appel.

Jean-Baptiste Gatete, jugé le 29 mars 2011 et condamné à la perpétuité, fut reconnu coupable d'« entente » à trois reprises. Le premier épisode se situe dans le secteur de Rwambuka (commune Murambi, préfecture de Byumba). L'enquête judiciaire se base sur les témoignages de deux témoins tutsi qui, le 7 avril, après avoir entendu l'annonce de la mort du président Habyarimana, se rendirent vers huit heures au bureau du secteur. Le premier, voyant que des Interahamwe étaient déjà sur place, se cacha dans un petit bois d'eucalyptus à distance d'une vingtaine de mètres. Il vit Gatete (qui était alors directeur au ministère de la Famille après avoir été longtemps bourgmestre de Murambi) et le nouveau bourgmestre arriver dans une berline. Gatete en sortit et harangua les miliciens, les encourageant à « commencer le travail, et par travail je veux dire tuer les Tutsi ». Il leur recommanda également de « sensibiliser » le plus de gens possible à la nécessité du « travail ». Un second groupe de miliciens arriva peu après dans un pickup et Gatete leur fit les mêmes recommandations (§106). Le second témoin, dissimulé lui aussi dans les eucalyptus, délivra un récit identique. Les attaques commencèrent quelques heures plus tard et devinrent de plus en plus intenses car des soldats, des policiers et des civils rejoignirent les Interahamwe. La Chambre jugea que le rassemblement au bureau du secteur et les massacres qui suivirent étaient dus « au delà de tout doute raisonnable » à une planification et une coordination dont faisaient partie Gatete ainsi que le bourgmestre de Murambi et les miliciens (§617). Dans le second épisode, il fut accusé d'« entente » avec un conseiller, un chef d'Interahamwe, des militaires, des Interahamwe et des miliciens locaux pour perpétrer le 11 avril un grand massacre à la paroisse de Kiziguro (commune Murambi). Un grand nombre de réfugiés s'y étaient massés et les témoignages des rescapés indiquent que leur attaque avait nécessité une coordination complexe : la Chambre démontra « que Gatete était de ceux qui avaient prévu un plan pour tuer les Tutsi dans la paroisse de Kiziguro » (§623). Le troisième épisode se déroula dans la paroisse Mukarange (commune Kayonza, préfecture de Kibungo) où des centaines, peut-être des milliers de Tutsi, avaient été regroupés depuis le 8 avril. L'enquête (recourant à des témoins rescapés) démontra que Gatete, le bourgmestre de Kayonza, un conseiller, un lieutenant et des Interahamwe influents s'étaient coordonnés pour organiser leur massacre. Le 10 et le 11 avril, Gatete et le bourgmestre transportèrent des soldats et des Interahamwe jusqu'à la paroisse. Le matin du 12 avril, Gatete vint accompagné d'autorités civiles et militaires, distribua des fusils et des grenades aux

assaillants et donna les ordres d'attaque (§628)[28].

Résumées succintement, les trois enquêtes précédentes excluent la thèse des massacres spontanés en réaction à l'attentat du 6 avril. À cet égard, les enquêtes judiciaires apportent des connaissances décisives dont les historiens peuvent tirer parti. De fait, elles restituent comment ces massacres précisément localisés et datés furent perpétrés à l'instigation d'autorités communales organisant une coalition de groupes miliciens et de militaires. Les déclarations de témoins oculaires soumis à la critique de la défense et confrontés aux témoins de cette dernière constituent le matériau sur lequel statuent les juges. Un concept, celui d'« expérimentation historiographique » repris d'un juriste italien par Carlo Ginzburg condense bien le déroulement de ces longues confrontations : « […] on y fait jouer les sources *de vivo*, non seulement parce qu'elles sont recueillies directement, mais aussi parce qu'elles sont confrontées les unes aux autres, soumises à des examens croisés […] »[29]. Les chercheurs universitaires procèdent de la même façon lorsqu'il s'agit de reconstituer l'exécution d'un massacre localisé : ils recoupent des récits recueillis auprès de témoins oculaires[30].

Cependant, une fois ces connaissances constituées selon des modalités comparables, pratique judiciaire et pratique historienne divergent quant à leurs finalités. En répondant par l'affirmative à la question de savoir si Gatete a été ou non coupable d'« entente », les juges ont accompli leur tâche, leurs investigations s'arrêtent là. Pour le chercheur, l'enquête est loin d'être clôturée. Tout au contraire. Le fait, établi par la Chambre, du lancement des massacres par Gatete à Murambi dès le matin du 7 avril, alors que la nouvelle de l'attentat n'est connue que depuis quelques heures, ne suggèrerait-t-il pas l'existence d'une organisation mise sur pied avant le 6 avril ? Sinon comment rendre compte du fait qu'en plein chaos Gatete (qui n'est que directeur dans un ministère) et le bourgmestre de Murambi prennent l'initiative de déclencher des massacres systématiques et lancent des Interahamwe n'attendant que leurs ordres pour « travailler » ? La question vaut pour les communes situées dans les préfectures du Nord et d'autres où les massacres ont commencé dès le 7 avril.

Le ministre de l'Information dans le gouvernement intérimaire, Eliezer

[28] Bien qu'ayant établi que Gatete avait commis le crime de conspiration pour commettre le génocide, la Chambre n'avait pas retenu ce chef d'accusation car elle estimait que les faits sur lesquels elle s'appuyait étaient les mêmes que ceux qui fondaient le chef de génocide. Pour ce faire, elle se référait notamment à une jurisprudence du TPIY (discussion §654 à §662). Cependant, le Procureur protesta et demanda que le crime de conspiration ne soit plus confondu avec le crime de génocide. Le jugement d'appel en tint compte et rétablit le chef de conspiration (§288). Ce conflit entre traditions juridiques s'est régulièrement répété.

[29] GINZBURG, C., *op. cit*., p. 24.

[30] Au sujet des modalités précises de recherches historiennes sur le génocide, voir VIDAL, C., "Enquêtes au Rwanda. Questions de recherche sur le génocide tutsi", *Agone*, n° 53, 2014, pp. 103-141.

Niyitegeka, fut, lui aussi condamné pour « entente ». En s'appuyant sur les déclarations de témoins considérés fiables, l'enquête démontra qu'à trois reprises durant le mois de juin (le 10, le 18 et à une date indéterminée) l'accusé tint des réunions en public au bureau de la préfecture de Kibuye afin « d'en finir » avec les Tutsi qui s'étaient réfugiés dans la région de Bisesero. Le meeting du 10 juin commença vers 10 heures du matin et dura trois heures. Un podium avait été dressé où prirent place une quinzaine de personnes : le préfet, de grands notables de la région (quatre d'entre eux furent condamnés par le TPIR pour leur rôle dans le génocide), plusieurs bourgmestres et des conseilleurs de secteurs. Niyitegeka, se servant d'un micro, déclara, sous les applaudissements de la foule, que leur but était de « trouver les moyens de tuer tous les Tutsi de Bisesero » et promit d'apporter des armes (§216). Le témoin, placé à une vingtaine de mètres de la scène, était dans le groupe des Interahamwe venus au meeting. En fait, c'était un Tutsi protégé par des amis miliciens ; ces derniers lui avaient donné des habits d'Interahamwe pour qu'il ne reste pas chez lui où il aurait pu être découvert[31]. Concernant le meeting du 18 juin, il relata qu'en présence des mêmes autorités, l'accusé distribua des armes et dessina sur un tableau le plan de l'attaque du lendemain (§217). Quant à la dernière réunion, tenue en juin, elle est attestée par un témoin hutu (entendu à huis clos) : elle se déroula à nouveau à la préfecture (dans la cantine) où Niyitegeka, en compagnie des mêmes notables, accueillit des Interahamwe transportés en bus et leur promit des renforts (§230).

La Chambre jugea que ces éléments suffisaient, « au delà de tout doute raisonnable », à établir que l'Accusé s'était rendu coupable d'entente (*conspiracy*) avec le préfet Kayishema et d'autres personnes afin de commettre le génocide des Tutsi réfugiés à Bisesero (§427 ; §429). Par ailleurs, outre l'existence d'une chaîne de commandement dont les membres, du ministre d'État aux autorités territoriales, opéraient dans la préfecture, l'enquête judiciaire mit en évidence la nécessité d'une organisation lourde pour déclencher les attaques et inciter « les membres hutu de Kibuye » à participer aux tueries. Au mois de juin, la politique du génocide étant mise en œuvre depuis plusieurs semaines par le GIR, il s'agissait pour la Chambre de montrer que Niyitegeka, ministre de ce gouvernement, s'y était rallié et planifiait personnellement l'exécution locale des tueries. Il reste que pour chacune de ces réunions rassemblant un grand nombre d'individus, il n'y a qu'un seul témoin sur lequel se fonde l'accusation. Rappelons que la maxime « *Testis unus, testis nullus* » a été commentée à l'occasion du premier jugement rendu par le TPIR, le 2

[31] La Défense voulut rejeter ce témoin, arguant que sa présence parmi des Interhamwe au cours d'une réunion publique était invraisemblable. Rappelons que Lee Ann Fujii a relaté un épisode comparable où un chef d'Interahamwe protège des jeunes Tutsi en les intégrant dans son groupe. Voir FUJII, L. A., *Killing Neighbours. Webs of Violence in Rwanda*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2009, p. 135.

septembre 1998, contre le bourgmestre Jean-Paul Akayezu. Constatant que certains faits allégués par l'Accusation n'étaient corroborés que par un seul témoin, le jugement précisait : « […] la Chambre peut statuer sur la base d'un seul témoignage du moment qu'un tel témoignage est, à son avis, pertinent et crédible » [traduit par nous] (§135). Les chercheurs ne contestent pas une telle position. Ainsi Carlo Ginzburg, justement sur un fait d'extermination (celui d'une communauté juive provençale en 1348), rappelait-il combien la disqualification du témoin unique était inacceptable pour tout « historien sensé »[32]. Il reste que les historiens se sentent en terrain plus sûr s'ils peuvent comparer plusieurs témoignages concernant un événement. Cependant, tout comme le TPIR, ils sont confrontés à la rareté des témoins oculaires dès lors qu'il s'agit de documenter un événement précis du génocide. Par exemple, Jean-Paul Kimonyo, pour reconstituer le massacre de plusieurs centaines de Tutsi réfugiés dans un bureau communal qui eut lieu le 19 avril à Kigembe (préfecture de Kibuye), s'appuie sur les déclarations de seulement deux survivants et d'un policier communal, ce dernier en prison au moment de l'enquête[33].

Callixte Nzabonimana, ex-ministre de la Jeunesse au sein du gouvernement intérimaire, fut condamné, le 31 mai 2012, à l'emprisonnement à vie pour plusieurs chefs d'accusation dont l'entente en vue de commettre le génocide (§1749). Le crime d'entente fut confirmé en appel, le 20 septembre 2014. L'accusé s'était mis d'accord, le 18 avril, avec plusieurs ministres du gouvernement intérimaire pour tenir un meeting à Murambi[34], en préfecture de Gitarama (où le gouvernement, fuyant Kigali, s'était installé le 11 avril) et durant lequel il prit la parole. Il s'agissait d'inciter les bourgmestres de la préfecture à faire intervenir les Interahamwe dans leur commune et de menacer ceux d'entre eux qui persistaient à protéger les « ennemis » du pays (§1179). À cet égard, les notes prises dans son journal de campagne par la ministre de la Famille, Pauline Nyiramasuhuko, qui assistait à cette « conférence préfectorale », montrent bien la division des bourgmestres de la préfecture, certains d'entre eux ayant demandé des renforts afin de protéger les Tutsi[35]. Les deux témoins à charge reconnus crédibles par la Chambre étaient, à l'époque, des bourgmestres (§1050 et §1045), l'un et l'autre ont été condamnés, au Rwanda, à des peines de prison pour leur rôle durant le génocide. Ce meeting du 18 avril fut le premier de ceux qu'organisa le GIR dans les préfectures du Sud afin de réduire les autorités territoriales opposées à la politique du génocide. Il eut, ainsi que ceux qui l'ont suivi (Gikongoro, Butare), un grand intérêt pour les chercheurs, à commencer par ceux qui enquêtèrent pour le rapport de Human

[32] GINZBURG, C., « *Unus testis* », *in* GINZBURG, C*., Le fil et les traces*, Lagrasse, Verdier, 2006, p. 311.
[33] KIMONYO, J.-P., *op. cit*., pp. 319-320.
[34] Murambi est un nom de lieu très fréquent au Rwanda.
[35] GUICHAOUA, A., *Rwanda 1994***,** *Les politiques du génocide à Butare*, Paris, Karthala, 2005, p. 380.

Rights Watch précédemment cité[36]. C'est en effet un moment clé du processus génocidaire où le GIR s'engage collectivement et publiquement pour briser les oppositions locales au génocide. Concernant ces situations spécifiques où le Tribunal établit que l'accusé « conspire » avec un gouvernement criminel, il existe une similitude entre les démarches des juges et celles des historiens. Ces derniers reconstituent les processus qui, à partir d'hétérogénéités préexistantes (clivages partisans, régionaux, diversité des acteurs civils et militaires, etc.), ont abouti à un collectif, le « gouvernement du génocide »[37]. Les juges opèrent une démarche analogue lorsqu'ils concentrent sur l'inculpé le projet collectif du génocide. Yan Thomas explicite cet « emprunt des procédés de l'histoire » : « En amont : du dessein, du projet, du plan concerté ; en aval : de l'exécution, de la violence, de la séquestration, du meurtre. Entre les deux un individu, courroie de transmission entre l'action des appareils et ses effets de masse, voie de passage du collectif au collectif »[38].

Édouard Karemera, vice-président du MRND nommé ministre de l'Intérieur du GIR le 25 mai, fut condamné, le 21 décembre 2011, à l'emprisonnement à vie (de même que le président du MRND, Mathieu Ngirumpatse). Il fut convaincu d'avoir noué une entente avec des chefs de parti et des autorités du gouvernement intérimaire. Le 27 avril, Kambanda, le Premier ministre avait adressé une circulaire aux préfets dans laquelle il les incitait à « démasquer l'ennemi et ses complices » et à établir de barrages routiers partout dans le pays. À cette date, il était « évident » que les Tutsi étaient identifiés et tués à ces barrages (§1084) si bien que, sans aucun doute possible, la circulaire visait leur destruction. Le 25 mai 1994, en tant que ministre de l'Intérieur, Karemera publia, en accord avec le Premier ministre Kambanda, des directives aux préfets destinées à renforcer ce programme de « défense civile »[39]. C'était entrer dans une entente en vue de commettre le génocide (§1591). Le jugement rendu en appel (29 septembre 2014) reconnut que Karemera n'avait pas réussi à démontrer que la Chambre de Première instance l'avait reconnu à tort comme responsable d'entente en vue de commettre le génocide (§645).

Rappelons que la Chambre de première instance a conclu que Karemera et Ngirumpatse n'avaient pas adhéré à une « entreprise criminelle commune » (ECC) avant le 6 avril 1994. Aucune déclaration de culpabilité ne saurait dès lors être prononcée relativement à ces faits (§1573), ce que confirma la Chambre d'appel (§740). Par exemple, en première instance, il fut reconnu que les Interahamwe avaient effectivement reçu une formation militaire

[36] Human Rights Watch, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, *op. cit*., pp. 317-325.

[37] GUICHAOUA, A., *Rwanda. De la guerre au génocide…*, *op. cit.*, p. 484.

[38] THOMAS, Y., "La vérité, le temps, le juge et l'historien", *Le Débat*, n° 102, 1998/5, p. 32.

[39] Le texte de cette circulaire a été reproduit dans les annexes informatiques complétant l'ouvrage d'André Guichaoua cité dans la note 36. Voir : http://rwandadelaguerreaugenocide.univ-paris1.fr/?page_id=2, annexe 118.

(§351), que cette formation et les entraînements étaient sous contrôle des dirigeants du MRND, dont Karemera, mais qu'il n'avait pas été établi que cette formation avait pour but d'attaquer les Tutsi (§359). En outre, des armes à feu leur avaient bien été fournies dès 1993 (§444) tandis que d'autres étaient stockées et dissimulées (§448). Cependant la Chambre estima que le procureur n'avait pas établi que ces distributions et ce stockage « visaient à tuer les civils tutsi » (§454).

Comment la Chambre argumente-t-elle son refus de valider les assertions avancées par le Procureur lorsqu'il assure que former militairement des Interahamwe et les armer constituait effectivement un élément de la préparation du génocide ? Elle confronte deux séries de témoignages. Les témoignages de la première série permettent, selon les juges, d'affirmer que le but de la formation militaire des Interahamwe était soit de renforcer l'armée au cas où Kigali aurait été attaquée, soit de protéger les autorités, mais rien de plus (§355). Un premier témoignage de la seconde série mentionne l'utilisation par le préfet de Kigali du terme « ennemi » pour se référer ainsi aux Tutsi mais sans les nommer : la Chambre considère que le témoin n'a pas précisé à partir de quand le terme « ennemi » a désigné les Tutsi. Un second témoignage fait de la formation militaire un entraînement aux actes de génocide à commettre mais sans donner, selon les juges, d'éléments propres à fonder cette allégation, il est donc récusé par la Chambre car reposant sur de « simples supputations » (§356). Enfin, selon un troisième témoin, la préparation militaire visait les « complices » du FPR mais il ne précise pas qu'à cette époque « la population considérait les civils tutsi comme des complices », si bien que son témoignage est jugé insuffisant pour conclure que le but était de tuer les Tutsi (§357).

Le jugement rendu dans le procès dit Butare (24 juin 2011) reconnut Pauline Nyiramasuhuko, ministre de la Famille dans le GIR, coupable d'« entente ». En effet, « du 9 avril au 14 juillet 1994, et particulièrement entre le 9 et le 19 avril 1994, Nyiramasuhuko se mit d'accord avec d'autres membres du gouvernement intérimaire afin d'émettre des directives à la population pour la pousser à pourchasser et tuer les Tutsi » (§5676) [traduit par nous]. L'accusée savait la réalité des massacres de masse, ainsi que l'atteste son agenda. Le GIR ne fit rien pour arrêter les tueries mais encouragea la population à tuer les Tutsi. Elle participa notamment à la réunion du 16 avril où fut décidé le limogeage du préfet de Butare qui résistait aux injonctions de massacre. De plus, faisant partie, le 19 avril, de la délégation du GIR, elle soutint de sa présence à Butare le président de la République et le Premier ministre intérimaire, qui incitèrent publiquement aux massacres (§5676). Le jugement d'appel n'a pas encore été rendu. Parmi les hautes autorités qui ont été convaincues d'entente après le 6 avril, la ministre de la Famille est la seule à l'avoir été dès le 9 avril, date de la mise en place du Gouvernement intérimaire : cas exceptionnel, elle tenait un agenda. Dans ce dernier, des notes explicites car la Ministre fut peu

prudente. Résultat bénéfique pour les juges : là, dans ce cas, ils détenaient un document, une archive et ils en tirèrent nombre d'éléments de preuve attestant sa responsabilité pénale.

## 5. VÉRITÉ JUDICIAIRE ET ENQUÊTES HISTORIQUES

À quels obstacles les juges ont-il dû faire face pour avoir tant de difficulté à retenir des preuves ? Cela tient notamment au contexte judiciaire, les accusés ont des défenseurs mais cela tient aussi au peu de documents écrits, à la rareté des témoins tutsi survivants, aux craintes de témoigner, etc. Ceux qui ont survécu, ceux qui ont exécuté le génocide, ceux qui étaient présents sont tous des témoins en puissance, néanmoins peu d'entre eux furent estimés recevables en ce qui concerne l'entente : pour Gatete, seulement deux survivants témoins oculaires ; pour Niyitegeka, un témoin rescapé déguisé en milicien ; pour Nzabonimana, deux témoins hutu emprisonnés au Rwanda. Reste les jugements de Karemera et Nyiramasuhuko, dans ces derniers les documents écrits (joints aux documents oraux) ont été décisifs : pour Karemera, il s'agit d'une circulaire rédigée, le 25 mai 1994, en accord avec le Premier ministre, pour Nyiramasuhuko, il s'agit principalement de son agenda qui confirme sa participation à des réunions où était concertée l'extermination des Tutsi. Il ressort de ces cinq procès combien a été ardu, pour le Tribunal, de suivre les réquisitions du Procureur lorsqu'il imputait le crime d'entente aux accusés. Or le travail d'enquête porte sur la période durant laquelle le génocide était perpétré et les accusés en pleine action criminelle, leurs actes étaient fréquemment publics, des meetings étaient nécessaires aux lancements des tueries. C'est pourquoi il a été judiciairement possible (mais difficilement) de prouver la concertation durant cette période. Avant le 6 avril, les épisodes de concertation sont plus difficiles encore à restituer et les juges ont régulièrement considéré que les preuves alléguées par le procureur n'étaient que des supputations.

Le jugement de Karemera et de son co-acusé, Ngirumpatse, de même que celui de Bagosora, ont été couramment critiqués par ceux qui attendaient du TPIR qu'il démontre la thèse d'une « entreprise criminelle commune » établie entre certaines hautes autorités politiques et militaires avant le 6 avril. C'est à notre sens identifier à tort le travail des juges à celui des chercheurs. Les juges appliquent une procédure pénale et une législation, celles-ci définissent les éléments nécessaires pour constituer une preuve, ce qui ne rentre pas dans cette catégorie de preuve n'est pas retenu. Les juges n'ont pas établi l'« entente » avant le 6 avril, pour autant un chercheur n'a pas à s'en tenir aux conclusions judiciaires, à s'y arrêter. L'histoire des historiens n'hésite pas « à faire porter un contexte par un sujet, à le lui incorporer. Par ce procédé narratif, elle ne produit bien entendu aucune vérité, seulement une vraisemblance. Or cet effet de vérité propre à l'histoire ne peut être confondu avec la vérité qui

s'établit en justice »[40]. Néanmoins, dans des situations de rareté documentaire et de questionnements de recherche émergents, il arrive que les conclusions judiciaires soient confondues avec des résultats d'enquêtes historiennes.

Paris, juin 2015

[40] THOMAS, Y., *op. cit*., p. 34.

# DEALING WITH DISSENT ACROSS BORDERS: THE 'PRESENCE' OF THE RWANDAN GOVERNMENT IN THE RWANDAN DIASPORA(S)

*by Esther Marijnen*

**Résumé**

Cet article vise à mettre en lumière l'interaction entre le Front patriotique rwandais (FPR) et le mouvement « anti-Kagame » actif à Bruxelles. Nous avançons que le FPR souhaite incorporer les structures sociales construites dans la diaspora au sein de son projet hégémonique global – ceci à travers sa politique officielle de la diaspora (2010) et certaines pratiques plus informelles. L'article montre que les Rwandais de la diaspora qui continuent à mettre en question les valeurs mêmes du FPR sont directement ou indirectement menacés et discrédités. En conséquence, les Rwandais vivant en Europe ont développé la perception d'un FPR interférant activement dans leur vie quotidienne, mettant à mal la cohésion sociale de ces réseaux diasporiques et plus globalement le processus de réconciliation. Cependant, même si les conséquences sociales et politiques sont avérées, il reste difficile d'analyser si les ficelles tirées à distance par le Président Kagame sur « sa » diaspora relèvent de faits ou plutôt de la perception d'une menace réelle ou non. Cet article s'attachera donc à questionner les conventions dressant un lien de causalité unique entre l'absence de cohésion sociale au sein de la « diaspora rwandaise » à Bruxelles et le profond antagonisme entre Hutu et Tutsi. Alors que les divisions ethniques perdurent, en particulier dans la sphère privée, les identités politiques évoluent et une division entre des mouvements « pro » et « anti-Kagame » devient de plus en plus visible.

## 1. INTRODUCTION

Despite the importance of diaspora politics in the political and social history of Rwanda over the last two decades, contemporary diaspora politics have been largely overlooked in the debate on Rwandan political governance.[1] From various perspectives, this relative neglect is puzzling. As several scholars have indicated, within the territories of Rwanda it is an almost hopeless endeavour to oppose the dominant discourse of the Rwandan Patriotic Front (RPF)-led government in the public sphere. However, some people do express alternative narratives in the more private realm.[2] Rwandans in the diaspora, however, can express a counter-discourse fairly openly and actively make use of their trans-territorial advantage. This can in turn trigger a response from the RPF, usually in the form of the local Embassy or prominent exiles loyal to

[1] See for exceptions, TURNER, S., "Staging the Rwandan Diaspora: the Politics of Performance", *African Studies,* Vol. 72, No. 2, 2013, pp. 265-284; PURDEKOVÁ, A., *Repatriating and Divided Societies: the case of Rwanda's Ingando*, Oxford, Refugee Studies Programme, 2008.

[2] ANSOMS, A., "Re-engineering rural society: The Visions and Ambitions of the Rwandan Elite", *African Affairs,* Vol. 108, No. 431, 2009, pp. 289-309; INGELAERE, B., "The Ruler's Drum and the People's Shout: Accountability and Representation on Rwanda's Hills", *in* STRAUS, S., WALDORF, L. (eds.), *Remaking Rwanda, State Building and Human Rights after Mass Violence*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 2011, pp. 67-79.

the regime. Hence, contentious Rwandan politics most often occurs beyond the territorial boundaries of Rwanda itself, especially on-line and in the social media.

Over the past two decades the Rwandan government has been accused of carrying out extra-judicial killings of opposition members, both inside Rwanda and beyond Rwanda's territorial borders. In other cases, the opposition is subject to character assassinations and slurs, and may be accused of divisionism. A number of incidents led Human Rights Watch to publish the report *Repression across Borders, Attacks and Threats Against Rwandan Opponents and Critics Abroad*,[3] which indicates how the Rwandan government sometimes deals with dissent beyond its borders. Yet, within the existing literature on diasporas in (post-)conflict contexts the emphasis is mainly on the influence of 'the diaspora' as a more or less homogeneous body, an approach that overlooks the considerable heterogeneity that characterizes most diasporas, on the homeland's development and peacebuilding activities. This fuels an on-going debate around whether diasporas from (post-)conflict regions should mainly be viewed as instigators of conflict, or as peace-builders.[4] In another strand of scholarly literature there is increasing focus on 'diaspora politics', an approach that emphasizes the internal diversity, the political processes and the struggles within diaspora groups. Rarely do such approaches analyse the two-way interaction between the diaspora communities and the homeland government, however. The aim of this article is to analyse how the Rwandan government attempts to influence and interact with locally situated diaspora communities in particular settings, and how this in turn influences how those diaspora communities view one another, and the government.

This article will analyse the RPF's discourse and practices towards the diaspora as an integral part of the 'hegemonic project' the RPF has developed in Rwanda, restructuring the country socially and politically after the devastating genocide of Tutsi and killing of moderate Hutu that took place in 1994. It is characteristic of hegemonic projects that contesting projects continue to exist, since these can never be completely removed.[5] These contestatory, or competing political projects can be approached as the production of alternative spaces, including those beyond territorial boundaries. As the world has become increasingly "deterritorialised, diasporic, and transnational", such

---

[3] Human Rights Watch, "Repression across Borders, Attacks and Threats Against Rwandan Opponents and Critics Abroad", 28 January 2014.

[4] TURNER, M., "Three Discourses on Diasporas and Peacebuilding", *in* MICHAEL, P., COOPER, N., TURNER, M. (eds.), *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, London, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 173-191.

[5] SAYYID, B., ZAC, L., "Political analysis in a world without foundations", *in* SCARBOROUGH, E., TANANBAUM, E. (eds.), *Research strategies in the social sciences, a guide to new approaches*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 262.

spaces take on growing significance.[6] However, transnational movements' struggles to produce such political spaces are in themselves a challenge because of "the steady increase in the efforts of the modern nation-state to define all the neighbourhoods under the sign of its forms of alliance and affiliation".[7] Ferguson and Gupta identified two principles of state spatialisation that are aimed at encompassing the notion of political spaces: 'verticality' and 'encompassment'. Verticality is "the central and pervasive idea of the state as an institution somehow 'above' civil society, community and family," a top-down notion of the state. Encompassment is when "the state is located within an ever widening series of circles that begins with family and local community and ends with the system of nation states."[8] These concepts are used in this article to shed light on the aim of the Rwandan government to encompass the political spaces produced among and by the diaspora. This is a dynamic process, since as the government seeks to find new ways to retain control over the views expressed by the diasporic population, so there are new possibilities opened up for new modes of resistance.[9] How the RPF deals with resistance in Rwanda has been covered within the academic literature,[10] but less for the RPF's tactics towards the diaspora.[11]

In this article I argue that parallels can be found between the presence of the Rwandan state within Rwanda, by extending its reach through surveillance, which can evoke feelings of distrust and fear as researched by Andrea Purdeková, and how they attempt to control alternative political spaces produced by the political opposition based in the diaspora. The article is based on a particular case study of the so-called 'anti-Kagame' movement that emerged among the political opposition within and around the city of Brussels. It remains difficult to determine with any certainty whether 'the long arm' of Kagame in the Rwandan diaspora should be regarded as a perceived threat or more as a real one. Whether real or imagined, however, this presence does have real social and political consequences, reinforcing a lack of social cohesion among much of the Rwandan diaspora living in Brussels. It should be noted that it is not the intention of this article to attribute authenticity to the discourse and narratives of the RPF-led government or to the counter-discourses expressed by the anti-Kagame movements. Instead, within this article, I draw on Eltringham, who states that there is a need to analyse and explore all

---

[6] APPANDURAI, A., "The production of locality", *in* FARDON, R. (ed.), *Counterworks: Managing the diversity of knowledge*, London, Routledge, 1995, p. 213.
[7] *Ibid.*, p. 213.
[8] FERGUSON, J., GUPTA, A., "Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality", *American Ethnologist*, Vol. 29, No. 4, 2002, p. 982.
[9] SAYYID, B., ZAC, L., *op. cit.*
[10] REYNTJENS, F., "Constructing the truth, dealing with dissent, domesticating the world: governance in Post-genocide Rwanda", *African Affairs*, Vol. 110, No. 438, 2010, pp. 1-34.
[11] See for an exception, TURNER, S., *op. cit.*

the competing narratives in a 'transparent' manner so that contesting voices can inform one another.[12]

The article mainly draws on the dynamics encountered during field research among the Rwandan diaspora in Brussels, in a four-month period in 2011 conducted for my MA thesis.[13] Brussels houses a high concentration of Rwandans, and because of Belgium's colonial role, the capital city had a multi-generational history of Rwandan settlement prior to 1994. This made for a more diverse and also perhaps more polarised setting than many other cities where Rwandans live in the diaspora. Brussels – perhaps also for this reason – acts as a central location or meeting point, where all political movements have a base or at least a representative, including those supportive of the present government, and those in opposition to it.

## 2. THE RPF'S HEGEMONIC PROJECT AND THE DISCOURSE OF NATIONAL UNITY

In this section, I provide a brief overview of the RPF's discourse and historical narratives based on a short review of the current literature as the topic is already well covered elsewhere.[14] Secondly, I outline the RPFs diaspora policy and how it ties in with its wider political and hegemonic project.

### 2.1. The RPFs historical narrative

The historical narrative constructed by the RPF government states that the ethnic division between Hutu and Tutsi was initiated by the colonial powers. According to the RPF narrative, in pre-colonial Rwanda, Hutu held powerful positions alongside the Tutsi and mobility between the different social classes or layers of society was possible. Moreover, both shared the same language, culture, and this promoted harmony in pre-colonial Rwanda. The RPF regards Rwanda's pre-colonial past as something of a golden era – a state of social

---

[12] ELTRINGHAM, N., *Accounting for horror, Post Genocide Debates in Rwanda*, London, Pluto Press, 2004, p. 148.

[13] In 2011, there were officially 7,818 Rwandans living in Belgium, of whom 3,310 in Brussels: see DE VOS, J., "Het Migratieparcours en het Cultureel Kapitaal van Rwandese Jongeren op School in Brussel", IMMRC paper 4, Universiteit Leuven, 2011, p. 2. However, these are the Rwandans living in Belgium; the figure does not include Belgian-Rwandans, which would lead to a much higher number, but there are no official statistics of this population group. In addition, the largest share of the political opposition parties is based in Brussels, see RAFTI, M., "The Rwandan political opposition in exile: a valid interlocutor vis-á-vis Kigali?", Discussion paper, University of Antwerp, 2004.

[14] See e.g. POTTIER, J., *Re-imagining Rwanda, conflict, survival and disinformation in the late twentieth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; NEWBURY, C., "Ethnicity and the politics of history in Rwanda", *Africa Today*, Vol. 45, No. 1, 1998, pp. 7-24; VANSINA, J., *Antecedents to modern Rwanda: the Nyiginya Kingdom*, Madison, University of Wisconsin Press, 2004; ELTRINGHAM, N., *op. cit.,* p. 148.

harmony and balance that was later disturbed first by German, and then by Belgian colonisers.[15] The current Rwandan government in its post-genocide reconstruction project, operationalizes this version of pre-colonial history in a normative way, with the aim of bringing back the sense of harmony ascribed to the pre-colonial era. The dominant discourse is that in a racial sense, there are no longer Hutu or Tutsi or Twa in Rwanda, there are only Rwandans.

1959 has an important place in the history of Rwanda and is subject to contesting claims of authenticity. According to the narrative put forward by the RPF, the Belgians visibly encouraged the Hutu majority to seize power from the Tutsi minority, and this betrayal of their former allies by the Belgians marked the beginning of a long period of organised anti-Tutsi violence in a way that prefigured the genocide of 1994. According to this historical narrative, the Tutsi were first *victims* of the colonisers – the Belgians had manipulated and 'used the Tutsi' to establish colonial rule over Rwandans—and later on Tutsi were again *victims* of an indoctrinated Hutu majority, to whom they were handed over by the Belgians on the eve of independence.[16] Killings of Tutsi in 1959, 1963, 1967 and 1973, and the eventual genocide in 1994 were a way for the Hutu to avenge the colonial past, when Tutsi domination, according to this narrative, was intensified by the Belgian policy of indirect rule. Therefore, the position that arises from this dominant historical narrative is that Rwandans should abandon the ethnic pride that was inculcated through colonial schools and churches, and replace it with a sense of a shared national identity, and patriotism. Only then, goes this account, will Rwandans be able to live in peaceful coexistence with one another once more.[17] Hence the RPF's appeal to history is a central component of Rwandan political discourse at present, as the transitional period after the 1994 genocide led to the erasing of multiple alternative narratives on Rwandan history in the public domain.[18]

Indeed, the 'origins' of the 1994 Genocide against the Tutsis and killing of the opposing Hutus is a very contested and sensitive subject and it is not the aim of this article to explore these multiple narratives, as Eltringham already has done this extensively.[19] However, it is important to note that currently the notion of collective Hutu guilt is widespread, globalised, and difficult to revise.[20] For example, President Paul Kagame, at a Youth Connect meeting in

---

[15] POTTIER, J., *op. cit.*, p. 9.

[16] Republic of Rwanda, "The unity of the Rwandans: - Before the colonial period and under the colonial rule, - Under the first republic", Kigali, Office of the President of the Republic, 1999; ELTRINGHAM, N., *op. cit.*

[17] LONGMAN, T., RUTAGENGWA, T., "Memory, Identity, and Community in Rwanda", *in* STOVER, E., WEINSTEIN, H. M. (eds.), *My Neighbour, My Enemy: Justice and Community in the aftermath of Mass Atrocity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 162-182.

[18] ELTRINGHAM, N., *op. cit.*, p. 148; POTTIER, J., *op. cit.,* p. 9.

[19] ELTRINGHAM, N., *op. cit.*

[20] *Ibid.*

Kigali, announced to all the youngsters present at the meeting that it would be good if Hutu apologise – in public – for the genocide that was carried out in their name, even if they were still unborn or babies in 1994.[21] This call stirred a debate in Rwanda and on web forums, where others argued that the burden of criminal responsibility could not be transferred to an entire ethnicity.

The RPF actively uses information management not only for its own localized citizenry, but also on the international stage among non-governmental institutions and donor governments.[22] The RPF openly acknowledge this aim in its creation of a "Diaspora Policy" in 2009 and in regular interviews with government officials.[23] According to the RPF, the "international community" [indicating the United Nations and governments outside of Rwanda] does not understand Rwanda and, due to its inaction during the genocide, has no place forming opinions on the nature and quality of contemporary governance in the country. The category of "outsiders" is wide and includes critical academics, journalists and members of Rwanda's diaspora, who "do not know the new Rwanda."[24] Through this argument, the RPF aims to gain validity in its autonomous approach to policy designing processes and in choices made on constitutional matters, which did indeed lead to a remarkable reconstruction of the country and continuous economic growth. The hegemonic project of the RPF therefore goes beyond its territorial boundaries and its conceptualization of the Rwandan diaspora as Rwanda's sixth province is a clear indication of this.

### 2.2. The Rwandan diaspora as the sixth province of Rwanda

An official aim of the Rwandan government has been, since the genocide, "to reconstruct Rwanda and thereby also the diaspora".[25] Despite its firm control over the territory and population inside Rwanda, the RPF continues to see the existence of refugees as an existential threat to its hegemonic project. This is because they articulate a discourse and historical narrative that is different to the one the national order is now based upon. The RPF therefore tries to include everybody within the project of the nation-state.[26] Before people return from the diaspora, or from prison, an *Ingando* solidarity camp is awaiting them so as to inform them about the new Rwanda and the dominant public discourse. In addition, the RPF deploys tactics to incorporate the Rwandan communities in Brussels within its national project beyond the borders of

[21] Speech by KAGAME, P., Youth Connect meeting, Kigali, 30 June 2013.
[22] POTTIER, J., *op. cit.*; REYNTJENS, F., *op. cit.*
[23] Republic of Rwanda, "The Rwandan Diaspora Policy", Kigali, Ministry of Foreign Affairs, 2009.
[24] Interview, employee of the Rwandan embassy, Brussels, May 2011.
[25] Interview, employee of the Rwandan embassy, Brussels, May 2011.
[26] TURNER, S., *op. cit.*

Rwanda. First, this is embodied within an official and quite extensive 'Rwanda Diaspora Policy'. Secondly, there are more informal tactics to 'control' the political opposition active in the diaspora, which will be discussed at the end of this article.

The Diaspora Policy divides the diaspora into three categories. A discursive analysis of this categorisation is interesting, as it also explains the RPF's more informal practices in reaction to the alternative localities that are being produced within the diaspora. This is especially true of the first group: "Rwandan citizens who fled Rwanda due to political and security reasons" are described as those "who fled between 1959-1994 in different events where Tutsi were persecuted, killed, and forced into exile". It continues by identifying two sub-groups. The first is 'negative':

> "It was identified that part of this population are grouped into armed and political subversive groups, social, cultural and the so-called human rights associations while others operate as individuals to spread genocide ideology and sensitize other Rwandan Diaspora to go against Government's policies and programmes targeting national development."[27]

Secondly, there is a 'positive' group: "However, there has been a positive group of Rwandan Diaspora of this category, especially composed of descendants of 1959 refugees". By explicitly stating the "1959 refugees" they refer to the Tutsis that escaped the country, a group that can be described as the 'victim diaspora'.[28] The other two identified groups are described in a less polarising way: "Rwandan citizens who left Rwanda for career development and other economic reasons", and the "Descendants of long-term refugees and Rwandans born to foreigners."[29] While the official language does not exclude any group from being part of the 'new' Rwanda, implicitly the RPF does prefer those that do not go against the government's policies.[30] Davies has also analysed a disproportionate involvement of the returned Tutsi diaspora (also referred to as the old caseload refugees) in post-conflict Rwanda: "certain communities have been integral to building the liberal peace, while others, most notably the Hutu diaspora, have been excluded."[31]

The Rwandan Diaspora Policy recognises the low social cohesion among the diaspora, but it automatically links low social cohesion to the increased spreading of genocide ideology.[32] Therefore, they want to counter the spreading of genocide ideology by improving the social cohesion in the dia-

---

[27] Republic of Rwanda, "The Rwandan Diaspora Policy", *op. cit.*
[28] COHEN, R., *Global Diasporas: an introduction*, London, Routledge, 1997.
[29] *Ibid.*
[30] TURNER, S., *op. cit.*
[31] DAVIES, R., *op. cit.,* p. 207.
[32] Republic of Rwanda, "The Rwandan Diaspora Policy", *op. cit.*

spora through the implementation of various strategies. These include:

> "1.To mobilize Rwandan Diaspora communities for the sustained image building of their nation; 2. To organize thematic events in Rwanda and abroad aimed at Rwandan Diaspora cohesion, as well as the socio-economic development of Rwanda; 3. To collaborate with local, concerned institutions to organize camps/Itorero in Rwanda for Rwandan Diaspora, mostly for the youth from the diaspora."[33]

Moreover, the document also indicates that the diaspora has a "lack of proper information". To improve their "understanding", the government has formulated the following strategies to equip the Rwandan diaspora with "the right information":

> "1. To disseminate accurate and credible information to the Rwandan Diaspora and encourage them to exploit it usefully and proactively; 2. Use the Media to inform our Diaspora and the world about Rwanda's true image, her policies, programs and achievements as well as her true history; 3. Organize virtual learning environments and discussion forums; use the Internet and other electronic media to avail information to the Rwandan Diaspora."[34]

A substantial part of the Rwandan Diaspora Policy is therefore focussed on the dissemination of the 'right information', presenting the true story about the history of Rwanda and the current situation. The aim of this Policy is to sensitise its audience, the diaspora and 'the world' to the hegemonic project of the RPF, 'for sustained image building'. When implementing these objectives, the RPF applies different tactics. Simon Turner identified, on the one hand, the public open engagement of the Rwandan government as the "politics of performance" staging the diaspora as a positive force for the country contributing to state-building, underlining its messages of unity, reconciliation, and a new Rwanda for everybody. On the other hand, it applies the "hard politics of security, surveillance and punishment," [35] directed against the 'negative elements'. Before elaborating on how the latter practices, in turn, affect the diaspora communities in Brussels, it is important to first investigate how the anti-Kagame movement in Brussels tries to contest the hegemonic project and to deconstruct the dichotomy between positive and negative forces presented by Rwanda. This will be done through ethnographic material gathered in Brussels.

---

[33] *Ibid.*
[34] *Ibid.*
[35] TURNER, S., *op. cit.*, p. 279.

## 3. THE HEGEMONIC PROJECT CONTESTED BY THE ANTI-KAGAME MOVEMENT IN THE DIASPORA

Many politically active Rwandans in the diaspora have a different perspective on Rwandan history and on the current situation in the country. A counter-discourse has emerged, opposing the current, dominant discourse articulated by the RPF. However, the anti-Kagame movement within the Rwandan diaspora has not been very successful in effectively reaching its objectives; moments of mass mobilisation are rare, and powerful interlocutors within the international community do not support these movements.[36] This is partly due to the fact that the anti-Kagame movement does not often present a unified front, and thus one should be careful not to portray it as a solid group that collectively articulates a counter-discourse. Moreover, it is important to note that there are also still *génocidaires*, genocide deniers and minimizers living in the diaspora and the RPF is justifiably concerned that they are not being prosecuted. Bearing this in mind, I present my findings on the construction of a heterogeneous set of identities and groups within the Rwandan diaspora in Brussels in order to contextualize the contentious interactions between the Rwandan government and the diaspora communities.

### 3.1. Different flows of Rwandans arriving in Belgium

The first (modest) influx of Rwandans arriving in Belgium was in the 1960s. It predominantly consisted of Tutsi who had links to the Rwandan royal family. The 1959 'revolution' caused the first group of Rwandans to leave their home country because of politics and violence. Only a small number ended up in Europe, and most of them lived in refugee camps in neighbouring countries. In the literature on Rwanda, they are also referred to as the '59-ers' or the 'old caseload refugees'.[37] From this 'flow' of refugees, and from the second and third generations on Rwandan-origin people born in exile, the Rwandan Patriotic Front/Army (RPF/A) was formed in Uganda, also recruiting members from other parts of the Rwandan diaspora.

During the 1960s, Rwandans also came to Belgium mainly to study, most of them from important families. This moment marked the start of a division within the Rwandan diaspora in Belgium, as the two groups did not intermingle. In 1973 this division increased when the first larger group of Southern and military elites associated with Kayibanda fled Rwanda after the coup d'état carried out by General Habyarimana.[38] In the 1980s, when the Rwandan economy was in decline, people also started to leave Rwanda because of economic hardship and rising political problems. Only the wealthy segment of soci-

[36] RAFTI, M., *op. cit.*
[37] REYNTJENS, F., *op. cit.*; DAVIES, R., *op. cit.*
[38] Interview with Peter Verlinden, VRT journalist, Brussels, May 2011.

ety could escape to Belgium. From 1990 onwards, with the outbreak of civil war, there was a small group of the mainly Hutu elite that fled Rwanda. Ever since this period of exodus in the 1990s, a great divide has existed between 'the Habyarimanas' and the 'RPAs' living in Brussels.[39]

The largest flow of Rwandan refugees, however, emerged in the aftermath of 1994. As statistics show, in 1995, the number of Rwandans settling in Belgium was twice the average of the influx of every past year recorded.[40] Initially, people of the old regime fled straight away, amongst them there are some people accused of being *génocidaires*. However, the Belgian authorities did not successfully hinder their arrival and many avoided prosecution. This group is also referred to as 'those who cannot return', or 'the Habyarimana camp' or the 'anti-RPF', or 'Hutu diaspora'. This 'group' is the largest in number and has active and vocal leaders.[41] At the same time, a part of the old caseload refugees, the former Tutsi elite, returned to Rwanda.

After 1994, Rwandans continued to come to Belgium, but these inflows became more blurred and chaotic. Many fled Rwanda for political and economic reasons, others to escape their memories and experiences during the genocide. In the run-up to the 2003 elections, there was again a significant increase of the Tutsi elite who went into exile.[42] These people were, overall, deceived by the RPF's reconstruction of Rwanda along the lines of reconciliation and justice. Divisions between 'the Tutsi' were growing. For example, some genocide survivors found it difficult to swallow the RPF government's use of the genocide to enhance their own power; other survivors, critical of those in power, fled into exile when they felt they too could be targeted for arrest or character assassination.[43]

### 3.2. Different flows, different groups?

The diversity and complexity of the Rwandan diaspora community in Brussels is often overlooked. Caught in a weird colonial time-warp, studies on Rwandans in Brussels tend to identify two conflict-related communities, 'the Hutu' and 'the Tutsi', both having their own 'ethnic' leaders.[44] They take

[39] Hence, between people that supported the former president, Habyarimana, and those who supported the rebel army at that time, the RPA during the civil war. Based on interviews, Brussels, March–June 2011.

[40] In 1993, 240 Rwandans migrated to Belgium; in 1994, 585; in 1995, 341; and in 1996, 166. See Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, "Migratie jaarverslag 2007", Brussels, 2008.

[41] RAFTI, M., *op. cit.*

[42] Within the immigration statistics, there is also a rising number of Rwandans migrating to Belgium in 2003, which is significantly higher than the year before and after. See Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *op. cit.*; REYNTJENS, F., *op. cit.*

[43] Interviews with political opposition members, Brussels, March–June 2011.

[44] PERRIN, N., MARTINIELLO, M., "Beyond the core conflict: New Minorities, New

the ethnic antagonism aspect of the 1994 genocide as the main focus with which to analyse activity and group boundaries within the Rwandan diaspora. Ethnic antagonism does indeed continue to exist to a certain extent among the diaspora in Brussels, but taking this as the starting point of analysis overlooks the more complex identities of Rwandans and the many divisions within the 'ethnic' groups such as regional, ideological and social-economic diversity.

There is a low level of social cohesion within the Rwandan diaspora community that is partly a result of the persistence of ethnic boundaries. However, the current dominant public boundary within 'the diaspora' is political. They divide themselves often into 'pro-Kagame', 'anti-Kagame' and 'those that do not care' sets of groups. While observers are often tempted to associate the 'anti-Kagame' group with a 'Hutu stance', a growing number of Tutsi dissidents from outside the ranks of the RPF/A and genocide survivors in the diaspora are joining this camp. These transnational collaborations that emerge are tainted by numerous internal struggles that are mainly caused by a deep mistrust among individuals. Among politically active Rwandans in the diaspora, one is not certain anymore about the agenda or the 'hidden agenda' of people they encounter on a daily basis in Brussels. Distrust and suspicion crosscuts all the boundaries in the Rwandan diaspora in Brussels.[45]

To shed light on the complexity of the Rwandan diaspora community in Brussels, the case of the arrival of a new opposition political party, the Rwandan National Congress (RNC), is used. I analysed how diverse members of the Rwandan diaspora position themselves in relation to the RNC. This positioning, analysed through discursive practices, reveals information about the processes of group formation, identity construction, and attitudes toward the political system in Rwanda within the diaspora in Brussels. The RNC is different from the 'usual suspects' of active political opponents in the Rwandan diaspora community. Before the founders of the party fled Rwanda, they were at the core of the RPF as they held high positions in the political system. Dr Theogene Rudasingwa, former secretary general of the RPF and chief of staff to the President; Gerald Gahima, former prosecutor general of the Republic of Rwanda and vice president of the Supreme Court; General Kayumba Nyamwasa, former Rwandan Army Chief of Staff and Ambassador to India, and Col. Patrick Karegeya, the former chief of External Security Office.[46]

The anti-Kagame movement in the diaspora was shocked when the largest political opposition party, the *Forces Démocratiques Unifiées* (FDU)-Inkingi, officially announced that they were about to collaborate with the RNC. This

---

Confrontations and New Policies", Work package 5 report, INFOCON project, 2010; MIALL, H., ORNERT, A., SIMSEK, D., "Transnational Communities and Conflict Policies", Work package 3 report, INFOCON project, 2010, pp. 45.

[45] *Ibid.*

[46] NYAMWASA, K., KAREGEYA, P., RUDASINGWA, T., GAHIMA, G., "Rwanda Briefing", 2010.

resulted in a split within the FDU-Inkingi, which is not unusual within the anti-Kagame community in the Rwandan diaspora.[47] Strife and dispute are common within the often homogenously portrayed "Hutu diaspora". There is, for example, a historical struggle between the Hutu from the south of Rwanda and the Hutu from the north. Moreover, there is a division between those supporting and those opposing former president Habyarimana. In addition, there are many interpersonal disputes within the Rwandan political opposition parties in the diaspora, as these parties also contain political opportunists.[48] Several respondents stated that the divisions and numerous small political opposition parties in Brussels are "tiring" and will not "help to achieve political change in Rwanda".[49] As one respondent told me, "you put two Rwandans in one room and you will get two different political parties".[50]

The opinions about the collaboration between the RNC and FDU-Inkingi are divided; many regard it as political opportunism from both sides. The suspicion of the RNC does not just come from Hutu in the anti-Kagame movement. Dissenters formerly from the RPF, who worked together with the former generals, claim that these individuals are from the army and they possibly only want to get rid of Paul Kagame but do not want to change the political system. This reveals a pertinent issue among the Rwandan diaspora: uncertainty about others' real intentions, and the low social cohesion that crosses the diverse ethnic and political boundaries. One respondent captured this by saying, "I advise you, never trust a Rwandan, do not even trust me!"[51]

Because of the absence of ethnic antagonism in the discourses of the political elite in the diaspora, and the inter-ethnic collaboration, people see ethnic boundaries blurring within the political domain, and discursively the division between an anti- and pro-Kagame movement in the Rwandan diaspora is becoming more apparent. However, there is a paradox because, within the private sphere, ethnicity continues to play a big role in the daily life of Rwandans: "Yes, I now work with them together as we have the same aim for Rwanda, but I will not invite them to my house, not yet."[52] In addition, there is also a cross-border boundary between 'those who experienced the genocide' and 'those who were not there'. Rwandans who experienced and survived the genocide often feel that Rwandans in the diaspora, and in Rwanda itself but were not there during the genocide, politicise the genocide for political aims and are insensitive towards those who actually lived through it.[53] Moreover,

[47] Interview, high-level member of the FDU-Inkingi, Brussels, May 2011.
[48] RAFTI, M., *op. cit.*
[49] Based on multiple interviews with former politicians and politically active Rwandans in Brussels, March–June 2011.
[50] Interview, member political opposition, Brussels, May 2011.
[51] Interview, political opposition leader, Brussels, June 2011.
[52] Interview, political opposition member, Brussels, March 2011.
[53] Interview, Human rights activist and genocide survivor, Brussels, May 2011.

many of the respondents have formed their current political view and identity based on the experiences they encountered – having lived through hardships and violent attacks within refugee camps in the Congo or elsewhere. Due to their experience in the camps, they felt anger against Paul Kagame as opposed to 'the Tutsi'. Hence, new forms of identity and group formation were triggered due to displacement and deterritorialisation, which "shape the social construction of 'nationness' and history, identity and enmity".[54] The diversity in the construction of identity and group formation I encountered during my interviews reveal that when an ethnic lens is applied when looking at Rwandans living in Brussels, it conceals the complexity of diverse and cross-cutting boundaries, the blurring of antagonism between ethnic identities, and the rise of new identities and their fluidity. Ethnic boundaries between Hutu and Tutsi still exist in Brussels, however, combined with new rising political divisions, which create more diffuse identities.

Moreover, the construction of the 'new' anti-Kagame movement is also shaped by three contentious claims. First, it challenges the dominant reading of political violence, and of the genocide of 1994 in particular, with the aim of revising the notion of collective Hutu guilt. The second is the status of the Rwandan refugees and issues of transitional justice. Some of the respondents experienced hardship and extensive levels of violence living in refugee camps in the eastern part of the DRC. Therefore, they ask for the recognition of crimes against humanity committed by the RPA in the eastern part of the DRC between 1994 and 2003.[55] These experiences shaped their personal memory and vision of Rwandan history; from their perspective, the RPA were the aggressors. Therefore, they do not feel that they are able to return to Rwanda; the Rwanda of the RPF is not 'their Rwanda'. They symbolise this through the use of images of the pre-1994 regime, such as the flag and national anthem. Every year, at the beginning of April, there is open contestation and demonstrations organised by the anti-Kagame movement in Brussels, leading to confrontations with the official commemoration organized by the Rwandan embassy, and RPF sympathisers. Furthermore, they contest the approaching end of refugee status for Rwandans, as they argue that for them it is not safe to go back to Rwanda, *"Les réfugiés Rwandais ne sont pas dangereux*, *mais ils sont en danger."*[56] Third, the movement contests the limited 'political space'

[54] MALKKI, L., *Purity and Exile: Violence, Memory and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, p. 1.

[55] The movement sees a report of the United Nations (UN) which outline these crimes as an opportunity to hold Kagame responsible; United Nations High Commissioner for Human Rights, "Report of the Mapping Exercise Documenting the Most Serious Violations of Human Rights and International Humanitarian Law Committed within the Territory of the Democratic Republic of the Congo between March 1993 and June 2003", 2010.

[56] Text displayed during demonstrations in front of the Rwandan embassy in Brussels, March–June 2011.

in Rwanda, which in their eyes is diminishing.[57] They organise collective demonstrations to ask for the release of political prisoners in Rwanda, among others Victoire Ingabire, Deo Mushayidi and Bernard Ntaganda. Since the imprisonment of Victoire Ingabire, a group of people have organised weekly sit-ins in front of the Rwandan embassy in Brussels.

## 4. KAGAME'S 'LONG ARM' IN THE DIASPORA AND THE THREAT OF BEING 'PRESENT'

In the first part of the article, I outlined how the official diaspora policy of the Rwandan government is linked to the hegemonic project of the RPF. Its aim is to increase social cohesion among Rwandans and to disseminate the 'true' image of the country. In this part I turn my focus from 'policy' towards 'practices'. First, a detailed account will be provided of a formal initiative of the Rwandan government in Brussels, after which I will describe more informal practices.

### 4.1. (Re-)education programmes extended to the diaspora

The first *Itorero* that was held in Belgium, and Europe, was in 2010. Organised by the Rwandan embassy in Brussels and RPF affiliated civil society organisations such as Waking Abilities for the Future (WAF), the main objective of the *Itorero* programme is to bring young people in the diaspora together. The concept comes from a pre-colonial institution: *Itorero* was a school for boys, where they were taught about Rwandan culture and values. The concept of *Itorero* is widely implemented throughout Rwanda. The Rwandan government also decided to introduce *Itorero* in the diaspora in order to combat two problems: internal divisions and low social cohesion, and that people are being misinformed about Rwanda.[58]

A representative of the Rwandan embassy stressed that Rwandans have to start to think differently and should stop thinking negatively. This is also an aim of the *Itorero* project. Ninety youngsters from all over Europe joined the programme for a week near Brussels. The aim of the *Itorero* project was to motivate the youngsters to become the best in their profession. They were told not only to be the best for themselves, but also for their country. As they are the ambassadors of Rwanda, they were taught to feel responsible for the country. During the programme, issues raised included government policies and Rwandan history and culture. The programme reflects the objective of the

[57] MARIJNEN, E., VAN DER LIJN, J., "Rwanda 2025: Scenario for the Future Political Stability of Rwanda", *in* CAMPIONI, M., NOACK, P. (eds.), *Rwanda Fast Forward: Social, Economic, Military and Reconciliation Prospects*, London, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 13-29.

[58] PIERRE, J. N, KAMUHINDA, S. I., "Press Kit, ITORERO Belgium", Brussels, Isonga Promotion, 2010.

Rwandan government to teach the Rwandan people a certain switch in mentality. 'Working hard' is the main goal in the new Rwanda, and there is no longer any room for political privileges.[59]

Evaluating *Itorero*, a representative of the Rwandan embassy stated that the second group of refugees was not well represented (he described this group earlier as those who fled after 1994 and which also contain *génocidaires*). Even though he stated earlier that the goal of the *Itorero* was to bring the diaspora together and promote unity and reconciliation, how can this goal be achieved if one group is underrepresented?

"We do not judge people that do not come; everybody is welcome. But in the end we only want to have 'Rwandans'. It's only for people who want to feel Rwandan and nothing more. Not for people who want to feel Hutu."[60]

During my research I met a group of youngsters that wanted to apply for the *Itorero* programme organised in Brussels. They were not admitted: in their view their "applications were ignored". According to the respondents, this kind of event "only reinforces the existing separation of Tutsi and Hutu, as we are not welcome."[61] The *Itorero* camps are used to bring young people together, but the Hutu youngsters I talked to did not perceive them as such. "I tell you, they say that everybody is welcome. It is not at all for reconciliation: it is for propaganda."[62]

### 4.2. Between perceived and real threat

For the real 'negative elements' in the diaspora, who cannot be 'sensitised' anymore about the 'new Rwanda',[63] the Rwandan government uses labels such as 'terrorist', '*génocidaire*', or 'negationist' to discredit them in the eyes of host governments and institutions such as the UN and the European Union (EU). Such accusations mainly focus on people who oppose the RPF's discourse and criticize the political system that they oversee in Rwanda. Such allegations of complicity in the genocide are made, for example, against Paul Rusesabagina (known from the movie 'Hotel Rwanda'), against opposition leaders Victoire Ingabire, Deo Mushayidi and Bernard Ntaganda, as well as against 'external' critical academics and observers of Rwandan politics. According to many political opponents in Brussels, it is a way of diverting attention away from the UN mapping report and the crimes of the RPF themselves, and of discrediting vocal members of the anti-Kagame movement as credible interlocutors vis-à-vis media outlets and host governments.[64] However, some

[59] Interview, representative of the Rwandan embassy, Brussels, May 2011.
[60] *Ibid.*
[61] Interview, young activist and journalist, Brussels, May 2011.
[62] Interview, young activist in a CSO and student, Brussels, June 2011.
[63] TURNER, S., *op. cit.*
[64] Diverse interviews conducted with politically active Rwandans, Brussels, March–June 2011.

political opponents also discredit themselves when they are found to be – or be associated with – *génocidaires*.

The emergence of the RNC makes the Kagame regime more 'nervous', as the RNC forms a more immediate threat to Kagame's power than the 'conventional' opposition, which the regime can easily discredit through character assassination. It is felt among the anti-Kagame movement in the diaspora that politically active Tutsi are increasingly being threatened and labeled as 'negationists'. This is, in a few instances, a remarkable claim given that some of them survived the genocide and lost family members.[65] During my interviews, I encountered multiple stories of Rwandans that sketched the (perceived) presence of the Rwandan government in their daily lives. For example, there are civil society organizations that unite Hutu and Tutsi and let them commemorate together. These meetings can be threatened by the Rwandan embassy, as, according to an anonymous informant, "they really do not like it and they especially pressure the Tutsi who are coming there". Another respondent said he felt threatened by comments such as, "if you fight against us, and the Hutu will take power again, you are maybe going to be killed" [sic].[66] In some instances people are even 'used' to putting pressure on a family member attending political meetings. These practices of enforcing social control, directly or indirectly by RPF sympathizers, contribute to the feeling of many of my respondents, that the Rwandan state is present in their daily lives. According to one respondent, "Everybody can be a spy within the Rwandan diaspora; I even had a discussion with a friend who says that the RPF now uses third persons [non-Rwandan people] to spy. This increases fear and paranoia, some really have the feeling they cannot trust anyone."[67]

Moreover, I encountered various 'violent imaginaries': narratives, performances and inscriptions that emphasise the historicity of present-day confrontations.[68] Those that dominated many of the in-depth interviews were numerous stories related to the use of poison by the RPF, the use of the old Rwandan flag and national anthem, myths around a mutilated body that was found in a Brussels canal and other murders.[69] The presence of Rwandan spies at the embassy, universities, and social gatherings was also often stressed in the interviews. Kristof Clerix's research indicated that the Rwandan government is actively using spies in Brussels as the city is home to many political opponents. Moreover, as the EU is a main donor to the Rwandan government,

---

[65] Interview, human rights activist and genocide survivor, Brussels, June 2011.
[66] Interview, politically active member of the diaspora, Brussels, April 2011.
[67] Interview, Utrecht, June 2011.
[68] SCHMIDT, B. E., SCHRÖDER, J., *Anthropology of violence and conflict*, London, Routledge, 2001.
[69] Diverse interviews with politically active members of the diaspora, and verified with news articles; on the mutilated body in the canals of Brussels, see CLERIX, K., *Vrij spel, buitenlandse geheime diensten in Brussel*, Antwerp, Manteau, 2006.

the opponents are closely watched in order not to harm the interests of the government.[70] A practice I was confronted with myself during field research is the Rwandan embassy taking pictures of every demonstrator in front of the embassy.[71] In the evening, after a demonstration I received a phone call from the embassy at home, saying, "I highly recommend you not to talk to those people anymore, some of them have blood on their hands, you know. On whose side are you actually?" This quote indicates precisely what makes research among the political opposition in the Rwandan diaspora a very slippery terrain and difficult subject, the uncertainty about the 'true' history of the person in front of you. However, this is exactly what many Rwandans who live in Brussels experience in their daily lives.

The question of whether there is proof of secret service involvement in Brussels remains ambiguous and difficult to assess. Nevertheless, a hypothesis can be formulated on the basis of the widespread metaphors of 'RPF presence' among the Rwandan diaspora(s) that do reinforce the 'imaginary' of state verticality and encompassment by the Rwandan government, and as such wants to control and incorporate all localities produced in the diaspora. Furthermore, these imaginaries have social and political consequences, as they reinforce the internal mistrust and the fear of challenging or contesting the hegemonic project of the RPF. For example, this became apparent after the recent accusations around the involvement of the Rwandan government in the murder of Patrick Karegeya in South Africa and the 'approving' messages from Paul Kagame, saying, that he wished he had ordered the killing himself.[72] Such messages have powerful effects upon Rwandans living in the diaspora.

Moreover, in terms of mobilisation among the Rwandan diaspora to influence the political system in Rwanda it lacks effective collaboration and Rwandans would 'seem unwilling to fight for political change'. Nevertheless, when incorporating the influence of the RPF on the community, one discovers a much more complex reality where the RPF actively 'discourages' people from becoming vocal opponents of the present government by using violent imaginaries and discrediting of vocal opponents. Moreover, the opposition at times also discredits itself, when some of the people are found to be associated with real 'negative elements'; *génocidaires*, negationists or the political support network behind the FDLR in eastern Congo.

It could be argued that the imaginary of the spatialisation of the Rwandan state 'over' and 'among' members of the Rwandan diaspora communities in Brussels, and the difficulty to keep the 'real negative people' out of the

---

[70] *Ibid.*

[71] Observations at various demonstrations in front of the Rwandan embassy, Brussels, March–June 2011.

[72] LAING, A., "Rwanda's president Paul Kagame 'wishes' he had ordered death of exiled spy chief", *The Telegraph*, 24 January 2014.

political opposition parties, hampers the shifting and flexibility of identity formation. Because of low social cohesion and widespread mistrust, new collaborations across ethnic boundaries are difficult to establish due to a state of fear of the 'Other'. Additionally, the 'Other' can be anybody due to the many cross cutting boundaries that exist within the Rwandan diaspora community in Brussels. However, despite the resulting internal mistrust, the difficulties of mobilisation, and the (perceived) presence of the Rwandan government, which tries to encompass the alternative political spaces produced in Brussels, initiatives are still organized, dialogues held, and collaboration made. This opens up new forms of political space and gives some renewed opportunities to discuss the past and future of Rwanda more openly and from a range of different perspectives. These exchanges possibly could further contribute to the blurring of ethnic boundaries in future, as well as reinforcing the sense of shared Rwandan identification that the present government claims they want to encourage.

## 5. CONCLUDING REMARKS

This article outlined how the Rwandan government tries to encompass the alternative political spaces produced among the Rwandan diaspora in Brussels into its own hegemonic project, by carrying out certain discursive practices and by creating and maintaining certain 'violent imaginaries'. The notion of an RPF 'presence' among the Rwandan diaspora actively discourages people from becoming vocal opponents of the government. Moreover, the government actively uses naming and shaming practices against certain individuals, which decreases the credibility of the political opposition based in the diaspora.

Within the current academic debate on Rwandan political governance, diaspora politics are often regarded as a separate issue, only loosely related to internal Rwandan politics. However, this article claims that these two spaces of Rwandan politics are more closely interlinked than would at first sight appear. Indeed, Rwandan diaspora politics are not easy to comprehend. Moreover, there are members of the diaspora who continue to adopt extremist ethnic ideas and also engage in forms of genocide denial. These two polarized sets of discourses do not make it easy and create a very slippery terrain upon which academics must conduct their research, including this particular study on the diaspora and the RPF. However, stories of those living in the diaspora demonstrate that one should not lose sight of how the hegemonic project of the RPF tries to influence and interact with its diverse diaspora communities. The RPF's interference in social media, the spreading and reinforcement of violent imaginaries, and the divide and rule strategies, fail to create social cohesion and in some instances serve to reinforce a widespread lack of trust noted among the Rwandan diaspora in Brussels. Hence, while it remains dif-

ficult to analyse whether the RPF government, and whether 'the long arm' of Kagame in the Rwandan diaspora is regarded as a perceived or real threat to exiled opposition, in either case it has real social and political consequences for the Rwandan diaspora.

Utrecht – Brussels, July 2015

# ENTRE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DROITS HUMAINS AU RWANDA : CONSTRUIRE UNE CRITIQUE

*Hilde Geens, Aymar Nyenyezi Bisoka, Oana Panait, Karl Kandinsky*

**Abstract**

By conducting documentary research and several case studies in 5 sectors in Rwanda (health, education, agriculture, land, and governance and human rights), the article explores the classic and polarized debates between economic development and human rights. First, the article briefly discusses four critiques of the liberal tradition which have dominated current events in economic development in Africa for the last ten years. The authors in question are Jeffrey Sachs (2005), Paul Collier (2007), and Dambisa Moyo (2009), all advocates of the predominance of economic liberalism over human rights. Unlike these three authors, William Easterly (2013) is an advocate of *free development*, stating that economic development follows from respect for individual rights. Secondly, through the study of governmentality (Foucault, 1994) in the five case studies, the article analyses how the Rwandan government reappropriates these various critiques of economic and political liberalism, both in action and discourse. Applying the theoretical contributions of Hannah Arendt (1958), Michel Foucault (1980) and Achille Mbembe (2000), the article aims to construct a critical reflection on the model of society and living together arising from the liberal choices of the Rwandan government and the depoliticisation which it entails.

## 1. INTRODUCTION : POURQUOI UN AUTRE DÉBAT SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LES DROITS HUMAINS AU RWANDA ?

Après la guerre froide, la quasi-totalité des pays d'Afrique sub-saharienne qui ont connu un conflit armé ont adopté les formules de la « consolidation de la paix »[1]. Il s'agit de la doctrine selon laquelle le renforcement de la sécurité et de la paix aux plans national et international devait nécessairement passer par l'universalisation de la démocratie libérale[2]. Pour cette doctrine qui a émergé au sein des grandes puissances d'après la guerre froide, la mise en place d'institutions démocratiques et libérales constitue la solution à tout type de violences armées dans les pays en conflit[3]. Cela nécessite un ensemble de stratégies convergentes et s'articulant autour de la mise en place accélérée de la démocratie et de l'économie de marché[4].

Cette construction devrait toucher plusieurs domaines de l'organisation sociétale, dont la démocratisation par l'organisation d'élections, le

[1] BOUTROS-GHALI, B., *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping*, New York, Organisation des Nations unies, 1992.

[2] DELAPLACE, D., "L'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement", *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 37, n° 3, 2001, pp. 609-617.

[3] CAMPBELL, S., SANDLER, D. (eds.), *A liberal peace, the problems and practices of peace building*, London, ZED books, 2011.

[4] PARIS, R., SISK, T. D. (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London, Routledge, 2009.

développement de l'administration publique par l'établissement d'un État de droit, la promotion du respect des droits humains[5] et la professionnalisation des services de police, ainsi que le développement économique par la mise en œuvre de mesures de libéralisation[6]. De ce point de vue, une démocratie libérale permettrait d'éviter les conflits et de favoriser un développement durable aussi bien entre les États qu'à l'intérieur de ceux-ci[7].

Dans ce sens, la doctrine de la consolidation de la paix, appliquée sous différentes modalités dans les pays post-conflits, promet du succès seulement en cas de convergence entre libéralisme politique et libéralisme économique, c'est-à-dire que soient promus à la fois les droits humains et le développement économique, entre autres. Logiquement, la non-convergence entre ces deux facteurs serait à la base de la régression dans une situation de conflit et dans le sous-développement. Il paraît ainsi important de questionner l'expérience des pays auxquels la doctrine de la « consolidation de la paix » a été appliquée mais qui, dans la pratique, se sont écartés de ses exigences. Un tel questionnement peut jouer plusieurs rôles. Soit celui d'alerter ou de prévenir le pire s'il s'avère que la non-convergence entre libéralisme politique et libéralisme économique entrainerait effectivement situation de conflit et sous-développement. Soit celui de comprendre les causes et les mécanismes de stabilisation post-conflit malgré la non-convergence, ce qui permettrait de questionner les postulats de la « consolidation de la paix ». Soit encore celui de produire une réflexion critique concernant les modèles de société transposés à partir de la doctrine de la « consolidation de la paix » – aspect que nous développons dans le présent article.

Pour le cas du Rwanda en particulier, le 20e anniversaire du génocide de 1994 commémoré en 2014 a été une occasion importante de s'interroger sur les bases et les conditions du vivre-ensemble mises en place par le régime depuis la fin du génocide. En effet, il est aujourd'hui admis que l'une des causes de ce génocide a été un système sociétal « injuste » et non inclusif instauré

[5] Dans cet article, nous utilisons la notion des droits humains seulement au sens des droits de la première génération, c'est-à-dire les droits de l'homme « civils et politiques », et non au sens des droits sociaux et économiques (droits de la deuxième génération). Plus précisément, il s'agit ici principalement de la liberté, la sûreté, la propriété et la résistance à l'oppression. On peut classer ces droits en deux types. D'une part, les libertés individuelles (la liberté physique : le droit à la vie, l'interdiction de l'esclavage, de la torture et des peines inhumaines ou dégradantes, et l'interdiction de la détention arbitraire) ; les libertés familiales (la vie privée) ; la propriété privée ; la liberté contractuelle. D'autre part, les libertés politiques (le droit de vote, le droit à la résistance à l'oppression, le droit de réunion pacifique, etc.).

[6] MENOCAL, A., KILPATRICK, K., "Comment consolider la paix plus efficacement ?", *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 25, n° 2, 2006, http://aspd.revues.org/ 245.

[7] BOUTROS-GHALI, B., *op. cit*. Pour la critique de cette thèse, voir : PARIS, R., *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, University Press, 2004 ; CALL, C. T., COUSENS, E. M., "Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn", *International Studies Perspectives*, vol. 9, 2008, pp. 1-21.

au lendemain de l'indépendance[8]. Il s'agit ici de comprendre si le modèle démocratique et économique mis en place par la suite par le régime du Front patriotique rwandais (FPR) est de nature à permettre d'éviter de répéter les mêmes erreurs. Or, plusieurs rapports d'organisations de la société civile actives dans l'observation de la gouvernance politique et économique au Rwanda montrent que le gouvernement rwandais a favorisé le développement économique au détriment du respect des droits humains.

Selon un extrait du rapport annuel 2015 de Human Rights Watch (HRW), « Le Rwanda a continué d'accomplir des progrès impressionnants en matière de développement économique et social, mais le gouvernement impose toujours de sévères restrictions aux libertés d'expression et d'association et ne tolère aucune voix dissidente. L'espace politique est extrêmement limité, et la société civile et les médias indépendants demeurent faibles. Les opposants au régime, réels ou supposés, continuent d'être la cible d'attaques, à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Des personnes ont été détenues illégalement pendant plusieurs semaines, voire des mois, par la police ou par l'armée, dans des centres de détention non officiels. Des dizaines de personnes ont été portées disparues. Certaines ont par la suite réapparu en prison après une longue période de détention au secret, mais on est toujours sans nouvelles d'autres »[9]. Point n'est besoin de citer d'autres rapports[10] ou analyses des personnes académiques[11] qui font le même constat que le HRW.

Comment dès lors analyser une telle situation ? Quelles sont les bases théoriques à partir desquelles il est possible d'analyser cette non-convergence entre libéralisme politique et libéralisme économique au Rwanda ? Comment cette divergence s'observe-t-elle quotidiennement dans différents secteurs ? Comment cette expérience concrète questionne-t-elle et réinterprète-t-elle la doctrine de la « consolidation de la paix » (et les théories libérales de l'économie du développent qui s'y fondent) ? Comment conditionne-t-elle le vivre-ensemble au Rwanda ?

Telles sont les questions auxquelles le présent article tente de répondre à partir de travaux de terrain et d'une recherche documentaire dans cinq secteurs : santé, éducation, agriculture, foncier et, enfin, gouvernance et droits humains. Il questionne ainsi les débats classiques et polarisés entre le développement économique et les droits humains.

Premièrement, l'article expose brièvement quatre critiques de la tradition libérale qui ont dominé l'actualité de l'économie du développement en

[8] REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs en crise. Rwanda, Burundi. 1988-1994*, Paris, Karthala, 1994 ; BRAECKMAN, C., *Rwanda, histoire d'un génocide*, Paris, Fayard, 1994.

[9] Human Rights Watch (HRW), *Rapport mondial 2015*, New York, janvier 2015.

[10] Amnesty International, *Annual Report 2014/15: The state of the world's human rights*, London, 2015.

[11] REYNTJENS, F., *op. cit.* ; ANSOMS, A., HILHORST, Th., *Losing your land: Dispossession in the Great Lakes*, Woodbridge, James Currey, 2014.

Afrique ces dix dernières années. Il s'agit notamment de Jeffrey Sachs[12], de Paul Collier[13] et de Dambisa Moyo[14], tous défendant la primauté du libéralisme économique par rapport aux droits humains[15]. Il s'agit aussi de William Easterly[16] qui, défendant un *free development,* contrairement aux trois premiers, conditionne le développement économique au respect des droits individuels.

Deuxièmement, à partir de l'étude de la « gouvernementalité »[17] dans les cinq secteurs étudiés, l'article analyse la manière dont le gouvernement rwandais se réapproprie ces différentes critiques du libéralisme économique et politique, soit dans son action soit dans son discours. À partir des apports théoriques de Hannah Arendt[18], de Michel Foucault[19] et d'Achille Mbembe[20], l'article essaye de construire une réflexion critique sur le modèle de société et du vivre-ensemble que produisent les choix libéraux du gouvernement rwandais et la dépolitisation auquel ils conduisent.

Sur le plan méthodologique, le présent article se base sur la recherche documentaire et sur la recherche de terrain faites par les auteurs qui se sont progressivement spécialisés dans les cinq domaines étudiés. Comme il s'agit essentiellement de la dialectique développement économique versus droits humains, c'est le point de vue des décideurs politiques qui en l'occurrence devient déterminant dans l'analyse. Dès lors, il n'est plus question d'étudier ici les réponses des populations aux décisions politiques mais d'essayer de comprendre les fondements et les implications de ces dernières pour pouvoir en construire une critique.

---

[12] SACHS, J., *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin Press, 2005.

[13] COLLIER, P., *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done about It*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

[14] MOYO, D., *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is a Better Way For Africa*, New York, Ferrar, Strauss and Giroux, 2009.

[15] Il est possible de trouver des nuances ou des différences de degré dans la manière dont ces trois auteurs considèrent la primauté du libéralisme économique par rapport aux droits humains. Notre focus sera le débat ressuscité par Easterly quant à cette primauté.

[16] EASTERLY, W., *The tyranny of experts, economist dictators and the forgotten rights of the poor*, New York, Basic Books, 2013.

[17] FOUCAULT, M., *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994.

[18] ARENDT, H., *The Human Condition*, 2nd edition, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

[19] FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Seuil/Gallimard, 2004.

[20] MBEMBE, A., *De la Postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000.

## 2. ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE : DÉBATS LIBÉRAUX DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

Les dix dernières années ont vu fleurir des débats intéressants concernant les politiques de développement en Afrique, et notamment ceux qui ont été appliqués aux pays post-conflits. Ces débats ont été fortement alimentés par les approches traditionnelles du développement, à savoir en particulier celles qui estiment qu'il « existe une solution au problème de la pauvreté, et les pays riches ont les ressources financières, matérielles et intellectuelles nécessaires pour l'élaborer et l'appliquer »[21]. L'un des plus fervents défenseurs de cette approche est Jeffrey Sachs, qui conçoit deux réponses au problème de la pauvreté dans les pays en voie de développement. Il s'agit de la « thérapie de choc »[22] et des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)[23].

Sachs montre que la pauvreté extrême que connaissent les pays en développement peut être éradiquée d'ici 2025 si les pays extrêmement pauvres sont tirés de leur « trappe à pauvreté »[24]. Pour Sachs, cette « trappe à pauvreté » consiste dans le fait que les pays pauvres n'épargnent pas assez ; ils ont une trop grande démographie qui dépasse l'épargne ; ils n'ont pas assez de connectivité dans la fonction de production. L'augmentation et l'amélioration de l'aide par les pays riches permettrait à ces pays pauvres de monter la « première marche de l'*échelle du développement économique* »[25] afin de sortir de cette trappe. Bien que partisan du marché libre, Sachs propose l'implémentation top-down d'interventions techniques dans les pays les plus pauvres, de sorte qu'ils puissent être en mesure de participer à l'économie globale. On trouve aussi chez Sachs, de même que dans les OMD d'ailleurs, une relégation au second plan des droits humains dans la réalisation du développement, ce qui lui a valu des critiques[26].

Tout en restant aussi optimiste que Sachs par rapport à une possibilité de sortir de la pauvreté, Paul Collier propose de situer les politiques de développement dans leurs contextes spécifiques[27]. En identifiant plusieurs trappes de la pauvreté, Collier reproche à Sachs de faire reposer la lutte contre la pauvreté

---

[21] GÉRARD, L., *Réconcilier profits et développement La BoP, une nouvelle normativité pour lutter contre la pauvreté ?*, Observatoire du Management Alternatif, Cahier de recherche, 30 juin 2008 – HEC, Paris, 2007-2008, p. 8.

[22] *Ibid*., p. 9.

[23] *Ibid*., p. 8.

[24] SACHS, J., *op. cit.*

[25] *Ibid*., p. 73.

[26] Voir : KLEIN, N., *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*, Penguin Books, 2007 ; ATTARAN, A,, SACHS J., Defining and redefining international donor support for combating the AIDS pandemic, *Lancet*, 357, 2001, pp. 57-61.

[27] Il s'agit du cercle vicieux des conflits qui ont une tendance à se répéter, de la malédiction des ressources naturelles des pays pauvres, de l'enclavement ou de la proximité de voisins perturbateurs, et de la mauvaise gouvernance. Voir : COLLIER, P., *op. cit*.

uniquement sur l'aide au développement qui n'est qu'une partie de la réponse. Pour sa part, il propose un mélange de différents instruments financiers et de l'aide en fonction de la situation dans laquelle le pays se trouve. De nature néolibérale, la critique développée par Paul Collier, bien qu'alarmiste, reste optimiste par rapport au processus de développement. Il tente de rechercher des solutions dans l'ouverture des marchés commerciaux, la mise en place de réformes libérales et l'accroissement de l'aide. Pour Collier comme pour Sachs, les droits humains viennent en second dans la mesure où ils resteraient subordonnés à la croissance et au développement économique.

Cependant, ces thèses optimistes de Sachs et de Collier sont contestées par une critique du libéralisme économique développée par Dambisa Moyo qui se montre pessimiste par rapport au processus de développement. En essayant de démontrer la responsabilité de l'aide dans le sous-développement en Afrique, elle préconise de remplacer l'aide par la finance de marché. Contrairement à ses prédécesseurs, Moyo considère l'aide comme la cause de tous les maux de l'Afrique. « L'aide n'est pas la solution, c'est une partie du problème – en fait l'aide est le problème »[28]. Pour Moyo, le développement et les droits humains viennent forcément après la croissance, bien qu'elle n'explique pas vraiment comment la croissance conduit au développement et aux droits humains.

Critiquant la préséance du libéralisme économique sur le libéralisme politique, William Easterly remet en question les fondements libéraux des critiques de l'économie du développement[29]. La critique d'Easterly concerne tout d'abord la reproduction des techniques de développement dans des contextes historiques différents. Pour cet auteur, l'une des principales causes de l'échec de ces techniques est qu'elles favorisent le développement d'une complicité entre les technocrates et les autocrates auto-légitimés au détriment de la liberté des individus. Pour lui, il faudrait se concentrer sur le *free development*[30], c'est-à-dire la promotion et la protection des droits des individus comme source de développement. Le sous-développement est avant tout causé, dit-il, par le pouvoir incontrôlé de l'État sur des individus pauvres et sans droits. Dans ce sens, le développement dans les pays pauvres doit passer avant tout par des changements positifs dans les libertés (politiques et économiques) des individus. Easterly dénonce ce qu'il appelle l'« Intelligentsia du développement », ces experts du FMI, de la Banque mondiale et de l'ONU qui seraient persuadés d'être les seuls détenteurs des clefs du succès économique et social.

Tels sont les principaux points des débats concernant les liens entre les droits humains et le développement économique de ces dix dernières années. Dans le point suivant, il sera question d'essayer de comprendre comment ces débats se manifestent concrètement au Rwanda. Une telle mise en contexte

[28] *Ibid*., p. 47.
[29] EASTERLY, W., *op. cit.*
[30] *Ibid.*

ouvrira alors à une réflexion critique sur le modèle de société et du vivre- ensemble qu'a produit ce choix politique et les marges de manœuvre qui ont été laissées au peuple rwandais pour l'adopter ou non. Cette réflexion tentera de faire le lien entre le vécu quotidien dans les secteurs étudiés et trois éléments constitutifs de l'idéologie libérale telle qu'elle est critiquée par Arendt, Foucault et Mbembe : l'histoire, l'individu et la raison.

## 3. VISION DU DÉVELOPPEMENT ET DROITS HUMAINS AU RWANDA : BRÈVES ILLUSTRATIONS SECTORIELLES

L'appui des autorités rwandaises à la doctrine politico-économique dominante doit se comprendre à travers le fait que « l'agenda de développement du Rwanda rentre dans une nouvelle étape dans sa transition de la reconstruction post-génocide à la production d'une population qui est régionalement et globalement compétitive et économiquement et socialement sécurisée »[31].

La *Vision 2020*[32] est le document qui régit la vie quotidienne des Rwandais et, indirectement, l'espace pour les droits humains au Rwanda. Cette stratégie identifie trois étapes pour que le Rwanda devienne un pays à revenus moyens d'ici 2020 : la réalisation de la stabilité macroéconomique et la création de richesses pour réduire la dépendance à l'aide (1) ; la transformation d'une économie agricole dans une économie basée sur le savoir (2) ; la création d'une classe moyenne productive et l'encouragement de l'entreprenariat (3)[33]. Cet agenda de nature libérale s'inscrit dès le départ dans une vision téléologique du développement telle que soutenue par Sachs. Il s'agit aussi d'un modèle de développement qui illustre la critique d'Easterly dans la mesure où il se limite à la croissance économique sans faire de lien avec les droits humains. Il s'agit enfin d'un modèle de développement qui vacille entre la critique de l'aide et la mobilisation de celle-ci et qui offre ainsi des arguments pour nuancer les positionnements de Moyo sur cette question.

En effet, le bilan du Rwanda post-génocide sur le plan économique et développemental est jugé comme un miracle de croissance et un modèle économique pour les pays en développement par une grande partie de la communauté internationale[34]. Entre 2004 et 2014, le Rwanda a connu une forte croissance structurelle du PIB réel. Le pays serait sur la bonne voie pour atteindre la plupart des OMD en 2015[35]. Le gouvernement rwandais saisit toutes les

---

[31] World Bank, Ministry Of Education/Rwanda, UNESCO-Pôle de Dakar, Education For All-Fast Track Initiative, *Rwanda. Education Country Status Report. Toward Quality Enhancement and Achievement of Universal Nine Year Basic Education. An Education in Transition; a Nation in Transition*, Washington, 2011, p. 1.

[32] Government of Rwanda, *Rwanda Vision 2020*, Kigali, 2000.

[33] *Ibid*., pp. 9-11.

[34] CRISAFULLI, P., REDMOND, A., *Rwanda INC. How a devastated nation became an economic model for the developing world*, New York, Palgrave Macmillan, 2012.

[35] Government of Rwanda, *Millennium Development Goals Rwanda, final progress report*,

occasions pour rappeler les progrès du pays à la communauté internationale, ce qui lui permet une mobilisation massive de l'aide[36]. Au même moment, les progrès réalisés dans l'atteinte des OMD sont utilisés par le gouvernement rwandais comme justification de l'espace limité réservé aux droits humains au Rwanda. Ainsi, il est fréquemment possible d'entendre ce discours de la part du gouvernement en question : « On nous oppose les droits de l'homme. Mais plus de 90 % des enfants sont scolarisés, et 92 % de la population bénéficie d'une assurance maladie. Ne s'agit-il pas de droits de l'homme ? »[37]

Ainsi, le gouvernement rwandais a manifestement privilégié le développement économique par rapport aux droits civils et politiques. L'expérience rwandaise dans le domaine de la gouvernance des droits humains montre la distance par rapport à l'approche d'Easterly selon laquelle la croissance économique et le développement seraient le résultat d'un changement positif dans les libertés des individus[38]. En effet, des rapports sur des violations des droits humains et des restrictions aux libertés d'expression et d'association au Rwanda sont nombreux[39]. Le FPR domine l'arène politique, et de nombreux opposants politiques du FPR sont détenus[40]. Le gouvernement empêche également le fonctionnement libre de la société civile et des médias. Selon HRW, « Des responsables gouvernementaux ont manifesté ouvertement leur hostilité à l'égard d'organisations non gouvernementales indépendantes travaillant sur les droits humains »[41]. Également, le rapport annuel d'Amnesty international publié en février 2015 indique que « Les Rwandais ne pouvaient pas exprimer ouvertement des opinions critiques sur des sujets que les autorités considéraient comme sensibles, et les journalistes défenseurs des droits humains et membres de l'opposition évoluaient toujours dans un climat de répression »[42]. La promotion de la croissance économique par le gouvernement rwandais au détriment du respect des droits humains peut s'observer dans plusieurs domaines de la vie sociale. Dans la section qui suit, nous allons illustrer brièvement cet aspect à travers des exemples tirés des secteurs agricole, foncier, de la santé et de l'éducation.

---

Kigali, 2013.

[36] MARYSSE, S., ANSOMS, A., CASSIMON, D., "The aid 'darlings' and 'orphans' of the Great Lakes Region in Africa", *European Journal of Development research*, Vol. 19, n° 3, 2007, pp. 433-458.

[37] *Libération*, 14 septembre 2011.

[38] EASTERLY, W., *op. cit.*

[39] HRW, *op. cit.* ; Amnesty International, *op. cit.* ; REYNTJENS, F., *Political governance in post-genocide Rwanda*, New York, Cambridge University Press, 2013.

[40] REYNTJENS, F., *op. cit.*

[41] HRW, *op. cit*.

[42] Amnesty International, *Rapport 2014/15*. *La situation des droits humains dans le monde*, février 2015.

### 3.1. Le secteur agricole

Le modèle agricole mis en œuvre actuellement au Rwanda s'inscrit dans la logique de lutte contre la pauvreté défendue par Sachs. Ce modèle agricole libéral (voire néo-libéral pour certains[43]) est principalement promu par l'Union africaine, la Banque mondiale et l'Union européenne dans le cadre de la promotion de la croissance économique en vue du développement durable et de la lutte contre la pauvreté via le secteur agricole[44]. Cette mission incombe au Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique (NEPAD)[45] qui promeut au sein des politiques et des programmes d'investissement agricoles nationaux « la croissance du secteur agricole et du développement économique à l'échelle des pays »[46]. Le Rwanda est considéré comme l'élève modèle dans le cadre de ce programme[47], dans la mesure où il a intégré la vision de ce dernier au sein de sa politique agricole dès ses débuts. En effet, le Plan stratégique rwandais pour la transformation de l'agriculture est un instrument qui décrit le cadre opérationnel pour le développement du secteur agricole[48]. Il met l'accent sur la modernisation agricole, l'intensification, la professionnalisation et le développement des entreprises[49].

Cette orientation de l'agriculture se traduit dans une politique élaborée par le gouvernement rwandais qui vise la promotion de la monoculture et de la spécialisation des cultures régionales, l'enregistrement des terres et la consolidation de celles-ci, ainsi que l'orientation commerciale dans toutes les activités de production[50]. Le poids des technocrates externes dans l'élaboration de cette politique et sa mise en œuvre top-down peuvent être critiqués grâce aux arguments de Collier et d'Easterly. Le premier montre que des modèles qui ne

---

[43] ANSOMS, A., ROSTAGNO, D., VAN DAMME, J., "Vision 2020 à mi-parcours ; l'envers du décor", *in* MARYSSE, S., REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2010-2011*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp. 261-280.

[44] NYENYEZI, B. A., "L'agriculture paysanne en Afrique des grand lacs : vers un démantèlement ? Rationalités et enjeux", *in* DELCOURT, L., *Agro-écologie - Enjeux et perspectives*, CETRI/Syllepse, vol. 21, n° 3, 2014.

[45] Elle devrait se réaliser dans plusieurs domaines, dont l'agriculture – qui en est l'un de domaines prioritaires. L'Agenda relatif au secteur agricole est développé dans le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine/Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (PDDAA) lequel « représente un cadre africain de réformes politiques et institutionnelles de plus hauts niveaux d'investissements qui est censé permettre au secteur agricole d'atteindre ses objectifs de croissance de production ». Voir : NYENYEZI, B. A., *op. cit.*

[46] Voir : http://www.nepad.org, consulté le 3 février 2015.

[47] Atelier d'apprentissage du Processus de la Table Ronde, février 2008, Pretoria, Afrique du Sud.

[48] Government of Rwanda, *Economic development and poverty reduction strategy*, Kigali, 2007.

[49] Government of Rwanda, *Strategic plan for agricultural transformation in Rwanda*, Kigali, Ministry of Agriculture and Animal Resources, 2004.

[50] *Ibid.*

prennent pas davantage en compte les particularités du pays peuvent s'avérer inefficaces[51], et le deuxième montre que les dictats des technocrates et leurs stratégies top-down sont souvent improductifs[52]. Cette politique est inspirée par le souci d'améliorer l'efficacité et de réaliser des économies d'échelle dans la production alimentaire, avec le but ultime de contribuer à la réduction de la pauvreté[53]. Elle promeut ainsi une agriculture marchande et encourage les crédits aux agriculteurs pour accroître leur productivité. Toutefois, une telle politique rencontre les visions de Collier et de Moyo qui proposent de trouver des emprunts dans d'autres secteurs concurrentiels et ouverts aux marchés[54]. En effet, pour le gouvernement rwandais, l'agriculture devrait être une activité commerciale et non de subsistance. Il s'agit de chercher à créer un secteur à même d'utilise son avantage comparatif dans plusieurs cultures comme celles ayant une haute valeur ajoutée et intensive, peu exigeantes en termes de main-d'œuvre. Un tel choix devrait permettre aux agriculteurs de rivaliser sur les marchés libres aussi bien régionaux qu'internationaux[55].

Pourtant, certaines techniques utilisées par le gouvernement rwandais ont été contestées par une large partie de la population, notamment pour ce qui concerne les techniques de remembrement des terres, de monoculture, etc. Selon plusieurs études, non seulement cette politique est loin de respecter le principe de la souveraineté alimentaire[56], mais elle ne permet pas non plus une sécurité alimentaire de la population[57]. Nos chercheurs de terrain et d'autres ont montré que, via les contrats de performance, des autorités locales ont utilisé la force pour imposer ces techniques à une population qui n'en voulait pas et pour laquelle ces techniques n'étaient pas opportunes[58].

### 3.2. Le secteur foncier

Le discours des institutions financières internationales (IFI), concentré sur la lutte contre la pauvreté, propose non seulement la mise en place d'une agriculture orientée vers les marchés, mais aussi des réformes foncières. C'est

---

[51] COLLIER, P., *op. cit.*

[52] EASTERLY, W., *op. cit.*

[53] ANSOMS, A., ROSTAGNO, D., "Rwanda's *Vision 2020* halfway through: what the eye does not see", *Review of African Political Economy*, Vol. 133, n° 14, 2012, pp. 427-450.

[54] COLLIER, P., *op. cit.* ; MOYO, D., *op. cit.*

[55] Government of Rwanda, *Strategic plan …*, *op. cit*., p. 8.

[56] NYENYEZI, B. A., *op. cit.*

[57] ANSOMS, A., *Faces of rural poverty in contemporary Rwanda: Linking livelihood profiles and institutional processes*, PhD in Applied Economics, University of Antwerp, 2009 ; ANSOMS, A., ROSTAGNO, D., "Rwanda's *Vision 2020* …", *op. cit.*

[58] MUSAHARA, H., HUGGINS, Ch., "Land reform, land scarcity and post-conflict reconstruction: A case study of Rwanda", *in* HUGGINS, Ch., CLOVER, J. (eds.), *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*, Nairobi/Pretoria, African Center for Technology Studies/Institute for Security Studies, 2005.

principalement Collier qui, en 2007, montre la nécessité d'un passage d'une gestion foncière traditionnelle, considérée comme inefficiente, à une gestion foncière moderne et individualisée en vue de lutter contre la pauvreté. Cette approche inscrit Collier dans l'école de la « croissance maximale »[59], qui promeut une vision néolibérale de la gestion foncière et un modèle de maximisation pure de la productivité. Le modèle de gestion foncière est ici basé sur l'individualisation des terres, en vue d'une production maximale orientée vers la commercialisation[60].

S'inscrivant dans cette école, le programme de réforme agraire au Rwanda a appelé à une réorganisation foncière pour appuyer les objectifs du gouvernement dans la lutte contre la pauvreté, entre autres. En effet, la monoculture qui y a été encouragée a mené vers une politique de « remembrement » des terres (consolidation des terres)[61]. Selon la loi foncière de 2004[62], l'objectif de ce remembrement est d'accroître la productivité des terres disponibles[63]. Cela permet de favoriser la technique de la monoculture à plus large échelle. Il appartient au ministère rwandais de l'Agriculture de décider du remembrement, bien que le processus soit dit volontaire[64]. Cette réforme répond à la logique de capitalisation optimale des ressources naturelles en vue de lutter contre la pauvreté, dans une approche top-down[65].

Cette course vers l'accroissement de la productivité par la « rationalisation » de la gestion des terres a eu plusieurs conséquences. Tout d'abord, elle a contribué à l'accaparement des terres des marais par des autorités centrales, qui en ont fait une propriété de l'État. Des élites locales en ont ensuite profité pour s'approprier certaines portions[66]. Les populations concernées ont dû se regrouper en coopératives spécialisées dans la production d'une seule culture commerciale et compétitive. Ensuite, la rationalisation de la gestion des terres a conduit le gouvernement rwandais, via la loi foncière, à rendre obligatoire l'enregistrement des terres alors que la même loi reconnaît la légalité de certaines formes de propriété foncière coutumière[67]. Enfin, toujours dans cette tentative du gouvernement rwandais de maximiser la productivité des terres, la même loi foncière a accordé à l'administration locale le pouvoir de confisquer les terres de façon temporaire ou permanente à défaut d'une « exploita-

[59] NYENYEZI, B. A., *op. cit*., p. 230.
[60] *Ibid.*
[61] *Ibid*.
[62] République du Rwanda, Ministère des Terres, de l'environnement, des forêts, de l'eau et des mines, *Politique nationale foncière*, 2004.
[63] *Ibid*., 5.6.1 b.
[64] *Ibid.*, art. 20.
[65] Voir OSSREA, *Rapid and Extensive Assessment of Performance Management Contracts – Imihigo*, OSSREA, section rwandaise, Kigali, juillet 2007.
[66] Entretiens avec des paysans, Rwanda, juillet 2014.
[67] République du Rwanda, Ministère des Terres, de l'environnement, des forêts, de l'eau et des mines, *op. cit.*, art. 30.

tion rationnelle »[68]. Les contrats de performance signés par les administrateurs des districts et des secteurs poussent souvent l'administration locale à de telles pratiques, vu que les contrats en question les obligent à atteindre un certain niveau de production d'une culture donnée[69].

### 3.3. Le secteur de la santé

Sachs suggère que le fait d'atteindre les OMD dépend largement de la bonne volonté des pays riches. C'est le cas de l'amélioration du niveau de santé en Afrique et de l'éradication de certaines maladies. Il serait juste question d'accroître l'aide et de bien l'orienter à travers des plans de développement à long terme et qui touchent le niveau macro[70].

Le Rwanda s'est aligné sur cette vision, en comptant aussi bien sur l'aide externe que sur les contributions de la population pour pouvoir atteindre les OMD 4, 5 et 6 relatifs à la santé[71]. En effet, en 2004, le ministère de la Santé du Rwanda (MOH) a révisé sa politique sur base de la Vision 2020. L'atteinte des objectifs définis dans la Vision 2020 sera possible grâce à six piliers (et trois thèmes transversaux), dont la santé. Ce dernier pilier met l'accent sur le taux élevé de croissance démographique (3,2 % par an), la santé maternelle, le paludisme et le VIH/SIDA[72]. Le Rwanda compte, entre autres, sur la disponibilité des financements externes pour l'amélioration du secteur de la santé et du renforcement des capacités dans le secteur[73]. Des indicateurs de performance ont été mis en place pour pouvoir mesurer ces avancées[74].

Le Plan stratégique sectoriel de la santé[75] fixe les objectifs, les priorités, les interventions et les innovations à poursuivre pour tous les programmes, les systèmes de soutien de la santé, les différents niveaux de prestation de service et la gouvernance des institutions[76]. Ce processus, encore une fois top-down, a proposé plusieurs innovations qui ont été à la base d'une série de difficultés

---

[68] *Ibid*., art. 72 à 77.

[69] ASIIMWE, B., "Get ready for stiff competition, mayor tells district leaders", *The New Times* (Kigali), 9 janvier 2008.

[70] SACHS, J., *op. cit.*

[71] Réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle et combattre le HIV/SIDA. Voir : http://www.un.org/fr/millenniumgoals/, site visité le 21 décembre 2014.

[72] République du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification économique, Institut national de la statistique, *Enquête Démographique et de Santé Rwanda 2005*, Kigali, ORC Macro Calverton, Maryland, USA, juillet 2006.

[73] *Ibid*.

[74] *Ibid*. Les indicateurs de performance ont parfois des effets pervers, par exemple la grande importance qui est attachée à la réduction du taux de mortalité freine la maîtrise des nouvelles techniques par les médecins.

[75] République du Rwanda, Ministère de la Santé, *Plan stratégique du Ministère de la Santé*, 2005-2009.

[76] République du Rwanda, Ministère de la Santé, *Politique du Secteur Santé*, février 2005.

observées sur le terrain[77]. Il s'agit premièrement de l'adhésion officiellement volontaire à la mutuelle de santé. Cette innovation rentre en effet dans le cadre des contrats de performance, ce qui conduit à une adhésion obligatoire de la part de la population. La population consultée estime que cette adhésion est importante, dans la mesure où elle vise l'amélioration du vécu des gens. Elle la considère toutefois trop chère par rapport à ses moyens et craint donc de devoir s'endetter pour satisfaire à cet objectif du gouvernement.

Au Rwanda, la mutuelle est attachée administrativement au district. Mais les activités se déroulent au niveau de l'hôpital afin de rapprocher ses services des clients. Le contrat de performance auquel sont soumises les autorités du district concerne aussi le service de la mutuelle. Chaque district doit maximiser l'adhésion de ses citoyens. L'administrateur est soumis à cette pression en permanence et doit atteindre les résultats exigés après une période bien définie. Par exemple, au niveau de certains districts, pour avoir n'importe quel document administratif, le citoyen doit présenter un document qui atteste que lui et sa famille adhèrent à une mutuelle. De plus, dans certains districts, l'administration empêche la population non adhérente de vaquer à différentes activités comme, par exemple, le marché de la semaine. Tout cela a pour but, selon les autorités locales, de parvenir aux indicateurs de performance déterminés par les politiques. Le taux de pénétration pour la mutuelle est à présent de 75 %[78] ; selon la politique nationale de la santé, il devrait arriver à 95 % avant les élections de 2017[79].

### 3.4. Le secteur de l'éducation

Malgré la proactivité des autorités rwandaises soulignée par les bailleurs de fonds sur les politiques éducatives[80], le Rwanda est loin non seulement d'atteindre l'objectif d'une scolarisation primaire généralisée[81] (OMD 2),

---

[77] Enquête de terrain, Rwanda, juillet 2014.

[78] République du Rwanda, Ministère de la Santé, *Politique de Développement des Mutuelles de Santé au Rwanda*, 2010.

[79] République du Rwanda, Ministère de la Santé, *Politique du Secteur Santé*, *op. cit.*

[80] The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, *Rwanda. Country Status Report. Toward Quality Enhancement and Achievement of Universal Nine Year Basic Education. An Education System in transition; a Nation in transition*, New York/Washington, 2011, p. 9 : « La politique de l'enseignement de base de neuf années de scolarité place fermement le Rwanda sur une trajectoire menant à un enseignement de base de qualité pour tous ». UNESCO, *Rwanda EFA Profile,* Dakar, 2012, p. 2 : « Le gouvernement rwandais a été proactif dans la mise en place d'une orientation stratégique et l'adoption des politiques éducatives critiques, dans le contexte d'un système éducationnel fortement décentralisé et de transition. »

[81] Cet objectif avait déjà été fixé par la communauté internationale lors de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de Jomtien (1990) et reconfirmé par le Forum mondial sur l'éducation de Dakar (2000). Voir : UNESCO, *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous. Cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux, 5-9 mars*

mais aussi d'assurer le respect des droits de l'enfant à une éducation de base.

En effet, si le Rwanda avait déjà atteint, en 2010, un excellent taux d'accès à l'éducation de base (99 %), le taux d'achèvement du cycle primaire attendu pour une cohorte en 2009 est resté particulièrement faible (38 %)[82]. En 2010, ce taux d'achèvement est resté en dessous de 40 %[83]. La réforme de la politique éducative de janvier 2012, visant à étendre le programme d'éducation de base de neuf à douze ans[84], montre l'engagement des autorités rwandaises d'atteindre l'universalité et la gratuité de l'enseignement de base.

Mais la gratuité de l'enseignement de base est assez relative dans un contexte où « les parents [ne sont] pas tenus de payer les frais de scolarité pendant les 12 années de l'éducation de base de l'école, bien que la plupart des parents ont été tenus de payer des frais non officiels pour soutenir les opérations de base de l'école »[85]. Cette contribution des ménages rwandais[86], qualifiée déjà en 2011 et 2012 par les bailleurs externes comme étant « considérable »[87], se révèle problématique dans la mesure où elle risque de pénaliser les enfants venant des milieux défavorisés[88].

Par rapport aux défis liés à l'universalité de l'enseignement de base au Rwanda, on notera plusieurs groupes d'enfants non scolarisés : la minorité Twa ou des enfants avec des handicaps ; les enfants soldats ; les enfants arbitrairement détenus, sans accès à la justice ; les enfants exploités, ainsi que leur force de travail ; les enfants des rues[89].

Les mêmes autorités rwandaises ont conclu, après une enquête qu'elles ont menée en 2012, que « les droits des enfants des rues enquêtés ne sont pas respectés en conformité avec les conventions internationales (Convention

*1990, Jomtien, Thaïlande* ; UNESCO, *Cadre d'action de Dakar. L'éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs*, Paris, 2000. Lors du *Sommet du Millénaire*, les Nations unies le retiendront comme OMD 2 (« assurer l'éducation primaire pour tous »). Voir : http://www.un.org/fr/millenniumgoals/.

[82] UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2013/4. Enseigner et apprendre : Attendre la qualité pour tous*, Paris, 2014.

[83] UNESCO, Institute for Statistics (UIS), *Progress in getting all children to school stalls, but some countries show the way forward*, Paris/Montréal, 2014.

[84] United States Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, "Rwanda 2013 Human Rights Report", *in* : *Country Reports on Human Rights Practices for 2013*, 2013.

[85] *Ibid.*, p. 32

[86] The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, 2011, *op. cit.* La contribution des ménages s'observe dans le frais scolaires, les matériels et les fournitures et d'autres dépenses (transports scolaires et cantines).

[87] UNESCO-Institut international de planification de l'éducation (IIPE), *Les dépenses des ménages en éducation. Une perspective analytique et comparative pour 15 pays d'Afrique*, Dakar, 2012.

[88] UNESCO, *Enseigner et apprendre : Atteindre la qualité pour tous. Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2013/4*, Paris, 2014.

[89] United States Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights And Labor, 2013.

relative aux droits de l'enfant, Convention sur les pires formes de travail des enfants), les instruments légaux nationaux (la Loi N° 27/2001 du 28/04/2001 relative aux droits et à la protection de l'enfant contre la violence et la Loi N° 13/2009 du 27/05/2009 règlementant le travail au Rwanda) [90] et la Politique rwandaise en faveur de l'enfance »[91].

La mise en place d'un cadre normatif rwandais pour la protection des enfants des rues ne garantit pas son effectivité. Dans un rapport de 2003[92], HRW dénonçait déjà fortement le manque d'engagement de bailleurs externes qui à plusieurs reprises n'ont pas réagi lors des violations des droits humains concernant des milliers d'enfants rwandais : certains, sans parents ou soutien familial, ont vu leur droit à l'éducation nié ou refusé et leur force de travail exploitée ; quelques-uns, de moins de 14 ans, se sont trouvés arbitrairement détenus et sans accès à la justice ; et enfin d'autres, victimes du conflit armé ou d'abus, se sont retrouvés dans les rues, subissant d'autres abus physiques et sexuels. L'attitude des autorités publiques a également été dénoncée, dans le même rapport, lorsque HRW soulignait les conséquences des multiples rafles que le gouvernement avait menées, depuis 1997, contre les enfants des rues dans la tentative de régler ce problème. Un rapport de 2013 montre que les arrestations arbitraires de ces enfants et leur détention dans des centres de transit ou des centres de réhabilitation, qui se situent en dessous des standards acceptables, ont continué même après 2003[93]. Le recours aux contrats de performance en tant que solution pour la gestion de la problématique des enfants des rues, mais aussi en vue d'assurer la scolarisation primaire universelle, a été par ailleurs privilégié[94].

La situation des enfants des rues est loin d'être résolue, vu que le nombre exact n'est toujours pas connu par les autorités rwandaises. Dans l'enquête qu'elles ont menée en 2012, les autorités ont fait référence à un nombre mentionné en 2002 et estimé à 6000 ou 7000[95]. Enfin, la même enquête nationale

[90] République du Rwanda, *Bilan à mi-décennie 2002-2012 des engagements pour « Un monde digne des enfants ». Rapport du Rwanda*, Kigali, septembre 2010, p. 18. Le cadre normatif national inclut aussi le Plan stratégique en faveur des enfants de la rue, adopté en 2005 qui visait « (1) la protection des enfants de/dans la rue, (2) leur insertion dans les familles ou dans la communauté, et (3) la prévention du phénomène des enfants de/dans la rue ». Voir aussi : Migeprof, *Plan stratégique en faveur des enfants de la rue*, Kigali, 2005.

[91] National Commission for Children. Republic of Rwanda, *The Situation of Street Children in Rwanda. Prevalence, Causes and Remedial Measures*, Kigali, March 2012. L'enquête a été menée sur 1087 enfants de la rue dans les districts de cinq provinces au Rwanda.

[92] HRW, "Des plaies qui ne se referment toujours pas. Les conséquences du génocide et de la guerre sur les enfants rwandais", *Rwanda: Observing the Rules of War*, Vol. 15, No. 6(A), mars 2003.

[93] United States Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, *op. cit.* À titre d'exemple, le Centre de transit de Gikondo continuera à fonctionner en dépit d'une décision du Sénat demandant sa fermeture.

[94] Entretiens avec des autorités locales, Rwanda, septembre 2014.

[95] National Commission for Children. Republic of Rwanda, *op. cit.*

souligne que « la situation des enfants des rues au Rwanda est toujours fortement non documentée et les causes profondes de ce phénomène sont vaguement connues et souvent mal interprétées »[96].

### 3.5. En résumé

Cette courte revue sectorielle montre une image globale de la manière dont le gouvernement rwandais recherche la croissance aux dépens des droits humains. Cette croissance est considérée comme un but en soi qui contribuerait, entre autres, à la réduction de la pauvreté. Les secteurs sociaux, tels la santé ou l'éducation, doivent aider à atteindre cet objectif de croissance dans un processus de recherche de performance, ce qui entraîne souvent une pression des autorités locales sur les populations suite aux contrats de performance. Ces constats confirment un choix politique top-down tel que défendu par Sachs[97]et par Collier[98]. Cette approche implique que ce sont toujours les IFI qui sont le plus en mesure d'apporter des solutions aux problèmes des populations du Sud, via une meilleure planification et une mise en œuvre des politiques publiques par les institutions étatiques. Il s'agit de la promotion d'une vision téléologique du développement précipitée et sans transition.

Pour arriver à mettre en œuvre ces politiques top-down, le Rwanda ne compte pas seulement sur la mobilisation de sa population. L'attitude de « bon élève », dans l'application des modèles de développement soutenus par des grands bailleurs des fonds comme les IFI, est fortement mobilisée dans l'obtention des financements externes[99]. Toutefois, le gouvernement rwandais adopte l'approche de Moyo, tout en insistant sur le fait que son recours à l'aide est transitoire, le temps que les Rwandais puissent arriver à l'autosuffisance[100].

Easterly[101] rejette cette approche top-down du développement, en encourageant la promotion d'un lien entre le développement et des changements positifs dans les libertés des individus. Il montre que, chaque fois qu'il y a eu un changement positif, il y a eu développement. Cette approche permet également de questionner l'usage du pouvoir de l'État en vue de la réalisation des indicateurs de performance, comme c'est le cas au Rwanda. En effet, au sens d'Easterly, il s'agit d'un usage démesuré du pouvoir de l'État contre des individus pauvres sans droits[102]. Il pointe du doigt le fait que cette approche

---

[96] *Ibid.*, p. 11.
[97] SACHS, J., *op. cit.*
[98] COLLIER, P., *op. cit.*
[99] MARYSSE, S., ANSOMS, A., CASSIMON, D., *op. cit.*
[100] PANAIT, O. M., NYENYEZI, B. A., "L'Agaciro rwandais: Discours post-développementaliste ou usurpation de la lutte postcoloniale ? Légitimation et délégitimation d'un discours", *in* REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 361-384.
[101] EASTERLY, W., *op. cit.*
[102] *Ibid*.

top-down est souvent favorisée par des autocrates et des technocrates, dans un processus de légitimation mutuelle. Ces deux types d'acteurs se mettent d'accord en faveur de la reproduction, au niveau local, de techniques qui ne tiennent pas compte du contexte socio-historique. Dans ce sens, et contrairement à Easterly, les autorités rwandaises et les technocrates des IFI considèrent la pauvreté comme une question technique. Pour Easterly, il y a une seule question que les pays riches devraient se poser par rapport aux pays pauvres : non pas « que devons-nous faire ? » pour eux mais « comment les rendre plus libres pour qu'ils trouvent eux-mêmes leurs propres solutions? »[103]

## 4. EXPECTATIVE ET « SUBLIMATION » LIBÉRALES AU RWANDA : ARENDT, FOUCAULT ET MBEMBE

La doctrine de la « consolidation de la paix » appliquée aux pays post-conflits postule un renforcement de la sécurité et de la paix aux plans national et international via l'universalisation de la démocratie libérale, aussi bien sur le plan politique que sur le plan économique[104]. Du point de vue théorique, elle repose sur deux postulats de l'école libérale : le premier avance que les pays démocratiques ont plus de chance d'entrer en conflit avec des pays non démocratiques qu'avec des pays démocratiques, et le deuxième postulat, que les nations qui commercent entre elles ne prendraient pas le risque de perdre leurs bénéfices économiques en se faisant une guerre qui leur serait coûteuse[105]. Ainsi, selon cette vision, une démocratie libérale permettrait d'éviter les conflits et de favoriser un développement durable. La théorie libérale ne sert pas seulement de base à la doctrine de la « consolidation de la paix » ; elle sert aussi de cadre de légitimation aux théoriciens libéraux de l'économie du développement qui pensent sa mise en œuvre.

Il faut voir que, loin d'être un libéralisme, la « consolidation de la paix » propose un chemin vers celui-ci. En effet, le libéralisme est une théorie qui promeut le respect des libertés individuelles dans son acception politique, la liberté, la responsabilisation et la propriété privée, tout en proscrivant l'intervention de l'État face aux marchés, dans son acception économique[106]. Elle reste alors une sorte de notion désignant une période transitionnelle, une forme de zone neutre des contextes post-conflits aspirant au libéralisme. Ainsi, étant basée théoriquement sur une expectative libérale et pratiquement sur des hy-

[103] EASTERLY, W., *op. cit.*
[104] DELAPLACE, D., *op. cit.*
[105] *Ibid.*
[106] « Le libéralisme s'inscrit dès lors dans la philosophie utilitariste, il est un eudémonisme ou une vision du monde où les individus sont avant tout définis comme « des êtres qui ont intérêt au bonheur ». Il s'agit d'un bonheur qui tient compte de l'autre car, pour l'utilitarisme, la recherche de l'intérêt propre de l'individu concourt forcément à la réalisation de l'intérêt d'autrui », FERRY, L., *La philosophie anglo-saxonne*, Paris, Figaro, 2013, p. 13.

pothèses non vérifiées empiriquement[107], la doctrine de la « consolidation de la paix » invalide aussi bien ses fondements théoriques que la légitimité des experts libéraux.

Aussi, durant la transition qui se trouve entre l'application des principes de la « consolidation de la paix » et l'avènement hypothétique du libéralisme, se trouve un vide théorique. Ce vide est rempli par les approches contemporaines de l'économie du développement telles que promues par des théoriciens comme Sachs, Collier, Moyo, etc.[108]. Des solutions favorisant la performance, la planification, la *conscious direction*, etc. sont alors avancées. Il s'agit de la transposition des solutions de nature *blank slate*[109], qui ne prennent pas en compte le contexte socio-historique spécifique des pays ou des régions. La pauvreté est ainsi devenue un problème technique pour lequel il y a des solutions techniques. Easterly estime que se centrer sur le développement des nations au lieu du développement des individus a pour conséquence de légitimer l'État et l'autocratie, en tant qu'entité qui implémentera des solutions techniques pour mettre fin à la pauvreté et ignorer les droits des individus. Et donc, entre l'application de la doctrine de la « consolidation de la paix » et l'avènement hypothétique du libéralisme, ces économistes du développement[110] promeuvent une forme de « développement autoritaire »[111] dans lequel, conseillé par des experts techniques, l'autocrate aurait de bonnes intentions dans le sens de développer sa nation. Des autocrates fourniront ainsi plus de développement, plus vite que n'en feraient des individus libres[112].

Les remarques d'Easterly sur la méconnaissance des contextes locaux par certains économistes du développement des IFI et sur leurs complicités avec les autocrates, rencontrent les remarques de Mbembe lorsqu'il parle de l'Afrique dans le champ des savoirs contemporains et de l'autocratie en Afrique[113]. En effet, Mbembe utilise le concept de « philistinisme »[114] pour évoquer une certaine méconnaissance, voire une volonté d'ignorance de l'Afrique, qui se justifie par la fausse conviction de la connaitre, amenant à

---

[107] PARIS, R., *op. cit.*

[108] Par exemple, pour Collier, la probabilité pour ces pays en transition de se retrouver dans un conflit est plus grande durant cette phase. Voir COLLIER, P. (ed.), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Collection World Bank Policy Research Report, Washington, World Bank / Oxford University Press, 2003, p. 64. Ce fait sert de justification pour certaines solutions transitoires proposées par Sachs, Collier et Moyo.

[109] EASTERLY, W., *op. cit.*

[110] Nous partons spécifiquement des économistes néo-libéraux des IFI ou qui s'inscrivent en grande partie dans la logique de celles-ci.

[111] EASTERLY, W., *op. cit.*

[112] *Ibid.*

[113] MBEMBE, A., *op. cit.*

[114] Ou encore : « la passion de l'ignorance et de la méconnaissance, l'ignorance qui se prend pour du savoir ». MBEMBE, A., *Sortir de la grande nuit. Essai sur l'Afrique décolonisée*, Paris, La Découverte, 2010, p. 224.

proposer des solutions qui ensuite ne marcheront jamais. Pour Mbembe, c'est justement cette méconnaissance du contexte historique et actuel de l'Afrique qui fait que des académiques – tels les économistes du développement – posent des questions faciles et englobantes du genre : qu'est-ce que l'Afrique, quel est son problème, de quoi a-t-elle besoin ? Les réponses qu'ils proposent deviennent ensuite très vite des injonctions des bailleurs des fonds qui doivent nécessairement être mises en œuvre par les États, c'est-à-dire par des autocrates qui s'en servent pour légitimer leur brutalité et leur violence.

On l'a vu, au Rwanda, les contrats de performances mis en place et leurs conséquences sur le quotidien des Rwandais servent comme base à la reconnaissance internationale des progrès faits par le pays. Or, c'est entre autres grâce à cette légitimation externe par les technocrates que les autocrates arrivent à institutionnaliser certaines pratiques violentes[115]. Mbembe qualifie de « commandement » ce type de pratiques propres à certains dirigeants africains.[116] Il s'agit de la manière dont le pouvoir contraint son peuple en affirmant son droit sur celui-ci[117]. Mbembe identifie alors les formes de savoir sur lesquels prend appui le « commandement » pour créer « son monde de significations »[118], qu'il impose par la suite comme matrice déterminant « la constitution de toute autre signification au sein des […] sociétés »[119]. C'est là justement qu'il est possible de situer ce qu'Easterly considère comme de la complicité et de la légitimation réciproque entre les économistes de développement et les régimes autocrates. Ce type de régime utilise le discours de l'économie libérale pour accroitre son pouvoir politique au motif implicite que c'est le prix à payer pour arriver au développement prescrit par des économistes comme Sachs ou Collier. De là, le régime arrive à imposer sa vision souvent contraire aux attentes et aux réalités des populations rwandaises, mais aussi à restreindre son espace politique.

C'est là que cette expectative libérale devient opérationnelle, en assurant deux principales fonctions. Premièrement, nous avons montré que la doctrine de la « consolidation de la paix » ne permettait pas d'instaurer une forme de libéralisme durant la période de transition mais plutôt une économie du développement qui devrait aboutir à un libéralisme hypothétiquement fructueux. Dans ce contexte, le libéralisme joue le rôle de ce que Freud appelle « sublimation »[120] dans la mesure où, à force de se fixer sur les promesses du

---

[115] EASTERLY, W., *op. cit.*

[116] Dans la post-colonie, « le commandement » s'appuie sur des savoirs qui ressortent « de plusieurs cultures, héritages et traditions dont les éléments se sont enchevêtrés au long du temps, au point où s'est tissé quelque chose qui fait signe, la 'coutume', sans s'y réduire, et participe de la 'modernité' sans s'y ramener entièrement » (MBEMBE, A., *op. cit.*, p. 42).

[117] *Ibid.*

[118] *Ibid.*, p. 140.

[119] *Ibid*.

[120] Dès 1895 et particulièrement depuis 1905, Freud essaye de conceptualiser la notion de

libéralisme économique, le peuple aurait tendance à oublier les vices du pouvoir. Selon Easterly, cette « sublimation » est en fait voulue ou à tout le moins entretenue par les technocrates et les autocrates, qui y trouvent leur compte. Ainsi par exemple, si les Rwandais doivent perdre leurs terres pour espérer une croissance future, s'ils doivent s'endetter pour obtenir une assurance qui devrait avoir un impact sur la réduction de leur pauvreté, etc., c'est parce que le régime rwandais a besoin d'atteindre les indicateurs de croissance pour s'autolégitimer, et en même temps légitimer certains théories économiques du développement. Or, comme pourrait le dire Marcuse, cette « sublimation » est finalement une « désublimation répressive »[121] dans la mesure où elle n'a pour rôle que d'assurer une accalmie sociale au sens d'un équilibre dans un contexte où règnent les technocrates et les autocrates. Elle joue finalement le rôle d'un « pouvoir-savoir »[122] assumant la « gouvernementalité »[123].

Mais cette expectative libérale assure une deuxième fonction : celle de dépolitiser les citoyens. En effet, Foucault et Arendt montrent comment le développement du libéralisme prend la forme d'une pratique de gouvernement dominée par une logique administrative au détriment de l'action politique. Arendt démontre que, en s'imposant sur la scène politique, le libéralisme provoque une dépolitisation générale des individus en imposant une logique administrative[124]. Pour Foucault, cette dépolitisation passe par des techniques de gouvernementalité[125]. Ainsi, avec le déploiement du libéralisme, il est désormais question pour l'État non plus de s'occuper du politique mais de calculer, contrôler, réguler et classifier la population selon une logique économique[126]. Selon Arendt, le libéralisme a transformé la politique moderne en une « gigantesque administration ménagère »[127] ; « un moyen d'assurer la satisfaction des besoins vitaux de la société et la productivité du libre développement social »[128], aussi bien sur le plan théorique que sur le plan pratique. Pour les deux auteurs, l'économie est à la base d'une telle réduction du gouvernement à l'administration, une administration de la vie comme le montrent la théo-

sublimation pour rendre compte d'un certain type d'activité humaine – il peut s'agir de la création artistique, littéraire et intellectuelle. Tout en n'ayant pas de rapport apparent avec la sexualité, cette activité tire sa force de la pulsion sexuelle en ce sens qu'elle se déplace « vers un but non sexuel en investissant des objets socialement valorisés ». Voir : FREUD, S., *Trois essais sur la théorie sexuelle* (1905), Gallimard, coll. « Folio », 1989.

[121] Voir : MARCUSE, H., Éros et Civilisation, Contribution à Freud, Paris, Minuit, 1963.

[122] FOUCAULT, M., *Dits…*, *op. cit.*

[123] *Ibid.*

[124] SAINT-PIERRE, É., *Au croisement des pensées de Hannah Arendt et de Michel Foucault sur le social, le biopouvoir et la gouvernementalité*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec, Montréal, 2008, p. 35.

[125] FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique*, *op. cit.*, p. 300.

[126] *Ibid.*

[127] ARENDT, H., *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1983, p. 66.

[128] ARENDT, H., *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, Seuil, 1995, pp. 66-67.

risation arédienne du social et l'approche foucaldienne. Chez Foucault, cette mécanique de dépolitisation qui émerge à l'avènement du libéralisme se fait via une redéfinition de l'action gouvernementale par l'économie politique : le marché ne devra plus être régulé mais imposera sa vérité au gouvernement.

Si le libéralisme finit par produire une dépolitisation de la société suivant un processus décrit par Arendt et Foucault, on aboutit au même résultat dans des contextes de transition politique qui ne sont pas libéraux. Il se produit alors une dépolitisation qui s'explique par le processus de « sublimation » et de « désublimation répressive ». En effet, l'expectative quant aux vertus hypothétiques du libéralisme économique qui est celle de certains technocrates impose encore une fois la primauté de l'économie du développement sur les droits humains. La recherche de la performance par rapport à des indicateurs de croissance autorise alors la brutalité et la violence des autocrates sur leurs peuples et, par conséquent, la sortie du politique. C'est exactement cela qui s'observe dans différents secteurs étudiés au Rwanda.

## 5. CONCLUSION : AU-DÉLÀ DE LA CRITIQUE DU LIBÉRALISME ÉCONOMIQUE

Le présent article s'est fixé comme objectif d'essayer de réfléchir à propos des débats polarisés entre les droits humains et le développement économique au Rwanda, en vue de la construction d'une critique de ce dualisme. Le libéralisme économique que véhicule l'économie rwandaise du développement est une forme de « gouvernementalité » propre à des contextes de transition dans lesquels les vertus fantasmatiques et hypothétiques du libéralisme laissent place à une « sublimation » qui voile la brutalité, la répression et la violence quotidiennes. Aussi, contrairement à certaines idées préconçues, le Rwanda n'est pas un pays libéral, et ce ni politiquement ni économiquement, bien que le FPR et certains de ses partenaires le considèrent comme tel.

Si la « consolidation de la paix » en tant qu'ouverture d'une transition vers le libéralisme invalide aussi bien ses propres fondements théoriques que la légitimité de ses technocrates, elle laisse place à une économie du développement dite libérale qui ouvre la voie non seulement à la violence du régime mais aussi à la dépolitisation des peuples. Pour Easterly, cette dépolitisation qui conduit à la brutalité et à la violence est liée aussi bien au déterminisme des techniques qu'à la non-prise en compte de l'histoire et de l'individu lui-même en tant que source de développement. Certes, Foucault et Arendt sont d'accord avec ce postulat. Cependant, leurs réflexions permettent de questionner la conception de l'individu au sens d'Easterly. En effet, pour ces deux penseurs, le libéralisme n'a pas dépolitisé l'individu en lui imposant simplement une vision techniciste de la société ; il a aussi réussi à isoler l'individu qui, par nature, ne peut être politique qu'en groupe. Ainsi, en allant encore au-delà de la critique d'Easterly, il est possible, soit d'étudier avec Foucault

la manière dont cet individu est pris dans un mouvement infini de rapports de pouvoir qui font de lui un sujet assujetti, soit d'essayer de comprendre avec Arendt les conditions qui peuvent lui permettre de redevenir un sujet politique en essayant de s'émanciper du « commandement » qui lui fait violence et le meurtrit, comme on peut le voir chez Mbembe.

C'est peut-être là les enjeux critiques des recherches futures qui auront pour ambition de dépasser la dialectique développement économique versus droits humains. Il s'agit d'un dépassement qui résulterait de la problématisation du modèle individuel vu dans ses rapports sociaux, et tel que préconisé et imposé par une certaine pratique discursive dépolitisante, qu'elle soit de nature libérale ou non.

Lier, mars 2015

# POLITICAL CHRONICLE OF UGANDA, 2014 - 2015

*by Anna Reuss*

**Résumé**

Les prochaines élections 2016 et plus particulièrement la confrontation entre le président et son Premier ministre d'alors sont encadrées par les événements politiques en Ouganda. Le président Museveni a conservé la haute main sur la gestion des crises nationale, régionale et internationale; il a pu évincer son rival interne du parti avec une succession de manœuvres politiques, assurer l'établissement de l›Ouganda en tant que force de protection au Soudan du Sud, et concilier une rhétorique radicale avec le pragmatisme dans les relations aux donateurs. Ayant en face d'elle des contrepoids démocratiques faibles et inefficaces, la stratégie de Museveni, combinant des modèles familiers de direction autoritaire, de mobilisation et de répression avec un effort visant à améliorer le développement dans les secteurs stratégiques, va sans doute lui assurer une victoire écrasante en 2016.

## 1. INTRODUCTION

The upcoming 2016 general elections have framed political events in Uganda throughout the year. Few Ugandans expect anything but an outright NRM victory, reminiscent of its 2011 landslide win. Yet, for Museveni and the ruling party the potential challenge from former Prime Minister and the President's long-time political confidante has altered the playing field, potentially dragging the electoral battle into the heart of party and government.

Uganda's economic growth slowed but the outlook remained positive, also due to recent large investment.[1] Delays in the start of oil production, key hydropower and roads projects crippled efforts to address larger development and infrastructure gaps. The oil sector was marked by investors' frustration over Uganda's failure to issue new production licenses, local content policies, and legal battles against the backdrop of falling global oil prices and new discoveries in other countries where cooperation was more efficient.[2] Low fuel prices helped to compensate for a weak shilling but the currency raised investors' concerns regarding anticipated government spending before the elections.[3] In the first quarter of 2015, the Central Bank intervened at least eight times to stabilize the Uganda shilling against a strong US dollar.[4] As Uganda's external borrowing increased, some warn against all future oil being sold before production with falling global oil prices.[5] Uganda fortified its ties with its biggest investor China that will implement virtually all large-scale infra-

[1] World Bank, *Africa's Pulse*, Vol. 11, 1st April 2015.

[2] HICKEY, S. a. o., *The political settlement and oil in Uganda*, ESID Working Paper, No. 48, London, March 2015.

[3] "Ugandan shilling weaker on central bank liquidity injection", *Reuters*, 21st April 2015, http://af.reuters.com/article/ugandaNews/idAFL5N0XI1YF20150421

[4] "Uganda central bank sells dollars as shilling hits new low", *Reuters*, 11th March 2015, http://www.reuters.com/article/2015/03/11/uganda-markets-cenbank-idUSL5N0WD26020150311.

[5] *Foreign Policy*, 2nd February 2015.

structure projects. Relations with Western donors were temporarily strained by the signing of the anti-homosexuality law but the overall economic impact was limited.

The first section of this article reviews Museveni's management of three defining crises, at the domestic, regional, and international level; the rivalry with Mbabazi, the passing of the Anti-Homosexuality Act, and the conflict in South Sudan. A brief analysis of the state of democratic checks and balances follows. The third section looks at NRM strategies for a landslide election win in 2016 discernible in the past year's developments.

## 2. MUSEVENI'S CRISIS MANAGEMENT: RETAINING THE UPPER HAND

President Museveni proved that his political skills in crisis management are still intact. At home, Museveni successfully demoted Mbabazi in successive steps, stretching over almost a year from the sole candidature motion to the demotion of Mbabazi as the NRM Secretary General. Museveni's maneuvers around the controversial anti-homosexuality bill achieved a feasible trade-off, minimizing international damage and maximizing domestic gains. In South Sudan, the Ugandan military's presence as the only (non-UN) foreign force has become an effectively acknowledged status quo despite its breach of the Addis agreements.

### 2.1. The Museveni–Mbabazi conflict at the centre

If the previous year's Sejusa affair was mostly felt in the armed forces, the Mbabazi-Museveni stand-off reverberated in the entire system. Relations between President Museveni and Prime Minister and NRM Secretary General Amama Mbabazi had grown increasingly uneasy over suspicions that the latter harbored presidential ambitions.[6] Mbabazi, a Mukiga from the south-western Kigezi region, was a core political member of the rebel NRA/M and had served in various strategic positions, including head of external intelligence, Minister for Defence and for Security before being appointed Prime Minister in 2011.[7]

At the beginning of 2014, Museveni moved to contain a potential challenge from his most powerful confidante in party and government in the upcoming presidential elections. Demoting Mbabazi involved a series of actions and a variety of tactics: the sole candidature motion was Museveni's master overture in manipulating party forums and legal frameworks to finally oust Mbabazi from his post as Secretary General in January 2015. Observers ar-

[6] *The Independent*, 19th May 2012.
[7] *New Vision*, 24th May 2011.

gued that Museveni feared a showdown at the party's national delegates' conference which nominates the presidential flag bearer and hence sought to shift the battle to smaller party organs due to take place before the delegates' conference and which are easier to control and manipulate.[8]

In February 2014, a young female MP at the NRM parliamentary caucus retreat tabled a motion on her knees to endorse Museveni as the sole candidate of the party in the 2016 elections, which was passed with overwhelming support.[9] Albeit not legally binding, the motion factually set the stage for Museveni's endorsement as the sole candidate by other organs of the party.[10] The caucus also appointed an acting Secretary General to 'relieve' Prime Minister Mbabazi of the burden of running two offices.[11] The following months were fraught with mobilization of support for the sole candidature, involving large cash payments to MPs for popularization in their local constituencies; vocal pro-Mbabazi factions openly challenging the incumbent and dividing the party youth, only to later abandon Mbabazi and pledge allegiance to Museveni; purges of associates and arrests of campaigners seeking to clip Mbabazi's strategic network and his patronage capacity, while behind-the-scenes negotiations exerted pressure and offered conciliation.[12] Rumors of impending arrest, criminal charges, even assassination, abounded. Within the party, the Museveni-Mbabazi conflict only openly played out in the party youth, splitting into factions of respective support.[13] Members of cabinet and parliament were reluctant to come out publicly in favour of Mbabazi.

Months of speculation over Mbabazi's fate ended with his unceremonious sacking as Prime Minister, and his replacement by the then health minister Ruhakana Rugunda. In the appointment of Rugunda, Museveni proved his political acumen. Rugunda is a fellow political veteran of the NRA/M, hails from the same Bakiga community as Mbabazi, widely reputed for his integrity at home and abroad, and one of his predecessor's closest friends and business associates.[14] Rugunda's appointment appeased the Bakiga community while 'imprisoning' his rival's closest associate in a role that requires the display of loyalty to the regime. Mbabazi has since attended parliament as an MP and made repeated public appearances at Namboole stadium, charity and youth

[8] Author interview, Spring 2015, Kampala.
[9] *Daily Monitor*, 13th February 2014.
[10] In an apparent trade-off in Kyankwanzi the same week, Museveni endorsed the controversial anti-gay bill, which was hugely popular across the political divide and served MPs as a useful vehicle for rallying support in their local constituencies.
[11] *Observer*, 17th October 2014.
[12] *New Vision*, 15th October 2014; *Observer*, 28th January 2015.
[13] *Observer*, 16th February 2014.
[14] *Daily Monitor*, 30th September 2014.

activist events.[15] Mbabazi's sisters-in-law[16] verbally attacked the President and openly campaigned for Amama. Shortly after the sacking, the Central Executive Committee (CEC), of which both Mbabazi and his wife are members, resolved that the former PM should take a leave of absence from his party post until the end of the year in a meeting exposing rifts in the top party organ.[17] The National Delegates' Conference was scheduled at short notice for mid-December when Mbabazi would still be on leave. Delegates approved changes to the party constitution, waved through by the CEC a day earlier, with immediate effect, including the appointment of the hitherto elective Secretary General and other top party officials through the party chairman.[18] A legal petition challenging the constitutional changes failed the same day the National Executive Council (NEC) approved the NRM chairman's new appointees, effectively ousting Mbabazi from the SG post, in January 2015.[19]

While the Museveni regime has in the past dealt successfully with high profile defections of historical members, Mbabazi's potential competition for the top seat poses an unprecedented risk. Mbabazi is an architect of the regime and privy to many of its secrets. His past position of influence enabled him to strategically place associates and allies across the cabinet, intelligence organizations, the public service, and the party. His wife chairs the NRM's women league. As a regime insider, Mbabazi has also amassed considerable wealth, now viewed as potential campaign funds.[20] Mbabazi's premiership has given him wide exposure on the international scene. He retains especially close ties with Israeli, Saudi and Chinese investors, which have raised concerns over his political leverage abroad, especially in China.[21]

Mbabazi's critical weaknesses are his civilian background and lack of populist appeal. While he wielded influence throughout other security organs, which have since been purged, the civilian Mbabazi has no significant backing in the military. The dramatic withdrawal of military guards from Mbabazi's residence after his sacking sent a strong public message. Often described as arrogant, elitist, and popularly associated with corruption, Mbabazi hardly appeals to the rural and urban masses. The harsh treatment of Mbabazi and some of his associates may increase sympathy votes and arouse public anger, but it also underscores the risks incurred by supporting them. Discontent and

[15] *Daily Monitor*, 24th September 2014; *Chimpreports*, 12th October 2014, http:// chimpreports.com/namboole-pro-mbabazi-youth-arrested-amid-dramatic-scenes/; *Chimpreports*, 7th February 2015, http://chimpreports.com/photos-mbabazi-in-weekend-charity-drive/.

[16] Former Agriculture Minister Hope Mwesigye and diaspora NRM member Alice Ruhindi.

[17] Veteran Maj. Gen. (rtd) Jim Muhwezi fiercely defended Museveni and was rewarded with a comeback in cabinet the following year.

[18] *Daily Monitor*, 17th December, 2014; *Independent*, December 2014.

[19] *The Independent*, 18th January 2015.

[20] Mbabazi was implicated in several cases of fraud and corruption, including oil licenses, the OPM scandal, and the Temangalo land sale to NSSF, but was never found guilty in court.

[21] *Independent*, 20th December 2013.

friction in the party, also related to generational change, may serve as a critical support base for any ambitions. Voters[22] and politicians alike may coalesce around the most likely successful challenger to the incumbent.

Mbabazi is yet to reveal his intentions, but repeatedly referred to the legal framework's possibilities and the non-binding nature of the sole candidature motion.[23] Many, including those sympathetic to Mbabazi, especially within the NRM youth, were disappointed with the latter's stoicism and failure to take a clear public stand.[24] Mbabazi's largest constituency is within the ranks of the NRM and government, and he eventually announced that he was not going to leave the party.[25] Should Mbabazi create a new political party or join an existing opposition party, he would likely lose most of his NRM supporters. His playing field for a presidential bid is confined to the party structures. Another effort to mediate between the two rivals by Rugunda and Saleh reportedly failed in spring 2015[26], while an attempt to oust Mbabazi's wife from the chairmanship of the party's women league was aborted.[27] Supporters of the sole candidature were in March 2015 rewarded with cabinet posts in a reshuffle bolstering Western dominance, promoting Museveni loyalists and removing Mbabazi associates.[28]

### 2.2. Global and local politics of the anti-gay bill

Uganda's passing of the controversial anti-homosexuality bill into law attracted global media attention and stark criticism by donors.[29] Museveni managed to minimize the international damage and maximize the domestic gains of the legislation:[30] He exploited the political mobilization potential of moral law in a conservative society and skillfully employed anti-Western rhetoric while keeping donor relations more or less intact.

Wary of the complications it would entail for donor relations, Museveni was never a strong proponent of the long-lingering private member's bill, but domestic dynamics eventually forced his hand. Parliament passed the bill in a surprise move as a Christmas present to Ugandans in December 2013. Museveni criticized the move and commissioned a scientific report on ho-

[22] PERROT, S., MAKARA, S., LAFARGUE, J., FOUÉRÉ, M.-A. (eds.), *Elections in a Hybrid Regime: Revisiting the 2011 Ugandan Polls*, Kampala, Fountain Publishers, 2014, p. 6.
[23] *Daily Monitor*, 24th February 2015.
[24] *The East African*, 4th October 2014.
[25] *New Vision*, 24th April 2015.
[26] *Observer*, 4th May 2015.
[27] *Daily Monitor*, 25th March 2015.
[28] *Daily Monitor*, 2nd March 2015.
[29] The Republic of Uganda, The Anti-Homosexuality Act, 2014.
[30] See also TITECA, K., "Uganda's Anti-Homosexuality Bill: Looking Beyond a Single Explanation", *African Arguments*, 3rd July 2014, http://africanarguments.org/2014/03/07/ugandas-anti-homosexuality-bill-looking-beyond-a-single-explanation-by-kristof-titeca/.

mosexuality for the parliamentary caucus to consider before signing the bill into law.[31] Following the sole candidature motion, Museveni endorsed the law but continued to delay the signing process, after a warning by US President Obama over the adverse effect it would have on donor relations.[32] Eventually, Museveni signed the law and delivered a speech condemning Western (sexual) culture on 24th February 2014.[33] Donors reacted with public condemnation and the withdrawal of funds.[34] Despite isolated incidents of mob attacks, harsh reaction by overzealous police, and evictions, there was no collective effort to implement the law. A coalition of eminent personalities and civil society organizations challenged the constitutionality of the law due to the lack of a quorum. The court's nullification of the law on technical grounds only five months later allowed the regime to quickly restore donor relations while saving face at home.[35] Museveni has since openly warned of the consequences the renewed passing of the bill would have for the country's diplomatic and trade relations.[36]

Legislating morals has generally been popular across the political divide with Ugandan society, where Pentecostal churches wield great influence. Harsh legislation on narcotics, alcohol and HIV/AIDS, with adverse implications for public health, has been tabled in parliament.[37] The Anti-Pornography Act[38], popularly known as the miniskirt bill and signed into law only weeks before the AHA, attracted less international attention but had more immediate effect on the ground as mobs forcefully undressed several women on the streets of Kampala and Iganga.[39] Ethics Minister Lokodo orchestrated the arrest of a 'pornographic' artist, raided an LGBT meeting, and called for the arrest of female victims of revenge porn on social media.[40].

### 2.3. South Sudan and the region: military might trumps diplomacy

The violent conflict in South Sudan dominated the region's collective agenda. The military deployment made Uganda one, if not the key player on the ground, but alienated Uganda as a regional diplomatic power. The failure

[31] Museveni letter to parliament on Anti-Homosexuality Bill, 28th December 2013.
[32] *New Vision*, 17th January 2014.
[33] *Independent*, 24th February 2014.
[34] *The Guardian* (UK), 25th February 2014.
[35] Ruling on Constitutional Petition No. 08 of 2014, Court of Appeal Uganda, August 1st, 2014.
[36] *Independent*, 6th October 2014.
[37] Open Society Foundations, "Four laws are devastating public health in Uganda", 15th December 2014, http://www.opensocietyfoundations.org/voices/four-laws-are-devastating-public-health-uganda; https://www.amnesty.org/en/articles/news/2014/10/uganda-discriminatory-legislation-fuels-repression-and-abuse/.
[38] The Anti-Pornography Act, 2014. The Republic of Uganda.
[39] *Daily Monitor*, 25th February 2015; *Observer*, 7th March 2014.
[40] *Observer*, 26th November 2014.

to deploy an IGAD force allowed Uganda to legitimize its presence for stabilization purposes. At home, the South Sudan crisis reaffirmed the executive nature of national security in Uganda, which parliament has failed to check effectively. To deploy UPDF troops in South Sudan only days following the alleged coup in Juba was an executive if not exclusively first family decision. The long-standing enmity between Museveni and Dr Riek Machar who supplied weapons to the Lord's Resistance Army (LRA) on behalf of Sudan in the 1990s seemed to drive the quick intervention. Several hundred UPDF troops, mainly Special Forces under the command of first son Brig. Muhoozi Kainerugaba, entered South Sudan on December 19th, followed by larger and regular forces in the following days. UPDF troops initially secured the capital and the main road to Uganda. In the following weeks Ugandan troops, tanks and air assets were involved in fighting alongside the government SPLA against armed opposition forces. UPDF support was critical in recapturing the Jonglei capital Bor from the rebels.[41] Smaller contingents and air assets participated in fighting in Upper Nile and Unity states in the first half of 2014. Since then the UPDF has primarily been deployed as a protective force in Juba and Bor.

Justifications for the deployment offered by government and army representatives ranged from protection of Uganda's economic interests in its biggest export market, the evacuation of Ugandan citizens, to the prevention of genocide or a Somalia-like situation giving rise to terrorism.[42] Other IGAD members, the international community and the armed opposition in South Sudan sternly criticized the unilateral intervention and the continued presence of UPDF forces after a Cessation of Hostilities agreement prescribed the withdrawal of foreign forces.[43] Uganda consequently stayed away from the IGAD sponsored peace talks in Addis, save for summits. Museveni consulted with members of the 'political detainees' group and Rebecca Garang, who have close ties to Uganda's elite, but failed to personally receive a rebel delegation.[44] When it became clear that the conflict would not end soon, Salim Saleh initiated low-profile talks with a delegation of SPLMiO members. In late 2014, Museveni hosted a meeting of President Salva Kirr with former

[41] WARNER, L. A., "Museveni plays peacemaker by day and combatant by night in South Sudan", *African Arguments*, 31st January 2014, http://africanarguments.org/2014/01/31/museveni-plays-peacemaker-by-day-and-combatant-by-night-in-south-sudan-by-lesley-anne-warner/. A UN report implicated the UPDF in the use of banned cluster munitions along the Juba-Bor road in January 2014, see: "Human Rights Report: Conflict in South Sudan", United Nations Mission in South Sudan (UNMISS), 8th May 2014.

[42] *Daily Monitor*, 10th January 2014.

[43] AWOLICH, A. A., "The question of Ugandan troops in South Sudan", *Weekly Review*, Juba, Sudd Institute, 4th March 2014, http://suddinstitute.org/assets/Publications/Ugandas-InvolvementAwolich.pdf.

[44] *The East African*, 26th July 2014, http://www.theeastafrican.co.ke/news/Museveni-shuns-Machar-s-men--meets-former-detainees/-/2558/2398732/-/qy1xa6z/-/index.html.

detainees and Nyandeng to facilitate the party re-unification process.[45] UPDF deployment in South Sudan increased existing tensions with Sudan over the presence of Sudanese opposition elements in Kampala. The visit of an exceptionally high-level Sudanese government delegation in early 2015 failed to normalize relations despite mutual assurances.[46]

Ugandan involvement in South Sudan remained essentially a State House and UPDF affair. Parliament retroactively approved the deployment following rhetoric-cum-legal gymnastics by the government, arguing it had deployed at the request of South Sudan's head of state.[47] A formal military cooperation agreement signed between the two countries in late 2014, to be reviewed every four months, offers a legal basis for the UPDF presence in South Sudan and allows Uganda to purchase weapons on behalf of Juba.[48] The lack of transparency surrounding the sources of funding and actual expenditure for the operations in South Sudan was the main issue of contention in parliament, which nevertheless has so far granted all government requests for South Sudan-associated budgets.[49] Most ordinary Ugandans' concerns rather revolve around daily subsistence and local conflicts: a quickly rescinded government directive expelling all foreign workers from South Sudan in September 2014, alongside long outstanding compensation claims by Ugandan traders to the South Sudan government,[50] the unresolved, and intermittently violent border dispute between Moyo and Kajjo Kejji in Central Equatoria[51], and not least, the conduct of South Sudanese in Kampala and in refugee camps in Northern Uganda, where they compete for resources with local populations.[52]

Uganda's impulsive military intervention did not come with an exit plan. The UPDF initially appeared to expect a quick military victory against the forces allied to Riek Machar, but may have failed to fully grasp the dynamics at play. Museveni became quickly disenchanted with President Salva Kiir's weak and inflexible leadership and quietly mulled over potential successors.[53]

---

[45] "Museveni hosts meeting of SPLM-Juba, G10", *Radio Tamazuj*, 17th November 2014, https://radiotamazuj.org/en/article/museveni-hosts-meeting-splm-juba-g10.

[46] *New Vision*, 9th February 2015.

[47] Status of Forces Agreement, Government of Uganda and Government of South Sudan, 10th January 2014.

[48] "South Sudan and Uganda sign military cooperation deal", *Sudan Tribune*, 15th October 2015, http://www.sudantribune.com/spip.php?article52727

[49] *Observer*, 27th April 2015.

[50] International Alert, "Uganda – South Sudan trade relations, 2014", http://international-alert.org/sites/default/files/Uganda_UgandaSouthSudanTradeRelations_EN_2014.pdf.

[51] Parliament of Uganda, *Hansard*, 11th December 2014,

[52] In March 2015, Uganda harboured about 160,000 registered South Sudanese refugees, who mainly live in Adjumani and Kiryadondo districts. See: *Report on Rapid Assessment of South Sudanese Refugee Influx into Northern Uganda*, Refugee Law Project, Rapid Assessment Briefing Paper 2, March 2015, Kampala.

[53] Author interviews, Kampala, 2014/2015.

With the failure to deploy the planned IGAD stabilization force, Uganda's military presence is an accomplished fact that is now barely contested by any of the parties. With strategic economic, political and security interests in South Sudan, Uganda has little incentive to withdraw and leave control over the political future to a vulnerable SPLA amidst sporadic shootings in Juba, high level military defections, and constant coup rumors, let alone the armed opposition. The nexus between political and security interests – Uganda's historical support for the SPLA and the role of Dr Riek Machar in the LRA insurgency – is the defining moment. For most Ugandans, Riek Machar in Juba would mean Sudan on the border of Northern Uganda and a return of the LRA: The three cannot be disentangled. A flow of arms and rebels across Uganda's Northern borders, or a potential alliance of dissident elements with Riek Machar's forces directly affects the Ugandan regime's security. If an IGAD force is ever to emerge on the ground, Uganda will likely allow a dilution of its dominant presence to ease spending and increase legitimacy. But Uganda will be unlikely to hand over military control over strategic areas, including the capital, to other regional forces.

Together with the unilateral South Sudan intervention, the UPDF's ongoing engagements in AMISOM and the regional LRA task force ensured the continuity of Uganda's regional military dominance. The two long-running missions receive little political attention domestically. AMISOM was an intermittent topic because of allegations of rape of Somali women by Ugandan soldiers,[54] an ongoing corruption trial against senior officers, outstanding compensation claims for casualties and returnees who desert the armed forces. Efforts to hunt down remnants of the Lord's Resistance Army (LRA) in Central African Republic (CAR) recorded a major success with the surrender of senior commander Dominic Ongwen in late 2014, who was handed over to the ICC.[55] Similar to walking the rhetorical tightrope on the AHA, Museveni has shifted positions on the ICC depending on the constituency and situation: In support of Uhuru Kenyatta, he vilified the court and called upon African nations to withdraw their membership at the African Union Summit[56], only to assure the ICC chief prosecutor of cooperation during a visit to Uganda following the start of the trial of Ongwen in The Hague.[57] For the most part Kagame, Museveni and Kenyatta continued to bolster each other's positions vis-à-vis a critical international community and uneasy neighbours in exchange for respect for their respective spheres of influence and regional roles. The accelerated integration of these three EAC countries facilitated by this 'Coa-

[54] "'The power these men have over us.' Sexual exploitation and Abuse by African Union Forces in Somalia", *Human Rights Watch*, September 2014.
[55] *New Vision*, 13th January 2015.
[56] "Uganda's Museveni calls on African nations to quit ICC", *Reuters*, 12th December 2014, http://www.reuters.com/article/2014/12/12/us-africa-icc-idUSKBN0JQ1DO20141212.
[57] *Observer*, 4th March 2015.

lition of the Willing' continued with the Northern Corridor Integration Project but relations and cooperation with previously isolated Tanzania within the EAC improved while conflict delayed South Sudan's membership application.[58] Military integration was furthered with the East African Stand-By Force as regional component of the AU Stand-by Force declared operational in late 2014.[59]

Uganda was not militarily involved in DRC, but contributed intelligence to a FARDC offensive against Ugandan rebels of the Allied Democratic Forces (ADF) which cut supply lines, destroyed bases and drove the ADF deeper into the bush but failed to eliminate it.[60] Diplomatic relations were not entirely smooth: FARDC Gen. Bahuma's sudden death after a high level security meeting in Uganda raised suspicions, while DRC refused to extradite a Ugandan opposition member.[61] More than 800 members of the Congolese rebel group M23 continued to be encamped in Western Uganda. Less than 200 voluntarily repatriated to DR Congo after Kinshasa's failure to fully implement the amnesty deal granted in the Nairobi Declaration of December 2013.[62]

### 2.4. Crisis management, mediators and guardians

President Museveni was the dominant figure in crisis, but first family members played quiet strategic roles: Puritan Museveni's jovial, approachable half-brother, business and security heavyweight Gen. (rtd) Salim Saleh is the President's most weighty mediator and trusted shepherd of sensitive missions where elite conflict, strategic political interest, and defence are concerned.[63] Operation Wealth Creation and his low profile mediator role in the Mbabazi conflict at home and the South Sudan conflict are cases in point. Word of the 'Muhoozi project' did not die down despite the first son distancing himself from medium-term political ambitions.[64] Instead, Brig. Gen. Muhoozi Kainerugaba and the Special Forces Command fulfilled the guardian role by controlling strategic installations, protecting the first family and the regime,

[58] *The East African*, 7th March 2015.
[59] *The New Times* (Kigali), 24th November 2014.
[60] HELLYER, C., "Congo-Uganda: High profile military operations against ADF will not rebuild local stability", *African Arguments*, 16th October 2014, http://africanarguments.org/2014/10/16/congouganda-high-profile-military-operations-against-adf-will-not-rebuild-local-stability-by-caroline-hellyer/.
[61] *Africa Review*, 2nd September 2014, http://www.africareview.com/News/Congolese-army-general-dies-in-Uganda/-/979180/2438776/-/13dwifnz/-/index.html.
[62] *Daily Monitor*, 1st January 2015.
[63] Senior presidential advisor Saleh, for example, chaired the UPDF Retirement Commission in 2013, negotiated with Mbabazi, visited Khartoum for consultations, hosted the South Sudan rebels, and mediated between government and Mengo.
[64] *Chimpreports*, 20th October 2014, http://chimpreports.com/muhoozi-breaks-silence-on-calls-to-stand-for-president/.

and intervening in critical situations, including the initial deployment to Juba. Museveni explicitly referred to his son, commander of the Special Forces Command (SFC), as his military guardian.[65] Neither family member involved themselves vocally in the Mbabazi-Museveni conflict. Janet Museveni, who publicly stuck to ministerial and first lady duties, surprised with the announcement of her retirement from parliamentary politics after serving two terms.[66]

## 3. INEFFECTIVE CHECKS AND BALANCES

Parliament, the judiciary, and civil society failed to present effective checks and balances to the executive. After the head-on collision over the anti-gay bill, the relationship between Museveni and popular Speaker of Parliament Rebecca Kadaga was not free from contention as parliament defied the President on various occasions, prominently including the Public Private Partnership bill.[67] The appointment of Rugunda as Prime Minister may facilitate smoother relations between executive and parliament previously fraught by a barely concealed rivalry between speaker Kadaga and Mbabazi. While parliament frequently challenged government policy and conduct, especially with regard to South Sudan, and some of the most vocal government critics are NRM members, the executive generally got its way in critical votes. With many MPs heavily indebted, cash handouts proved a worthwhile strategy.[68]

### 3.1. The malaise of the political opposition

Struggling with organizational capacity, funding, and internal divisions, often involving the notion of NRM 'moles', the political opposition remains weak and ineffective. Opposition parties agreed to file an unnamed joint candidate, but antagonistic rhetoric and past failures make that unlikely. The leading opposition party FDC has only partially recovered from past wrangles over its leadership following the departure of three-time presidential hopeful Col. (rtd) Kizza Besigye from the party presidency in 2013. Party president and former long-time army commander Gen. (rtd) Mugisha Muntu has few foes outside his own party but his diplomatic demeanor contrasts starkly with Besigye's attention-seeking approach and, maybe even more than Mbabazi, lacks populist appeal. A renewed Besigye candidacy which would challenge Muntu was still unconfirmed. Other major political parties, including the Uganda People's Congress (UPC) and the Democratic Party (DP), also struggled with leadership, after aspirants to Olara Otunnu's succession indulged in infighting and DP Chairman Norbert Mao's health in early 2015 forced him

[65] *Chimpreports*, 21st March 2015, http://chimpreports.com/museveni-brig-muhoozi-is-my-guardian/.
[66] *Observer*, 25th May 2015.
[67] Parliament of Uganda, *Hansard*, 24th February 2015.
[68] *Independent*, 22th June 2014; *ibid*., 8th March 2015.

to resign from active duty. Several others have declared their presidential bid, including recently retired and little known veteran Maj. Gen. Benon Biraaro[69], and most recently former Makerere Vice Chancellor Prof. Baryamureeba.[70] A Muganda in the diaspora, Dr. Aggrey Kiyingi, announced his presidential bid after police linked him to two murders and the Allied Democratic Forces (ADF).[71] Some party leaders like Beti Kamya of the Federal Alliance may abandon their previous presidential bids in turn for parliamentary seats.

The entry of multiple players fragments the political scene further and ultimately bolsters the regime's hegemony. The return of renegade General David Sejusa from self-imposed exile and subsequent events illustrate the state of the wider opposition. Then Coordinator of Intelligence Services, Sejusa chose exile when a letter by him alleging a high profile assassination plan targeting opponents of the 'Muhoozi project', including himself, the Prime Minister and the Chief of Defense Forces (CDF), leaked to the press.[72] The Sejusa affair spiralled into the ten-day shutdown of two leading media houses during which Museveni carried out a major military reshuffle, including sacking the CDF, and exposed rifts in the military related to the fast rise of the first son and his Special Forces Command (SFC).[73] Welcomed by the ISO director on the day of the NRM national delegates' conference despite prior threats of arrest, Sejusa's State House negotiated return confused the opposition. Previous supporters were distrustful of the lukewarm welcome and meeting with President Museveni, although the not yet retired General continued to engage in anti-regime rhetoric and discussed cooperation with opposition elements.[74] In early 2015, a veteran commander once accused of rebelling upon his negotiated return from decades-long exile met with Museveni,[75] followed by exiled bush war hero Col. Samson Mande, accused of launching the same armed rebellion, announcing his impending return to participate in the transformation of the country,[76] leaving the public to wonder about the dynamics behind these returns. For most political parties, Sejusa's historical weight would be an asset, but not unlike Mbabazi's case his assumed untrustworthiness divides the opposition camp. With Mbabazi's public indecisiveness and Sejusa's meandering, the high profile of these defectors failed to effectively strengthen the opposition. The entry and re-entry of other individuals with unclear agendas into the political arena is set to stir more confusion.

---

[69] *The Independent*, 20th September 2013.
[70] *New Vision*, 18th May 2015.
[71] *Daily Monitor*, 12th February 2015.
[72] *Daily Monitor*, 7th May 2013.
[73] *The Independent*, 7th June 2013.
[74] *Daily Monitor*, 25th April 2015.
[75] *New Vision*, 10th March 2015.
[76] *Daily Monitor*, 4th April 2015.

Following the Public Order Management Act (2013)[77], the NGO Bill[78] due to be passed by parliament before mid-2015, requires NGOs to re-register and imposes tight control over their activities. Government rhetoric, led by Interior Minister Gen. Aronda, oscillated between hostility and conciliation. Two donor-funded public health projects were raided and suspended respectively. While there were no major political protests[79], the 'Unemployed Youth' attracted media attention by releasing yellow-painted pigs in parliament and on Kampala's main street, and politely defying the police and the court.[80]

### 3.2. Crisis of the judiciary

Corruption, political pressure and the absence of a substantive chief justice constrained the judiciary's independence. The re-appointment of Chief Justice Benjamin Odoki by the President in July 2013, following his retirement due to constitutional age limits a month earlier, sparked legal battles and vocal discord between the executive, parliament and the judiciary.[81] The Constitutional Court nullified the appointment in August 2014, followed by further legal action seeking to force Museveni into a new appointment.[82] In March 2015, the President's nomination of Bert Katureebe, who enjoys broad support from the legal fraternity for his integrity, ended an almost two year battle over the meanwhile vacant seat.[83] The new Chief Justice was quick to admit that the judiciary was corruptible and called on the government to respect the judiciary.[84] Museveni's insistence on Odoki's appointment in disregard of his retirement age was taken by many to be the first step towards removing the constitutional age limit for the presidency which has come to haunt the incumbent's plans for the future. Several inherently political battles being fought out in court show why the appointment is so sensitive, including the parliamentary mandate of the four MPs expelled from the NRM, the battle for Kampala mayor between elected opposition member Erias Lukwago and KCCA,[85] the amendments to the NRM constitution, and possibly the Mbabazi and Sejusa

[77] Government of Uganda, "Public Order Management Act, 2013".
[78] Government of Uganda, "The Non-Governmental Organisations Bill", 10th April 2015; Human Rights Watch, "Uganda bill threatens independent groups", 20th April 2015, http://www.hrw.org/news/2015/04/20/uganda-bill-threatens-rights-independent-groups.
[79] Except occasional attempts involving Lukwago and Besigye but usually curtailed by police.
[80] *Observer*, 4th July 2014.
[81] *The East African*, 15th March 2015.
[82] Ruling on Constitutional Petition No. 39 of 2013, Gerald Karuhanga vs the Attorney General, Constitutional Court of Uganda, August 4th, 2014.
[83] *Observer*, 6th March 2015.
[84] *Daily Monitor*, 22nd April 2015.
[85] Ruling on Lukwago vs Attorney & Another, Civil Application No. 6 of 2014, High Court of Uganda, 21st August 2014; *Observer*, 20th February 2015; mediation led by Rugunda involving opposition and KCCA after more than one year out of office after KCCA impeachment.

conflicts, as well as any future contestation of 2016 elections results.[86]

### 3.3. Games of Thrones: trouble in the kingdoms

Uganda's traditional kingdoms are not naturally opposition forces but continued to demonstrate their potential for political mobilization. With rocky relations between the NRM government and the most powerful of the kingdoms, Buganda, in previous years, there has been a general sense of rapprochement under the reign of the kingdom's new Prime Minister, the Katikkiro Peter Mayiga, and the return of numerous land titles to Buganda by the government. Most cultural kingdoms in Uganda are ridden by internal strife and rivalries, opening them up to outside manipulation and weakening their position vis-à-vis the central government. In Busoga, two competing Kyabazinga were appointed by different factions amidst tensions, with Museveni eventually ending a six-year leadership vacuum, crowning one, who then immediately left to study abroad.[87] The youthful Kampala-based King of Tooro faced an attempted coup by his cousin, who denied his legitimacy because he was living in another kingdom and because of social media wrath over allegedly disrespectful manners towards a Buganda official in early 2015.[88] The Bunyoro kingdom, covering the current oil production area, failed to make good on its plea for substantial oil royalties from the central government.[89]

On July 5th, 2014, several groups of ethnic Bakonzo attacked a number of security installations and personnel in Kasese, Bundibugyo and Ntoroko districts, killing several security officers, followed by reprisal attacks from civilians and the security forces. The violence left at least 92 people dead.[90] No group or individual claimed responsibility for the attacks. More than 170 civilians including an array of local officials were arrested and charged before a court martial in Kasese and Bundibugyo in context of the violence. Eventually, most suspects were set free barring legal procedure.[91] There have been long-standing tensions over the Rwenzururu kingdom on the outskirts of the

[86] "Supreme Court Issues an Injunction Staying Orders of the Constitutional Court in the 'rebel' NRM MPs' Case", Judiciary of Uganda, 11th July 2014, http://www.judicature.go.ug/ data/ incourt/92/Supreme_Court_Issues_an_Injunction_Staying_Orders_of_the_Constitutional_ Court_in_the_'rebel'_NRM_MPs'_Case..html; "Rebel MPs Case Hearing Flops", *Chimpreports*, 10th March 2015, http://chimpreports.com/rebel-mps-case-hearing-flops/.

[87] *Observer*, 24th December 2014.

[88] *The Independent*, 15th March 2015.

[89] TIBERINDWA, Z.,"Cultural institutions and the share they got in Uganda's oil: why Bunyoro should be contented", *Uganda Oil*, 10th February 2015, http://ugandaoil.co/ 2015/02/cultural-institutions-and-the-share-they-got-in-ugandas-oil-why-bunyoro-should-be-contented/.

[90] "Uganda: Violence, Reprisals in Western Region", *Human Rights Watch*, 5th November 2014, http://www.hrw.org/news/2014/11/05/uganda-violence-reprisals-western-region.

[91] In Kasese in December 2014 and Bundibugyo in March 2015; *Daily Monitor*, 8th March 2015.

Rwenzori mountains, along the sensitive border with DR Congo, with the Allied Democratic Forces (ADF) on the other side, and situated close to oil exploration areas. Days earlier Museveni had visited the area for the coronation of the Bamba cultural leader in Bundibugyo, following Bamba claims for a kingdom separate from the Bakonzo in response to Museveni's return of the cultural leader, a Mukonzo, of Rwenzururu kingdom in 2009.[92] The regime appeared taken by surprise and Museveni sharply criticized the local intelligence services for their failure to anticipate a so widely coordinated attack.[93] The attacks did not pose a threat to stability at the centre, but highlighted the explosive potential of politics of divide and rule with cultural institutions.

### 3.4. The Politics of internal security dynamics

In different parts of the country, local conflicts, mainly related to land use and ownership often between different communities and land-grabbing by investors and the elite sporadically spiralled into collective protest and violence. Violent outbursts were usually contained quickly by security deployments but conflicts often remain unresolved. While most conflicts result in few casualties, the high death toll of the Rwenzori attacks highlighted the dangerous potential of unaddressed grievances and simmering conflicts. A growing and increasingly militarized police force has taken over most official domestic security responsibilities, with regular UPDF troops stepping in occasionally, especially along the borders and during terror alerts.[94] Military support to sensitive operations primarily comes from the military police and Special Forces Command (SFC). Despite the growth of the police, there is a growing sense of general insecurity, evident in several attacks on police stations to capture rifles, murders, and other violent crimes.[95] Trafficking of narcotics and ivory through Entebbe airport and international money laundering have become increasing concerns.[96] The Internal Security Organization (ISO) suffered from intelligence failures and money troubles, but a long mooted reform of the intelligence services is yet to take shape.[97]

The dynamics of the 'Busoga murders' and associated crimes offer a case study of the merger of crime, politics, religion, and terrorism, while exposing internal rifts in the police. Two sheikhs, Muslim leaders, were shot dead within days in Kampala and Busoga in December 2014 in a fashion similar to

[92] *Independent*, 28th July 2014.
[93] *Daily Monitor*, 9th July 2014.
[94] The UPDF officially handed general security responsibilities in Karamoja over to police.
[95] *Independent*, 13th July 2014; *East African*, 4th April 2015.
[96] *Independent*, 20th July 2014; *New Vision*, 12th August 2014; "Shs5.5b ivory intercepted at Entebbe Airport", *Chimpreports*, 4th June 2015, http://chimpreports.com/shs5-5bn-worth-of-ivory-intercepted-at-entebbe-airport/.
[97] *Red Pepper*, 12th April 2015.

two murders of sheikhs in 2012.[98] A fifth sheikh was shot dead in May 2015 in Mbale. The police quickly offered a narrative whereby diaspora cardiologist Aggrey Kiyingi, who wants to run for president in 2016, and once stood accused by the government of killing his wife, then Transparency International head in Uganda, has been funding Allied Democratic Forces (ADF) recruitment and training and orchestrated the murders with the help of a local network, also linked to his Muslim (second) wife.[99] Gen. Kayihura's forces cracked down on Muslim schools and mosques in the Busoga region, recovered guns and arrested dozens of suspects but failed to produce hard evidence and key suspects in court. Feuding Muslim factions, disputes over the sale and ownership of Muslim properties, and mobilization efforts by radical Islamist sects from Sudan and the elimination of their opponents have previously been mentioned in the spate of Muslim killings but no clear picture has yet emerged. The harsh police action drew condemnation from eminent Muslim leaders in Kampala, threatening to shift tension from within to between the Muslim community and security forces. The president sought to make amends and criticized the police investigations. Different police branches dealing with violent crime publicly wrangled over responsibilities and procedure. In late March, the brutal assassination in a similar manner of a senior state prosecutor who amongst others worked on the 2010 terror attack and the Busoga murder cases added another twist, as police cited Al-Shabab and ADF in the murder amongst media speculation about other enemies of the prominent prosecutor. An elusive key suspect identified by police was rehabilitated, several other suspects released, and despite assistance from the FBI no substantial progress has been made in the investigations to date.

No major terrorist attack has occurred in Uganda since the July 2010 bombings despite several alleged plots and related arrests, with at least one concrete threat.[100] However much substance there is to it, the ADF narrative serves well to project fear of Islamist terrorism and armed rebellion, when recurrent terror warnings and short-term security beef-ups may at times be linked to other concerns, such as scrambling for the security budget, crackdowns on criminals, or other threats. The arrest of the long-elusive ADF leader Jamil Mukulu, who maintains a network of Islamist terrorist contacts, alongside four associates in Tanzania in April may prove a major blow to the ADF's operational capacity.[101] Whether Mukulu, who is also wanted by DRC for atrocities committed there, will stand trial in Uganda soon, is uncertain. Tanzanian cooperation with Uganda on the arrest of Mukulu seemingly had a

[98] *Observer*, 30th December 2014.
[99] *Daily Monitor*, 21st May 2015.
[100] According to international diplomats in September 2013.
[101] The exact date and circumstances of the arrest of the ADF leader are still unclear as the process to extradite Mukulu to Uganda is ongoing as of June 2015.

rocky start, and the extradition process, already legally challenged by the ADF leader, may prove to be lengthy.

## 4. MUSEVENI'S STRATEGY FOR THE 2016 ELECTIONS

After the removal of Mbabazi from the party leadership and government, preparations for the general elections gathered momentum in the new year. The Museveni camp has employed a combination of different strategies, including familiar patterns of patronage and repression, improvement on service delivery and large scale infrastructure, political and militant mobilization, and tweaking of the legal framework. Perrot *et al.*[102] found in their analysis of the 2011 election results that political support did not match electoral support: People voted for NRM for a variety of reasons, including the failure of the opposition to provide a viable alternative and a "If you can't beat them, join them" attitude. In other words, the belief that the NRM would win drove voters to cast their ballot for NRM, hence making the projection of a landslide win all the more critical.

### 4.1. Antics of patronage, rhetoric and militant mobilization

Discernible patronage efforts by the regime have been reminiscent of the 2011 elections, featuring the dispensation of various types of patronage through different channels to actors at all levels of the state, regime and party, including cash handouts to poorly defined groups, ad hoc government youth programmes, new cars for government officials etc. The President has tirelessly toured the country since mid-2014, officiating at the openings of new market buildings, cultural occasions, and other development project launches, predominantly in the east of the country, but also in the extreme West where Mbabazi hails from, and in the north.[103] Museveni's rhetoric along this premature campaign trail has consistently featured two major points: deflecting responsibility for development failures and warning citizens of the consequences of voting for the opposition.[104] The president on tour commonly deflected responsibility for development failures onto cabinet members[105], parliament, and most strikingly, the population itself, while claiming ownership of any development benefits. Citizens were told to save money, be more disciplined, attend fewer social functions and show more initiative to improve their situation.[106] Museveni's controversial statement at a by-election campaign in Eas-

[102] PERROT, S. a.o., *op. cit.*, p. 6.
[103] *Daily Monitor*, 22th February 2015.
[104] *Daily Monitor*, 21st January 2015.
[105] *Daily Monitor*, 17th March 2015.
[106] "Work and save for the future – President tells Ugandans", State House Uganda, 31st May 2014, http://www.statehouse.go.ug/media/news/2014/05/31/work-and-save-future-president-tells-ugandans; *New Vision*, 28th February 2015.

tern Uganda was a reference to the reality of many voters: "I have the money you need for some of the social services but if you make a mistake and vote for the Opposition, you would be blocking the channel because they cannot approach me."[107] There is no incentive to vote for an opposition that has no money and won't win, but voting for which may earn you and your district 'punishments'.

Mobilization does not rely on rhetoric and patronage alone. There was a surge in recruitment of police and local civilian security forces in the form of LDUs, 'cadres', crime preventers and militia in different parts of the country,[108] and a strong appeal to citizens' and public office holders' security responsibilities. Such securitization of society in the run-up to elections is not necessarily the antecedent to repression. As a preventative measure, the training and organization facilitates control in a potential crisis, but also offers channels of political indoctrination and patronage. Themes of security, development and politics mix in outfits like the more than 20,000 civilian crime preventers, trained by the police as part of its community policing approach.[109] Resident District Commissioners (RDCs) and District Intelligence Officers (DISOs) were told to complement police work.[110] Museveni also called for a wide re-introduction of *chaka mchaka* (or 'patriotic training') for the general population in a bid to fight terrorism.[111]

### 4.2. Delivering results

Given current demographics and the limits of patronage, tangible development benefits are imperative. Museveni's commitment to professionalize and rid strategic segments of public service of corruption is evident in the enclaves of Rwanda-style management of public authorities, like the Uganda Revenue Authority (URA), the Kampala Capital City Authority (KCCA), and most recently Uganda National Roads Authority (UNRA), indicating the importance of infrastructure in the upcoming elections.[112] Museveni has also

[107] *Sunday Monitor*, 21st January 2015.

[108] For example, in Karamoja, the police recruited 470 LDUs in early 2015, as reports from Luweero spoke of a resurrection of the Kalangala Action Plan militia notorious in the 2006 elections. (Uganda Radio Network, 15th March 2015, http://ugandaradionetwork.com/a/ story.php?s=71896; Uganda Radio Network, 31st March 2015, http://ugandaradionetwork. com/a/story.php?s=72382.)

[109] Crime Preventers Coalition Uganda, http://www.cpcu.co.ug/; "President Museveni passes out over 2000 crime preventers at Kabalye Police Training School", State House Uganda, 4th September 2014, http://www. statehouse.go.ug/media/news/2014/09/04/president-museveni-passes-out-over-2000-crime-preventers-kabalye-police-traini.

[110] *Daily Monitor*, 19th April 2015.

[111] *BBC*, 27th April 2015, http://www.bbc.com/news/world-africa-32485670

[112] See also the implementation of a 2010 ban of polythene bags in April 2015 (*Daily Monitor*, 14th April 2015).

reacted harshly in isolated cases to excessive corruption, as with NAADS or traffic police deployed along the Gulu road. Museveni otherwise sought to improve performance through three main efforts: The loosely defined Operation Wealth Creation is to deliver agricultural development to small scale farmers with the help of the army; regional integration in the East African Community reduces the costs of doing business; and grand oil and infrastructure projects are to create jobs and a vision of the future.

After little progress with key infrastructure projects in 2014, a series of deals were closed, mostly with China, and funds approved in the new year, including the Standard Gauge Railway, the Karuma and Isimba dams, the upgrade of Entebbe Airport, and the oil refinery.[113] The signing of high priced deals with Chinese investors prior to elections may offer flush funds for campaigns and bind investors potentially close to Mbabazi. The award of the oil refinery construction tender to a Russian consortium amidst Western sanctions threw a spotlight on Uganda-Russia relations and potential links between arms and oil deals.[114] Uganda bought jet fighters from Russia prior to the 2011 elections, part of the funds for which allegedly went into election campaigning, and recently the Ministry of Defense requested parliamentary approval to purchase classified military equipment worth 170m USD from Russia.[115] The East African Community, mainly in the form of the 'Coalition of the Willing' or the Northern Corridor Infrastructure, was another vehicle of improving the economic environment. The EAC made strides toward a common market with the launch of the operationalization of the Single Customs Territory and massive shared infrastructure investments, like the Northern Corridor Integration Project, the East African Standard Gauge Railway, and regional countries' stakes in Uganda's oil refinery.[116] Citizens experienced direct benefits of this regional integration in increased freedom of movement, reduced turn-around times between Mombasa and Kampala, the abolition of mobile network roaming charges amongst others.[117]

Visibly disappointed with public service performance, Museveni resurrected the UPDF, an agent of development, in the apparent belief that its command and control approach would succeed where civilian government had failed. With reduced domestic security responsibilities for the army, the UPDF

[113] *Daily Monitor*, 25th March 2015.

[114] *Observer*, 18th February 2015.

[115] HELLYER, C., "Russia returns to Africa amid increasing isolation", *AlJazeera*, 10th March 2015, http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/03/russia-returns-africa-increasing-isolation-150305071828897.html.

[116] DRUMMOND, P., WILLIAMS , O., "East African Community: The unfinished agenda", Washington, Brookings Institution, 30th April 2015, http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2015/04/30-east-african-community-drummond-williams.

[117] *The East African*, 21st February 2015; MWAKYEMBE, H., "East African Community Budget Speech FY 2015/2016, 13th May 2015, EALA Chambers, Arusha, Tanzania", Arusha, EAC, 2015.

has been more engaged in civic action. The engineering brigade carried out several construction projects, mainly for army installations, and shall participate in the construction of the Standard Gauge Railway.[118] Most significantly, and sparking continued public controversy, the ineffective National Agricultural Advisory Services (NAADS) was restructured under the overall label of Operation Wealth Creation, spearheaded by Gen. (rtd) Salim Saleh who has long advocated food security issues and previously led a similar campaign targeting veteran livelihoods in the Luweero triangle.[119] Agricultural development for small farmers has been a key theme in Museveni's campaign for development. Quickly trained soldiers were deployed to every district to implement the previously failed government programme[120] and Miss Uganda revamped from a beauty pageant into an agricultural skills competition shepherded by the army.[121] The army takeover of NAADS also offers a source of welfare for veterans. Following the Sejusa affair and an increase in economically motivated desertions, improving the welfare of soldiers has featured prominently in Museveni's rhetoric and is being pursued more actively under the current CDF.[122]

## 5. CONCLUSION

The Mbabazi-Museveni conflict touched at the heart of the regime and was felt throughout the entire system of party and state. As of early 2015, Museveni had won strategic battles, but was yet to win a still undeclared war on a playing field that differs markedly from the one in 2011. Amama Mbabazi's metamorphosis into an open political rival was preceded by a public succession debate revolving around the constitutional age limit, the defection of Gen. Sejusa, and the alleged grooming of the first son as successor, the 'Muhoozi project', since 2012. Demographics are another game changer: a large majority of voters will be youth, many of them unemployed and little receptive to tales of liberation, preferring tangible benefits, thus exacerbating the government's urgency to address development. The conflict between the president and his former right hand man exposed both the weaknesses and strength of the NRM: the failure to transform the NRM from a 'movement' into a cohesive political party, and its prowess at the polls based on politicians' and voters' belief in its dominance, facilitated by the absence of a viable political opposition.

Ghent/Antwerp, June 2015

---

[118] *Daily Monitor*, 3rd September 2014.
[119] *Daily Monitor*, 15th June 2014.
[120] *Red Pepper*, 29th September 2014.
[121] *New Vision*, 22nd August 2014.
[122] *Independent*, 6th October 2014.

# UNIVERSAL SECONDARY EDUCATION IN UGANDA: BLESSING OR CURSE? THE IMPACT OF USE ON EDUCATIONAL ATTAINMENT AND PERFORMANCE

*by Lisa Huylebroeck and Kristof Titeca*

**Résumé**

Suite à la politique de scolarisation primaire universelle (SPU), le gouvernement de l'Ouganda a introduit sa politique de scolarisation secondaire universelle (SSU) en 2007 afin d'améliorer l'accès à l'éducation secondaire de qualité pour les familles économiquement vulnérables. Alors que les effets de la SPU ont été largement analysés, ce n'est pas le cas pour la SSU. En utilisant des données quantitatives et qualitatives, cet article vise à analyser l'impact de la SSU sur les réalisations et les performances éducatives. L'article montre que l'impact de l'utilisation est mitigé, que l'augmentation du niveau de scolarité est restée lente et que les performances éducatives ont même diminué après la mise en œuvre de la SSU. Il est expliqué comment la SSU joue un rôle essentiellement politique, en raison de quoi l'amélioration réelle de la prestation de service est secondaire. Cela conduit à une situation dans laquelle les salles de classe surencombrées et une réduction de la rémunération des enseignants sont des éléments clés. Ceci affecte négativement la motivation des acteurs et généralement la performance scolaire. Bien que la SSU ait été conçue avec la coresponsabilité des parents, des écoles et surtout du gouvernement, la politique a été mise en œuvre sans une attention suffisante aux réalités scolaires locales. Par conséquent, le but de la SSU d'augmenter l'accès à une éducation de qualité n'a pas été atteint à ce jour.

## 1. INTRODUCTION

In 2007 the Government of Uganda introduced its 'Universal Post Primary Education and Training policy', commonly known as Universal Secondary Education (USE), to increase access to secondary education for economically vulnerable families and communities.[1] Uganda was one of the first African countries to implement Universal Primary Education (UPE) in the 1990s[2] and is now the first country in sub-Saharan Africa to embark on Universal Secondary Education.[3] A number of reasons could be highlighted for this[4], all of which are to do with demands from specific interest groups. First, there was the demand of parents, whose children had successfully completed primary education under UPE, and who started to demand low-cost access to

[1] Ministry of Education and Sports, "A Comprehensive Report on Universal Post Primary Education & Training (UPPET/USE) & Universal Post O-Level Education & Training (UPOLET) National Headcount Exercise 2013", Kampala, Education Planning and Policy Analysis Department, 2013.

[2] NISHIMURA, M., YAMANO, T., SASAOKA, Y., "Impacts of the universal primary education policy on educational attainment and private costs in rural Uganda", *International Journal of Educational Development*, Vol. 28, 2008, pp. 161-175.

[3] CHAPMAN, D. W., BURTON, L., WERNER, J., "Universal secondary education in Uganda: the head teachers' dilemma", *International Journal of Educational Development*, Vol. 30, No. 1, 2010, pp. 77-82. DEJAEGHERE, J.G., WILLIAMS, R., KYEYUNE, R., "Ugandan secondary school head teachers' efficacy: What kind of training for whom?", *International Journal of Educational Development*, Vol. 29, 2009, pp. 312–320.

[4] CHAPMAN, D. W., BURTON, L., WERNER, J., *op. cit.*, pp. 77-82.

secondary education. Second, businesses were looking for a workforce that was more highly educated. Third, the political victory of the incumbent President Museveni in the 1996 electoral campaign was mainly attributed to his promise of free primary education.[5] Thus, during the 2006 national elections, the President reminded the voters of the success of UPE and promised a continuation of 'free' education in secondary schools. All of these factors, and interest groups, led to the introduction of the USE policy, which was rolled out throughout the country.

What has been the impact of these free education policies in the country? Studies on the impact of the Universal Primary Education policy[6] have highlighted how educational attainment[7] increased whereas the quality of education declined[8]. Concretely, it has been shown how UPE had generally had a positive impact on enrolment rates: they increased from 53.1% in 1990 to 94.2% in 1998.[9] It is important to note that, while previous research[10] shows a positive impact on completion rates, these rates remain low: Data based on the Ugandan bureau of statistics and Uganda Ministry of Education show that in 2003, only about 22% of the students who entered the schooling system at the start of the UPE had reached P7 in 2003. Further data showed a slight improvement, but not much: in 2009, the probability of reaching P7 was about 34%.[11] However, World Bank data show a different picture: these data show how in 2009, 2011 and 2013 the completion rates were 57, 53 and 54%

---

[5] STASAVAGE, D., "The role of democracy in Uganda's move to universal primary education", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 43, No. 1, 2005, pp. 53-73.

[6] DEININGER, K., "Does cost of schooling affect enrolment by the poor? Universal primary education in Uganda", *Economics of Education Review*, Vol. 22, No. 3, 2003, pp. 291-305. LINCOVE, J.A., "The influence of price on school enrolment under Uganda's policy of free primary education", *Economics of Education Review*, Vol. 31, No. 5, 2012, pp. 799-811. McGEE, R., "Meeting the international poverty targets in Uganda: halving poverty and achieving universal primary education", *Development Policy Review*, Vol. 18, 2000, pp. 85-106. PRINSEN, G., TITECA, K., "Uganda's decentralised primary education: musical chairs and inverted elite capture in school management committees", *Public Administration and Development*, Vol. 28, 2008, pp. 149-164. STASAVAGE, D., *op. cit.*, pp. 53-73. ZUZEA, T. L., LEIBBRANDT, M., "Free education and social inequality in Ugandan primary schools: a step backward or a step in the right direction?", *International Journal of Educational Development*, Vol. 31, No. 2, 2011, pp. 169-178.

[7] Educational attainment includes school enrolment, completion rates, dropouts and attendance. It gives an idea of how many students are starting, going through and finishing their education. Educational performance refers to the achievement levels of the students and shows how they are performing in the different subjects. NISHIMURA, M. YAMANO, T., SASAOKA, Y, *op. cit.*, p. 162

[8] DEININGER, K., *op. cit.*, pp. 291-305. LINCOVE, J. A., *op. cit.*, pp. 799-811. NISHIMURA, M., YAMANO, T., SASAOKA, Y., *op. cit.*, pp. 161-175.

[9] McGEE, R., *op. cit.*, p. 91.

[10] NISHIMURA, M., YAMANO, T., SASAOKA, Y., *op. cit*.

[11] TAMUSUZA, A., "Leaving school early: the quest for Universal Primary Education in Uganda", *Journal Statistique Africain*, No. 13, 2013, pp. 110-151.

respectively.[12] In any case, both of the previous datasets are below the 2008 Sub-Saharan average of 67%, and the percentages of Tanzania and Kenya, which are at 83% and 72% respectively.[13]

The current literature on USE does not provide insights into these dynamics: it mainly focuses on the impact of USE on secondary school enrolments[14], the impact of USE on teachers and moonlighting activities[15] and the importance of involving headteachers in policies such as USE[16]. Both studies on moonlighting indicate that USE has increased the number of teaching and non-teaching jobs secondary school teachers take on to ensure personal financial stability, and thus contributed to problems of poor service-delivery[17] such as higher teacher absenteeism[18]. Although these studies on USE provide important insights on specific dynamics, limited analysis has been done on the actual impact of USE on educational attainment and performance in secondary schools, which is a gap this article wants to address. In other words, how has USE impacted on educational attainment and performance, and what are the factors explaining this?

In order to answer the above questions, this study collected primary qualitative data through field research in Uganda, as well as secondary quantitative data, which mainly came from national databases and reports managed by the Ministry of Education and Sports (MoES). The most important reports for this study are the MoES Education and Sports Sector Fact Sheet 2000-2013, the National USE/ Universal Post Primary Education & Training (UPPET) and UPOLET (Universal Post O-Level Education & Training) Headcount 2013 and the Education Abstract.[19] Qualitative data were collected during field re-

---

[12] World Bank education statistics: http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=education-statistics-~-all-indicators, retrieved on 05 July 2015.

[13] TAMUSUZA, A., *op. cit.*

[14] ASANKHA, P., TAKASHI, Y., "Impacts of Universal Secondary Education policy on secondary school enrolments in Uganda", *Journal of Accounting, Finance and Economics*, Vol. 1, No. 1, 2011, pp. 16-30.

[15] "Moonlighting activities" refers to the fact that teachers get involved in several teaching and non-teaching jobs to ensure personal financial stability. MOLYNEAUX, K. J., "Uganda's Universal Secondary Education Policy and its Effect on 'Empowered' Women: how reduced income and moonlighting activities differentially impact male and female teachers", *Research in Comparative and International Education*, Vol. 6, No. 1, 2011, pp. 62-78. URWICK, J., KISA, S., "Science teacher shortage and the moonlighting culture: The pathology of the teacher labour market in Uganda", *International Journal of Educational Development*, 2013.

[16] CHAPMAN, D. W., BURTON, L., WERNER, J., *op. cit.*, pp. 77-82.

[17] URWICK, J., KISA, S., *op. cit*.

[18] MOLYNEAUX, K. J., *op. cit.*, pp. 62-78.

[19] The main limitations of these nationally collected data are the poor record keeping by education institutions at various levels, their low response rate and the lack of commitment from some district education officers and Head Teachers. Ministry of Education and Sports, "Education Abstract 2013", Kampala, Education Planning and Policy Analysis Department, 2013.

search from August to October 2014 in Masaka and Kampala by the first author. During this research period, semi-structured interviews were conducted with a variety of actors, both at the local and national level, such as students, teachers, (Deputy) Head Teachers, Directors of Studies, a school founder at school level (in both USE and non-USE schools), civil servants (from the local and national government), donor representatives, teacher union representatives and NGO actors. In addition to interviews, observation and document analysis were used to collect data.

## 2. UGANDA'S EDUCATION SYSTEM AND THE USE POLICY

The mission statement of the Ministry of Education and Sports (MoES) in Uganda is "to provide for, support, guide and co-ordinate, regulate, and promote quality education and sports to all persons in Uganda for national integration, individual and national development"[20]. In order to do so, the MoES not only depends on its own departments but has also partnered up with the private sector, under the Public Private Partnership or PPP system.[21] Accordingly, secondary education is provided by both private and public schools.

More specifically, the Education Act of 2008[22] categorizes education institutions as government, government-aided or private. The responsibilities of the Government of Uganda towards government and government-aided schools include: "ensuring that trained teachers are deployed; paying salaries and allowances to teachers; [...]; providing educational materials and other capital development inputs; providing national selection and admission guidelines for all pupils or students to be enrolled"[23], whereas in private institutions, the Government mainly ensures that "private education institutions conform to the rules and regulations governing the provision of education services in Uganda"[24]. Since the Education Act does not clearly distinguish government from government-aided schools, the term 'government schools' will from now on be used to indicate both types of schools.

While primary education has been decentralized[25], the national government remains largely responsible for secondary education, by deploying teachers and head teachers[26], placing students and organising national examinations.[27]

Originally one had to pass the end of the year exams to be promoted to the

[20] *Ibid.*, p. 1.
[21] *Ibid.*
[22] "The Education (pre-primary, primary and post-primary) Act, 2008", Acts Supplement No. 8, *The Uganda Gazette*, vol. CI, No. 44, 29th August, 2008, p. 13.
[23] *Ibid.,* p. 14.
[24] *Ibid.,* p. 13.
[25] PRINSEN, G., TITECA, K., *op. cit.*, pp. 149-164.
[26] The principals or head masters of secondary schools are called "head teachers" in Uganda.
[27] DEJAEGHERE, J. G., WILLIAMS, R., KYEYUNE, R., *op. cit.*, pp. 312–320.

next class.[28] However, in primary schools, the government installed a policy of automatic promotion, whereby students can proceed to the next class regardless of their performance.[29] Our own findings[30] suggest that this policy has also been adopted by USE schools, in which the students automatically proceed to the following year. To proceed to the next level, that is from primary to secondary, from O-level to A-level and graduating from A-level[31], one needs to pass the national exams administered by the Uganda National Examination Board or UNEB.[32]

The Universal Secondary Education program was designed with the co-responsibility of parents, schools and government in mind to provide the necessary support, materials and facilities to effectively educate the children in secondary schools. This way parents remained responsible for providing accommodation, lunch, uniforms, medical care and scholastic materials[33], whereas the government became in charge of paying the school fees.

More specifically, the main role of the government under USE has been to subsidize costs in secondary schools by "paying school fees, providing textbooks and other instructional materials for both students and teachers, meeting the costs of co-curricular activities, school administration and maintenance".[34] It is important to note here that the USE program, in contrast to UPE, is not universal – the program only applies to the O-level, that is senior one to senior four, and not to A-level.[35] Moreover, USE was not implemented in all schools but only those schools, both government and private, which had tuition fees under a certain threshold[36] so it would be financially viable for the government to fund[37]. These are, of course, first nuances to the 'universal' character of the

[28] KASIRYE, I., *op. cit*.

[29] Teachers Initiative In sub-Saharan Africa [TISSA], "Teacher issues in Uganda: A diagnosis for a shared vision on issues and the designing of a feasible, indigenous and effective teachers' policy", UNESCO and Ministry of Education and Sports, 2013.

[30] For example, one of the employees at a Ugandan NGO explains in an interview on 29 September 2014 that automatic promotion depends on the foundation of the school. Schools founded by the Church rely less on government policies, these schools will not have automatic promotion. In city schools, there is automatic promotion.

[31] Secondary education is in itself divided into two levels: ordinary level or O-level, comprising of senior one to four (S1-S4) and advanced level or A-level consisting of senior five and six (S5-S6). Ministry of Education and Sports, *op. cit.* In other words, a grade in secondary schools in Uganda is indicated by S (for "senior") followed by the year.

[32] KASIRYE, I., *op. cit*.

[33] ASANKHA, P., TAKASHI, Y., *op. cit.*, pp. 16-30. CHAPMAN, D. W., BURTON, L., WERNER, J., *op. cit.*, pp. 77-82.

[34] Ministry of Education and Sports, "A Comprehensive Report…", *op. cit.*, p. 1.

[35] *Ibid.*

[36] According to a deputy town clerk (interview, Masaka, 28 August 2014), the threshold at the time USE was implemented was < 70,000 UShs; [to get a better indication of the amount:] many private schools charge around 800,000 UShs.

[37] DEJAEGHERE, J. G., WILLIAMS, R., KYEYUNE, R., *op. cit.*, pp. 312–320.

USE policy, which Chapman *et al.*[38] describe as: "Neither universal nor free". The next sections will further nuance the universal character of this policy.

## 3. EDUCATIONAL ATTAINMENT AND PERFORMANCE

### 3.1. Enrolment in USE schools

What has been the effect of USE on enrolment[39]? Did the subsidizing of school costs really increase the enrolment numbers? The statistics do in fact suggest so. As can be seen in Figure 1 below, total enrolment in secondary schools rapidly increased in the years following the implementation. More specifically, enrolment in USE schools has continuously increased since its implementation, whereas enrolment in non-USE schools has been declining since 2006. When only considering USE enrolment into senior one (S1), the number continuously increased from 161,396 in 2007 to 251,040 in 2013.[40] The massive increase in enrolment was confirmed by the (deputy) headteachers in the majority of the USE schools visited. As one headteacher argued: "The school received an increase in student enrolment. Without the program, many would've stayed at home. In the past, there were many cases of dropout from inability to pay fees. [...] The overall enrolment now is 450, before it was 100."[41]

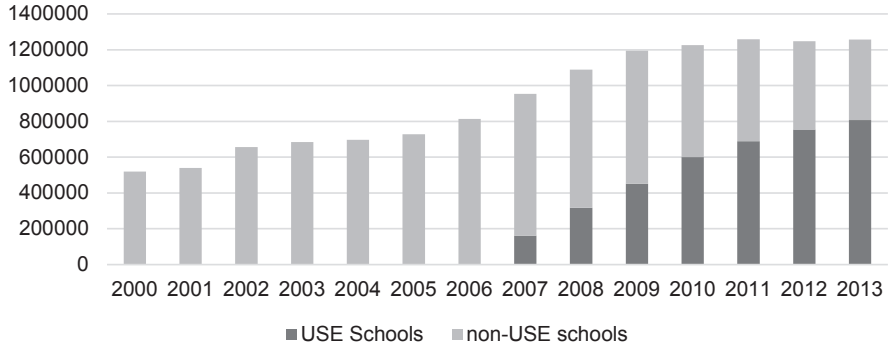
[38] CHAPMAN, D. W., BURTON, L., WERNER, J., *op. cit.*, p. 78.

[39] According to the Ugandan Ministry of Education, enrolment refers to "those pupils who were admitted/re-admitted and fully recorded in the school's register at the beginning of the first term. It includes all those pupils whose names appear on the school register (including repeaters and those temporarily absent)." Ministry of Education and Sports, "Education Abstract 2013", *op. cit.*, p. 83.

[40] 2009 and 2012 are an exception to this: In 2009 the decline in S1 intake was due to more students failing the Primary Leaving Exam in 2008 compared to 2007, which resulted in a lower number of students qualifying to enter secondary education. The decrease in 2012 was attributed to the stabilization of the program as a result of increased supervision to combat irregular reporting and admission practices. Ministry of Education and Sports, "A Comprehensive Report …", *op. cit.*

[41] Interview, Deputy Head Teacher, Kampala, 1 October 2014. Similar statements were made by other head teachers, for example: "Enrolment is 3,105, an increase of around 100 students since last year. There has been a continuous increase over the last years." Interview, Deputy Head Teacher, Kampala, 10 October 2014.

**Figure 1: Total enrolment in secondary schools, 2000-2013**




Source: MINISTRY OF EDUCATION AND SPORTS, "Education and Sports Sector Fact Sheet 2000-2013.", Kampala, 2013.

There are, however, a number of caveats: First, this shift in enrolment is partially due to the fact that some non-USE schools have joined the program and that a number of new USE schools have been built.[42] Second, an important caveat is that enrolment data, as communicated by USE schools, may actually not reflect the actual number of students. Since USE grants are released per child, some schools report ghost students to increase their funds.[43] Moreover, the enrolment figures reported to the Ministry may also lack accuracy as a result of poor record keeping in the majority of secondary schools and a lack of involvement of education officers at local government levels in national headcount exercises.[44]

Moreover, total enrolment only indicates how many people registered in total, but does not portray whether or not percentage-wise more children are going to secondary schools. In other words it does not depict the change in actual access to secondary education. For example, as the Ugandan population aged 0-14 also continued to rise over the years, the rise in secondary education enrolment might therefore simply be explained due to the rise of children of school-going age. Accordingly, it is more valuable to look at the net enrolment rate (NER), which indicates the percentage of Ugandan children of school-going age accessing secondary education, and which is calculated as the ratio of children of the official secondary school age enrolled in secondary education to all children (enrolled and not enrolled) of that same age category.[45] As

[42] Data from the Ministry of Education and Sports indicate that since the inception of the program the number of USE schools has increased by 664, from 1155 in 2007 to 1819 in 2013. Ministry of Education and Sports, "Education and Sports Sector Fact Sheet 2000-2013", Kampala, 2013.

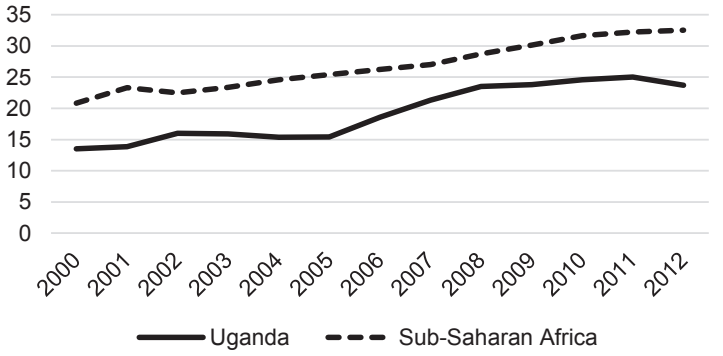
[43] Ministry of Education and Sports, "A Comprehensive Report …", *op. cit.*

[44] *Ibid.*

[45] Ministry of Education and Sports, "Education Abstract 2013", *op. cit.*

a result the NER gives an indication of how many children of a certain age category are not enrolled. As depicted in Figure 2, Uganda is still performing below the sub-Saharan Africa average with little indication of sustainable and sufficient improvements in net enrolments, despite efforts to increase access to secondary education through USE. Concretely, after a rapid increase of the NER between 2005 and 2008 in Uganda, it stabilized and even slightly decreased in 2012, whereas in sub-Saharan Africa, the NER has continued to grow slowly but steadily from 2002 onwards. Thus, it seems that – contrary to what one would expect – abolishing school fees under USE has *not* contributed to sustained growth rates in net enrolment in Uganda nor to an increase in access to secondary education above the sub-Saharan Africa average. This comes as a surprise since, as explained in the introduction, Uganda is often portrayed as a pioneer in implementing new educational reforms to expand access in education, such as the universal primary education and now also the universal secondary education.

**Figure 2: Net Enrolment Rate (NER), in %, 2000-2012**




WORLD BANK, "World Development Indicators 2014",
http://data.worldbank.org/indicator, retrieved on 2 November 2014

### 3.2. Attendance in USE schools

Our field research within USE schools revealed two principal trends: On the one hand, the attendance of students has become more regular, as they are not sent back anymore due to the inability to pay fees. As a deputy head teacher summarized: "The impact on attendance is positive: now parents can afford to send their children to school. In fact attendance has become more regular. [...] Interested learners have regular attendance, while in the past intelligent, gifted learners would sometimes not be able to attend school because of lack of money"[46]. On the other hand, taking away parents' responsibility to pay fees

[46] Interview, Deputy Head Teacher, Masaka, 10 September 2014.

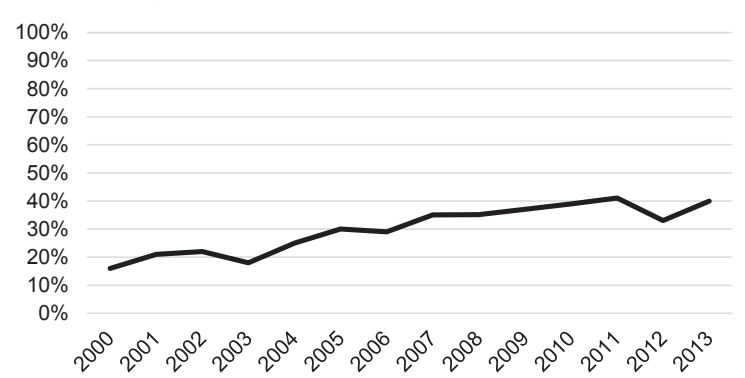
seems to have decreased parents' involvement in their children's education and this, in turn, negatively impacted student attendance in USE schools. A number of school level actors expressed the feeling that a number of students were now absent because the parents' engagement had reduced. As a director of studies in a Kampala school argued: "Because students are not paying, the parents do not feel it when they do not attend school. Per stream you can find 10 students absent. Some have small businesses at home. For others parents don't care since they are not paying."[47]. A deputy head teacher argued how "USE increased stability. There are few cases of absenteeism. Now the reason for students being absent is the negligence of parents. Students have not yet attached value to education as a result of the nature of the community, mainly because they have created the habit of going fishing."[48] In other words, and as will be explained in more detail below, parents have become less engaged in their children's education and involvement in school, through which children have become engaged in other activities.

### 3.3. Retaining students in USE schools

Another indicator for looking at the success of the USE program is the completion rate, which the Ugandan Ministry of Education defines as the "total number of pupils/students who registered for end of cycle exams (primary, secondary or tertiary) regardless of age, expressed as a percentage of the population at the official primary/secondary graduation age".[49] As depicted in figure 3, the completion rate for all secondary schools, USE as well as non-USE, grew from 16% in 2000 to 40% in 2013. As this growth was continuous in the period before as well as after the implementation of USE, there is therefore no clear indication that the USE policy influenced the completion rate in secondary schools.

[47] Interview, Director of Studies, Kampala, 15 October 2014.
[48] Interview, Deputy Head Teacher, Kampala, 1 October 2014.
[49] Ministry of Education and Sports, "Education Abstract 2013", *op. cit.*, p. 82.

**Figure 3: Completion Rate Senior 4, 2000-2013**




MINISTRY OF EDUCATION AND SPORTS, "Education and Sports Sector Fact Sheet 2000-2013.", Kampala, 2013.

Our qualitative research brought out a mixed picture in this context. On the one hand, our findings indicate that USE has positively influenced access and dropout rates, and more particularly by abolishing school fees. As a head girl summarized: "USE helps those who cannot have the ability to pay school fees. It helps the parents see a future for their children. I suggest that it stands there forever, for the younger ones to also get the chance to get secondary education."[50] A headteacher added to this: "Since USE, there is a decreased dropout because it is free education. Before, the paying of school fees was the main reason [for dropouts]. There was also less monitoring. Reasons now are early pregnancies and activities like boda-boda, sand mining, forest activity [...] In A-level there is no government support so the children run away and go finishing because they cannot pay school fees. Problem for dropout from S2 to S3 is early pregnancies. [...]"[51]. On the other hand, these quotes also highlight how dropouts are now particularly caused by non-financial constraints, such as early pregnancies and the availability of profitable alternative activities, as well as other financial constraints: government funding does not cover fees for accommodation, lunch, uniforms, medical care and scholastic materials[52].

[50] Interview, head girl, Kampala, 1 October 2014.

[51] Interview, head teacher, Kampala, 1 October 2014.

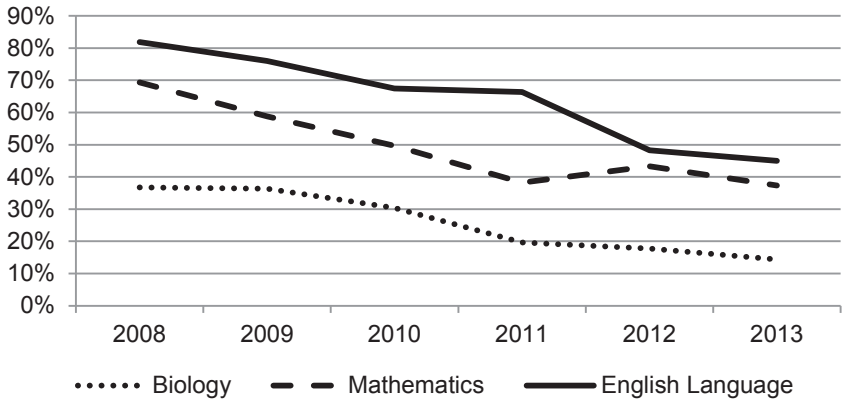
[52] ASANKHA, P., TAKASHI, Y., *op. cit.*, pp. 16-30. CHAPMAN, D. W., BURTON, L., WERNER, J., *op. cit.*, pp. 77-82. As another deputy head teacher argues: "[The main] reasons [for dropouts] are some students are not able to meet the requirements [such as] school uniform, [...], scholastic materials, sanitary pads for girls. Government does not pay for the requirements." (Interview, Deputy Head Teacher, Masaka, 10 September 2014). These findings are reflected in a study on dropouts by the Ministry of Education, which equally highlights the financial and non-financial constraints poor communities continue to face, and which remain unaddressed under the USE policy. More specifically, the study highlights early pregnancies (in 59% of the schools), followed by parents transferring to other new areas (in 31% of the schools) and lack of interest in education by parents (29%). Ministry of Education and Sports,

It is also worth highlighting the high opportunity costs of sending children of poor households to school: particularly older children from poorer households who attend school miss out on the opportunity to work and maintain themselves and their family.[53]

### 3.4. Educational performance

What has been the impact of USE on educational performance? A good indicator is the National Assessment of Progress in Education (NAPE), which annually assesses the achievement levels of students in senior two (S2) in Biology, Mathematics and English Language. This exercise is done to supplement the information on performance obtained from the national examinations and is used to identify critical areas in need of attention in order to enhance educational quality.[54] As shown in figure 4, performance in the three subjects being tested in the NAPE has dramatically declined since 2008.

**Figure 4: Percentage of S2 students rated proficient, 2008-2013**




MINISTRY OF EDUCATION AND SPORTS, "Education and Sports Sector Fact Sheet 2000-2013.", Kampala, 2013.

It is important to note that, as depicted in figure 5, the performance in USE schools is substantially lower than in non-USE schools for the subjects

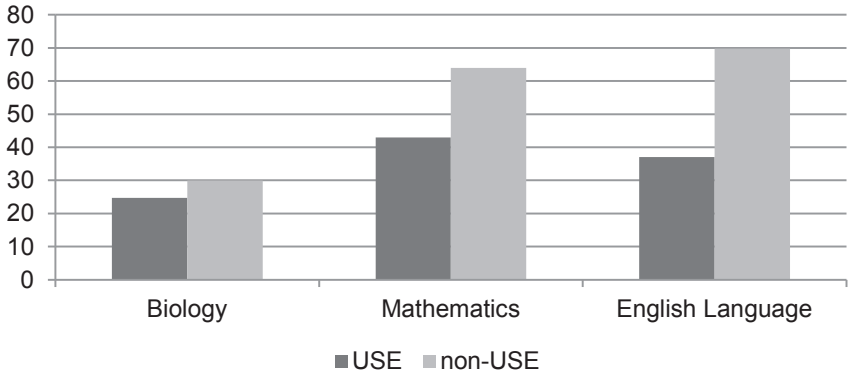
"Dropout Study in Universal Secondary Education (USE)", Education Planning and Policy Analysis Department (Statistics Section), 2012.

[53] A student summarizes this as "Some [students] get pregnant. Because of the influence of money, many want to work. Some don't have money. Some don't want to go [to school because], they want to fish." (Interview, head boy, Kampala, 1 October 2014).

[54] Uganda National Examinations Board, "The Achievement of S2 Students in Mathematics, English Language and Biology", *National Assessment of Progress in Education report 2013*, Kampala, 2013.

tested. All of this adds to a rather negative picture: In sum, we have shown how the abolishment of school fees did not lead to the expected growth in attainment and its impact on educational performance was particularly bad: performance declined, particularly in USE schools. In the next section, we will look in more detail at the factors which might explain this.

**Figure 5: Percentage of S2 students rated proficient in USE and non-USE schools, 2013**




UGANDA NATIONAL EXAMINATIONS BOARD, "The Achievement of S2 Students in Mathematics, English Language and Biology". National Assessment of Progress in Education report 2013, Kampala, 2013.

## 4. FACTORS INFLUENCING THE PERFORMANCE OF USE

In looking at the factors which might influence the performance of USE, we respectively focus on the budgetary reductions, congested classrooms and low teacher morale, and the political role of free education policies.

### 4.1. Budgetary reductions

As mentioned before, under USE, the Government of Uganda is paying tuition fees for a prescribed number of both public and private schools. Moreover, under the Education Act of 2008[55] the Government is responsible for providing learning and instructional materials, structural development, and recruiting and deploying teacher and non-teaching staff in government schools.
Generally, the key-actors question the government's budgetary commitment to its education policy. As a representative from the teachers union argued: "Government public expenditure has not been focusing on recruiting teachers,

[55] The Education (pre-primary, primary and post-primary) Act of 2008, *op. cit.,* p. 11.

because education is not given the priority it should receive and because of political capital. It is easier to pay for the votes, put money where they can get votes, for example in campaigning for elections."[56]. A deputy head teacher summarized this in the following way: "The [USE] project is underfunded, funding is inadequate [...] staffing is inadequate, infrastructure is inadequate, there are too many USE schools so there is not enough budget per school."[57] These statements are also reflected in Uganda's budget: although the total education expenditure slightly increased[58], there has been a decrease in the percentage of GDP allocated to education from 4.2% in 2003/4 to 3.3% in 2010/11[59]. In comparison with the average of 3.9% for other low income countries[60], a percentage of 3.3% is below average.[61] In other words, the government's expenditure on education as a percentage of GDP is declining and even dropping below the low income countries' average.

In these circumstances, stakeholders at both government and school level are struggling to keep up with the increased workload that came with USE and often fail to provide quality service delivery in secondary education. As two civil servants at the Ministry of Education explain:

> "With increased enrolment came many complications: need for more classes, more teachers, more instructional materials and need for more people in the department. This in combination with increased workload, pressure for teachers, science equipment, facilities in schools and pressure on the budget itself. (...). Government has not employed the required number of civil servants at the department. The national budget is not enough, civil servants are overstretched as you can see [pointing to the long line of people waiting in the hallway]."[62]
>
> "There are not enough inspectors, so the school-inspector ratio is quite high. This has led to inadequate support supervision to teachers, inadequate coverage; [as a result] some schools are only visited once a year. There is limited support to schools that require a lot of attention. The workload has increased (…).. If you have to do more, you expect to be paid more, but this is not yet there, because of the cash limit of the government. Also infrastructure and facilities are a big challenge. (...) Schools require more teachers but because of inadequate funds this is not done. So if you have no money, what to do?"[63]

---

[56] Interview, Uganda National Teachers' Union (UNATU) representative, Kampala, 17 October 2014.

[57] Interview, deputy head teacher secondary school, 10 September 2014.

[58] From about 968 billion UShs in 2003/4 to 1,283 billion UShs in 2010/11, according to Teachers Initiatve in Sub-Saharan Africa, *op. cit.*

[59] *Ibid.*

[60] Countries with a GDP per capita below USD 800 (*Ibid*.).

[61] *Ibid.*

[62] Interview, Secondary Education Department Officer, Kampala, 23 October 2014.

[63] Interview, Directorate of Education Standards Commissioner, Kampala, 23 October 2014.

In other words, the education sector is not provided with the budget or staffing necessary to accommodate the large increase in enrolment in USE schools.[64] As a result, civil servants, similarly to USE teachers, are overstretched without being adequately compensated or supported. For USE schools this means there are not enough funds for adequate staffing, infrastructure and instructional materials.

### 4.2. Congested classrooms and low teacher morale

A major problem with the USE policy are large and congested classes; something which was repeated several times throughout the interviews. As a deputy head teacher summarized:

> "In this school performance has worsened. The reasons for this are the numbers: it is not easy for teachers to capture the attention of more than 80 students per class. The average teacher-student ratio is 1:85. One year ago the reason was also lack of space. This is better now. It is common in USE schools to conduct lessons in open space but it is a challenge to keep the attention of the students and it undermines their performance. The admissions should be limited, we cannot keep admitting everyone."[65]

Large classes are often seen as negatively impacting teaching and learning.[66] It is not only harder to control classes[67], but it is particularly difficult to follow up on students who are academically weaker: as mentioned before, because of the nature of the USE policy, teachers are faced with students who are academically weaker and have more challenges to overcome than children

[64] As highlighted above, this is an absolute increase in enrolment, rather than a relative increase: the net enrolment rates have started to decline in recent years, and are below average in sub-Sahara Africa. As the net enrolments were not accompanied by sufficient budgetary and infrastructure investments, this led to large frustrations among the relevant staff.

[65] Interview, Deputy Head Teacher, Masaka, 10 September 2014. This is repeated by many other actors: "There are around 110 students in my classes in O-level. I am used to it, other places have up to 180 students per class." (interview, science teacher, Kampala, 10 October 2014). "In senior one there are around 138 students per class, in senior two 119, in senior three 96 and in senior four 115." (interview, Head Teacher, Kampala, 1 October 2014). "Last term [there were] 67 [students in my class] in S2 and 80 in S1" (interview, French teacher, Kampala, 30 September 2014).

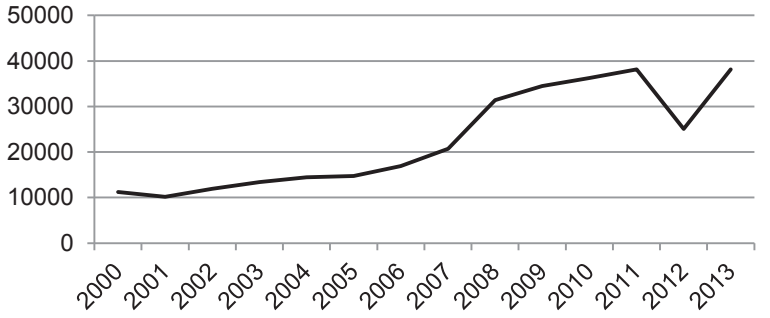
[66] O'SULLIVAN, M. C., "Teaching large classes: the international evidence and a discussion of some good practice in Ugandan primary schools.", *International Journal of Educational Development*, Vol. 26, No. 1, 2006, pp. 24-37. SEKIWU, D., "Strategies of coping with effective teaching and learning in large classes in Secondary Schools in Kampala District", Unpublished paper, 2009.

[67] For example, as a young teacher at a school in Kampala explains: "One of the main challenges is lack of control over students; sometimes there are too many. The student-teacher ratio is high." (Interview, young teacher, Kampala, 10 October 2014).

enrolling in non-USE schools. Moreover, as mentioned previously, automatic promotion has decreased pressure on children to attend class since students get promoted to the next level regardless of their attendance or performance in class.

These tendencies area also reflected in the quantitative data. On the one hand, as shown in figure 6, the total number of classrooms in all secondary schools increased substantially with the implementation of USE, from 16,948 in 2006 to 31,368 in 2008; an increase of 85% in 2 years.[68]

Figure 6: Total number of classrooms in secondary schools, 2000-2013

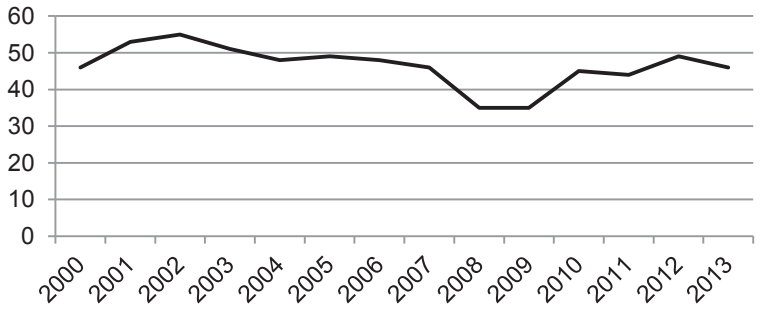



Source: MoES, Education and Sports Factsheet 2000-2013, EMIS data
Ministry of Education and Sports, "Education and Sports Sector Fact Sheet 2000-2013.", Kampala, 2013.

Accordingly, the student-classroom ratio (SCR), calculated by dividing enrolment in all secondary schools by the number of secondary school classrooms[69], rapidly decreased from 48 in 2006 to 35 in 2008 – as shown in figure 7 below.

[68] The decline in 2012 seems to indicate an irregularity in the data collection.
[69] Ministry of Education and Sports, "Education Abstract 2013", *op. cit.*, p. 86.

Figure 7: Student-classroom ratio for all secondary schools, 2000-2013




Ministry of Education and Sports, "Education and Sports Sector Fact Sheet 2000-2013.", Kampala, 2013.

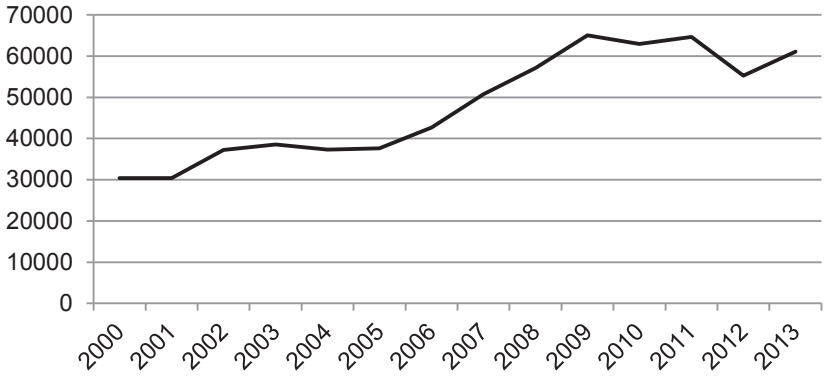
On the other hand, this positive evolution did not last: after 2009, the student-classroom ratio increased again, reaching 46 in 2013. Moreover, there was a difference between USE and non-USE schools, in which USE schools were worse off: the National Headcount Exercise of 2013 reveals that for USE schools the national average is 62 students per class.[70] The exercise also reports high congestion in USE schools, with around 34% of the schools accommodating more students than the policy's 60-students-per-class target. Government data show that more than one in ten students enrolled in the USE schools that participated in the headcount attended school in classes of more than 120 students.[71]

Secondly, as was shown above in figure 1, the total secondary school enrolment rapidly increased in the period 2007-2009 and continued with a more stabilized growth from 2010-2013. Over the entire USE period, student enrolment increased by 32%.[72] Yet, the same MoES data indicate that teacher deployment rose at a significantly slower rate, by 20%. Figure 8 depicts the total number of teachers deployed in secondary education over the period 2000-2013. As is shown by the graph, there was a large recruitment of teachers in the years following the implementation of USE. However, since 2009 the number of teachers has slightly declined while enrolment in secondary schools has continued to increase[73]. In this situation, the additional recruitment of teachers was not sufficient to meet the increased influx of students, because of which schools were left with inadequate staffing, something which was conti-

[70] Ministry of Education and Sports, "A Comprehensive Report …", *op. cit.*
[71] *Ibid.* Ministry of Education and Sports, "Education Abstract 2013", *op. cit.*
[72] Ministry of Education and Sports, "Education Abstract 2013", *op. cit.*
[73] As shown above, this growth happened first rapidly, and then became a more stabilized growth.

nuously emphasized by many school-level actors. As one headteacher, for example, summarizes: "The number of teachers has gone up but so has the number of students. [...]. However, in USE schools teacher staffing remains inadequate [...]"[74]

Figure 8: Total number of teachers in secondary schools, 2000-2013




Ministry of Education and Sports, "Education and Sports Sector Fact Sheet 2000-2013.", Kampala, 2013.

In response to these challenges, some of the over-subscribed schools are applying a double shift system, where students are taught in two shifts, morning and afternoon.[75] Naturally, this increases the work pressure on the teachers. As the headteacher of a school in Kampala explains: "Teachers have got to work the whole day, they must work from eight in the morning until six in the evening."[76]

Moreover, although the workload for teachers has increased strongly since the introduction of USE, their salary has paradoxically been reduced, since they are no longer able to receive salary top-ups by the parents. This lack of additional financial benefits for USE teachers has led to motivation problems:

> "The difference between USE and non-USE teachers is motivation. In USE, there is no additional contribution by the parents. And as a result, they are not paid additional services such as accommodation, lunch, transport allowance."[77]
> "Teachers are not motivated. When students were paying, teachers received some extra money for transport and housing allowances."[78]

[74] Interview, Deputy Head Teacher, Masaka, 10 September 2014.
[75] Ministry of Education and Sports, "A Comprehensive Report …", *op. cit.*
[76] Interview, 15 October 2014.
[77] Interview, UNATU representative, Kampala, 17 October 2014.
[78] Interview, Director of Studies, Kampala, 15 October 2014.

> "In government schools teachers are paid by government. [...] a PTA[79] meeting was organised to ask parents to increase their contribution for teachers' salaries, but government policy actually doesn't allow it. The government doesn't like it because they don't want anyone to pay for education. However, as long as parents agree, it is okay. If the parents do not agree, the school is not allowed to ask for these fees."[80]
>
> "The reasons why teachers do not show up for work are motivation, their salary not being enough; so they work part time in other places, (…)some don't have money to commute far, (…) some people don't want to work".[81]

As mentioned in the quotes above, USE teachers receive less financial support than their colleagues in non-USE schools, where parents' contributions cater for teachers' transport allowances and the topping up of their government salaries. USE schools, however, are discouraged from asking for parental contributions and, consequently, lose the ability to provide additional benefits to their teachers. As the above quotes illustrate, USE teachers confirm that the lack of transport allowance and teacher accommodation, together with the meagre pay, has led to low teacher morale.

As a result of teacher absence, students are often left without class, leading to gaps in the curricula and affecting student performance[82]. For example, during our field research, students were often found not attending class, as teachers were not present.[83]

Thirdly, another problem USE schools are facing is the inadequate timing of government funds. As a trade union actor pointed out: "There is an inconsistency in the release of funds, amount and timing. There is an expectation that it comes on time: policy states it should come one week before term starts."[84] However, funds are not distributed on time, which was consistently mentioned by actors at the school level:

> "Government pays little and late, sometimes I need to go around and borrow money"[85]
>
> "a major challenge is late remittances as a result of which we have to engage, contract a supplier, enter in agreement that if government grants are late these suppliers supply instructional materials before payment is done. A big

[79] PTA stands for Parent-Teacher Association and is one of the governing bodies of secondary schools.

[80] Interview, Head Teacher, Masaka, 8 September 2014.

[81] Interview, Head Teacher Private USE School, Masaka, 8 September 2014.

[82] MOLYNEAUX, K. J., *op. cit.*, pp. 62-78. URWICK, J., KISA, S., *op. cit*.

[83] For example, when the first author was visiting a school, at a time when classes were supposed to be taking place, several students were lying in the grass under a tree. When approaching two girl students, they explained: "Now we're supposed to have maths but the teacher is not around." Interview, 30 September 2014.

[84] Interview, 17 October 2014.

[85] Interview, Head Teacher, Kampala, 30 September 2014.

disadvantage of this is that items become more expensive."[86]

The lack of adequately timed funding puts the school management under great pressure, which, due to the struggle to cover day-to-day operations, often fails to address basic quality issues. The main difference with government non-USE schools is that the latter can increase school fees or gather one-off additional funds from parents as a buffer, whereas USE schools are dependent on the government to improve infrastructure and provide physical resources.[87] For USE schools, the Education Act of 2008[88] only allows school management to collect voluntary parent and third party contributions to deal with emergency situations and imposes sanctions as high as twelve months imprisonment for sending students away from school or denying them access to education for failure to pay these contributions. As a result, school management in USE schools can no longer easily collect contributions from parents. In other words, funding for USE schools does not arrive on time and is inadequate, which of course is problematic as USE is primarily implemented in schools and communities where resources were already scarce: USE was implemented in under-resourced schools which under the policy mainly remained underfunded. DeJaeghere *et al.* describe the paradox of the USE policy in the following way:

> "USE schools are now having an increase in students with minimal funding from the government, while [...] better resourced schools do not have an influx of students, or any additional students entering these schools have to pay higher fees." [89]

### 4.3. The political role of free education policies

Lastly, it is important to mention how USE has played an important political role: one of the motives behind the implementation of USE in 2007 was President Museveni's 2006 strategic election promise of 'free' education, making Uganda the first sub-Saharan African country to embark on a universal secondary education journey.[90] Also on the international level, USE has a number of advantages: it helps to build a good image for the country in the international donor community, particularly by helping the country to reach the Millennium Development Goals or MDGs.[91] In the implementation of USE, the government was able to obtain loans from the World Bank and various

[86] Interview, Head Teacher, Kampala, 15 October 2014.
[87] Interview, Education Officer, Masaka Municipality, 14 August 2014.
[88] The Education (pre-primary, primary and post-primary) Act of 2008, *op. cit.*, p. 14.
[89] DEJAEGHERE, J. G., WILLIAMS, R., KYEYUNE, R., *op. cit.*, p. 319.
[90] *Ibid.*, pp. 312–320.
[91] STASAVAGE, D., *op. cit.*, pp. 53-73.

other donors[92].[93] Similarly, UPE was a strategic promise of President Museveni during the 1996 elections.[94] Stasavage demonstrates this in detail, by showing how initially (in 1995), Museveni was still reluctant to invest in free primary education, deeming it more effective to focus on increasing Ugandan citizens' incomes through road building so parents acquire more money to pay school fees themselves.[95] However, Museveni radically shifted the electoral campaign focus to universalizing primary education after his promise to abolish school fees in a radio speech was highly appreciated by the electorate.[96] It was generally argued that the "scope of the election victory was due in large part to the promise of free education"[97]. Moreover, data from the 2000 Afrobarometer survey show, on the one hand, the popularity of president Museveni (93% of respondents were somewhat or very satisfied with the president) – particularly in comparison with other African countries (where this percentage was 65%), and on the other hand, it shows how this popularity was directly linked to the government's achievements in areas such as education.[98] In other words, free education policies are politically useful and beneficial. This is not only the case for the President himself – as demonstrated by Stasavage[99] - but also for other politicians: many politicians use the 'free education' discourse as a way of gaining popularity among their constituents. While this certainly creates benefits for politicians, this is less so for schools. As the following interview quotes of local school actors illustrate, free education policies are used by individual politicians to create political capital, a situation which has a negative effect on the actual functioning of the schools, and particularly the relations with the parents:

> "Education is politicized, the parents have to provide lunch, uniforms and books but when politicians campaign or come to the schools they tell parents not to pay, they tell them they can just send their children to school. Politicians even say if anyone or any school asks for money, this should be reported to them."[100]
> "Education is politicized. When USE was started they would go tell parents that everything was on the government. As a result responsibility of parents was withdrawn, they sat back and expected government to do everything [...] people

[92] For donors, being active in the education sector in Uganda is equally beneficial, as investing in education is seen as not only a basic human right but also an effective way of eradicating poverty and enhancing economic growth. ALTINYELKEN, H. K., "Curriculum change in Uganda: Teacher perspectives on the new thematic curriculum.", *International Journal of Educational Development*, Vol. 30, No. 2, pp. 151-161.
[93] ASANKHA, P., TAKASHI, Y., *op. cit.*, pp. 16-30.
[94] CHAPMAN, D. W., BURTON, L., WERNER, J., *op. cit.*, pp. 77-82.
[95] STASAVAGE, D., *op. cit.*, pp. 53-73.
[96] *Ibid.*, p. 59.
[97] *Ibid.*, p. 65.
[98] *Ibid.*, p. 67.
[99] *Ibid.*, pp. 53-73.
[100] Interview, Ugandan NGO actor, Kampala, 29 September 2014.

> in policy making positions have been ignoring this because they do not put their children in USE schools, they send them to expensive private schools. So, they are not touched directly."[101]
>
> "Politicians just want to be popular, they don't necessarily tell the truth, just want to be popular. They infuse it with popularization and own desire to be known among the people. Politicians are selfish, they only look at their vote. Especially now in the country, they see politics as a career, they struggle to get in, not as a service."[102]

In sum, politicians in Uganda portray USE as a government offer which provides completely free education to the entire population. As shown above, this is not the case; and the politicians' statements are therefore not only misleading for the parents, but also for USE schools: the USE program was designed with the co-responsibility of government, parents and schools in mind in order to provide the support, materials and facilities necessary to effectively educate the children in secondary schools. The politicians' statement of completely free education, which put all financial responsibility strictly with the government, have therefore led to a strong reduction of parental involvement. As some of the interviewed (deputy) head teachers explain:

> "One of the main challenges of the school concerning USE is reduced parental involvement. They think everything is for free."[103]
>
> "Parents are not sensitized. USE is seen as a government offer, [the parents] don't care about their children's schooling, they're waiting for government to take action."[104]

In other words, many parents expect the government to provide everything for their children's education. The way in which the USE policy is understood is crucial in this, and particularly the politician's role in creating this impression, while the government has failed to properly sensitize the population to the actual content of USE. An NGO actor in an interview states how "the government only conducts a limited sensitization of different stakeholders, leading to parents not doing their roles"[105]; while others hold the schools responsible: "[...] now schools have to take up their role to sensitize the parents [...]"[106]. In their study on the effectiveness of newspaper campaigns in reducing the capture of UPE funds in Uganda, Reinikka & Svensson[107] demonstrate the power

[101] Interview, UNATU representative, Kampala, 17 October 2014.
[102] Interview, Ugandan employee from a donor actor, Kampala, 3 October 2014.
[103] Interview, Deputy Head Teacher, Kampala, 10 October 2014.
[104] Interview, Head Teacher, Kampala, 1 October 2014.
[105] Interview, Ugandan NGO actor, Kampala, 29 September 2014.
[106] Interview, Ugandan employee from a donor actor, Kampala, 3 October 2014.
[107] REINIKKA, R., SVENSSON J., "Fighting corruption to improve schooling: evidence from a newspaper campaign in Uganda.", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, No. 2-3, 2005, pp. 259-267.

of public information: sensitization of the general public to particular policies is crucial for the successful implementation of these policies. The use of these policies as political capital is rather harmful, particularly because parental engagement is crucial for the USE policy.

This lack of sensitization feeds into an existing situation, in which certain categories of parents only have limited interest in the education of their children: the underprivileged background of USE students means that many family heads of USE students only have limited education and, as a result, do not always fully realize the importance of secondary education.[108] Or as a head girl summarizes it: "Some of our parents do not know the value of education because they are not educated themselves, think the money is still too much."[109]

## 5. CONCLUSIONS

This article discussed the impact of the Universal Secondary Education policies on education attainment and performance. It showed how the impact of USE has been rather mixed. Amongst other things, its political role played an important role in this. Concretely, [110] 'free' education policies such as USE have an important political purpose: USE helped President Museveni in the 2006 elections, and it helps a whole range of political actors in gaining popularity at the local level. In doing so, political rhetoric about the importance of USE has proven to be more important than the quality of services and budgetary commitments: its budgetary importance continues to decline, and budgetary instalments often come too late – while these commitments are crucial in universal education policies. Put differently, the importance which is given to education on a discursive political level is not followed up in practice. This has led to a situation in which the general circumstances in which schools need to function are far from ideal: strongly congested classrooms and delayed budgetary transmissions for example all negatively affect the way in which the schools function. Furthermore, two categories of actors are crucial in explaining the current performance: first, teachers in USE schools are in several ways worse off than before: they are faced with a much higher workload, due to the higher number of students, as well as the academically more challenging circumstances due to the lower admission criteria and automatic promotions. However, they are paid less than before the USE policy: they are no longer able to receive additional contributions from parents under the USE system. This, of course, negatively affects their morale,

[108] Interview, Head Teacher, Kampala, 30 September 2014. Interview, school counsellor and teacher, Kampala, 30 September 2014. Interview, head girl, Kampala, 1 October 2014. Interview, Director of Studies, Kampala, 15 October 2014.

[109] Interview, head girl, Kampala, 1 October 2014.

[110] Chapman *et al.* make the same point. CHAPMAN, D. W., BURTON, L.,WERNER, J., *op. cit.*, p. 81.

and their presence in the schools – all of which negatively affects educational performance. Second, the role of parents is also crucial. Poor parents are still faced with a range of financial and non-financial constraints: they still have to pay for a range of costs, such as uniforms and lunches, and more generally, the opportunity costs of sending children to school remain high. As the USE policy mainly targets poor communities these (indirect) financial constraints continue to play a major role in the schooling decision. Moreover, parents are also less involved with the schools than they were before the introduction of USE. All of this affects the performance of the students, which a deputy head teacher summarized in the following way: "Performance has decreased since USE, students are not well motivated. They lack lunch, because of negligence from parents or guardians. The general attitude is poor; because education is free, the parents don't see their role as stakeholders."[111]

In sum, it can be argued how USE is very much a national-level political decision which has been introduced without taking much into account the effects throughout the education system on particular categories of actors on various levels. In this way, USE suffers from the same problems as UPE: the necessary partnerships are missing, and need to be strengthened. With regard to UPE, Higgins & Rwanyange[112] highlighted the importance of local ownership of reforms and called for "more concerted attention to strengthening local partnerships, cooperation and creativity and facilitation of greater integration between different levels of the education system". This, of course, is not enough: more budgetary attention is crucial to improving the performance of USE.

Ghent/Brussels, July 2015

[111] Interview, Deputy Head Teacher, Kampala, 10 October 2014.

[112] HIGGINS, L., RWANYANGE, R., "Ownership in the education reform process in Uganda.", *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, Vol. 35, No. 1, 2005, p. 7.

# LIBERTÉ DE LA PRESSE ET DÉVELOPPEMENT DES MÉDIAS : LES CAS CONTRASTÉS DU BURUNDI ET DU RWANDA

*par Marie-Soleil Frère et Anke Fiedler*

**Abstract**

This paper offers a comparative perspective on the media economy in Rwanda and Burundi, two countries with media markets similar in size, but with a different organization. While many researchers have insisted on the link between press freedom and economic growth, these two countries seem to provide a double counterexample. On the one hand, the Burundian media, largely supported by foreign aid, enjoy considerable freedom of speech, while the country remains among the poorest in the world. On the other hand, Rwanda is experiencing noticeable economic growth, with some positive impact on the development of the media sector, with many more resources available locally, but much more limited freedom. Our hypothesis, based on fieldwork undertaken in both countries in 2014, is that, in addition to the development of media outlets, which can indeed be linked to economic growth, other criteria have to be taken into account if we are to correlate press freedom and economic development.

*Avertissement : Cet article a été rédigé en janvier 2015, sur base de données collectées essentiellement de juillet à septembre 2014. Depuis mai 2015, la situation des médias au Burundi a changé de manière dramatique. Les principales radios indépendantes, dont le professionnalisme est souligné dans cet article, ont été détruites et interdites de fonctionner, dans la foulée d'une tentative de coup d'État, après plusieurs semaines de manifestations contre la candidature annoncée du Président Pierre Nkurunziza pour un troisième mandat. À ce jour, le pluralisme de l'information a presque disparu au Burundi, où l'énorme majorité de la population ne reçoit plus que le signal de la radio télévision nationale (RTNB). Et c'est, paradoxalement, à Kigali, qui n'est pas un modèle en matière de liberté d'expression, que les journalistes burundais menacés se sont exilés par dizaines. Ces évolutions récentes, qui poussent le Burundi dans la catégorie des États à paysage médiatique autoritaire, ne seront pas intégrées à notre réflexion, mais méritent d'être signalées.*

## 1. INTRODUCTION

Le lien entre liberté de la presse et développement économique a fait l'objet de multiples tentatives de démonstration depuis plusieurs décennies[1]. Des médias libres constitueraient un facteur favorable à la croissance économique, qui, en retour, permettrait la consolidation d'espaces de débat ouverts et diversifiés.

Récemment, le débat est revenu à l'ordre du jour suite à la négociation, au sein des Nations Unies, de nouveaux Objectifs de développement durable

[1] Voir, par exemple, SEN, A., *Development as Freedom*, New York, Anchor Books, 1999 ; STIGLITZ, J., "Transparency in Government", *in* CLAPP-ITNYRE, A., ISLAM, R., McLIESH, C. (eds.), *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, Washington, DC, The World Bank, 2002, pp. 27-44.

(*Sustainable Development Goals* – SDG) devant succéder aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Plusieurs organisations œuvrant en appui aux médias dans le monde ont tenté, à travers l'action du *Global Forum for Media Development* (GFMD), de faire intégrer la liberté de la presse explicitement dans ces nouveaux objectifs, au même titre que la diminution de la pauvreté, l'amélioration de la santé maternelle et infantile, l'égalité hommes-femmes…[2] L'argument développé est que « l'accès à l'information et à des médias indépendants, de même que la liberté d'expression contribuent massivement au développement durable. Cela a été démontré empiriquement et observé quotidiennement par des millions de citoyens dans le monde qui voient leur vie s'améliorer et leurs capacités s'accroître grâce aux technologies numériques et aux autres moyens permettant d'accéder aux médias et à l'information. »[3] La mouture provisoire de la proposition[4], qui sera discutée avant d'être adoptée en septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies, n'inclut finalement pas de mention de la liberté d'expression, même si elle comprend un objectif (16.10) qui enjoint les États de « garantir l'accès public à l'information et de protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux ». Le fait de positionner la liberté de la presse comme un atout pour le développement économique et social ramène à l'avant-plan une question récurrente : quel est le lien entre liberté de la presse, développement des médias et croissance économique ? La liberté de la presse doit-elle être défendue au motif qu'elle peut contribuer au développement ou en tant que droit fondamental de l'homme, quel que soit son impact économique éventuel ?

Dans les années 1960, les théoriciens de la modernisation[5] avaient souligné la contribution importante possible des médias au développement économique des pays du Sud : outils de diffusion des innovations, encourageant la mobilité et les changements de comportement, les médias pouvaient être des accélérateurs de croissance. Toutefois, leur mobilisation n'était pas alors systématiquement liée à l'enjeu de la liberté dont ils jouissaient. Et au contraire, dans la pratique, l'objectif du développement dans les jeunes États issus de la décolonisation (y compris les deux dont il sera question ici) a plutôt été utilisé pour justifier le monopole instauré par les autorités publiques sur l'espace médiatique. C'est au nom du « journalisme de développement » que les nou-

[2] ORME, B., "Does Sustainability require Transparency. The UN Divide over Feedom on Information and Media in its Post-2015 Development Agenda", *Global Media Journal*, Vol. 4, No. 2, 2014, pp. 1-9.

[3] http://gfmd.info/en/site/pots2015/185/About-our-campaign.htm (consulté le 17 juin 2015).

[4] La proposition actuelle compte 17 objectifs et 169 cibles associées.

[5] SCHRAMM, W. L., *Mass Media and National Development. The Role of Information in Developing Countries*, Stanford, Stanford University Press, 1964 ; LERNER, D., *The Passing of the Traditional Society: Modernizing the Middle East*, New York, Free Press, 1958 ; PYE, L. (ed.), *Communication and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

veaux États indépendants ont mis un frein au pluralisme médiatique et assuré un contrôle sur l'ensemble des contenus diffusés, voyant dans la liberté de la presse un luxe que ne pouvaient pas se permettre les pays dits « sous-développés »[6].

La théorie du journalisme de développement a donc plutôt été intégrée à des formes de gouvernance relevant du « totalitarisme développementaliste »[7], un contexte qui ne laissait que peu de place à la liberté d'expression et aux libertés démocratiques en général. Pour contribuer au développement économique, une presse devait effectivement exister, mais elle ne devait pas forcément être libre.

Ces vingt dernières années, les termes du débat ont changé, suite à la libéralisation des secteurs médiatiques africains dans le cadre de « la troisième vague de démocratisation »[8]. De nombreux auteurs ont soutenu que la liberté de la presse et l'existence de médias privés, indépendants, constituaient une condition *sine qua non* du développement économique et de la réduction de la pauvreté[9].

Croisant des données macro-économiques et celles provenant d'organismes qui évaluent le degré de liberté de la presse dans les différents pays du monde, plusieurs chercheurs ont démontré que l'existence de médias indépendants du gouvernement était fortement corrélée avec la croissance économique[10], ceux-ci permettant d'accroître le niveau de conscience citoyenne des populations, de pousser à la redevabilité des autorités politiques et d'encourager la coopération sociale[11] ; des paramètres tous importants pour une économie prospère. Plus spécifiquement, une presse libre permet de freiner la corruption[12] et de rendre les autorités publiques redevables face aux citoyens.

---

[6] FRÈRE, M.-S., "Journalistic Identity and Audience perceptions: paradigms and models under construction in the African Great Lakes region", *Brazilian Journalism Research*, Vol. 10, No. 1, 2013, pp. 76-101.

[7] NAM, S., OH, I., "Press freedom: Function of Subsystem Autonomy, Antithesis of Development", *Journalism Quarterly*, Vol. 50, No. 4, 1973, pp. 744-750.

[8] HUNTINGTON, S. P., "Democracy's Third Wave", *The Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2, pp. 12-34.

[9] SEN, A., *op. cit.* ; ISLAM, R., DJANKOV, S., McLIESH, C. (eds.), *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, Washington, World Bank Institute, 2002 ; DEANE, J., "Why the Media matters: The Relevance of the Media to Tackle Global Poverty", in *Media Matters. Perspectives on Advancing Governance and Development from the Global Forum for Media Development*, GFMD-Internews, 2008, pp. 35-44. NORRIS, P., "The Role of the Free Press in Promoting Democratization, Good Governance and Human Development", in *Media Matters*, *...*, *op. cit.*, pp. 66-75.

[10] ALAM, A., SHAH, S. Z. A., "The Role of Press Freedom in Economic Development: A Global Perspective", *Journal of Media Economics*, vol. 26, n°1, 2013, pp. 4-20.

[11] SOBEL, R. S., DUTTA, N., ROY, S., "Beyond Borders: Is Media Freedom Contagious?", *KYKLOS*, Vol. 63, No. 1, 2010, pp. 133-143.

[12] OGBONDAH, C.W., "Press freedom and political development in Africa", *Africa Media Review*, Vol. 8, No. 3, 1994, pp. 20-31 ; DJANKOV, S., McLIESH, C., NENOVA, T., SHLEIFER,

Selon Joseph Stiglitz, le développement du marché nécessite également que les investisseurs puissent disposer d'une information fiable et rigoureuse, circulant librement.[13] Les entraves à la liberté de la presse peuvent aussi générer une instabilité qui fera fuir les capitaux étrangers[14]. Enfin, une presse libre constituerait un facteur favorable à la prévention des famines[15]. L'existence de médias indépendants serait donc une condition nécessaire (même si non suffisante) au développement économique.

Certains auteurs ont toutefois tempéré ces affirmations. D'abord, en mettant en avant les expériences de certains pays (Chine, Vietnam), qui ont connu une forte croissance économique dans un contexte où la liberté de la presse est pratiquement absente. Ensuite, en différenciant liberté de la presse et développement du secteur des médias. En effet, dans un contexte de croissance économique, le secteur médiatique peut connaître un développement important, sans que cela s'accompagne d'une augmentation de la liberté de la presse et d'un renforcement de la présence de médias indépendants. C'est ce qui s'est passé dans les pays asiatiques qui ont connu une forte croissance dans les années 1980 (Corée du Sud, Taïwan, Singapour) : la progression économique rapide s'est traduite par une prospérité importante pour les entreprises médiatiques (augmentation des tirages et des revenus publicitaires), mais sans extension de la liberté de ces médias[16]. William Hachten a souligné le paradoxe de ce contexte d'un « développement médiatique sans liberté de la presse »[17].

Par ailleurs, d'autres auteurs ont mis en doute le fait que la croissance économique puisse, à elle seule, exercer une influence positive sur l'état des libertés, en particulier de la liberté de la presse. À nouveau, les contre exemples sont légions (comme le cas des États pétroliers du Golfe) où une croissance de l'économie n'a pas entraîné un renforcement des libertés. L'histoire contemporaine offrant des exemples extrêmement hétérogènes, il est sans doute prudent de constater, avec Éric Maigret, qu'« au niveau des structures économiques et de leurs conséquences sur les pratiques journalistiques aucun consensus n'est en voie d'établissement »[18].

---

A., "Media ownership and prosperity", *in* CLAPP-ITNYRE, A., ISLAM, R., McLIESH, C. (eds.), *op. cit.*, pp. 141-166 ; REINIKKA, R., SVENSSON, J., "Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda", *Journal of European Economic Association*, Vol. 3, No. 2-3, 2005, pp. 259-267.

[13] STIGLITZ, J., *op. cit.*

[14] ALAM, A., SHAH, S. Z. A., "The Role of Press Freedom in Economic Development", *op. cit*., p. 7.

[15] SEN, A., *Poverty and Famines*, Oxford, Oxford University Press, 1984.

[16] LEE, J. K., "Press freedom and national development: Towards a re-conceptualization", *Gazette*, No. 48, 1991, pp. 149-163.

[17] HACHTEN, W., "Media development without press freedom. Lee Kuan Yew's Singapore", *Journalism Quarterly*, Vol. 66, No. 4, 1989, pp. 822-827.

[18] MAIGRET, É., *Sociologie de la communication et des médias*, Paris, Armand Collin, 2014 (2ème édition), p. 160.

Partant de ces débats, cet article vise à interroger ces notions de « développement du secteur des médias » et de « liberté de la presse », dans deux pays qui, derrière certaines similitudes, présentent des différences notables dans la structuration du secteur des médias : le Burundi et le Rwanda. Il se fonde sur une recherche de terrain menée de juillet à septembre 2014[19], ainsi que sur des entretiens menés en avril 2013 et mars 2015 avec des patrons de médias dans les deux pays. Cette recherche a mis en évidence les évolutions économiques différentes des marchés médiatiques et de la liberté de la presse dans la région. Déjà précédemment souligné[20], le contraste entre un paysage médiatique burundais fortement subventionné par l'aide étrangère, dans le cadre des interventions de promotion de la paix, et un marché des médias rwandais qui se veut plus proche des modèles anglo-américains de financement par la publicité commerciale continue à s'accentuer. Par ailleurs, la situation de la liberté de la presse y est également radicalement différente, comme le soulignent différents rapports d'organisations internationales. À travers ces exemples, il s'agit de mettre en avant les paramètres qui expliquent des évolutions qui peuvent sembler paradoxales au regard de la littérature existante sur le sujet : d'une part, un pays où les limites posées à la liberté de presse ne semblent pas nuire à la croissance économique (cas du Rwanda) et, d'autre part, une situation où une liberté importante des médias ne paraît pas contribuer au développement (cas du Burundi).

## 2. LES SECTEURS MÉDIATIQUES AU RWANDA ET AU BURUNDI

Le Burundi et le Rwanda présentent des paysages médiatiques aux apparences similaires (nombre et types de médias), mais de fait très contrastés. Quelques traits communs méritent d'être soulignés : la liberté de la presse y est apparue au même moment, au début des années 1990, après trois décennies de quasi monopole étatique sur le secteur des médias. Le génocide au Rwanda et les conflits armés au Burundi ont ensuite généré un environnement défavorable au développement de médias privés, marqué en outre par l'expérience de « médias de la haine » dans les deux pays[21]. Aujourd'hui, les médias sont libéralisés (presse écrite, radio, télévision) et de nombreux partenaires

[19] FRÈRE, M.-S., NINDORERA, W., FIEDLER, A., *Promouvoir des médias professionnels et responsables contribuant aux processus démocratiques dans les Grands Lacs*, IPGL/ABR, Bujumbura, 2014.

[20] FRÈRE, M.-S., "Media Sustainability in a Postconflict Environment: Radio Broadcasting in Burundi, the Democratic Republic of Congo and Rwanda", *in* HEPNER, T. R., OMEJE, K. (eds.), *Conflicts and Peacebuilding in the African Great Lakes Region*, Bloomington, Indiana University Press, 2013, pp. 161-178.

[21] FRÈRE, M.-S., "Après les médias de la Haine : La régulation en RDC, au Burundi et au Rwanda", *in* REYNTJENS, F., MARYSSE, S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Dix ans de transitions conflictuelles, Annuaire 2005-2006*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 85-118.

internationaux leur apportent un appui.[22] À côté des médias privés, commerciaux, communautaires ou confessionnels, subsistent des médias publics[23], qui se positionnent plutôt comme porte-voix du gouvernement, et disposent de moyens nettement plus élevés que leurs concurrents du secteur privé.

La législation qui encadre le secteur des médias a été remaniée à plusieurs reprises ces dernières années (2003, 2013 et 2015 au Burundi ; 2002, 2009 et 2013 au Rwanda). Elle proclame la liberté de la presse et pose un cadre relativement ouvert au déploiement des initiatives privées. Au Rwanda en particulier, la réforme de 2013 a relégué l'instance de régulation, le *Media High Council* (MHC), dans un rôle d'accompagnement du développement du secteur des médias, alors que ses compétences en matière de supervision des contenus étaient transférées à une nouvelle instance d'autorégulation, la RMC (*Rwanda Media Commission*). Au Burundi, la nouvelle loi sur la presse adoptée en 2013 a été perçue comme marquant un retour en arrière (entre autres en matière de protection des sources et de liberté d'investigation). Elle comporte une série de dispositions floues qui pourraient être manipulées au service d'une stratégie liberticide : certaines d'entre elles ont d'ailleurs été effectivement annulées en mars 2015. D'une manière générale, dans les deux pays, ce sont moins les termes de la loi que l'interprétation qui peut en être faite par une justice faiblement indépendante qui posent problème.

Derrière ces similitudes, force est de constater des différences importantes en ce qui concerne la liberté de ton et de critique, ainsi que le degré de professionnalisme des journalistes. La situation des médias au Rwanda reste caractérisée par une importante autocensure. Comme le soulignait un rapport du *Committee to Protect Journalists* (CPJ), « la presse rwandaise est régie à la fois par la censure et l'autocensure et de nombreux journalistes se méfient des mesures récentes prises par le gouvernement pour assouplir les restrictions et permettre une plus grande liberté des médias… »[24]. Au Burundi par contre, les médias se sont forgés un espace de travail caractérisé par « une liberté de ton, d'analyse et d'investigation dans tous les domaines traités »[25]. Pourtant, le

[22] Au Burundi, il existe aujourd'hui 23 stations radio, 5 télévisions et 36 titres de presse écrite déclarés. *Iwacu* et Réma constituent les deux premières expériences de groupes de presse privés (intégrant plusieurs supports éventuellement dans plusieurs localités). Le Rwanda compte une quarantaine de journaux enregistrés, 32 radios (dont 28 locales et 4 internationales) et cinq chaînes de télévision (dont quatre privées). Plus de quatre-vingt médias en ligne ont vu également le jour.

[23] Au Burundi, il s'agit essentiellement de la radio télévision nationale (RTNB) et des journaux *Le Renouveau* et *Ubumwe*. Au Rwanda, la radio et la télévision d'État sont intégrée à la RBA (Rwanda Broadcasting Agency), qui a remplacé l'ORINFOR, alors que les journaux publics (*La Nouvelle Relève* et *Imvaho Nshya*) ont été privatisés en 2014.

[24] HARBER, A., "L'héritage du génocide rwandais inclut la restriction des médias et l'autocensure", Rapport accessible à l'adresse https://cpj.org/fr/2014/12/lheritage-du-genocide-rwandais-inclut-la-restricti.php#, consulté le 1er avril 2015.

[25] NINDORERA, W., CAPITANT, S., NDARUGIRIRE, T., *Audit des médias par les médias*,

Burundi s'en sort à peine mieux dans les classements mondiaux relatifs à la liberté de la presse : en 2014, il est classé 145ème (sur 180) au classement annuel de Reporters sans Frontières et considéré comme « non libre » (avec un score de 74 points sur 100[26]) par l'organisation Freedom House. Le Rwanda, pour sa part, est classé 161ème et également considéré comme « non libre » (avec 79 points sur 100).[27] Derrière la similitude de ces chiffres, se tiennent pourtant deux réalités médiatiques très différentes. D'une part, un secteur médiatique rwandais timoré, où « l'autocensure coule comme le sang dans les artères et les veines »[28] ; de l'autre des médias burundais considérés comme « les principaux outils de l'apprentissage et du renforcement de la démocratie au Burundi (…), caractérisés par leur combat contre la montée de l'intolérance politique et les atteintes aux libertés et droits de la personne »[29].

Mais la différence entre les deux environnements médiatiques ne tient pas seulement à la liberté de ton : elle se manifeste également dans la structuration du marché de l'information tel qu'il s'est développé durant deux décennies de pluralisme[30].

### 2.1. Des budgets comparables

Deux dimensions sont à prendre en compte pour aborder, de façon générale, le marché médiatique des deux pays : le budget des entreprises et l'origine de leurs revenus. Concernant les budgets des médias privés burundais et rwandais, ceux-ci sont relativement similaires et peuvent être classés en trois catégories : les médias à budget élevé (qui se limitent aux médias financés par l'État[31]), les médias à budget intermédiaire (entre 200000 et 800000 USD par an) et les médias à petit budget (moins de 200000 USD par an).

Au Burundi, la *Radio Bonesha FM* avait, en 2014, un budget de 456 millions de francs burundais (un peu moins de 300000 USD) ; la RPA (*Radio pu-*

Bujumbura, Bureau de la Coopération suisse au Burundi, 2013, p. 17.

[26] Dans l'échelle utilisée par Freedom House, plus un pays a un score élevé, moins les médias y sont libres. Voir https://freedomhouse.org.

[27] Si l'on observe les cinq dernières années, il n'y a pas eu de progrès significatif au Rwanda, alors que le Burundi présente une situation en détérioration pour RSF, mais stable pour Freedom House.

[28] Fred Muvunyi, Président de la RMC, cité par HARBER, A., *op. cit*.

[29] NINDORERA, W., CAPITANT, S., NDARUGIRIRE, T., *op. cit.,* p. 224.

[30] Deux études très approfondies ont été publiées récemment concernant l'économie du secteur des médias dans les deux pays. Il s'agit des deux premières tentatives de collecte et d'analyse systématique de données à caractère économique : voir, pour le Burundi, NINDORERA, W., CAPITANT, S., NDARUGIRIRE, T., *op. cit.* et, pour le Rwanda, Media High Council (MHC), *Media Business Growth with Capacity Needs Assessment*, Kigali, MHC, 2014.

[31] Nous ne prenons pas en compte les médias publics dans cette étude : la RTNB et la RBA disposent de budget sans commune mesure avec ceux des médias privés.Le budget annuel de la RTNB (Burundi) est de l'ordre de 3,5 milliards de BIF (2,3 millions USD) et celui de la RBA est de 7,5 milliards de RWF (près de 11 millions USD).

*blique africaine*, la radio privée la plus populaire[32]) avait un budget de 603 173 USD en 2013, plus ou moins équivalent à celui de la *Radio Isanganiro* la même année. La *Radio Télévision Renaissance* (qui cumule radio et télévision, comme son nom l'indique) avait, en 2013, un budget d'environ 250 000 USD, mais celui-ci a connu de fortes variations au fil des années. Enfin, en ce qui concerne la presse écrite, le groupe de presse *Iwacu* avait un budget de près de 200 000 USD pour l'année 2014, alors que l'hebdomadaire de l'Eglise catholique, *Ndongozi,* tournait avec 30 000 USD et l'agence en ligne *Netpress* avec à peine 20 000 USD.

Au Rwanda, on retrouve les trois mêmes catégories. Outre les médias publics, fortement financés, un groupe intermédiaire comprend les principales radios et télévisions privées de Kigali : le budget de la radio privée commerciale *Contact FM* s'élevait, en 2011, à environ 480 000 USD par an. *Radio Isango Star* avait, en 2014, un budget annuel d'environ 300 000 USD. *Radio Izuba*, une radio communautaire émettant en province, et *Radio 10* disposaient de budgets plus modestes (autour de 150 000 USD). Dans un troisième ensemble se situent les petits journaux irréguliers qui paraissent lorsqu'une occasion se présente.

Au Burundi, comme au Rwanda, ce sont les salaires et les charges sociales[33] qui constituent le premier poste de dépenses des entreprises médiatiques. *Radio Bonesha* y consacre 40 % de son budget, la RPA 35 %. Seul le journal *Iwacu* présente un profil différent puisque c'est l'impression qui représente 60 % de ses coûts de fonctionnement et les salaires y comptent pour seulement 20 %. Les autres frais récurrents sont constitués par le loyer (les médias n'étant, en général, pas propriétaires des bâtiments qu'ils occupent), les impôts, la logistique (téléphone, carburant, matériel roulant, entretien) ainsi que le matériel de production (ordinateurs, enregistreurs, caméras). Les taxes sur le matériel importé et les intrants sont élevées. À cela il faut ajouter le coût des émetteurs (pour les radios) et de l'impression (pour les journaux). Au Burundi, où le courant électrique est instable, les médias ne peuvent pas fonctionner sans un groupe électrogène. Aux frais de licence annuels, s'ajoutent les redevances à l'Agence de Régulation et de Contrôle des Télécommunications (ARCT) pour la location des pylônes de réémission. De nombreux médias sont endettés auprès de l'Office Burundais des Recettes (OBR) ou de services publics tels que la REGIDESO, la société nationale de distribution d'eau et d'électricité. Cet endettement varie entre 35 et 500 millions de francs burundais (entre 22 000 et 320 000 USD).

Au Rwanda, l'impression pèse lourdement dans le budget de la presse

[32] Selon un sondage réalisé en 2013 par la société IMMAR pour l'Institut Panos Paris.

[33] Salaires et primes, Impôts et Primes sur les Revenus (IPR), Institut National de Sécurité Sociale (INSS) et soins médicaux.

écrite (près de 24 % des dépenses, soit autant que les salaires[34]), alors même que la plupart des journaux (84 %) choisissent d'être imprimés en Ouganda pour limiter les coûts. Les radios se plaignent quant à elles du coût de la licence annuelle qui atteint 2 000 USD, ce qui constitue une lourde charge pour les petites radios communautaires. L'accès au crédit bancaire reste limité : 93 % des directeurs de journaux et 70 % des patrons de l'audiovisuel affirment ne pas y avoir eu recours pour mettre en place et développer leur média.

### 2.2. Les sources de revenu

Pour se financer, les médias burundais et rwandais disposent de deux sources de revenus : d'une part, la vente de leur espace et de leur temps d'antenne (publicité, annonces et programmes parrainés) ; de l'autres les subventions (en provenance de l'État ou d'autres bailleurs). S'y ajoutent, pour la presse écrite, les bénéfices engendrés par la vente au numéro et les abonnements, qui sont souvent très réduits étant donné la faiblesse des tirages.

Concernant la publicité, le marché rwandais a bénéficié de la croissance forte qu'a connue le pays (7 % par an) ces dernières années.[35] La publicité, les annonces et autres communiqués payants représentent l'essentiel des revenus des médias rwandais, soit 25 % des ressources. S'y ajoutent les programmes sponsorisés payés par les grandes institutions d'État (Ministères, établissements publics), qui avoisinent également les 25 %, et le sponsoring des émissions sportives par des entreprises commerciales telles que les compagnies de téléphonie mobile MTN, Tigo et Airtel. Les annonceurs les plus importants sont les compagnies de télécommunication et les brasseries (Bralirwa).

Quelques radios commerciales de Kigali (*Radio Flash*, *Radio One*, *Isango Star*) exercent une suprématie sur le marché publicitaire qui n'est pas du goût du MHC qui parle de 'cannibalisme' pour définir la présence prépondérante des sponsors et annonceurs dans les contenus médiatiques[36]. Dans l'étude réalisée en 2014, le MHC reconnaissait que la question de la survie économique, et donc de l'accès au marché publicitaire, constituait la préoccupation principale des patrons de médias. Dès lors, des pratiques d'autocensure (où un journaliste tait une information pour ne pas risquer de perdre un annonceur) ou de sacrifice de programmes d'information de qualité au profit de pages publicitaires sont de plus en plus fréquentes.

Les tarifs publicitaires sont assez élevés. À titre d'exemple, une page entière de publicité en couleur dans le journal *Imvaho Nshya* coûte 590 000 RWF (850 USD) contre 350 000 RWF (500 USD) pour une page en noir/blanc,

[34] Media High Council, *op. cit*.

[35] L'économie rwandaise, basée à 90 % sur l'agriculture, a connu depuis 2003 une croissance annuelle entre 7 et 8 %. Les sources de devises sont le tourisme, l'exportation de minerais, le café et le thé. Le PIB par habitant est de 1.500 USD (soit plus du double de celui du Burundi).

[36] Media High Council, *op. cit.*

alors qu'à *La Nouvelle Relève*, ces prix sont respectivement de 354 000 RWF (500 USD) et 236 000 RFW (400 USD)[37]. Toutefois, les patrons de médias se montraient inquiets en 2014 de la diminution possible des ressources publicitaires suite au départ de plusieurs sociétés kenyanes qui, après quelques années d'implantation au Rwanda, semblent s'apercevoir que le marché local ne leur permet pas de bénéfices suffisamment substantiels.

À côté des revenus publicitaires, les subventions sont limitées puisque le chef de l'État s'est toujours opposé à l'idée d'une aide publique à la presse privée et seules quelques radios communautaires reçoivent un appui direct de partenaires étrangers. Par exemple, le budget de la radio communautaire *Izuba*, qui était en 2011 d'environ 100 millions RWF (145 000 USD), était pris en charge à hauteur d'un tiers par une subvention de la coopération suisse et le reste par diverses ONG internationales (SFCG, La Benevolencija) ou partenaires privés (MTN). Les émissions payantes et la mise en œuvre de projets spécifiques (par exemple un projet de lutte contre le Vih/SIDA) rapportaient à la radio 40 % de son budget. La radio communautaire *Isangano* bénéficie également d'un appui important de bailleurs de fonds étrangers puisqu'elle a été mise en place avec l'appui de l'ONG américaine IREX. Mais, d'une manière générale, cet appui des partenaires ne représente que 11 % des ressources des médias[38].

Au Burundi, le marché de la publicité est plus réduit, compte tenu de la faiblesse de l'économie burundaise.[39] De plus, il est circonscrit à quelques grosses entreprises œuvrant dans les quelques secteurs générant d'importants revenus (banques, télécommunications, brasserie, agro-alimentaire) qui hésitent à investir dans un paysage médiatique qui leur paraît saturé. Les responsables des principaux médias affirment que les contrats signés avec ces grosses entreprises oscillent entre 15 et 20 millions de BIF (entre 10 000 et 13 000 USD) par an, ce qui constitue une contribution réduite aux budgets de fonctionnement. Les principaux annonceurs sont les compagnies de téléphonie mobile. L'entreprise Leo, par exemple, consacre 30 % de son budget publicitaire aux médias audiovisuels, tandis qu'Econet leur en réserve 60 % représentant surtout des charges de service, Econet logeant les émetteurs de certains médias sur ses pylônes[40]. C'est le cas, par exemple, avec la RPA qui diffuse les annonces commerciales d'Econet en échange de l'utilisation de ses pylônes sur les sites de Mutumba à Kirundo et de Birime à Ruyigi. La Braru-

[37] FRÈRE, M.-S., NINDORERA, W., FIEDLER, A., *op. cit.*

[38] Media High Council, *op. cit.*

[39] Basée essentiellement sur l'exportation du thé et du café (et donc fortement dépendante de leurs cours sur les marchés mondiaux), l'économie burundaise est faible et peu industrialisée. Le PIB par habitant est de 600 USD (en 2013) et le pays a connu une croissance annuelle de 4 % de 2006 à 2013. La corruption des institutions publiques est considérée comme un frein au développement des entreprises privées qui craignent l'instabilité juridique et économique.

[40] FRÈRE, M.-S., NINDORERA, W., FIEDLER, A., *op. cit.*

di, la société nationale de brasserie, qui est la plus grande entreprise du pays, offre des publicités ponctuelles pour des montants n'excédant pas 6 millions de BIF par médium (moins de 4000 USD). Quant aux plus petites entreprises, elles craignent parfois de diffuser des publicités sur leurs ondes ou dans leurs pages, de peur de recevoir la visite de l'OBR.

Dans ce contexte, les médias privés les plus importants tirent une part substantielle de leurs revenus des subventions accordées par des partenaires étrangers. Le ministère belge des affaires étrangères, l'ONG néerlandaise Cordaid, la Fondation américaine Open Society, l'organisation canadienne Développement et Paix ou l'américaine Search for Common Ground comptent parmi les structures qui ont apporté un appui vital aux médias privés burundais. À *Radio Bonesha*, les subventions représentent 22 % des ressources, selon les propos du directeur ; à *Radio Isanganiro* 35 %, mais c'est sans compter les nombreux programmes commandités par les bailleurs de fonds et partenaires, comptabilisés comme 'prestations de services'. À la RPA, c'est 80 % du financement qui provient des subsides extérieurs. Quant au journal *Iwacu*, il dépend de l'appui externe pour entre 67 % à 75 % de son budget annuel, en fonction des ressources publicitaires obtenues par ailleurs. La moindre dépendance vis-à-vis des annonceurs commerciaux met les médias burundais à l'abri d'un certain nombre de pressions et leur permet de se montrer moins consensuels avec les entreprises privées.

La loi sur la presse prévoit également la mise en place d'un « fonds de promotion », l'État s'engageant à assister « les organes de presse et de communication qui contribuent à la mise en œuvre du droit à l'information » (Article 22)[41]. Dans les faits, une aide publique à la presse privée a été octroyée à deux reprises aux médias burundais, en 2012 (100 millions BIF – 64000 USD) et en 2013 (50 millions de BIF – 32000 USD) ; des montants dérisoires au regard du nombre de médias existant dans le pays.

Le marché des médias reflète donc quelque peu la configuration économique générale des deux pays : des économies fragiles, fortement soutenues par l'aide étrangère, mais où l'on constate un plus grand dynamisme du côté rwandais, à la fois du fait de la politique volontariste de l'État (qui fait tout pour attirer des entreprises privées sur son sol) et de la présence d'entrepreneurs kenyans aux visées régionales. Toutefois, le secteur publicitaire reste dominé par le marché des annonces institutionnelles, alors qu'au Burundi les médias sont dépendants des appuis des partenaires internationaux.

[41] Loi n°1/11 du 4 juin 2013 portant modification de la loi n°1/025 du 27 novembre 2003 régissant la presse au Burundi.

## 3. CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCONOMIE DES MÉDIAS

Au-delà de cette première distinction, un certain nombre de paramètres contribuent à expliquer les situations, parfois divergentes, des marché médiatiques burundais et rwandais ; l'un caractérisé par une plus grande importance des ressources financières locales ; l'autre par une plus forte liberté d'expression.

### 3.1. Le management des médias

La viabilité économique des médias étant un facteur important pour permettre leur indépendance éditoriale, la qualité de la gestion des entreprises de presse est cruciale. Or, les médias privés des deux pays sont le plus souvent dirigés par des personnes n'ayant aucune formation ou expérience pertinente en matière de gestion d'entreprise de presse. Les services en charge de la gestion et du marketing, quand ils existent, sont faiblement outillés en ressources compétentes.

Toutefois, une différence majeure apparaît : alors que les médias burundais, généralement de statut associatif, sont dirigés par des journalistes de profession, ceux du Rwanda, privés commerciaux, ont souvent à leur tête un homme d'affaire par ailleurs impliqué dans d'autres entreprises. En dépit de ce profil, l'étude réalisée par le MHC en 2014 montrait que 68 % des directeurs de médias interrogés affirmaient ne pas disposer d'un 'business plan' pour leur entreprise et 51 % n'avaient même pas un plan d'action.

Au Burundi, les organes de direction des médias sont souvent collégiaux (comité exécutif ou conseil d'administration), même s'ils n'existent que sur papier. Derrière un positionnement dit associatif, la direction exécutive gère seule la recherche de fonds, le suivi quotidien du fonctionnement de son média, l'écriture des projets et des rapports ou l'exécution budgétaire.

Les tentatives de plusieurs partenaires pour former les directeurs de médias dans le domaine du management ont rencontré peu de succès. « Ca sous-entend que si les médias étaient mieux gérés, leur situation financière s'améliorerait, mais le problème n'est pas là »[42], estime Innocent Muhozi, Directeur de la *Radio Télévision Renaissance*.

### 3.2. Le degré de contrôle de l'appareil d'État sur la publicité et les annonces

Si l'aide publique à la presse privée n'existe (pratiquement) pas, l'État dispose d'autres moyens, informels, de peser sur l'économie du secteur. Au Rwanda, les médias privés se plaignent depuis plusieurs années de l'accès prioritaire des médias publics ou pro-gouvernementaux (comme le quotidien

[42] Innocent Muhozi, entretien personnel, 11 avril 2013.

anglophone de statut privé mais très lié au pouvoir *New Times*) à la manne financière que constituent les annonces et communiqués des services de l'État.[43] Les quelques médias privés qui parviennent à en bénéficier également (comme la *Radio Isango Star*) ne sont certainement pas les plus impertinents.[44] Avec l'adoption, en 2013, d'une loi sur l'accès à l'information, les entités décentralisées sont poussées à mettre en place des services de communication externe et à consacrer des budgets à la communication avec et à travers les médias.[45] Ces derniers pourraient en bénéficier, mais cette dépendance vis-à-vis des services officiels risque de contribuer à accentuer l'autocensure, déjà constatée dans le domaine de la publicité commerciale.

Au Burundi, les entreprises paraétatiques pourraient constituer un marché publicitaire potentiel, mais les médias privés critiques à l'égard du pouvoir ne peuvent pas prétendre à ce marché à cause de leurs relations tendues avec les autorités publiques. Ces entreprises orientent leurs annonces généralement vers la RTNB ou d'autres médias réputés proches du pouvoir (*Réma FM*, *Salama TV*). Dès lors, les radios burundaises se sentent d'autant plus libres de critiquer les dysfonctionnements des services de l'État qu'elles ne sont en rien dépendantes des ressources de la communication institutionnelle publique.

### 3.3. La situation précaire des travailleurs du secteur des médias

La situation des travailleurs du secteur des médias est précaire dans les deux pays. Il n'existe pas de loi spécifique sur le statut du journaliste[46], ni de convention collective qui assure un niveau de salaire et des conditions de travail minimales pour les employés ; ce qui n'est pas sans incidence sur le professionnalisme, mais avec des conséquences qui ne sont pas les mêmes dans les deux pays.

Au Burundi, la situation varie d'un média à un autre, mais les salaires sont souvent très bas : 46 % des salariés des médias privés perçoivent une rémunération mensuelle entre 65 et 150 USD ; 12 % touchent moins de 65 USD, dont 7 % ne gagnent tout simplement rien[47]. La situation contractuelle du personnel est souvent incertaine et flottante, car il existe plusieurs catégories au sein d'un même organe de presse : les uns bénéficient de contrats et d'autres pas, travaillant sous couvert de statuts provisoires (stagiaires, pigistes, etc.) que le média tend à pérenniser. À la RPA, par exemple, chaque travailleur négocie

[43] Jusqu'en 2013, il s'agissait d'une obligation légale, imposée par décret aux organisations publiques.

[44] BONDE, B. N., UWIMANA, J.-P., SOWA, F., O'NEILL, G., *The State of Media Freedom in Rwanda*, Kigali, Rwanda Media Commission, mai 2015.

[45] Jean-Bosco Rushingabigwi, entretien personnel, 28 mars 2015.

[46] Au Burundi, quelques mois avant l'adoption de la nouvelle loi sur la presse, l'Union Burundaise des Journalistes (UBJ) avait travaillé sur un projet de loi devant régir le statut du journaliste, mais l'initiative n'a pas été poursuivie.

[47] NINDORERA, W., CAPITANT, S., NDARUGIRIRE, T., *op. cit.*

son salaire directement avec la direction et il peut y avoir de fortes disparités entre des journalistes qui ont un profil et font un travail similaires.[48] L'article 23 du code de déontologie burundais prévoit pourtant qu'« en considération de sa fonction et de ses responsabilités, le journaliste a droit non seulement au bénéfice des conventions collectives, mais aussi d'un contrat individuel assurant la sécurité matérielle et morale ainsi qu'à une rémunération décente qui garantisse son indépendance économique »[49].

L'article 27 du Code de déontologie des journalistes rwandais est pratiquement identique.[50] Mais dans les faits, les contrats y sont également rares, même si les salaires sont légèrement supérieurs, oscillant entre 150 et 300 USD.[51] Dans plusieurs médias privés les salaires sont irréguliers et 53 % des journalistes rwandais ne disposent pas d'un contrat[52]. Les quelques médias privés octroyant des salaires plus confortables ont des statuts ambigus, à l'instar de *New Times*, un journal de statut privé mais qui fonctionne comme un porte-voix du gouvernement.[53]

Dès lors, la plupart des journalistes burundais et rwandais sont des jeunes (ils sont 41 % à avoir moins de 5 ans d'expérience au Burundi, 63,3 % au Rwanda), qui sortiront de la profession pour un emploi plus stable et mieux rémunéré si l'occasion se présente[54].

Le combat des journalistes pour l'amélioration de leurs conditions de travail est déforcé par la fragilité de leur statut, la disponibilité importante de jeunes recrues sur le marché du travail et la faiblesse des syndicats. Au Burundi, l'UBJ est habilitée à défendre les droits des professionnels des médias, mais elle est bien consciente de la difficulté qu'il y aurait à imposer aux entreprises privées un salaire minimal pour les journalistes, alors que certaines luttent pour leur survie. « Si je dois respecter de telles contraintes, alors je devrai fermer », explique Innocent Muhozi, directeur de la *Radio Télévision*

[48] Eric Manirakiza, directeur de la RPA, entretien personnel, avril 2013 (Il a quitté cette fonction en juillet 2014).

[49] Code de déontologie de la presse burundaise adopté le 17 octobre 2014. Cet article était déjà présent sous une forme légèrement différente dans la précédente mouture du code adoptée en 2004 (article 21).

[50] Code de déontologie des journalistes, des autres professionnels des médias et des médias du Rwanda, adopté en juin 2011.

[51] 43 % des journalistes touchent moins de 293 USD et un tiers sont situés dans une fourchette entre 150 et 293 USD selon Sally Stapleton (STAPLETON, S., "Journalists' pay and conditions in Rwanda", Democracy in Africa, disponible sur http://democracyinafrica.org/ making-press-count-pay/, consulté le 6 avril 2015). Selon le MHC, dans le domaine de la presse écrite, 56 % des journalistes gagnent entre 0 et 100 000 RWF (145 USD) et 32 % entre 100 000 RWF et 200 000 RWF (290 USD), alors qu'ils sont 50 % dans l'audiovisuel.

[52] Media High Council, *op. cit.*

[53] *New Times* est supposé être privé, mais d'aucuns se demandent s'il ne bénéficie pas de subventions de l'État ou du parti au pouvoir de par ses moyens et son contenu (FRÈRE, M.-S., NINDORERA, W., FIEDLER, A., *op. cit*).

[54] NINDORERA, W., CAPITANT, S., NDARUGIRIRE, T., *op. cit.*

*Renaissance*. N'est-il pas préférable que la *RT Renaissance*, la seule télévision qui offre une perspective alternative à la propagande de l'État, existe, même si les gens y sont payés mal et irrégulièrement, argumente-t-il ? La solidarité professionnelle des journalistes burundais, qui font régulièrement front commun face aux atteintes à la liberté de la presse, contribue sans doute à rendre la profession plus unie et combative, mais elle amène aussi à passer sous silence un certain nombre de problèmes internes au métier (dont celui des salaires), afin de ne pas affaiblir la position des médias face aux velléités de contrôle du pouvoir.

Au Rwanda, il n'existe pas de syndicat, mais une association des journalistes qui ne prend guère en charge le plaidoyer pour des meilleures conditions de travail des journalistes. Il n'est même pas sûr que ses prérogatives lui permettent de s'investir dans ce chantier d'un point de vue juridique, ni surtout qu'elle en ait la volonté, l'organisation étant contrôlée par le pouvoir politique. C'est l'État qui organise le dialogue avec la profession à travers une rencontre annuelle (*Media Dialogue*), une journée d'échange entre pouvoirs publics et médias organisée sous la supervision du *Media High Council* et très contrôlée. Le caractère officiel de ces assises et l'attitude trop bienveillante d'une grande partie des médias à l'égard de l'autorité publique ne permettent pas que ces problèmes internes y soient débattus.[55] Quant à la Maison de la Presse du Rwanda, une autre structure collective qui pourrait s'emparer de ce débat, son personnel est toujours rémunéré par des fonds publics (à travers la RBA).

Si la situation des journalistes est précaire dans les deux pays, les journalistes sont plus combatifs et mieux organisés au Burundi, donc plus prêts à défendre collectivement leur indépendance.[56] Ils y jouissent aussi d'une popularité et d'une notoriété supérieures, liées à leurs prises de position dans la défense des droits de l'homme. Au Rwanda, les professionnels sont plus enclins à trouver des compensations à leurs difficultés économiques à travers l'acceptation de ressources ponctuelles qui leur sont données par les sources d'information. Le terme *giti* (arbre) désigne cette pratique qui consiste à accepter une rétribution en échange d'une couverture médiatique. Si la pratique n'est pas complètement absente au Burundi[57], elle y est beaucoup plus limitée, dans un pays où les journalistes jouissent d'un prestige social et d'une consi-

[55] Il est d'ailleurs révélateur que les deux études exploitées dans cet article aient été produites, au Rwanda par une institution publique (le MHC), au Burundi par une structure associative (l'Association burundaise des radiodiffuseurs).

[56] Chaque fois qu'un journaliste burundais est arrêté et incarcéré, ses confrères se mobilisent pour manifester leur solidarité et obtenir sa libération. Ce fut le cas, par exemple, pour Hassan Ruvakuki de 2011 à 2013 et Bob Rugurika en 2015. Au Rwanda, les journalistes qui rencontrent des problèmes sont souvent seuls pour les affronter.

[57] Elle prend surtout la forme d'une 'politisation monnayée' : des jeunes journalistes sont financés par les partis politiques pour véhiculer discrètement leurs idées.

dération certaine qu'ils ne voudraient pas ternir.

Dès lors, il apparaît que l'organisation collective du métier et sa notoriété au Burundi encouragent une pratique plus critique de la profession, alors que les journalistes rwandais, plus isolés, prennent moins de risques, même s'ils sont mieux rémunérés.

### 3.4. La dépendance vis-à-vis de l'appui des bailleurs de fonds : gage d'indépendance ?

Les bailleurs de fonds étrangers qui soutiennent la majorité des grands médias burundais, ainsi qu'un petit nombre de médias rwandais, sont essentiellement des coopérations bi- ou multilatérales, des ONG internationales et des Fondations. Ces bailleurs donnent des appuis institutionnels avec un double objectif : aider les médias bénéficiaires à exécuter leurs missions d'information et d'éducation ; et contribuer à en faire des structures viables et autonomes financièrement. Concrètement, l'aide étrangère peut revêtir cinq formes différentes : l'appui budgétaire direct, la dotation d'équipements, la formation du personnel, l'appui à la production (pour amener les médias à couvrir certains problématiques précises qui préoccupent les bailleurs) ou l'appui à la diffusion (l'achat de temps d'antenne pour diffuser des contenus élaborés par les partenaires).

Au Rwanda, *Radio Salus* (la radio universitaire de Butare-Huye) et *Radio Izuba* ont pu compter (et comptent encore) sur ces quatre types d'appui internationaux. L'Unesco et la Coopération suisse ont contribué aux frais de structure, les organisations IWPR (Institute for War and Peace Reporting) et SFCG ont offert du matériel, l'Institut Panos Paris (IPP) a financé la réalisation de certaines émissions et La Benevolencija ou Internews achètent des plages d'antenne pour diffuser leurs programmes.

Au Burundi, la plupart des radios privées accèdent à ces quatre types de ressources qui leur sont tout-à-fait vitales. La RPA, par exemple, reçoit un appui budgétaire de Cordaid et de Open Society, des équipements de La Benevolencija et de SFCG et signe régulièrement des conventions pour la réalisation de programmes (Pnud, IPP) ou la diffusion d'émissions réalisées par d'autres.

Le secteur médiatique burundais est donc moins sensible à la pression du marché et aux caprices des annonceurs privés et publics. Cela ne signifie pas que sa viabilité soit mieux assurée, car la plupart des médias vivent dans l'incertitude de la prolongation des soutiens extérieurs, année après année. L'appui international a également permis de renforcer la solidarité professionnelle à travers le soutien à des projets conjoints comme les synergies (des opérations de production conjointe et de diffusion synchronisée de programmes par toutes les grandes radios privées), et donc à consolider le rôle de 'Voix des

sans voix'[58] que s'attribuent les grandes radios privées burundaises.

### 3.5. Le faible pouvoir d'achat de la population cible

Enfin, un dernier paramètre important réside dans le positionnement des médias burundais et rwandais par rapport à leur public. L'environnement est, sur ce point, plus porteur au Rwanda qu'au Burundi puisque, en 2013, le PIB/habitant atteignait 1.450 USD au Rwanda, avec 45 % de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté ; alors qu'il était de 770 USD en 2013 au Burundi, où 68 % de la population vit sous ce seuil.[59] Le Rwanda disposerait donc d'un public potentiel plus nanti, susceptible à la fois d'acheter le journal et d'attirer les annonceurs vers l'audiovisuel.

Cependant, les études d'audience sont rares[60] et les tirages des journaux ne sont pas connus, ce qui signifie que les médias ne peuvent guère utiliser ces données pour se positionner face aux bailleurs et aux annonceurs. Au Rwanda, au-delà des rendez-vous d'information traditionnels des médias publics, l'audience semble extrêmement dispersée, manifestant ses préférences pour une multitude d'émissions sportives ou musicales. Une des rares études d'auditoire montrait le succès de la BBC qui émet en kinyarwanda 30 minutes par jour, depuis Londres et propose un programme de débat sur les Grands Lacs tous les samedi matin.[61] Ce succès peut être analysé comme une révélation de l'absence de liberté critique et de réel pluralisme à l'intérieur des médias rwandais ; les auditeurs devant se tourner vers une radio étrangère pour entendre certains points de vue inaudibles dans le pays[62].

Au Burundi, la présence d'un auditoire pauvre, mais fidèle[63], est à la fois un atout pour les radios (qui peuvent s'en prévaloir auprès de leurs bailleurs de fonds), mais aussi un frein à leur développement économique. Comme le soulignait le directeur de *Radio Isanganiro*, « faire rendre des comptes à l'au-

[58] Il s'agit, en particulier, de la devise de la Radio Publique africaine, la plus écoutée à Bujumbura.

[59] Données provenant du site de la Banque mondiale : www.worldbank.org, consulté le 7 avril 2015.

[60] Au Rwanda, un sondage d'audience a été réalisé en 2009, à la demande du MHC, par la société kenyane *Incisive*. Au Burundi, trois sondages ont été réalisés : deux à la demande de l'Institut Panos Paris par la société IMMAR (2008 et 2013) et un commandité par La Benevolencija/SFCG. En outre, une étude qualitative d'auditoire a été réalisée dans les deux pays en 2011-2012 à la demande de l'Institut Panos Paris.

[61] Les programmes de la BBC sont toutefois suspendus au Rwanda depuis le 25 octobre 2014, suite à la diffusion d'un documentaire controversé donnant la parole à des experts niant la réalité du génocide perpétré contre les Tutsi en 1994.

[62] FRÈRE, M.-S., "Audience perception of radio stations and journalists in the Great Lakes region", *in* WILLEMS, W., WINSTON, M. (eds.), *From audiences to users: everyday media culture in Africa*, London, Routledge (à paraître 2015).

[63] La mobilisation populaire lors de la libération du directeur de la RPA, Bob Rugurika, en février 2015 a illustré l'immense popularité de cette radio qui se veut « la voix des sans voix ».

torité, en termes financiers, c'est une perte, car on se prive de certains revenus. C'est un bénéficie en terme d'audience, de représentation de la population, mais ce bénéfice-là n'est pas financier. Donner la parole au citoyen, aux paysans, ça a un coût et ça ne rapporte rien. Le citoyen récepteur au nom duquel nous travaillons ne se rend pas compte du coût de production de la radio. Donc nous sommes très populaires, mais cette popularité ne nous rapporte rien. »[64]

Dès lors, on observera que les meilleures conditions de revenu des citoyens rwandais, qui ont connu une amélioration sensible depuis dix ans, ne contribuent pas à faire émerger une presse plus critique et indépendante, alors que l'enthousiasme et le soutien moral manifestés par les auditeurs burundais plus démunis confortent les radios dans leur position, mais en les poussant à s'aliéner des ressources publiques qui pourraient les aider à survivre.

## 4. CONCLUSION

Au terme de ce parcours, il apparaît que certains paramètres peuvent sembler commun aux deux environnements médiatiques du Burundi et du Rwanda : la faiblesse des ressources publicitaires locales (pour un nombre relativement élevé de médias, en tout cas dans la capitale), la pauvreté de l'auditoire potentiel, les coûts de production et de fonctionnement élevés, la gestion improvisée, le flou administratif (autour des statuts et de la déclaration des revenus), la fragmentation du marché, la situation précaire des travailleurs, la mainmise de l'État sur les annonces officielles… Mais, à les observer de près, ces paramètres génèrent des conséquences différentes sur les deux systèmes médiatiques analysés.

Comment expliquer ces différences ? Le degré de contrôle de l'État sur les médias constitue sans doute un facteur explicatif, avec, de toute évidence, un État rwandais fortement impliqué dans l'organisation du secteur et un État burundais faiblement présent. Ensuite, les journalistes ne jouissent pas de la même popularité et notoriété dans les deux pays : ils peuvent compter sur une reconnaissance sociale forte au Burundi, alors qu'ils n'inspirent pas confiance au Rwanda. En outre, la dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds rend l'économie médiatique burundaise plus extravertie, mais permet de garantir une plus grande liberté d'expression, les journalistes pouvant se passer des ressources d'un marché intérieur contrôlé par les pouvoirs publics ; ce que ne peuvent pas se permettre leurs homologues rwandais.

Il ressort de cette analyse que ce n'est pas l'évolution économique, ni le développement des entreprises médiatiques qui sont déterminantes quant à la situation de la liberté de la presse, mais bien le mode de gouvernance, le capital social du groupe professionnel des journalistes et l'origine des revenus financiers des entreprises de presse.

---

[64] Vincent Nkeshimana, directeur de *Radio Isanganiro*, entretien 10 avril 2013 (Il a quitté cette fonction en mars 2015).

Alors que le MHC recommande que les acteurs du secteur médiatique puissent se mobiliser afin de « vendre le rôle des médias dans la croissance économique au Rwanda »[65], l'État rwandais continue à considérer des médias libres plus comme une menace à la sécurité que comme un atout pour la consolidation de l'économie (qui constitue une de ses priorités affichées) ou de l'État de droit. Dès lors, s'il s'agit de défendre la liberté de la presse au Rwanda, entendue comme la possibilité d'une expression indépendante, critique, citoyenne, cet enjeu doit donc être déconnecté de la question du développement économique, et plus particulièrement de celle du développement des infrastructures médiatiques. Ce n'est pas parce que des entreprises atteignent un certain degré de structuration et génèrent des revenus considérables (comme le *New Times*) que la liberté de ton progresse dans le pays.

*A contrario*, au Burundi, le faible développement du secteur, la précarité des conditions de travail et la fragilité financière des entreprises n'a pas empêché les journalistes de jouer un rôle central dans la défense des droits de l'homme, le renforcement d'une conscience citoyenne et la critique des dysfonctionnements de l'appareil d'État. Mais cette indépendance et ce rôle démocratique n'ont pas permis de consolider l'État de droit ni de générer un environnement porteur pour les investissements et le développement économique.

Dès lors, nous pouvons conclure que la croissance économique ne se traduit pas toujours par une augmentation de la liberté de la presse, alors que cette liberté, même si elle ne génère pas de retombées économiques, demeure un droit majeur de tout individu même dans les situations où les populations vivent dans la précarité. Il serait judicieux pour les organisations mondiales qui s'en préoccupent, de défendre la liberté de la presse *per se*, en tant que droit fondamental de tout homme, plutôt que de la présenter dans une perspective utilitariste, liée à des objectifs de développement et de croissance économique.

Bruxelles, janvier 2015

[65] Media High Council, *op. cit.*, p. 16 (notre traduction).

# ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES COLLECTIVITÉS DECENTRALISÉES : UNE ÉTUDE COMPARÉE ENTRE LE RWANDA ET LE BURUNDI

*par Guillaume Nicaise*

**Abstract**

This article explores the performance evaluation of decentralized entities within the decentralization framework in Rwanda and Burundi. The analysis shows the evaluation results, but also the normative impact of this New Public Management tool on local governance, as well as its instrumentalisation in Burundi and Rwanda, revealing and exacerbating the power and control dynamics of the central government over the local level.

## 1. INTRODUCTION

La mise en place d'un système de gestion des performances, en particulier d'une évaluation des collectivités locales, est aujourd'hui partie intégrante de la Nouvelle Gestion Publique.[1] Le but est de rationaliser la gouvernance et la délivrance des services publics, d'améliorer la planification pour un développement durable [2] ou encore de faire preuve de plus de transparence et de redevabilité de la gouvernance publique envers les citoyens.[3] À travers la coopération Nord-Sud, ce mode de gestion publique, et en particulier ces évaluations des performances, est aujourd'hui transposé et appliqué dans les pays tributaires des programmes de développement, tels que le Rwanda et le Burundi.[4] Cependant, ces outils d'évaluation sont basés sur une conception de l'État et une structure normative très différentes de la situation des pays où ils sont implantés. En considérant ces différences structurelles et cognitives, l'analyse des évaluations en question permet de mieux comprendre l'actuelle organisation administrative du Rwanda et du Burundi, mais aussi le syncrétisme caractérisant les modes de gouvernance des pays étudiés.

---

[1] DZIMBIRI, L. B**.**, "Experiences in New Public Management in Africa: The Case of Performance Management Systems in Botswana", *Africa Development*, Vol. 33, No. 4, 2008, pp. 43–58.

[2] International Organization for Standardization, *Comment évaluer votre ville ? Une nouvelle norme ISO facilite la comparaison*, 14 mai 2014, http://www.iso.org/ iso/fr/home/news_index/news_archive/news.htm?Refid=Ref1848, site visité le 13 mars 2014.

[3] Institute of Policy Analysis and Research Rwanda (IPAR), *Imihigo evaluation FY 2013/2014 final report*, Kigali, septembre 2014.

[4] En 2014, le budget de fonctionnement du Rwanda reste dépendant à hauteur de 40 % de l'aide extérieure, et le Burundi à hauteur de 43,47 %. Banque Mondiale, Rwanda, http://www.banquemondiale.org/fr/country/rwanda/overview, site visité le 13 mars 2014 ; Observatoire de l'Action Gouvernementale, *Rapport d'Observation de la Gouvernance au cours du mois de décembre 2013*, février 2014.

C'est dans ce but que j'ai suivi l'évaluation de la performance des entités décentralisées. Au Burundi, lors de l'évaluation 2014 des communes pour leur exercice budgétaire 2013, j'ai réalisé une observation participante auprès de 3 équipes d'évaluateurs, soit en tout 10 évaluations de communes, à Bujumbura Rural, Bujumbura Mairie et Gitega. Au Rwanda, j'ai suivi 2 équipes d'évaluation dans quatre districts différents (Kicukiro, Karongi, Muhanga et Nyarungenge) dans le cadre de l'évaluation 2013 des districts, pour l'exercice budgétaire 2013. L'enregistrement et la retranscription des observations ainsi que le caractère impartial de l'observateur (neutralité axiomatique, point de vue extérieur et sans intérêt lié aux pays étudiés) en garantissent la fiabilité. Ces observations participantes sont représentatives des exercices d'évaluation dans la mesure où elles ont été réalisées du début à la fin du processus d'évaluation, in situ, autant en zone urbaine qu'en zone rurale et auprès de différentes équipes d'évaluation ; elles ne peuvent cependant être exhaustives, il s'agit d'une étude qualitative.

De nombreux entretiens auprès des évaluateurs, des fonctionnaires communaux et de la société civile m'ont permis d'étayer mes recherches. L'analyse documentaire est basée sur la documentation officielle fournie par les gouvernements du Burundi et du Rwanda, sachant que j'ai eu accès à l'ensemble des documents liés au sujet de ma recherche.

Le présent article se propose de rendre compte de mon travail de recherche et d'offrir une analyse comparée des résultats entre le Rwanda et le Burundi. La première partie est une contextualisation de la recherche, mettant en exergue les aspects les plus significatifs du processus de décentralisation dans les deux pays. Dans la deuxième partie, je présente l'évaluation des performances proprement dites. J'analyse la méthodologie utilisée par le Rwanda et le Burundi pour leurs évaluations, ainsi que le résultat et l'intérêt de ces évaluations. Dans la troisième partie, je montre en quoi l'étude est représentative des modes de gouvernance en vigueur au Rwanda et au Burundi, notamment les rapports de force entre le centre et la périphérie.

## 2. LA DÉCENTRALISATION ET SON IMPLANTATION AU BURUNDI ET AU RWANDA

### 2.1. Conception de la décentralisation

En 2001, sur base des Accords de paix d'Arusha et de la nouvelle constitution établies pour mettre fin à la guerre civile, le Burundi s'est lancé dans un processus de décentralisation politique et administratif. La décentralisation a été conçue comme un outil de cohésion sociale, une manière d'améliorer la délivrance des services publics au plus près des citoyens, un instrument de développement économique et de lutte contre la pauvreté.[5] Dans le même

[5] République du Burundi, *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté II*, janvier 2012.

temps, au Rwanda, le gouvernement a adopté en 2001 une politique nationale de décentralisation. Le but officiel est de réduire la pauvreté en améliorant la qualité de la gouvernance, en promouvant la mobilisation et la participation des citoyens dans la détermination de leur bien-être, tout en renforçant l'unité et l'identité nationales.[6] Les objectifs de cette décentralisation sont donc similaires dans les deux pays quant à ses fonctions sociale, économique et administrative.

Les seules entités décentralisées jouissant d'une autonomie administrative et fiscale sont les communes au Burundi et les districts au Rwanda.[7] Au Burundi, les communes sont au nombre de 119 depuis la réforme territoriale de novembre 2014[8],[9] dont 116 communes rurales et 3 communes urbaines à Bujumbura Mairie. Elles sont elles-mêmes divisées en entités déconcentrées, c'est-à-dire sans autonomie ni budget : les zones (dont les représentants sont nommés par la commune) et les collines (dont les 5 représentants sont élus au suffrage universel direct). La tutelle de l'État est exercée par la province, en charge notamment du soutien technique et de l'inspection des finances communales. Au Rwanda, en 2005, une réforme territoriale modifie l'appellation des communes – qui deviennent des districts – et établit leur nombre à 30, au lieu de 106 en 2001. Cette diminution s'est accompagnée d'une augmentation des ressources financières des districts. La division administrative générale est plus complexe, comprenant les provinces, les districts, les villes et municipalités, les secteurs, les cellules et les villages**.**

Bien que les moyens alloués diffèrent d'un pays à l'autre (cf. 1.3), les responsabilités et obligations des districts et communes sont similaires. Ils offrent tous deux aux citoyens un service foncier, un service d'état-civil, et la gestion des infrastructures locales. Leur autonomie en matière de planification est circonscrite par les mêmes documents : la Vision 2025 pour le Burundi et la Vision 2020 pour le Rwanda,[10] ainsi que, pour les deux pays, le Plan de

[6] Republic of Rwanda, Ministry of Local Government, *National decentralization policy (Revised)*, juin 2012.

[7] Les capitales disposent d'un statut spécial ; elles ne seront pas analysées dans cet article.

[8] Cette réforme a été votée juste après l'évaluation des communes que j'ai suivies. Elle sera effective à partir des prochaines élections communales, en mai 2015. Elle réduit le nombre de communes urbaines de 13 à 3, en leur accordant une autonomie financière. En effet, jusqu'à novembre 2014 les communes de Bujumbura Mairie disposaient de moyens dérisoires, ce qui affectait leur capacité de gestion.

[9] République du Burundi, Loi N° 1/33 du 28 novembre 2014 portant révision de la loi 1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'Administration Communale, 28 novembre 2014.

[10] Les Visions 2020 et 2025 ont été mises en place respectivement en 2000 et 2010 par les gouvernements du Rwanda et Burundi, pour une transformation socio-économique et identitaire du pays vers une économie de marché, http://www.bi.undp.org/content/ dam/burundi/docs/publications/UNDP-bi-vision-burundi-2025-complete-FR.pdf, site visité le 15 mars 2015, http://www.ambarwanda.be/pdf/Vision-2020-fr.pdf, site visité le 15 mars 2015.

Lutte contre la Pauvreté 2[11] négocié avec le Fond monétaire international. Dans le cas burundais, les communes doivent implanter un Plan communal de développement communautaire.[12] Au Rwanda, les plans de développement au niveau local sont guidés par des « contrats de performance » *(Imihigo)*, c'est-à-dire des projets annuels de développement que les districts s'engagent à mettre en place. Chaque contrat est signé entre le maire du district et le président de la République. Les districts peuvent ainsi définir leurs propres objectifs, mais des directives ministérielles imposent un choix des indicateurs à inclure dans les *Imihigo*. C'est le respect de ces contrats de performance qui est évalué lors de l'inspection annuelle des districts.

### 2.2. Fonctionnement politique des districts et communes

Au Burundi, la population élit directement les membres du conseil communal ; ces derniers choisissent parmi leurs pairs un président du conseil ainsi qu'un administrateur communal. L'administrateur communal fait office de représentant de la commune tout en étant directeur des services communaux, ce qui est un modèle presque unique au monde, le modèle lui ressemblant le plus étant le modèle… rwandais. Ce modèle a évidemment les défauts de ses qualités : la décentralisation des pouvoirs administratifs et politiques devrait permettre une efficacité des prises de décision du conseil communal, une transparence et redevabilité dans la gestion de la commune, mais elle entraîne aussi une désorganisation complète des services en cas d'incompétence de l'administrateur ou de mésentente avec le personnel communal. Au niveau du fonctionnement du district (Rwanda), le maire est le représentant légal ainsi que le superviseur des services. Il est nommé par le conseil du district, comme au Burundi. À la différence du Burundi, il existe également un secrétaire exécutif, en charge des questions techniques. Il ne s'agit pas d'un contre-pouvoir puisque le secrétaire exécutif agit sous le contrôle du maire du district et émane de la même majorité au sein du conseil de ce district, mais plutôt d'une aide importante pour l'administration des services, du budget et du personnel.[13]

Le fonctionnement politique des entités décentralisées au Rwanda et au Burundi est en certains points similaires : le conseil communal et le conseil

[11] International Monetary Fund, *Burundi: Poverty Reduction Strategy Paper II*, août 2012, https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12224.pdf, site visité le 15 mars 2015 ; *Rwanda: Poverty Reduction Strategy Paper II,* décembre 2013*,* https:// www.imf.org/ external/ pubs/ft/scr/2013/cr13360.pdf, site visité le 15 mars 2015.

[12] Le Plan communal de développement communautaire (PCDC) est une méthodologie dite de participation citoyenne destinée à mieux planifier la mise en œuvre de la politique de développement du Burundi voulue par l'État central.

[13] Republic of Rwanda, "Law determining the organization and functioning of the district", *Official Gazette of the Republic of Rwanda*, Vol. 45, Special No., No. 08/2006 of 24/02/2006, 24 février 2006.

du district sont prépondérants dans la gestion décentralisée puisque leurs représentants sont issus de la majorité et peuvent être destitués par celle-ci. En théorie, il est possible que le parti au pouvoir au niveau national diffère de celui au niveau local, mais les dynamiques monopolistiques existantes dans ces deux pays[14] empêchent une telle éventualité. Dans les deux pays, cette symbiose politico-administrative a ainsi permis au parti au pouvoir de s'immiscer dans les affaires communales et de contrôler le pays jusqu'au niveau local. Ce contrôle semble cependant plus grand au Rwanda, à travers le système *Imihigo*, ainsi que le fonctionnement du parti FPR[15] et son emprise sur le système électoral. Le fonctionnement du conseil communal et du conseil du district est identique, jusque dans le nom des différentes commissions (commission genre, bonne gouvernance, etc.), ce qui témoigne de l'influence des partenaires du développement dans les deux pays.

En 2005 ont eu lieu les premières élections communales au Burundi, élections qui ont permis à la coalition gagnante de remporter 108 des 129 communes du pays. Selon la Banque mondiale, « la décentralisation a également permis au parti au pouvoir de gagner un contrôle politique sur tout le pays ainsi qu'un accès aux ressources économiques du Burundi, du niveau central jusqu'au niveau local »[16]. Au Rwanda, une loi de 2010[17] détermine que les élections du gouvernement local ne peuvent se faire sur la base d'une affiliation à un parti politique car les conseils sont censés représenter la population entière du district. Cependant, il est très surprenant que tous les maires actuels de district soient du même parti (FPR).[18] Seul un candidat élu en 2011 faisait partie du SPD (Parti social-démocrate, allié au FPR) ; il a donné sa démission un an plus tard pour des raisons personnelles et la presse s'est faite

[14] Bertelsmann Stiftung, *BTI 2014 – Rwanda country report*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2014, http://www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_ Rwanda.pdf, site visité le 15 mars 2015, et *Burundi Country report*, http://www.bti-project.org/ uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Burundi.pdf, site visité le 15 mars 2015.

[15] Selon les statuts du Front patriotique rwandais, ce dernier est implanté à tous les niveaux administratifs (province, district, secteurs…), formant une structure parallèle à celle de l'État. Au sein de chaque assemblée générale de chaque échelon hiérarchique du Parti, on retrouve les fonctionnaires et les représentants officiels de ce niveau administratif, siégeant au parti en fonction de leur niveau hiérarchique dans l'administration publique. Comme quasiment tous les conseillers communaux siègent aux FPR, le parti a donc un contrôle direct sur l'activité des districts. De plus, les décisions les plus importantes concernant le Parti (adoption du budget, choix des candidats, adoption de la ligne politique) sont adoptées au niveau central. Au niveau local, les représentants du Parti sont surtout chargés d'implanter les choix déterminés au niveau national. Cette situation entraine donc une forme de déconcentration plutôt que de décentralisation du système administratif.

[16] Banque Mondiale, *Décentralisation fiscale et gouvernance locale : gérer les compromis pour promouvoir des reformes durables*, décembre 2014.

[17] République du Rwanda, loi N° 27/2010, 19 juin 2010.

[18] Dernière vérification le 25 mars 2015.

l'écho de rumeurs de malversations liées à son mandat.[19]

Au Burundi, il est fréquent que des figures politiques nationales cumulent les mandats et se retrouvent également présentes au sein d'un conseil communal, usant de leur influence pour élire un administrateur communal faible ou incompétent afin de garder la mainmise sur la commune. Par exemple, à Bukeye le président du conseil communal est Jérémie Ngendakumana, qui est également député à l'assemblée législative du Burundi à Bujumbura[20], mais aussi député au sein de la Communauté Est-Africaine à Arusha[21]; l'actuelle administratrice communale était simple secrétaire et n'avait jamais exercé de fonction administrative avant son actuel mandat. Cette dynamique est moins visible au Rwanda ; bien que le FPR soit omniprésent dans la gestion locale, la « culture du résultat » y est plus effective, comme cela sera démontré dans cet article.

### 2.3. Situation économique des collectivités locales

De facto, les moyens dont disposent les communes burundaises sont bien inférieurs aux moyens des districts rwandais, ce qui peut impacter sur la qualité des services publics. En effet, les moyens alloués aux communes restent très faibles. Selon un rapport de la Banque mondiale, « La faiblesse du système fiscal communal, associée à la faible mobilisation des recettes fiscales locales et des transferts non existants (courants) ou faibles (capital) en provenance du budget national menace la viabilité financière des communes, qui luttent déjà pour faire face à leurs frais de fonctionnement. »[22] En effet, en 2013 les dépenses réelles de fonctionnement par habitant sont de 1 015 FBU (0,5€) et les dépenses réelles d'investissement par habitant sont de 854 FBU (0,3€), soit moins de 1€ per capita et par an.[23] Dans ces conditions, le financement des PCDC dépend presqu'entièrement des partenaires techniques et financiers (PTF), et l'entretien et le fonctionnement des lieux de prestation de services (centres de santé, écoles primaires et secondaires, points d'eau) demeurent limités, ce qui réduit d'autant leur capacité à répondre aux besoins des citoyens

[19] *News of Rwanda*, "Rwanda: Gicumbi District Gets New Leadership", 22 août 2012, http://www.newsofrwanda.com/ibikorwa/12397/rwanda-gicumbi-district-leadership/, site visité le 15 mars 2015.

[20] République du Burundi, Assemblée Nationale du Burundi, liste des députés, http://www.assemblee.bi/Liste-des-deputes, site visité le 15 mars 2015.

[21] The East African Community, "Hon. Jeremie Ngendakumana – Burundi", http://www. eala.org/interact/contact-members/447-hon-jeremie-ngendakumana-burundi.html, site visité le 15 mars 2015.

[22] Banque Mondiale, *Décentralisation fiscale et gouvernance locale : gérer les compromis pour promouvoir des reformes durables*, décembre 2014.

[23] République du Burundi, Ministère de l'Intérieur, Direction Générale de l'Administration du Territoire, Département des Finances Communales, *Rapport annuel de l'observatoire des finances communales, exercice 2013*, Bujumbura, décembre 2014

et à améliorer l'accès aux services sociaux.

Au Rwanda, en 2014, le budget moyen des districts est de 11 248 905 784 FRW (14 819 117€), soit en moyenne 33 625 FRW (44€) per capita et par an, c'est-à-dire 40 fois plus qu'au Burundi.[24] Ces fonds servent avant tout à financer le fonctionnement des districts, puisqu'en moyenne seuls 34,3 % des fonds sont octroyés au financement des projets d'investissement. En outre, les districts restent très largement dépendants des transferts de fonds. En 2014, les districts ne s'autofinançaient qu'à hauteur de 13,4 % de leurs besoins de financement. Leur capacité de mobilisation des ressources reste donc limitée et leur dépendance envers l'État central est conséquente, notamment quant à la liberté accordée aux districts dans leur plan de développement. Cette situation est similaire au Burundi ; elle est surtout générée par la structure budgétaire des communes et districts : les impôts sur les activités sont collectés par l'État central (Office burundais des recettes et *Rwanda Revenue Authority*) et seules les taxes locales sont recouvrées par les collectivités locales. Ce modèle de décentralisation risque, dans les deux cas, de limiter l'implication des représentants locaux à générer une production de richesses.

## 3. ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

### 3.1. Méthodologie d'évaluation

#### *3.1.1. Conception théorique des méthodologies d'évaluation*

Au Burundi, l'évaluation des communes consiste en une réunion entre l'équipe communale et une équipe d'évaluateurs venus d'autres provinces. Cette dernière suit une grille d'évaluation déterminée par le ministère du Développement communal (MDC) et composée de 22 critères sur la gouvernance de la commune et de 3 critères sur le développement local. Pour les communes de Bujumbura Mairie (qui n'avaient pas d'indépendance financière durant l'exercice 2013), il s'agit de 17 critères sur la gouvernance communale et de 1 critère sur l'inclusion sociale et le genre. Les critères de l'évaluation 2014 sont directement basés sur le manuel des procédures administratives et financières, un manuel développé par le programme « Gutwara Neza » de l'Union européenne. Le but de l'évaluation des communes est donc de mesurer la gouvernance réelle des communes face à une gouvernance idéelle telle que conceptualisée par les bailleurs de fonds, selon les préceptes de bonne gouvernance basés sur un modèle de gouvernance wébérien.[25] L'influence des

[24] Le calcul a été fait sur base des budgets prévisionnels 2014-2015 de chaque district qui ont été transmis au ministère de l'Économie et des Finances.

[25] SPANOU, C., "Abandonner ou renforcer l'État wébérien ?", *Revue française d'administration publique*, vol. 20, nº 105-106, 2003, http://www.cairn.info/zen.php? ID_ARTICLE=RFAP_105_0109, site visité le 15 mars 2015.

bailleurs de fonds sur la gestion publique est donc conséquente : non seulement cette évaluation émane de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), mais elle sanctionne des critères de gouvernance qui proviennent également de la NGP.

Au Rwanda, l'inspection est réalisée par des hauts fonctionnaires issus de différents ministères et institutions (ministère des Affaires locales, *Rwanda Governance Board*, etc.). L'évaluation de chaque district a lieu durant 2 jours : le premier jour pour évaluer les documents relatifs aux *Imihigo* et le deuxième jour pour confronter ces résultats avec ce qui a été fait sur le terrain. Alors qu'au Burundi peu d'indicateurs portent sur la délivrance des services publics, au Rwanda c'est le contraire : un tiers des *Imihigo* doit porter sur le développement social et un tiers sur le développement économique. Le tiers restant est regroupé sous l'intitulé « bonne gouvernance », il porte sur la concrétisation des aspects organisationnels et administratifs selon les normes de bonne gouvernance souhaitées par les bailleurs de fond : redevabilité, transparence et participation citoyenne. En suivant cette orientation normative, le Rwanda cherche à instaurer une « culture du résultat », un autre concept importé de la NGP.[26]

Au Burundi, après les inspections, une réunion de restitution des résultats est organisée au niveau de la province, afin de résoudre les litiges apparus durant l'évaluation. La société civile, les bailleurs de fonds, les administrations communales et les représentants de la province sont conviés à la réunion. Cette réunion n'existe pas au Rwanda, où les points litigieux sont résolus à huit clos. Enfin, dans les deux pays une réunion de proclamation des résultats est organisée durant laquelle les présidents de la République présentent le classement et les réalisations des collectivités locales et gratifient les administrations locales ayant obtenu de bons résultats.

### *3.1.2. Mise en œuvre des méthodologies d'évaluation*

La réunion est peu codifiée au Burundi, souvent les évaluateurs et les évalués s'installent où ils peuvent. Seul un mot de présentation du maire de la commune et un mot d'introduction du chef d'équipe des évaluateurs sanctionnent l'ouverture de l'évaluation. À l'inverse, au Rwanda la session d'évaluation est très ritualisée ; en particulier les inspecteurs ont toujours une place réservée et s'installent devant l'assemblée, tel un jury dans un tribunal.[27] S'ensuivent de longues vidéos de présentation des districts et des discours de dé-

[26] CHAPPOZ, Y., DUPPION, P.-C., "Le New Public Management", *Gestion et management public*, vol. 1, n° 2, 2012, http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=GMP_002_0001, site visité le 15 mars 2015.

[27] La disposition des chaises est plus que symbolique, elle témoigne d'un rapport d'autorité et de pouvoir entre l'État central et les collectivités locales.

monstration du bien-fondé des évaluations, ainsi que d'autres cérémonials (cf. 3.2). Dans les deux pays, les évaluations proprement dites sont très rapides : 5 minutes par critère évalué au Burundi contre 8 minutes par *Imihigo* au Rwanda. Dans les deux cas, ce laps de temps ne permet pas d'aller en profondeur dans l'analyse. Par exemple, au Burundi, le calcul de l'équilibre budgétaire requière une analyse poussée des documents comptables qui ne peut être réalisée par les évaluateurs (par manque de temps ou de compétence).

Au Rwanda, les critères d'évaluation sont toujours quantitatifs, en accord avec les objectifs des contrats de performance, eux aussi quantitatifs. Par exemple, à Kicukiro un des *Imihigo* de l'exercice 2013 avait pour objectif « la formation de 500 femmes au métier de base (coiffure, soins de beauté)».[28] Les évaluateurs ont vérifié uniquement les feuilles de présence des étudiantes, mais n'ont pas pu attester que ces femmes avaient réellement appris le métier ou trouvé un poste de travail. De même au Burundi, la formulation des critères s'avère parfois hasardeuse. Par exemple, un des critères analyse la « fonctionnalité des comités locaux de lutte contre la corruption et les malversations économiques » alors que les sources de vérification sont l'existence d'un rapport d'activités ou bien un procès-verbal de réunion. Le but n'est donc pas de mesurer l'impact des comités locaux, mais seulement leur existence. De même, le critère « existence d'une stratégie de mobilisation des ressources » sanctionne l'existence physique d'un document, mais absolument pas son contenu.

Lors de l'évaluation des performances 2013 au district Karongi,[29] un évaluateur a souhaité connaître l'impact de l'*Imihigo* sur la population. Le chef des évaluateurs l'a interrompu et lui a clairement fait comprendre que sa demande était hors de propos. En effet, les *Imihigo* sont l'émanation de l'État central et les remettre en question ou les critiquer serait considéré comme une attaque contre les plans de développement étatiques (Vision 2020, Plan de réduction de la pauvreté, etc.), ce qui est impossible au Rwanda. Par exemple, l'État souhaite mettre en place une politique de « villagisation » afin de regrouper les habitants des collines. Le district de Karongi adopte ainsi un objectif *Imihigo* intitulé « déplacement de 26 517 ménages dans l'umudugudu (village) ». Seul le nombre de personnes déplacées a été considéré durant l'évaluation, mais aucunement l'impact des expropriations et des déplacements de population. Ceci dit, certains *Imihigo* sont réellement ambitieux et les maires de districts ainsi que les fonctionnaires se donnent du mal pour réussir leurs contrats de performance.

Il n'y a pas de pièces justificatives préétablies par type d'*Imihigo*, ce sont les évaluateurs qui choisissent quelles pièces justificatives ils désirent contrôler. Le manque de pièces justificatives et la mauvaise qualité des rapports sont

[28] Évaluation du district de Kicukiro, *Imihigo* n° 15, année fiscale 2012-2013.
[29] Évaluation du district de Karongi, année fiscale 2012-2013.

les difficultés principales évoquées par les évaluateurs.[30] Comme au Burundi, certains rapports sont parfois mal détaillés ou incomplets, mal rédigés (voire écrits à la main juste avant l'évaluation), falsifiés ou même manquants. La formulation de certains objectifs d'*Imihigo* peut également être problématique pour leur évaluation. En effet, si certains *Imihigo* sont facilement identifiables (la construction d'un centre de santé ou d'une route), d'autres sont difficilement vérifiables (par exemple : « 25 hectares couverts par 27 775 bambous »), ou encore trop imprécis (par exemple : « aménagement des espaces verts »).

Au Rwanda, le deuxième jour d'évaluation, les équipes sillonnent le district pour vérifier la teneur des contrats présentés la veille. Le district met à disposition ces moyens pour faciliter ces analyses empiriques. Les contraintes de temps sont à nouveau un défi pour les évaluateurs, qui ne peuvent visiter l'ensemble des sites (certains ne sont pas contrôlés), ni s'attarder sur les lieux. Faute de temps, chaque site est visité en quelques minutes, il n'y a aucune prise de notes ou de mesures de la part des évaluateurs, peu de questions sont posées sur les projets présentés, la population est mise à contribution et entonne des chants pour l'accueil des évaluateurs : l'évaluation empirique ressemble plus à une visite touristique qu'à un audit en bonne et due forme. Cependant, force est de constater que, indépendamment de la manière expéditive dont est menée l'évaluation *in situ* ou des inexactitudes établies durant le premier jour d'évaluation, la plupart des engagements pris par les représentants des districts à travers les *Imihigo* correspondent à une réalité empirique.

Enfin, la réunion de restitution au Burundi permet de résoudre les litiges qui ont émergés durant l'évaluation. Durant cette réunion, des rapports de force peuvent émerger : lors de la restitution des résultats des évaluations à Gitega, l'ambiance a été particulièrement houleuse, les administrateurs communaux cherchant à tout prix à obtenir des points supplémentaires, avec le soutien et l'assentiment du gouverneur de la province. Au Rwanda, les contrats pouvant être tendancieux ou porter préjudice au district sont parfois écartés par les évaluateurs afin d'éviter le déshonneur, la polémique ou de porter atteinte au maire de district. Ainsi, beaucoup d'*Imihigo* litigieux ne connaissent pas de fin dans les discussions d'évaluation ni de visite sur le terrain, ils sont acceptés à huis clos. Cependant, il arrive aussi que certains *Imihigo* soient sanctionnés, lorsqu'il y a un réel problème administratif, des documents falsifiés, erronés ou peu clairs.

[30] Entretiens réalisés auprès des évaluateurs des districts de Kicukiro et Nyarungenge, 20 septembre 2013, Kigali.

### 3.2. Analyse des résultats des évaluations

#### *3.2.1. Les résultats obtenus*

L'évaluation établit que les communes du Burundi ont en moyenne obtenu 73,67 % des points, contre 52,63 % à Bujumbura Mairie. Les critères ayant posé le plus de difficultés sont l'accroissement des recettes propres de la commune, la mise à disposition des rapports sectoriels et le respect des engagements professionnels envers l'INSS.[31] Ces résultats sont révélateurs du manque de moyens et de compétences au niveau local dans l'organisation et la gestion financière ou administrative. Ceci est d'autant plus vrai à Bujumbura Mairie où les critères ayant obtenu de bons résultats sont dérisoires quant à leur degré d'implication (enregistrement des courriers, affichage des conditions d'accès et écritaux d'orientation). Cependant, le critère sur l'accessibilité aux services sociaux de base (éducation, eau potable, santé) a obtenu de bons résultats, ce qui montre l'effort réalisé pour la délivrance des services publics par les communes, et ce malgré la faiblesse des moyens alloués à celles-ci.

Au Rwanda, la nature des résultats présentés par les districts est très surprenante. Pour l'année fiscale 2012-2013, le score moyen est de 94 %.[32] Par exemple, le maire du district de Karongi a annoncé avant l'évaluation que les *Imihigo* étaient réalisés à hauteur de 99,14 % dans le domaine économique, à hauteur de 99,8 % dans le domaine bonne gouvernance et à 98,13 % dans le domaine social. L'évaluation ne permet donc pas d'apprécier la qualité de la gouvernance au niveau local, ni de connaitre les difficultés dans la gestion du district.

#### *3.2.2. Les fondements des résultats des évaluations*

La déficience des résultats de certaines communes burundaises et la faible implication de certains administrateurs communaux peuvent être corrélés au manque de moyens des communes. En effet, certaines communes ont un budget qui atteint parfois 30 millions (15 000€) à l'année,[33] alors que d'autres communes soutenues par un bailleur de fonds, comme à Mabayi, ont un budget pouvant atteindre un milliard (500 000€).[34] Comme les critères sont les

[31] Institut National pour la Sécurité Sociale. Toutes les communes burundaises sont endettées suite à la guerre qui a sévi au Burundi jusqu'en 2005.

[32] Republic of Rwanda, *Districts imihigo evaluation report 2012-2013*, août 2013, http://nyanza.gov.rw/fileadmin/templates/raports/Imihigo_Evaluation_2012-2013_Final_Report.pdf, site visité le 15 mars 2015.

[33] République du Burundi, Ministère de l'Intérieur, *Rapport annuel de l'observatoire des finances communales exercice 2013*, Bujumbura, décembre 2014.

[34] République du Burundi, *Budget primitif de la commune de Mabayi*, ministère de l'Intérieur,

mêmes pour toutes les communes, il est évident que les moyens vont influencer le résultat final, les communes ayant le plus de moyens étant toujours les premières du classement. À Bujumbura Mairie, selon les administrateurs communaux concernés, cette faiblesse des résultats s'explique par le blocage décisionnel de l'opposition aux conseils communaux (l'opposition est présente uniquement dans les communes de Bujumbura Mairie) et le manque de moyens.

Il y a également une différence de niveau entre les communes aidées par les bailleurs et les communes qui n'ont pas de soutien. Les communes soutenues par un bailleur de fonds, telles que Mwaro et Gitega (soutenues par GIZ)[35], prennent les premières places du classement. Ce soutien économique et technique a clairement une influence sur l'évaluation des communes. Par exemple, les communes appuyées par un PTF ont beaucoup plus de facilités pour montrer un accroissement des recettes, puisque les PTF investissent directement dans les finances communales. De même pour le critère de l'équilibre budgétaire : quand un PTF intervient pour le réaliser, il est plus facile de préparer un budget équilibré. À Gitega, la coopération allemande (GIZ) est même allée jusqu'à être présente lors d'une évaluation pour soutenir sa commune et s'assurer d'obtenir de bons résultats[36]. En effet, l'évaluation permet aux bailleurs de fonds de capitaliser leurs activités, en utilisant les communes comme des faire-valoir de leur programme d'aide.

Au Rwanda, le caractère obséquieux de ces résultats dénote un besoin ou une obligation de satisfaire aux exigences du pouvoir central et de montrer son soutien aux programmes de l'État. En effet, il y a une obligation normative de s'inscrire dans l'effort d'idéalisation de l'État, tant de la part des évaluateurs que des évalués. Néanmoins, lors de l'évaluation 2013, même le président Kagame avait fustigé le manque de scientificité des résultats, demandant aux évaluateurs de présenter des scores un peu plus réalistes.[37] En effet, cette précision dans les résultats cache parfois une méthodologie de calcul quelque peu aléatoire, voire douteuse. Par exemple, pour connaître la productivité agricole de tout un secteur, le district de Karongi choisit un paysan modèle, calcule sa production par rapport à la grandeur de son champ, puis extrapole sa productivité à l'ensemble des terres agricoles du district. En choisissant bien le paysan modèle ou en gonflant un peu ses résultats, il est certain que le taux de productivité sera bon pour toute l'année pour tout le district, indépendamment

province de Cibitoke, 28 septembre 2014.

[35] Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, http://www.giz.de/ en/html/index.html, site visité le 15 mars 2015. Il s'agit de l'organisme de coopération allemande.

[36] Évaluation de la commune de Makebuko, 30 septembre 2014.

[37] NSHIMYUMUKIZA, J., "Uturere twose twesheje imihigo hejuru ya 90%, Perezida Kagame ntabyumva", *Izuba Rirashe*, 13/09/2013, http://www.izuba-rirashe.com/m-2631-uturere-twose-twesheje-imihigo-hejuru-ya-90-perezida-kagame-ntabyumva.html, site visité le 13 mars 2014.

de la réalité. Selon un des chefs des évaluateurs,[38] il arrive que le district inclue dans les *Imihigo* des activités mises en place par des acteurs privés pour montrer son dynamisme alors que son rôle dans le projet est secondaire, voire inexistant.

### 3.3. Instrumentalisation et impact des évaluations

#### *3.3.1. Proclamation des résultats*

La proclamation des résultats est relativement peu suivie au Burundi. Le président de la République et les hautes autorités du pays, les gouverneurs, les PTF, etc. étaient présents, mais seule une partie des administrateurs communaux avaient fait le déplacement ; ni les équipes d'évaluation ni la population ni la société civile n'ont été invitées. Les médias (RPA, Bonesha, Lena FM, RTNB, Iwacu) ont couvert l'événement mais de manière succincte : il n'y a pas eu d'analyse des résultats ; seules la période, la tenue des évaluations et une partie des résultats ont fait l'objet d'une communication. Le président de la République a suggéré un affichage des résultats dans chaque commune, mais cet affichage a été réalisé en français (alors que la plupart des Burundais parlent seulement kirundi) ou n'a pas été réalisé du tout. La population n'a donc pas été suffisamment informée des résultats. En outre, seuls cinq des treize administrateurs communaux de Bujumbura Mairie étaient présents à la proclamation des résultats, ce qui démontre une moindre implication des administrateurs communaux de la capitale et une distance par rapport au résultat de l'évaluation.

Au Rwanda, la proclamation des résultats fait au contraire l'objet d'une grande messe médiatique. Les chaînes de télévision retransmettent la cérémonie durant laquelle le président de la République acclame les meilleurs districts de l'année. Les radios et les journaux se font l'écho des résultats des districts, la population est bien informée des résultats. L'événement est important, c'est un déshonneur personnel pour les maires de district arrivés derniers dans le classement et un honneur pour ceux arrivés dans les premiers. Ainsi, l'évaluation des *Imihigo* permet de mettre en exergue le principe de redevabilité des élus envers les citoyens, mais aussi le contrôle qu'exerce le président de la République sur l'action de l'État et des districts.

[38] Propos tenus par le chef des évaluateurs lors de l'évaluation 2013 du district de Kicukiro, 20 septembre 2013.

### *3.3.2. L'influence des évaluations sur la gestion des communes et districts*

Au Burundi, la plupart des évaluateurs parlent d'une amélioration conséquente des performances des communes arrivées dernières au classement. L'analyse des résultats confirme cette impression : 18 des 20 dernières communes de l'évaluation 2013 ont connu une amélioration significative en 2014. L'analyse montre également une fluctuation du haut du classement : sur les 20 premières, seules 4 ont réussi à ne pas descendre dans le classement. Cependant, il est difficile d'imaginer une corrélation directe entre les résultats obtenus au classement et la gestion des communes, puisque l'analyse précédente a montré le caractère superficiel de l'évaluation dans son mode opératoire et la fiabilité des informations sur lesquelles elle se base. De plus, il est difficile de comparer les résultats des différentes évaluations car les critères utilisés varient d'une année à l'autre. Ainsi, entre 2013 et 2014, des critères sur les finances communales et sur le genre ont été ajoutés.

Au Rwanda, en analysant les différents classements annuels des districts, on constate qu'il y a une mobilité constante d'une année à l'autre. L'écart type moyen est chaque année d'environ 10 places. Cependant, ce sont souvent les premiers districts dans le classement qui maintiennent leur position et les districts dans le bas du tableau qui ont des difficultés à regagner des places. Par exemple, le district de Nyabihu se place 28ème en 2010, 21ème en 2011, 29ème en 2012, 22ème en 2013 ; Kicukiro est 3ème en 2010, 1er en 2011, 2ème en 2012, 1er en 2013. L'*Imihigo* n'a donc pas un impact important sur la capacité des districts à améliorer leur performance, il s'agit plus d'un outil de contrôle que d'un appui conseil.

Les communes burundaises qui ont obtenu au moins 60 points à l'évaluation obtiennent un bonus de performance de 5 millions de francs burundais (2 500€).[39] Étant donné le budget très limité des communes, celles qui n'obtiennent pas ce bonus se considèrent « punies » ; certaines ont d'ailleurs fait de leur mieux, mais n'ont pas les moyens d'obtenir un meilleur score. Selon certains évaluateurs, ce bonus de performance pousse les communes à obtenir à tout prix cet argent, ce qui entraine des tricheries et des fraudes. Après une évaluation dans la province de Gitega, un administrateur communal a même cherché à falsifier un document, puis essayé de corrompre et de faire pression sur le chef des évaluateurs pour obtenir des points supplémentaires, mais en vain.[40] Un mauvais résultat aux évaluations n'a cependant aucune conséquence pour les élus, au contraire du Rwanda où les évaluations *Imihigo* ont un clair impact sur les carrières des maires de district et l'image même des dis-

[39] République du Burundi, *Code de financement du Fonds national d'investissement communal*, 6 mai 2013.

[40] Propos recueillis auprès des évaluateurs dans la province de Gitega, évaluation 2014.

tricts. Ainsi, en 2014, trois maires de district (les maires de Gasabo, Gatsibo et Rwamagana) ont présenté leur démission suite à un classement médiocre pour les évaluations *Imihigo* pendant plusieurs années consécutives.[41]

Le biais exercé par les PTF est similaire dans les deux pays, puisque la dépendance envers l'aide extérieure est identique.[42] L'interventionnisme des PTF au niveau des districts rwandais est toutefois moins visible et moins direct au Rwanda qu'au Burundi ; seuls quelques *Imihigo* dont se targuent les districts sont en fait directement liés à l'activité des bailleurs de fonds internationaux. Par exemple, à Muhanga, l'un des *Imihigo* concerne la création d'écoles maternelles, dont certaines ont été construites, financées et équipées par des fonds américains ; le district n'a donc eu qu'un rôle de supervision.[43] L'évaluation des districts n'est cependant pas influencée par les PTF, si ce n'est le fait qu'il s'agisse d'un exercice en lien avec la Nouvelle Gestion Publique. Au Burundi, les évaluations sont un instrument ainsi qu'un moyen de contrôle de l'influence des PTF, puisque le jugement sur la gestion des communes est directement lié aux évaluations, c'est-à-dire au respect du manuel des procédures administratives créé par l'Union européenne.

## 4. GÉNÉRALISATION SUR LA GOUVERNANCE AU RWANDA ET AU BURUNDI

### 4.1. Les rapports de force

Il existe parfois au Burundi une suspicion de la part des communes concernant le rôle des évaluateurs. Pour certains fonctionnaires, « les évaluateurs sont venus avec une mission, faire du mal à la commune ». Cela souligne la fracture entre le centre et la périphérie, fracture qui est perceptible dans l'attitude des acteurs et les intérêts qu'ils défendent. Par exemple, un cadre supérieur du ministère de la Bonne Gouvernance au Burundi n'hésite pas à mettre son costume et ses chaussures de ville pour se rendre au fin fond de la campagne un jour de pluie. Durant les évaluations, les évaluateurs mettent parfois en avant un niveau d'étude supérieur pour imposer un rapport d'autorité. Cette dynamique existe également au Rwanda, elle est même exacerbée par le différentiel encore plus important entre les élites de la capitale venues évaluer les districts et le faible niveau socio-économique au sein du Rwanda. Dans les deux pays, les rapports de force suivent des rapports d'autorité principalement liés au statut socio-économique, au rang hiérarchique et à l'ancienneté ; l'identité ethnique peut potentiellement générer un rapport de force,

[41] MUSONI, E., "Behind resignation of district mayors", *New Times*, 5 janvier 2015, http://www.newtimes.co.rw/section/article/2015-01-05/184662/, site visité le 15 mars 2015.

[42] En 2014, le budget de fonctionnement du Rwanda reste dépendant à hauteur de 40 % de l'aide extérieure, et le Burundi à hauteur de 43,47 %. Banque Mondiale, *Rwanda*, http://www.banquemondiale.org/fr/country/rwanda/overview, site visité le 15 mars 2015.

[43] Évaluation de Muhanga, *Imihigo* n° 26, 31 septembre 2013.

mais dont la dynamique est difficile à établir et impossible à généraliser.

Au Burundi, alors que les interactions entre les équipes d'évaluateurs et le maire de la commune sont clairement d'autorité, les interactions avec le gouverneur sont de subordination. Lorsque les équipes d'évaluation pénètrent sur le territoire d'un gouverneur provincial, indépendamment de leur mandat, ils sont obligés d'informer le gouverneur de leurs activités sur son territoire. Ce gouverneur peut même modifier leur feuille de route. Lors de la séance de restitution provinciale des évaluations à Gitega, le gouverneur a clairement défendu les communes, mettant en péril l'autorité des évaluateurs et influençant les résultats.

Au Rwanda, les rapports entre les équipes d'évaluations et les chefs de district sont plus complexes. Au regard de l'organisation du FPR, les maires de districts ont un rôle important au sein du Parti au pouvoir. Ils côtoient régulièrement (au moins une fois par trimestre) les plus hautes autorités de l'État lors des réunions du bureau politique du Parti, et donc définissent et appliquent la ligne politique du Parti. Le pouvoir politique du maire au sein du Parti est donc supérieur à celui des évaluateurs, même si leur rang au sein de l'administration confère aux inspecteurs une certaine autorité. Il peut donc être dangereux pour la carrière des évaluateurs, voire contre-productif, de sanctionner un membre influent du Parti, sachant que le Parti est omniprésent dans l'organisation de l'appareil bureaucratique de l'État. Cela influe donc sur l'objectivité de l'évaluateur. Au regard des évaluations auxquelles j'ai participé, les interventions du maire du district pour soutenir les fonctionnaires évalués sont valorisées et donnent l'orientation de la discussion ; elles sont mêmes parfois décisives dans l'adoption où l'annulation d'un contrat litigieux.

Au sein des équipes d'évaluation, les délégués des administrations centrales sont toujours les chefs de mission. Au Rwanda, les chefs d'équipes sont des hauts fonctionnaires, dont le niveau hiérarchique est supérieur aux autres évaluateurs. Au Burundi, les équipes d'‘évaluateurs comprennent des fonctionnaires des administrations centrales et décentralisées ; bien que ces derniers aient une plus grande maitrise du terrain, ils se doivent de respecter l'autorité du chef de mission, même si certaines frustrations de leur part sont parfois visibles ou exprimées. Les rapports de force sont toutefois complexes à analyser, puisque le lien hiérarchique, au même titre que l'ancienneté, la provenance géographique ou encore l'affiliation au parti peuvent influencer les interactions entre évaluateurs. Par exemple, au Burundi un jeune fonctionnaire peut être chef d'équipe, malgré son manque d'expérience et d'ancienneté, grâce à son dévouement pour le CNDD-FDD.

### 4.2. Le rapport à l'image

Au Burundi, les séances d'évaluations ne sont pas très instrumentalisées par le parti au pouvoir, même si des jeux de pouvoir internes, propres au système de gouvernance du Burundi, peuvent être sous-jacents. Lors des évaluations, aucune référence n'est faite au CNDD FDD ou au Président, l'évaluation se veut objective en dehors de toute influence politique. Il y a donc une autonomie des fonctionnaires, qui n'agissent pas sous la contrainte ou une pression politique, mais parce qu'ils ont été responsabilisés et parce qu'ils ont, au moins en partie, intégré les normes de bonne gouvernance et les préceptes de la Nouvelle Gestion Publique. En outre, les discours politiques lors de la proclamation des résultats ont également été objectifs, soulignant les réussites mais aussi les limites de la gouvernance des communes, dans un souci de rendre compte. Il s'agit donc d'un processus de légitimation des politiques publiques basé avant tout sur le pouvoir légal-rationnel,[44] sans usage de la force ou d'asservissement.

Au Rwanda, les évaluations commencent par des chants scandés par toute l'assistance, à la gloire du Président et du Rwanda. En outre, des « cris de guerre » sont entonnés à l'unisson par tous les fonctionnaires, afin de les motiver à bien travailler. Par exemple, à Muhanga, le cri de guerre de l'équipe est « Dukore Byinshi byiza kandi vuba » (Faisons beaucoup de bonnes actions et vite). À défaut de chants, au district de Muhanga, l'ensemble de l'assistance, y compris les évaluateurs, se sont mis à prier pour que l'évaluation se passe bien et que le district obtienne une bonne note. Chaque fois qu'un *Imihigo* est approuvé par les évaluateurs, l'assemblée applaudit, ce qui symbolise le respect des directives provenant de l'État central. L'autorité du régime est donc omniprésente. Il y a un besoin constant de se justifier par rapport à la politique nationale. L'évaluation est un « contexte ritualisé », où chacun joue son rôle pour reproduire à tout instant la bonne image qu'il a du régime et de la gouvernance.[45]

Dans les deux pays, l'évaluation est en soi très procédurale, tout comme le vocabulaire utilisé par les évaluateurs et les évalués. Il s'agit d'un vocabulaire technique, dont les mots clés émanent de la Nouvelle Gestion Publique (développement, bonne gouvernance, performance, etc.) et que l'on retrouve sans surprise dans tous les documents d'orientation politique, ce qui montre encore une fois l'influence de la coopération Nord-Sud. Au Rwanda, l'utilisation de ce vocabulaire technique est plus récurrente. Les fonctionnaires parlent d'ailleurs avec ironie du « gutecnika », c'est-à-dire l'art d'utiliser à outrance des mots savants en lien avec la gouvernance afin de dissimuler une

[44] WEBER, M., *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.
[45] HIBOU, B., *Anatomie politique de la domination : une économie politique comparée des régimes autoritaires*, Paris, La Découverte, 2011, version Kindle, emplacement 1543.

situation. Ce phénomène n'est cependant pas nouveau, puisque, comme le dit un vieil adage rwandais, « les maisons sont rondes comme les discours », c'est-à-dire qu'un bon orateur doit être capable de « tourner autour du pot ».

## 5. CONCLUSIONS

Cette analyse comparative montre une influence incontestable de la Nouvelle Gestion Publique à travers la coopération Nord-Sud dans des pays tributaires de l'aide internationale. Cette dynamique est visible aussi bien dans le vocabulaire utilisé par les fonctionnaires, les procédures administratives, les projets développés dans les *Imihigo* ou encore les similarités dans la conception et la mise en œuvre de la gouvernance étatique entre le Burundi et le Rwanda. Cependant, l'impact des PTF reste tributaire de la volonté étatique tout en étant tempéré par la culture et l'environnement politique des pays où les PTF sont implantés.

Au Burundi, la décentralisation reste limitée par un manque de moyens alloués aux collectivités locales et les dynamiques politiques clientélistes. Au Rwanda, plus de moyens sont alloués aux collectivités locales, mais tout en gardant une mainmise sur les communes à travers l'omniprésence du FPR et la faible autonomie budgétaire des districts.

L'étude montre donc que le Burundi et le Rwanda restent des États centralisés, et ce malgré l'existence de programmes de développement pour une réforme et une décentralisation étatiques depuis les années 50 jusqu'à aujourd'hui.[46,47] L'analyse de l'implantation de ces outils de la Nouvelle Gestion Publique illustre d'ailleurs fort bien l'instrumentalisation des programmes de développement. En effet, ces évaluations des performances sont conceptualisées comme des moyens d'accroitre la redevabilité de l'État envers les citoyens. Cependant, l'analyse révèle qu'au Burundi et au Rwanda les évaluations sont en soi superficielles et qu'elles sont surtout utilisées pour accroitre les liens de subordination entre l'État central et le niveau local. Dans le cas rwandais, les *Imihigo* sont la pierre angulaire de la politique nationale et son application au niveau local ; leur contrôle renforce la responsabilisation mais aussi la redevabilité des représentants des districts envers l'État central. Dans le cas burundais, l'évaluation des communes permet d'effectuer un suivi et un contrôle direct de la gestion des collectivités par l'État central, même si l'impact reste plus limité qu'au Rwanda.

La présente analyse révèle également des différences importantes entre la

---

[46] LANGROD, G., "Vie administrative à l'étranger: solutions administratives et politiques africaines: La République du Burundi", *La Revue administrative*, vol. 32, n° 189, 1979, pp. 314-316.

[47] Cette centralisation de l'État qui existe depuis l'époque monarchique a été accrue durant la période coloniale. CHRETIEN, J.-P., *L'Invention de l'Afrique des Grands Lacs. Une histoire du XXe siècle*, Paris, Karthala, 2010.

gouvernance politique et administrative du Burundi et du Rwanda, notamment en termes de moyens alloués aux entités décentralisées, de contrôle exercé sur celles-ci et donc d'autonomie, mais aussi dans la reproduction des rapports d'autorité. Ainsi, le Burundi fonde la légitimation des politiques publiques essentiellement sur des aspects légal-rationnels, alors que le gouvernement rwandais se base sur des pratiques sociales et des processus de « normalisation disciplinaire »,[48] ainsi qu'une idéologisation des politiques publiques.[49] C'est pourquoi on peut parler d'une forme de syncrétisme établie entre la conception wébérienne présente dans les programmes de développement et leur intégration et application par les fonctionnaires dans les pays en voie de développement. La culture propre à chaque corps social génère donc des alternatives à ces tentatives d'uniformisation et de standardisation du monde.

Bujumbura, mars 2015

[48] FOUCAULT, M., "Leçon du 25 janvier 1978 (population)", *Sécurité, territoire et population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard, 2004, pp. 59-87.
[49] GRAMSCI, A., *Cahiers de prison, I-V*, Paris, Gallimard, 1996.

# ANNEXES

# ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI
(situation au 30 mai 2015)

## 1. PRÉSIDENCE ET GOUVERNEMENT

| *prénom et nom* | *fonction* | *adhésion politique, ethnie, région d'origine* |
|---|---|---|
| Pierre NKURUNZIZA | Président de la République | CNDD-FDD, Hutu, Ngozi |
| Prosper BAZOMBANZA | Premier Vice-Président | Uprona, Tutsi, Mwaro |
| Gervais RUFYIKIRI | Deuxième Vice-Président | CNDD-FDD, Hutu, Gitega |
| Alain-Aimé NYAMITWE | Ministre des Relations extérieures et de la Coopération internationale | CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura |
| Edouard NDUWIMANA | Ministre de l'Intérieur | CNDD-FDD, Tutsi, Kayanza |
| Pascal BARANDAGIYE | Ministre de la Justice et Garde des Sceaux | CNDD-FDD, Hutu, Gitega |
| Emmanuel NTAHOMVUKIYE | Ministre de la Défense Nationale | Tutsi, Gitega |
| Tharcisse NKEZABAHIZI | Ministre de la Télécommunication, Informations et Relations avec le parlement | Uprona, Tutsi, Muramvya |
| Godelième NININAHAZWE | Ministre de la Solidarité nationale, des Droits de la Personne et du Genre | CNDD-FDD, Hutu, Mwaro |
| Virginie CIZA | Ministre des Transports, Travaux publics et Équipement | CNDD-FDD, Hutu, Rutana |
| Odette KAYITESI | Ministre de l'Agriculture et de l'Élevage | CNDD-FDD, Hutu, Kirundo |
| Annonciate SENDAZIRASA | Ministre de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale | CNDD-FDD, Tutsi, Ngozi |
| Tabu Abdallah MANIRAKIZA | Ministre des Finances et de la Planification du Développement économique | CNDD-FDD, Hutu, Bururi |
| Irina INANTORE | Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et du Tourisme | Uprona, Tutsi, Bujumbura |

| | | |
|---|---|---|
| Joseph BUTORE | Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique | CNDD-FDD, Hutu, Cibitoke |
| Adolphe RUKENKANYA | Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Culture | Tutsi, Karusi |
| Léontine NZEYIMANA | Ministre des Affaires de la Communauté Est Africaine | CNDD-FDD, Hutu, Makamba |
| Dieudonné GITERUZI | Ministre du Développement communal | Uprona, Tutsi, Bujumbura Rural |
| Gabriel NIZIGAMA | Ministre de la Sécurité publique | CNDD-FDD, Hutu, Muramvya |
| Sabine NTAKARUTIMANA | Ministre de la Santé publique et de la Lutte contre le VIH-SIDA | CNDD-FDD, Hutu, Muyinga |
| Jean-Claude NDUWAYO | Ministre de l'Eau, Environnement, Aménagement du territoire et Urbanisme | CNDD-FDD, Hutu, Ruyigi |
| Ernest MBERAMIHETO | Ministre de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation | Frodebu Nyakuri, Hutu, Kirundo |
| Côme MANIRAKIZA | Ministre de l'Énergie et des Mines | CNDD-FDD, Hutu, Cibitoke |
| Rose GAHIRU | Ministre de l'Enseignement de base et secondaire, de l'Enseignement des métiers, de la Formation professionnelle et de l'Alphabétisation | CNDD-FDD, Tutsi, Bujumbura rural |
| Philippe NZOBONARIBA | Secrétaire général et porte-parole du gouvernement | RPB, Hutu, Muramvya |

## 2. GOUVERNEURS

| *Province* | *prénom et nom* | *adhésion politique, appartenance ethnique* |
|---|---|---|
| Bujumbura mairie | Saidi JUMA | CNDD-FDD, Hutu |
| Bujumbura rural | Emmanuel MASUMBUKO | FNL, Hutu |
| Bubanza | Tharcisse NIYONGABO | CNDD-FDD, Hutu |
| Bururi | Madeleine BAMWIZERE | Uprona, Tutsi |
| Cankuzo | Désiré NJIJI | CNDD-FDD, Hutu |
| Cibitoke | Anselme NSABIMANA | CNDD-FDD, Hutu |
| Gitega | Sylvestre SINDAYIHEBURA | CNDD-FDD, Tutsi |

| | | |
|---|---|---|
| Karusi | Laurent MBONIHANKUYE | CNDD-FDD, Hutu |
| Kayanza | Canisius NDAYIMANISHA | CNDD-FDD, Hutu |
| Kirundo | Révérien NZIGAMASABO | CNDD-FDD, Hutu |
| Makamba | Gilbert NDUWAYO | CNDD-FDD, Hutu |
| Muramvya | Emmanuel NIYUNGEKO | CNDD-FDD, Hutu |
| Muyinga | Carine MANIRABARUSHA | CNDD-FDD, Hutu |
| Mwaro | Gérard MARYOGO | Uprona, Tutsi |
| Ngozi | Claude NAHAYO | CNDD-FDD, Hutu |
| Rumonge | Juvénal BIGIRIMANA | CNDD-FDD, Hutu |
| Rutana | Juvénal NDAYIRAGIJE | CNDD-FDD, Hutu |
| Ruyigi | Cyriaque NSHIMIRIMANA | CNDD-FDD, Tutsi |

## 3. APPAREIL JUDICIAIRE

| *Institution* | *nom du président* | *ethnie et région d'origine* |
|---|---|---|
| *Cour suprême*<br>*Cour constitutionnelle*<br>*Cour des comptes*<br>*Parquet général de la République* | Emmanuel JENJE<br>Charles NDAGIJIMANA<br>Elysée NDAYE<br>Valentin BAGORIKUNDA | Tutsi, Gitega<br>Hutu, Muyinga<br>Hutu, Muramvya<br>Hutu, Bubanza |
| *Cours d'appel*<br><br>Bujumbura<br>Gitega<br>Ngozi<br>Bururi | <br><br>Aloys BAMPORUBUSA<br>Canesius NDIHOKUBWAYO<br>Fabrice BAYAGWIZE<br>Jean-Claude NDUWUMUKAMA | <br><br>Hutu, Bujumbura<br>Tutsi, Gitega<br>Hutu, Bubanza<br>Hutu |
| *Tribunaux de grande instance*<br><br>Bujumbura mairie<br>Bujumbura rural<br>Bubanza<br>Bururi<br>Cankuzo<br>Cibitoke<br>Gitega<br>Karuzi<br>Kayanza<br>Kirundo<br>Makamba | <br><br>Nadine NSABIMANA<br>Médiatrice KANYANGE<br>Alexis BANDYATUYAGA<br>Adolphe HAVYARIMANA<br>Damien MANIRAKIZA<br>Jean-Claude HATUNGIMANA<br>Thaddée SINDAYIGAYA<br>François NSABIMANA<br>Napoléon NISHIMWE<br>Désiré NTAHOMEREYE<br>Oscar BARANKARIZA | <br><br>Tutsi, Bujumbura rural<br>Tutsi, Gitega<br>Hutu, Bujumbura rural<br>Tutsi, Bururi<br>Hutu, Kayanza<br>Hutu, Cibitoke<br>Hutu, Gitega<br>Hutu, Karuzi<br>Hutu, Bujumbura<br>Tutsi, Mwaro<br>Hutu, Kayanza |

| | | |
|---|---|---|
| Muramvya | Prosper NKURUNZIZA | Tutsi, Gitega |
| Muyinga | Déo NSHIMIRIMANA | Tutsi, Muyinga |
| Mwaro | Jean-Pierre WAKARERWA | Tutsi, Mwaro |
| Ngozi | Annonciate NIYONKURU | Tutsi, Kayanza |
| Rutana | Alexis KABURA | Tutsi, Rutana |
| Ruyigi | Thomas NTIMPIRANGEZA | Tutsi, Rutana |

## 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 d'État-major Général FDN | Prime NIYONGABO | ex-FDD, Hutu, Muramvya |
| Chef d'État-major Général Adjoint FDN | Fabien NZISABIRA | ex-FAB, Tutsi, Bururi |
| Directeur Général PNB | André NDAYAMBAJE | ex-FAB, Tutsi |
| Directeur Général Adjoint PNB | Godefroid BIZIMANA | ex-FDD, Hutu, Cibitoke |
| Administrateur Général SNR | Etienne NTAKIRUTIMANA | ex-FDD, Hutu, Bubanza |
| Administrateur Général Adjoint SNR | Joseph NDAYIZAMBA | ex-FAB, Tutsi, Mwaro |

## 5. CORPS DIPLOMATIQUE

| *lieu d' accréditation* | *prénom et nom* | *adhésion politique, ethnie, région d'origine* |
|---|---|---|
| Abuja | Mathias HARANUNGARAWE | Tutsi, Mwaro |
| Addis Abeba | vacant | |
| Ankara | Joël NKURABAGAYA | Hutu, Ruyigi |
| Berlin | Edouard BIZIMANA | Hutu |
| Brasilia | Gaudence SINDAYIGAYA | CNDD-FDD, Hutu, Kayanza |
| Bruxelles | Jérémie BANIGWANINZIGO | CNDD-FDD, Hutu, Ngozi |
| Dar Es Salaam | Issa NTAMUKA | CNDD-FDD, Hutu, Bubanza |

| | | |
|---|---|---|
| Dubai | Epimène BAFINDA | Hutu, Makamba |
| Genève | Pierre Claver NDAYIRAGIJE | Uprona, Rutana, Tutsi |
| Kampala | Jean Bosco BAREGE | CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura |
| Kigali | Alexis NTUKAMAZINA | CNDD-FDD, Hutu, Gitega |
| Kinshasa | Gérard NTAHORWAROYE BIKE-BAKO | CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura |
| La Haye | Vestine NAHIMANA | CNDD-FDD, Hutu |
| Londres | Déo SINDAYIHEBURA | Tutsi, Bururi |
| Mogadishu | Joseph NKURUNZIZA | CNDD-FDD, Hutu, Kirundo |
| Moscou | Guillaume RUZOVIYO | CNDD-FDD, Tutsi |
| Nairobi | Béatrice KANKINDI | CNDD-FDD, Hutu, Muramvya |
| New York | Albert SHINGIRO | CNDD-FDD, Hutu, Karusi |
| Oslo | Pascal RUHOMVYUMWORO | CNDD-FDD, Hutu, Karuzi |
| Ottawa | Spéciose NZEYIMANA | Uprona, Tutsi |
| Paris | Dieudonné NDABARUSHIMANA | CNDD-FDD, Hutu, Ngozi |
| Pékin | Pascal GASUNZU | CNDD-FDD, Hutu |
| Pretoria | Régine RWAMIBANGO | CNDD-FDD, Tutsi, Bujumbura |
| Rabat | Isaie KUBWAYO | Hutu, Kayanza |
| Rome | Justine NISUBIRE | Hutu, Bujumbura |
| Téhéran | Selemani MOSSI | CNDD-FDD, Hutu, Gitega |
| Washington | Ernest NDABASHINZE | CNDD-FDD, Hutu |

# ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA
(Situation 15 mai 2015)

## 1. PRÉSIDENCE ET GOUVERNEMENT

| *prénom et nom* | *fonction* | *adhésion politique, ethnie, région d'origine* |
|---|---|---|
| Général Major Paul KAGAME | Président de la République | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Venantia TUGIREYEZU | Ministre à la Présidence | FPR, Hutu, ex-réfugiée |
| Anastase MUREKEZI | Premier Ministre | PSD, Hutu, Gikongoro |
| Alphonsine MIREMBE | Directeur de Cabinet | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Stella Ford MUGABO | Ministre à la Primature chargé des affaires du Conseil des ministres | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Oda GASINZIGWA | Ministre à la Primature chargée de la Promotion de la Famille et du Genre | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Henriette UMULISA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, Byumba |
| Louise MUSHIKIWABO | Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération | PL, Tutsi, Kigali-Rural |
| Jeanine KAMBANDA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Valentine RUGWABIZA | Ministre de l'Intégration à la Communauté d'Afrique de l'Est | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Innocent SAFARI | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Mussa Fazil HARERIMANA | Ministre de la Sécurité intérieure | PDI, Hutu, Gisenyi |
| Valens MUNYABAGISHA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, Gitarama |
| Francis KABONEKA | Ministre de l'Administration locale | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Vincent MUNYESHYAKA | Secrétaire permanent | FPR, Hutu, Kibungo |
| Johnston BUSINGYE | Ministre de la Justice | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Isabelle KALIHANGABO | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Séraphine MUKANTABANA | Ministre de la Gestion des Catastrophes et des Réfugiés | FPR, Hutu, Cyangugu |
| Antoine RUVEBANA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, Butare |
| Général James KABAREBE | Ministre de la Défense | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| | Sécretaire permanent | |
| Colonel Joseph RUTABAMA | Secrétaire permanent FPR | FPR, Tutsi, ex-réfugié |

| | | |
|---|---|---|
| James MUSONI | Ministre des Infrastructures | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Christian RWAKUNDA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Géraldine MUKESHIMANA | Ministre de l'Agriculture et des Ressources animales | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Innocent MUSABYIMANA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, Cyangugu |
| Vincent BIRUTA | Ministre de la Terre, des Forêts, de l'Environnement et des Mines | PSD, Tutsi, Kibungo |
| Fatina MUKARUBIBI | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Judith UWIZEYE | Ministre de la Fonction publique et du Travail | PSD, Hutu, Cyangugu |
| Samuel MULINDWA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Claver GATETE | Ministre des Finances et de la Planification économique | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Pichette KAMPETA SAYINZOGA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| François KANIMBA | Ministre du Commerce et de l'Industrie | FPR, Hutu, Gikongoro |
| Emmanuel HATEGEKA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, Gitarama |
| Silas LWAKABAMBA | Ministre de l'Education | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Sharon HABA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Julienne UWACU | Ministre des Sports et de la Culture | FPR, Hutu, Gisenyi |
| Edouard KALISA | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Agnès BINAGWAHO | Ministre de la Santé | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Solange HAKIBA ITULINDE | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Jean Philibert NSENGIMANA | Ministre de la Jeunesse, des Technologies de l'Information et de la Communication | FPR, Hutu, Kibuye |
| Rosemary MBABAZI | Secrétaire permanent | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Alivera MUKABARAMBA | Secrétaire d'État au ministère de l'Administration locale chargée des affaires sociales | PPC, Hutu, Byumba |
| Germaine KAMAYIRESE | Secrétaire d'État au ministère des Infrastructures, chargée de l'eau et de l'énergie | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Olivier RWAMUKWAYA | Secrétaire d'État au ministère de l'Éducation chargé des écoles primaires et secondaires | FPR, Tutsi, Gitarama |
| Alexis NZAHABWANIMANA | Secrétaire d'État au ministère des Infrastructures chargé du Transport | FPR, Hutu, Gisenyi |

| | | |
|---|---|---|
| Eugene Richard GASANA | Secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale chargé de la coopération et représentant permanent auprès des Nations Unies | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Albert NSENGIYUMVA | Secrétaire d'État au Ministère de l'Éducation chargé de l'enseignement technique et professionnel | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Patrick NDIMUBANZI | Secrétaire d'État au Ministère de la Santé chargé de la santé publique et des soins de santé primaires | FPR, Hutu, Cyangugu |
| Evode IMENA | Secrétaire d'État au Ministère de l'Environnement et des Terres chargé des mines | FPR, Hutu, Gikongoro |
| Uziel NDAGIJIMANA | Secrétaire d'État au Ministère des Finances et de la Planification économique chargé de la planification économique | FPR, Hutu, Gitarama |
| Tony NSANGANIRA | Secrétaire d'État au Ministre de l'Agriculture et des Ressources animales, chargé de l'agriculture | FPR, Tutsi, ex-réfugié |

## 2. GOUVERNEURS

| *Province* | *prénom et nom* | *adhésion politique, ethnie, région d'origine* |
|---|---|---|
| Province de l'Est | Odette UWAMARIYA | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Province du Nord | Aimé BOSENIBAMWE | FPR, Hutu, Ruhengeri |
| Province de l'Ouest | Caritas MUKANDASIRA | PSD, Hutu, Gisenyi |
| Province du Sud | Alphonse MUNYENTWARI | FPR, Tutsi, Butare |
| Mairie de Kigali | Fidèle NDAYISABA | FPR, Hutu, Gitarama |

## 3. APPAREIL JUDICIAIRE

| *cour / tribunal* | *nom du président* | *ethnie et région d'origine* |
|---|---|---|
| Cour Suprême (Président)<br>Cour Suprême (Vice-président) | Sam RUGEGE<br>Zaïnabo Sylvie KAYITESI | Tutsi, ex-réfugié<br>Hutu, Byumba |
| Haute Cour | Charles KALIMWABO | Tutsi, ex-réfugié |
| Procureur Général de la République | Richard MUHUMUZA | Tutsi, ex-réfugié |

## 4. FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD)

| *institution* | *prénom et nom* | *adhésion politique, ethnie, région d'origine* |
|---|---|---|
| Commandant en chef | Général-Major Paul KAGAME | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Chef d'État-major général | Général Patrick NYAMVUMBA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Chef d'État-major de l'armée de terre | Général Major Frank KAMANZI MUSHYO | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Chef d'État-major de l'armée de l'air | Général de Brigade Joseph DAMARI | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Chef d'État-major de l'armée de réserve | Général-Major Fred IBINGIRA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |

## 5. CORPS DIPLOMATIQUE

| *lieu d'accréditation* | *prénom et nom* | *adhésion politique, ethnie, région d'origine* |
|---|---|---|
| Abu-Dhabi | vacant | |
| Abuja | Stanislas KAMANZI | PSD, Hutu, Byumba |
| Addis-Abeba | vacant | |
| Ankara | Général Major César KAYIZARI | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Berlin | César IGOR | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Brazzaville | vacant | |
| Bruxelles | vacant | |
| Bujumbura | Amandin RUGIRA | FPR, Hutu, Cyangugu |
| Dakar | Gerald NTWARI | PSD, Hutu, Butare |
| Dar es Salam | Eugene KAYIHURA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Genève | François Xavier NGARAMBE | FPR, Tutsi, Gitarama |
| Kampala | Frank MUGAMBAGE | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Khartoum | Colonel Munyaneza MUZUNGU | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Kinshasa | vacant | |
| La Haye | Jean Pierre KARABARANGA | FPR, Tutsi, Butare |
| Le Caire | Saleh HABIMANA | FPR, Hutu, Kibungo |
| Londres | Williams NKURUNZIZA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Luanda | vacant | |
| Lusaka | vacant | |
| Moscou | Jeanne d'Arc MUJAWAMARIYA | FPR, Hutu, Kibuye |
| Nairobi | James KIMONYO | PSD, Tutsi, ex-réfugié |
| New Delhi | Ernest RWAMUCYO | FPR, Tutsi, ex-réfugié |

| | | |
|---|---|---|
| New York | Eugène Richard GASANA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Ottawa | vacant | |
| Paris | Jacques KABARE | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Pékin | Lt. Général KAYONGA Charles | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Pretoria | Vincent KAREGA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Séoul | Emma Françoise ISUMBINGABO | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |
| Singapour | Guillaume KAVARUGANDA | FPR, Hutu, Byumba |
| Stockholm | Christine NKURIKIYINKA | FPR, Hutu, Gitarama |
| Tel Aviv | Colonel Joseph RUTABANA | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Tokyo | Venantia SEBUDANDI | FPR, Tutsi, ex-réfugié |
| Washington | Mathilde MUKANTABANA | FPR, Tutsi, ex-réfugiée |

# ABRÉVIATIONS

| | |
|---|---|
| 3Ts | Tin, tantalum and tungsten |
| ADB | Association de développement de Bunyakiri |
| ADC Ikibiri | Alliance démocratique pour le changement |
| ADF | Allied Democratic Forces |
| ADF-NALU | Forces démocratiques alliées–Armée de libération de l'Ouganda |
| ADR | Alliance pour le développement et la République |
| AFDC | Alliance des forces démocratiques du Congo |
| AFP | Agence France-Presse |
| AGR | Activités génératrices de revenus |
| AHA | Anti Homosexuality Act |
| AJP | Action Justice Paix |
| AMISOM | African Union Mission to Somalia |
| ANAPI | Agency for investment promotion |
| ANEMISKA | Association des négociants des minerais stannifères de Kalehe |
| ANR | Agence nationale de renseignements |
| APAD | Association des avocats de la défense du TPIR |
| ARC | Alliance pour le renouveau du Congo |
| ARCT | Agence de Régulation et de Contrôle des Télécommunications |
| ARI | Agence Rwandaise d'Information |
| ASF | Association de Santé Familiale |
| AVEC | Association villageoise d'épargne et de crédit |
| B.O.B. | Bulletin officiel du Burundi |
| BAD | Banque africaine de développement |
| BAfD | Banque africaine de développement |
| BBC | British Broadcasting Corporation |
| BCNUDH | Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme |
| BEI | Banque européenne d'investissement |
| BEST | Bureau d'études scientifiques et techniques |
| BIF | Franc burundais |
| BGR | Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe |
| CAADP | Comprehensive Africa Agriculture Development Programme |
| CAR | Central African Republic |
| CARE | Cooperative for Assistance and Relief Everywhere |
| CARG | Conseil Agricole Rural de Gestion |

| | |
|---|---|
| CCCM | Camp coordination and camp management |
| CCCMC | Chambre de commerce chinoise des importateurs et exportateurs de métaux, de minéraux et de produits chimiques |
| CCMA | Congo Conflict Minerals Act |
| CDF | Chief of Defense Forces |
| CDR | Coalition pour la Défense de la République |
| CEC | Central Executive Committee |
| CEDRES | Centre d'études, de documentation, de recherches économiques et sociales |
| CENCO | Conférence épiscopale nationale du Congo |
| CENI | Commission Électorale Nationale Indépendante |
| CESAC | Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication |
| CETRI | Centre tricontinental |
| CFS | Fonderies sans lien avec les conflits |
| CFTI | Conflict Free Tin Initiative |
| CICR | Comité international de la Croix Rouge et du Croissant Rouge |
| CIFOR | Center for International Forestry Research |
| CIME | Commission d'intégrité et de médiation électorale |
| CIRGL | Conférence internationale sur la région des Grands Lacs |
| CNDD-FDD | Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie |
| CNDH | Commission nationale des droits de l'homme |
| CNR | Commission Nationale des Refugiés |
| Codesria | Council for the Development of Social Science Research in Africa |
| COMBECKA | Coopérative minière pour le bien-être communautaire de Kalehe |
| COMIKA | Coopérative minière de Kalimbi |
| CONAPAC | Confédération Nationale des Producteurs Agricoles |
| CONAREF | Commission Nationale de la Réforme Foncière |
| Cordaid | Catholic organisation for relief and development aid |
| COVEC | China Overseas Engineering Group Company |
| CPAKI | Collectif pour les peuples autochtones du Kivu |
| CPI | Cour pénale internationale |
| CPJ | Committee to Protect Journalists |
| CRS | Catholic Relief Services |
| CSAC | Comité de surveillance et anti-corruption |
| CUD | Commission universitaire au Développement |
| CVP | Conscience et volonté du peuple |

| | |
|---|---|
| DCF | Démocratie chrétienne fédéraliste – Convention des fédéralistes pour la démocratie chrétienne |
| DFID | Department for International Development |
| DGPR | Democratic Green Party of Rwanda |
| DISO | District Intelligence Officer |
| DP | Democratic Party |
| DSCRP | Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté |
| EAC | East African Community |
| EALA | East African Legislative Assembly |
| ECA | Economic Commission for Africa |
| ECA/SDD | Economic Commission for Africa / Sustainable Development Division |
| ECC | Entreprise criminelle commune |
| EC-EITI | Executive Committee of the Extractive Industries Transparency Initiative |
| EFA | Education for All |
| EICC | Electronic Industry Citizenship Coalition |
| EITI | Extractive Industries Transparency Initiative |
| EPT | Éducation pour tous |
| ESIA | Environmental and Social Impact Assessments |
| ESID | Effective States and Inclusive Development |
| EU | European Union |
| FAB | Forces armées burundaises |
| FAC | Forces acquises au changement |
| FAO | Food and Agriculture Organization |
| FAR | Forces armées rwandaises |
| FARDC | Forces armées de la République démocratique du Congo |
| FDD | Forces de défense de la démocratie |
| FDI | Foreign Direct Investment |
| FDLR | Forces démocratiques pour la libération du Rwanda |
| FDN | Forces de Défense Nationale |
| FDU | Forces Démocratiques Unifiées |
| FIDH | Fédération internationale des ligues des droits de l'homme |
| FIG | Federation of Surveyors |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| FNL | Forces nationales de libération |
| FOs | Farmers' and rural producers' organizations |

| | |
|---|---|
| FPR | Front Patriotique Rwandais |
| FPR/APR | Front Patriotique Rwandais / Armée Patriotique Rwandaise |
| FRODEBU | Front pour la démocratie au Burundi |
| FRw | Franc rwandais |
| GBE | Groupe Blattner Elwyn |
| GDP | Gross domestic product |
| GESI | Global e-Sustainability Initiative |
| GFMD | Global Forum for Media Development |
| GIR | Gouvernement intérimaire |
| GITPA | Groupe international de travail pour les peuples autochtones |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit |
| GLP | Global Land Project |
| HESA | Haute école suisse d'agronomie |
| HPG | Humanitarian Policy Group |
| HRW | Human Rights Watch |
| ICC | International Criminal Court |
| ICG | International Crisis Group |
| ICT | Information and communication technology |
| ICTR | International Criminal Tribunal for Rwanda |
| IDPs | Internally displaced persons |
| IELC | Initiative pour l'étain sans lien avec les conflits |
| IFAD | International Fund for Agricultural Development |
| IFI | Institutions financières internationales |
| IFPRI | International Food Policy Research Institute |
| IGAD | Intergovernmental Authority on Development |
| IIPE | Institut international de planification de l'éducation |
| IMF | International Monetary Fund |
| IMMRC | Interculturalisme, Migratie en Minderhedenonderzoek |
| INSS | Institut National pour la Sécurité Sociale |
| IOB | Institute of Development Policy and Management |
| IPAR | Institute of Policy Analysis and Research Rwanda |
| IPP | Institut Panos Paris |
| IPR | Impôts et Primes sur les Revenus |
| IRC | International Rescue Committee |
| IRIN | Integrated Regional Information Networks |
| ISO | Internal Security Organisation |
| ISTEEBU | Institute of Statistics and Economic Studies of Burundi |

| | |
|---|---|
| ITIE | Initiative pour la transparence des industries extractives |
| ITRI | International Tin Research Institute |
| iTSCI | ITRI Tin Supply-Chain Initiative |
| IWPR | Institute for War and Peace Reporting |
| JED | Journalistes en Danger |
| JEDEBU | Jeunesse Démocratique du Burundi |
| JNR | Jeunesse Nationaliste Rwagasore |
| JPH | Jeunesse Patriotique Hutu |
| JRR | Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore |
| KCCA | Kampala Capital City Authority |
| LACA | Land and Agricultural Commercialisation in Africa |
| LANDac | Netherlands Academy on Land Governance for Equitable and Sustainable Development |
| LASDEL | Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local |
| LDGL | Ligue des Droits de la personne dans la région des Grands Lacs |
| LDU | Local defence unit |
| LEAD | Laboratoire d'Économie Appliquée au Développement |
| LGA | Land Governance Assessment |
| LGAF | Land governance assessment framework |
| LGBT | Lesbian, gay, bisexual, and transgender |
| Liprodhor | Ligue rwandaise pour la promotion et la defense des droits de l'homme |
| LRA | Lord's Resistance Army |
| MCRC | Mouvement chrétien pour la reconstruction du Congo |
| MDC | Ministère du Développement communal |
| MDGs | Millennium Development Goals |
| MENUB | Mission électorale des Nations unies au Burundi |
| MHC | Media High Council |
| MIGEPROF | Ministry of Gender and Family Promotion |
| MINUSMA | United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali |
| MLC | Mouvement de libération du Congo |
| MoES | Ministry of Education and Sports |
| MOFCOM | Ministry of Commerce of the Government of the People's Republic of China |
| MOH | Ministère de la Santé |
| MONUC | Mission de l'Organisation des Nations Unies pour le Congo |

| | |
|---|---|
| MONUSCO | Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo |
| MP | Member of Parliament |
| MP | Majorité présidentielle |
| MPCR | Mouvement du peuple congolais pour la République |
| MR | Mouvement pour le Renouveau |
| MRND | Mouvement Révolutionnaire National pour le Dévelopment |
| MSR | Mouvement social pour le renouveau |
| MUSO | Mutuelle de solidarité |
| NAADS | National Agricultural Advisory Services |
| NAM | National Association of Manufacturers |
| NAPE | National Assessment of Progress in Education |
| NDC | Nduma Defense of Congo |
| NEC | National Executive Council |
| NEPAD | Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique |
| NET | Net enrolment rate |
| NGP | Nouvelle Gestion Publique |
| NPADR | Note de Politique Agricole et de Developpement Rural |
| NPIA | Programme national d'investissement agricole |
| NRA/M | National Resistance Army of the NRM |
| NRC | Norwegian Refugee Council |
| NRM | National Resistance Movement |
| NSCC | Nouvelle société civile du Congo |
| NTIC | Nouvelles technologies de l'information et de la communication |
| OAG | Observatoire de l'Action Gouvernementale |
| OBR | Office Burundais des Recettes |
| OCDE | Organisation de coopération et développement économiques |
| OCHA | Office for the Coordination of Humanitarian Affairs |
| ODI | Overseas Development Institute |
| OGP | Observatoire Gouvernance et Paix |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| OMD | Objectifs du millénaire pour le développement |
| OMS | Organisation mondiale de la Santé |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations unies |

| | |
|---|---|
| ONUDI | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |
| ORC | Opinion Research Corporation |
| ORINFOR | Office Rwandais d'Information |
| OSSREA | Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa |
| Oxfam | Oxford Committee for Famine Relief |
| PACT | Program of Assertive Community Treatment |
| PALU | Parti lumumbiste unifié |
| PAM | Programme Alimentaire Mondial |
| PCC | Parti communiste chinois |
| PCDC | Plan communal de développement communautaire |
| PDDAA | Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine/Comprehensive Africa Agriculture Development Programme |
| PDI | Parti Démocratique Idéal |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PIC | Projet interuniversitaire ciblé |
| PL | Parti Libéral |
| Pm | Prix de marché |
| PNB | Police Nationale du Burundi |
| PNIA | Programme national d'investissement dans l'agriculture |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| Pp | Prix au paysan |
| PPC | Party for Progress and Concord |
| PPRD | Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie |
| PROMINES | Programme d'appui au secteur minier |
| PSD | Parti Social Démocrate |
| PS-Imberakuri | Parti Social-Imberakuri |
| PT | Parti travailliste |
| PTA | Parent-Teacher Association |
| PTF | Partenaires techniques et financiers |
| PTSD | Post-traumatic stress disorder |
| RBA | Rwanda Broadcasting Agency |
| RCD | Rassemblement congolais pour la démocratie |
| RDC | République Démocratique du Congo |
| RDC | Resident District Commissioner |

| | |
|---|---|
| REGIDESO | Régie de production et de distribution d'eau et d'éléctricité au Burundi |
| RFI | Radio France Internationale |
| RMC | Rwanda Media Commission |
| RNC | Rwanda National Congress |
| ROC | Republic of Congo |
| RPA | Rwandan Patriotic Army |
| RPA | Radio publique africaine |
| RPB | Rassemblement du Peuple Burundais |
| RPF | Rwandan Patriotic Front |
| RPF/A | Rwandan Patriotic Front/Army |
| RSE | Responsabilité sociale des entreprises |
| RTBF | Radio-Télévision belge de la Communauté française |
| RTNB | Radio télévision nationale burundaise |
| SADC | Communauté de développement de l'Afrique australe |
| SAESSCAM | Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining |
| SASAC | State-owned Assets Supervision and Administration Commission |
| SCR | Student-classroom ratio |
| SDG | Sustainable Development Goals |
| SDP | Social Democratic Party |
| SEC | Securities and Exchange Commission |
| SFC | Special Forces Command |
| SfC | Savings for change |
| SFCG | Search for Common Ground |
| SFOAP | Support to Farmers' Organizations in Africa Programme |
| SG | Secretary General |
| SIFORCO | Société industrielle et forestière du Congo |
| SIIS | Shanghai Institute for International Studies |
| SILC | Savings and Internal Lending Communities |
| SLRC | Secure Livelihoods Research Consortium |
| SNEL | Société nationale d'exploitation de l'électricité |
| SNR | Service National de Renseignements |
| SPLA | Sudan People's Liberation Army |
| SPLMiO | Sudanese People's Liberation Movement-in-Opposition |
| SSRN | Social Science Research Network |
| SYDIP | Syndicat de Défense des Intérêts Paysans |

| | |
|---|---|
| TASIM-AO | Transition de l'agriculture d'autosubsistance vers une agriculture intensive, durable et marchande en Afrique de l'ouest |
| TISSA | Teachers Initiative in sub-Saharan Africa |
| TPIR | Tribunal pénal international pour le Rwanda |
| TPIY | Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie |
| TPP | Trans Pacific Partnership |
| TTIP | Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership |
| UA | Union africaine |
| UBJ | Union Burundaise des Journalistes |
| UCL | Université catholique de Louvain |
| UDPS | Union pour la démocratie et le progrès social |
| UDREA | Union pour le développement rural de l'élevage et de l'agriculture) |
| UE | Union européenne |
| UFC | Union des forces du changement |
| UIS | UNESCO Institute for Statistics |
| UJRB | Union de la Jeunesse Révolutionnaire Burundaise |
| UNATU | Uganda National Teachers' Union |
| UNC | Union pour la nation congolaise |
| UNEB | Uganda National Examination Board |
| UNECA | United Nations Economic Commission for Africa |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |
| UNHCR | United Nations High Commission for Refugees |
| UNICEF | United Nations Children's Fund |
| UNMISS | United Nations Mission in South Sudan |
| UNRA | Uganda National Roads Authority |
| UPC | Uganda People's Congress |
| UPC | Union des patriotes congolais |
| UPDF | Uganda People's Defence Force |
| UPE | Universal Primary Education |
| UPOLET | Universal Post O-Level Education & Training |
| UPPET | Universal Post Primary Education & Training |
| UPRONA | Union pour le progrès national |
| URA | Uganda Revenue Authority |
| USD | US dollar |
| USE | Universal Secondary Education |

| | |
|---|---|
| USh | Ugandan shilling |
| VGGT | Voluntary Guidelines for the Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forest |
| VRT | Vlaamse Radio en Televisie |
| VSLA | Village Savings and Loan Association |
| VSV | Voix des Sans Voix |
| W4W | Women for Women |
| WAF | Waking Abilities for the Future |
| WFP | World Food Program |
| WWF | World Wide Fund |
| ZEA | Zones d'Exploitation Artisanales |
| ZOA | Zuid Oost Azië |

# TABLE DES MATIÈRES

**SOMMAIRE** v

**LES AUTEURS** ix

*Burundi*

**CHRONIQUE D'UNE CRISE ANNONCÉE**
*par Willy Nindorera*

1. INTRODUCTION 1
2. MONTÉE DES TENSIONS ET DES PRESSIONS 2
   - 2.1. Opposition interne au troisième mandat 2
   - 2.2. Des tensions larvées à la confrontation ouverte au sein du CNDD-FDD 4
   - 2.3. Un ballet diplomatique sans précédent 7
   - 2.4. Un climat politique délétère 8
3. LA CRISE 10
   - 3.1. Du congrès du CNDD-FDD à l'arrêt de la cour constitutionnelle 10
   - 3.2. Manifestations de rue et tentative de putsch 11
   - 3.3. Vers un état de non-droit ? 14
   - 3.4. Faiblesse des initiatives de paix africaines 16
4. BILAN ET PERSPECTIVES 18

**YOUTH, POLITICS AND VIOLENCE IN BURUNDI: GULLIBLE FOLLOWERS OR TACTICS ACTORS?**
*by Lidewyde H. Berckmoes*

1. INTRODUCTION 21
2. RESEARCH ON URBAN YOUTH 22
3. MECHANISM FOR VIOLENT YOUTH ROLES 24
   - 3.1. Limited life chances 24
   - 3.2. Legacy of top-down relations 26
   - 3.3. Youth violence in recent history 29
4. NAVIGATING POLITICAL PARTICIPATION 32
   - 4.1. Youth mobilization 32
   - 4.2. Balancing risks and opportunities 34
5. CONCLUDING REMARKS 38

**DROIT ET POUVOIR AU BURUNDI :**
**UN COMMENTAIRE SUR L'ARRÊT DU 4 MAI 2015 DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DANS L'AFFAIRE *RCCB 303***
*par Stef Vandeginste*

1. INTRODUCTION 40
   - 1.1. Une Cour Constitutionnelle peut-elle se tromper ? 40
   - 1.2. Bref rappel des faits 41
2. L'ARRÊT DE LA COUR ET LA MOTIVATION DE SA DÉCISION 43
   - 2.1. Saisine, compétence et recevabilité 43

2.2. Analyse de la motivation de l'arrêt 43
3. L'ABSENCE DE SIGNATURE PAR LE VICE-PRÉSIDENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE 50
3.1. Le délibéré 51
3.2. Le prononcé 52
3.3. La signature 52
3.4. Une éventuelle nullité impossible à constater 53
4. L'ACCORD D'ARUSHA, SOCLE DE LA CONSTITUTION : CONSÉQUENCES DE L'ARRÊT 53
4.1. L'Accord d'Arusha en tant que source de droit constitutionnel 53
4.2. Conséquences pour ce qui est l'exercice d'un troisième mandat présidentiel 54
4.3. La proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles 56
4.4. Mise en application de l'article 228, deuxième trait, à l'image de l'arrêt RCCB 213 57
5. CONCLUSION 61

**PARDONNER, C'EST OBTENIR JUSTICE. PISTES DE RECONCILIATION PROPOSÉES PAR LES JEUNES AU BURUNDI**
*par Antea Paviotti*

1. INTRODUCTION 63
2. PARLER OU NE PAS PARLER DU PASSÉ ? 67
2.1. Première approche : faire la lumière sur le passé 67
2.2. Deuxième approche : essayer d'oublier, si oublier est possible 68
2.3. Troisième approche : parler du passé avec quelques réserves 69
3. BRÈVE ANALYSE DES DONNÉES 71
4. LA NÉCESSITÉ DE PARDONNER 72
4.1. Facteurs favorisant le choix de pardonner 72
4.2. Le pardon : de quoi s'agit-il ? 73
5. DES FACTEURS FONDAMENTAUX DANS LE PROCESSUS DE RÉCONCILIATION 75
6. CONCLUSION : PARDONNER, C'EST OBTENIR JUSTICE 77

*RDC*

**CHRONIQUE POLITIQUE DE LA RDC, 2014 – 2015**
*par Aymar Nyenyezi Bisoka*

1. INTRODUCTION 79
2. GOUVERNANCE 81
2.1. Gouvernement de cohésion nationale 81
2.2. Rester au pouvoir à tout prix ? 83
2.3. Organisation des élections 86
3. SÉCURITÉ 90
3.1. La traque des FDLR 91

3.2. ADF-NALU 93
3.3. Autres groupes armés 94
3.4. Réactions de la société civile 95
4. DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE 96
4.1. Violation des droits de l'homme 97
4.2. Justice militaire et CPI 98
5. ÉCONOMIE 100
6. RELATIONS EXTÉRIEURES 102
7. CONCLUSION 104

**"SI DIEU T'ENVOIE DE L'AIDE TU NE PEUX PAS REFUSER" – CONTINUOUS DISPLACEMENT, VULNERABILITY, AND HUMANITARIAN AID IN PROTRACTED CONFLICTS IN THE DRC**
*by Markus Rudolf,* Carolien Jacobs and Gloria Nguya

1. INTRODUCTION 107
2. IDPS, DEPENDENCY, VULNERABILITY AND AGENCY 108
3. METHODS AND RESEARCH AREA 111
4. FINDINGS 112
4.1. Factors of IDP vulnerabilities 114
4.2. Livelihood assets and basic services 117
4.3. Urban and rural livelihood strategies of integration and diversification 119
5. CONCLUSION: TO WHAT EXTENT ARE PEOPLE DEPENDENT ON CAMPS/HUMANITARIAN ASSISTANCE? 123

**« L'ARGENT NE TOMBE PAS DU CIEL, SAUF À BUKAVU » PERCEPTIONS DE L'ARGENT DE L'AIDE**
*par Maïté le Polain*

1. INTRODUCTION 127
2. L'INCONTOURNABLE PRÉSENCE DES ACTEURS DE L'AIDE 130
2.1. Bukavu, pôle d'attractivité de l'aide depuis 20 ans 130
2.2. Opportunités économiques et « rente de l'aide » 132
2.3. Quand la manne de l'aide engendre l'« attentisme » 133
3. PERCEPTIONS LOCALES DU CHERCHEUR ET DE LA RECHERCHE 135
3.1. Chercheur mais avant tout *muzungu* (« blanc ») 135
3.2. S'intéresser à un dispositif de développement, sans y être associée 136
4. CONSÉQUENCES DES PERCEPTIONS SUR LE PROCESSUS DE RECHERCHE 137
4.1. Exploitation des attentes et mise en danger des interlocuteurs 137
4.2. Discours cachés, mises en scène et opérations de séduction 138
5. ECARTS DE PERCEPTIONS : DEUX ILLUSTRATIONS 139
5.1. Préférence simulée pour les modèles « améliorés » des groupes d'épargne 140
5.2. Fausse conversion au principe d'auto-prise en charge 141

6. REPRÉSENTATIONS POPULAIRES DE L'ARGENT DE L'AIDE 142
6.1. L'origine de la « manne » de l'aide 143
6.2. *Makuta ya munyama* : l'argent de l'aide, l'argent du diable ? 143
6.3. Critique populaire des modes de circulation de l'argent de l'aide 145
7. CONCLUSION 146

**LAND-GRABBING, AGRICULTURAL INVESTMENT AND LAND REFORM IN THE DRC**
*by Chris Huggins*

1. INTRODUCTION: LAND GOVERNANCE AND COMMERCIAL INVESTMENT IN AGRICULTURE 149
2. AN OVERVIEW OF LAND GOVERNANCE AND AGRICULTURE DEVELOPMENT 153
3. FOREIGN DIRECT INVESTMENT AND LAND ACQUISITION IN THE AGRICULTURAL SECTOR 158
4. GOVERNMENT RESPONSES TO THE 'LAND-GRAB' AND AGRARIAN CRISIS 162
5. STATE RESPONSES TO THE 'LAND-GRAB': THE NATIONAL AGRICULTURAL INVESTMENT PLAN AND AGRI-BUSINESS PARKS 166
6. CONTEMPORARY RESPONSES TO 'LAND GRABBING' BY DOMESTIC ACTORS 169
7. CONCLUSIONS: IMPLICATIONS FOR LAND GOVERNANCE 172

**LE FUTUR INCERTAIN DU SECTEUR AGRICOLE AU SUD-KIVU : L'EXEMPLE DE KALEHE**
*par Alice Mufungizi Nabintu*

1. INTRODUCTION 175
2. L'AGRICULTURE À KALEHE : PRODUCTION, MARCHÉS, PROGRÈS TECHNIQUE ET REVENUS PAYSANS 178
2.1. Le contexte général 178
2.2. Production et coûts 179
2.3. Les coûts de transaction 181
2.4. Progrès technique et productivité 181
3. FORMATION DES PRIX AU PRODUCTEUR ET DES PRIX DE MARCHÉ 182
3.1. Les coûts de commercialisation à Kalehe 182
3.2. L'intermédiation à Kalehe 184
3.3. La formation des prix au producteur 185
4. STRATÉGIES DE SURVIE DES MÉNAGES ET VOIES DE SORTIE 188
4.1. Lutter pour survivre 188
4.2. Quelles voies de sortie ? 190
5. CONCLUSION 193

**LES STRATEGIES AMERICAINE, EUROPEENNE ET CHINOISE FACE AUX MINERAIS DES CONFLITS : DEFIS OU OPPORTUNITES POUR LA RDC ?**
*par Audrey Weerts, Sophie Wintgens et Jean Claude Mputu*

1. INTRODUCTION 195
2. LES NORMES AMÉRICAINE, EUROPÉENNE ET CHINOISE FACE AUX MINERAIS DES CONFLITS 198
   2.1. Quelles réponses internationales face aux minerais des conflits? 198
   2.2. Deux normes nationales et une régionale pour lutter contre les minerais des conflits 203
3. VERS UN ALIGNEMENT NORMATIF DES INITIATIVES FACE AUX MINERAIS DES CONFLITS ? 208
   3.1. Des stratégies complémentaires ou concurrentes ? 208
   3.2. Défis et opportunités pour la RDC 213
4. CONCLUSION 217

**'MODERNISATION' DU SECTEUR MINIER ARTISANAL VERSUS HYBRIDATION DE LA RÉFORME AU SUD-KIVU**
*par Anuarite Bashizi et Sara Geenen*

1. INTRODUCTION 219
2. MODERNISATION DU SECTEUR MINIER ARTISANAL 221
   2.1. Réforme minière en RDC 222
   2.2. Réforme minière à Kalimbi 226
3. HYBRIDATION DE LA RÉFORME MINIÈRE À KALIMBI 230
   3.1. La réalisation des objectifs de la traçabilité 231
   3.2. Le rôle de l'État 234
   3.3. La mise en œuvre de la réforme 238
4. CONCLUSION : AU-DELÀ DU DISCOURS DE LA MODERNISATION DANS LA RÉFORME MINIÈRE EN RDC 242

*Rwanda*

**CHRONIQUE POLITIQUE DU RWANDA, 2014-2015**
*par Filip Reyntjens*

1. INTRODUCTION 245
2. GOUVERNANCE 245
   2.1. Menaces à l'intérieur 245
   2.2. Troisième mandat 248
   2.3. Un régime défaillant 250
   2.4. Doutes grandissants sur les performances économiques 251
   2.5. Promouvoir une image 254
3. JUSTICE 256
4. DROITS HUMAINS 259
5. LE RWANDA ET LA RÉGION 264
6. CONCLUSION 267

**LE FAIT D'« ENTENTE EN VUE DE COMMETTRE LE GÉNOCIDE ». ENTRE LE JUDICIAIRE ET L'HISTORIQUE AU RWANDA**
*par Claudine Vidal*

1. L'HISTOIRE OFFICIELLE : UN GÉNOCIDE PLANIFIÉ DE LONGUE DATE 270
2. CRIMES D'ENTENTE AVANT LE 6 AVRIL 1994 ? 273
3. ÉCHEC DU TPIR ? LES CRITIQUES 276
4. CAS D'« ENTENTE » : DÉMARCHES JUDICIAIRES, DÉMARCHES HISTORIENNES 278
5. VÉRITÉ JUDICIAIRE ET ENQUÊTES HISTORIQUES 285

**DEALING WITH DISSENT ACROSS BORDERS: THE 'PRESENCE' OF THE RWANDAN GOVERNMENT IN THE RWANDAN DIASPORA(S)**
*by Esther Marijnen*

1. INTRODUCTION 287
2. THE RPF'S HEGEMONIC PROJECT AND THE DISCOURSE OF NATIONAL UNITY 290
   2.1. The RPFs historical narrative 290
   2.2. The Rwandan diaspora as the sixth province of Rwanda 292
3. THE HEGEMONIC PROJECT CONTESTED BY THE ANTI-KAGAME MOVEMENT IN THE DIASPORA 295
   3.1. Different flows of Rwandans arriving in Belgium 295
   3.2. Different flows, different groups? 296
4. KAGAME'S 'LONG ARM' IN THE DIASPORA AND THE THREAT OF BEING 'PRESENT' 300
   4.1. (Re-)education programmes extended to the diaspora 300
   4.2. Between perceived and real threat 301
5. CONCLUDING REMARKS 304

**ENTRE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DROITS HUMAINS AU RWANDA : CONSTRUIRE UNE CRITIQUE**
*Hilde Geens, Aymar Nyenyezi Bisoka, Oana Panait, Karl Kandinsky*

1. INTRODUCTION : POURQUOI UN AUTRE DÉBAT SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LES DROITS HUMAINS AU RWANDA ? 307
2. ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE : DÉBATS LIBÉRAUX DES DIX DERNIÈRES ANNÉES 311
3. VISION DU DÉVELOPPEMENT ET DROITS HUMAINS AU RWANDA : BRÈVES ILLUSTRATIONS SECTORIELLES 313
   3.1. Le secteur agricole 315
   3.2. Le secteur foncier 316
   3.3. Le secteur de la santé 318
   3.4. Le secteur de l'éducation 319
   3.5. En résumé 322
4. EXPECTATIVE ET « SUBLIMATION » LIBÉRALES

AU RWANDA : ARENDT, FOUCAULT ET MBEMBE 323
5. CONCLUSION : AU-DÉLÀ DE LA CRITIQUE DU LIBÉRALISME ÉCONOMIQUE 327

*Ouganda*

**POLITICAL CHRONICLE OF UGANDA, 2014 - 2015**
*by Anna Reuss*

1. INTRODUCTION 329
2. MUSEVENI'S CRISIS MANAGEMENT: RETAINING THE UPPER HAND 330
   2.1. The Museveni–Mbabazi conflict at the centre 330
   2.2. Global and local politics of the anti-gay bill 333
   2.3. South Sudan and the region: military might trumps diplomacy 334
   2.4. Crisis management, mediators and guardians 338
3. INEFFECTIVE CHECKS AND BALANCES 339
   3.1. The malaise of the political opposition 339
   3.2. Crisis of the judiciary 341
   3.3. Games of Thrones: trouble in the kingdoms 342
   3.4. The Politics of internal security dynamics 343
4. MUSEVENI'S STRATEGY FOR THE 2016 ELECTIONS 345
   4.1. Antics of patronage, rhetoric and militant mobilization 345
   4.2. Delivering results 346
5. CONCLUSION 348

**UNIVERSAL SECONDARY EDUCATION IN UGANDA: BLESSING OR CURSE? THE IMPACT OF USE ON EDUCATIONAL ATTAINMENT AND PERFORMANCE**
*by Lisa Huylebroeck and Kristof Titeca*

1. INTRODUCTION 349
2. UGANDA'S EDUCATION SYSTEM AND THE USE POLICY 352
3. EDUCATIONAL ATTAINMENT AND PERFORMANCE 354
   3.1. Enrolment in USE schools 354
   3.2. Attendance in USE schools 356
   3.3. Retaining students in USE schools 357
   3.4. Educational performance 359
4. FACTORS INFLUENCING THE PERFORMANCE OF USE 360
   4.1. Budgetary reductions 360
   4.2. Congested classrooms and low teacher morale 362
   4.3. The political role of free education policies 367
5. CONCLUSIONS 370

*Région*

**LIBERTÉ DE LA PRESSE ET DÉVELOPPEMENT DES MÉDIAS : LES CAS CONTRASTÉS DU BURUNDI ET DU RWANDA**
*par Marie-Soleil Frère et Anke Fiedler*

1. INTRODUCTION 373
2. LES SECTEURS MÉDIATIQUES AU RWANDA ET AU BURUNDI 377
   - 2.1. Des budgets comparables 379
   - 2.2. Les sources de revenu 381
3. CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCONOMIE DES MÉDIAS 384
   - 3.1. Le management des médias 384
   - 3.2. Le degré de contrôle de l'appareil d'État sur la publicité et les annonces 384
   - 3.3. La situation précaire des travailleurs du secteur des médias 385
   - 3.4. La dépendance vis-à-vis de l'appui des bailleurs de fonds : gage d'indépendance ? 388
   - 3.5. Le faible pouvoir d'achat de la population cible 389
4. CONCLUSION 390

**ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES COLLECTIVITÉS DECENTRALISÉES : UNE ÉTUDE COMPARÉE ENTRE LE RWANDA ET LE BURUNDI**
*par Guillaume Nicaise*

1. INTRODUCTION 393
2. LA DÉCENTRALISATION ET SON IMPLANTATION AU BURUNDI ET AU RWANDA 394
   - 2.1. Conception de la décentralisation 394
   - 2.2. Fonctionnement politique des districts et communes 396
   - 2.3. Situation économique des collectivités locales 398
3. ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE 399
   - 3.1. Méthodologie d'évaluation 399
   - 3.2. Analyse des résultats des évaluations 403
   - 3.3. Instrumentalisation et impact des évaluations 405
4. GÉNÉRALISATION SUR LA GOUVERNANCE AU RWANDA ET AU BURUNDI 407
   - 4.1. Les rapports de force 407
   - 4.2. Le rapport à l'image 409
5. CONCLUSIONS 410

*Annexes*

**ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI** 413

**ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA** 421

**ABRÉVIATIONS** 427

# L'AFRIQUE
## DES GRANDS LACS
## ANNUAIRE 2014-2015

Comme d'habitude, l'*Annuaire* couvre un large éventail d'événements et d'évolutions qui ont marqué l'année.

Au plan politique, un thème de plus en plus saillant dans toute la région a été celui du nombre de mandats présidentiels. Cette question a suscité une grande violence et une profonde instabilité au Burundi, où le président Nkurunziza et l'aile de son parti CNDD-FDD qui le soutient ont décidé de passer outre le prescrit constitutionnel limitant à deux le nombre de mandats. En l'absence d'une véritable opposition, qui a boycotté les divers scrutins de la mi-2015, Nkurunziza a été réélu, mais le prix pour le Burundi risque d'être élevé. Au Rwanda, pays où l'opposition est encore plus inexistante, la voie est ouverte à une révision constitutionnelle qui devrait permettre à Kagame de briguer un troisième mandat en 2017. Les intentions de Kabila au Congo, où l'élection présidentielle doit avoir lieu en 2016, ne sont pas claires alors que lui également est dans son dernier mandat. La question ne se pose pas juridiquement en Ouganda où la limitation du nombre de mandats a déjà sauté en 2005. Cela n'empêche pas Museveni de verrouiller le paysage politique et de tenter de mettre hors-jeu toute velléité contestataire, surtout au sein de son propre parti.

D'autres thèmes politiques abordés dans l'*Annuaire* concernent le rôle des jeunes dans la violence, la justice constitutionnelle et la réconciliation au Burundi ; la relation tendue entre justice et histoire, l'implication de la diaspora dans la politique et les rapports entre développement économique et droits humains au Rwanda ; et enfin, on y trouve des analyses comparatives sur les médias et la décentralisation au Rwanda et au Burundi.

Les thèmes sociaux et économiques sont divers et abordent des problématiques qui touchent le sort quotidien des populations dans la région, en particulier en RDC : la vulnérabilité continue des personnes déplacées et l'aide humanitaire adressée à celles-ci, les écarts de perception de l'aide internationale, les politiques et les réalités foncières et agricoles, les stratégies internationales face aux minerais de conflit, ou encore les tentatives de moderniser le secteur minier artisanal.

Par l'analyse de thèmes d'actualité dans les domaines politique, social et économique, cet *Annuaire* offre des clés de lecture essentielles de l'évolution de la région des grands lacs en 2014 et au premier trimestre de 2015.

***Filip Reyntjens*** *est professeur à l'Institut de politique et de gestion du développement (IOB) de l'Université d'Anvers et président du Centre d'étude de la région des grands lacs d'Afrique.* ***Stef Vandeginste*** *et* ***Marijke Verpoorten*** *sont chargés de cours à l'IOB.*

ISBN 978 90 5718 453 6
ISSN 1636-208X
Wettelijk depot D/2015/11.161/086