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 2015 - 2016

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.

Secrétaires de rédaction/editorial secretaries: Mathias De Roeck and Sahawal Alidou
Maquette de couverture: Joëlle Dhondt
Photo de couverture: Hans Maesen
Presse: Silhouet, Maldegem

© 2016 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 591 5
ISSN 1636-208X
Dépôt légal D/2016/11.161/103

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

GPRC
Guaranteed
Peer Reviewed
Content
www.gprc.be

SOMMAIRE

LES AUTEURS **vii**

SPECIAL DATA FEATURE
INSTITUTIONS IN BURUNDI AND RWANDA: A 20-YEAR DATA OVERVIEW (1995-2016) **9**
by Mathias de Roeck, Filip Reyntjens, Stef Vandeginste, Marijke Verpoorten

Burundi

CHRONIQUE POLITIQUE DU BURUNDI 2015-2016 **51**
par Stef Vandeginste

CORRUPTION AU BURUNDI: PROBLÈME D'ACTION COLLECTIVE ET DÉFI MAJEUR POUR LA GOUVERNANCE **69**
par Gervais Rufyikiri

QUEL AVENIR POUR LA COMMISSION VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU BURUNDI? **93**
par Méthode Ndikumasabo

LES MÉDIAS DANS LA CRISE BURUNDAISE
« *TU TUES LE COQ, MAIS TU NE TUES PAS CE QU'IL A CHANTÉ* » **119**
par Marie-Soleil Frère et Anke Fiedler

RDC

CHRONIQUE POLITIQUE DE LA RDC 2015 – 2016 **143**
par Aymar Nyenyezi Bisoka et Maurice Ntububa

THE LIMITS OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY AND THE POSSIBILITIES FOR HARNESSING MINING TO REINSTITUTE PROCESSES OF STATE-LED LOCAL DEVELOPMENT IN THE DRC **169**
by Ben Radley

REGROUPEMENT DES CREUSEURS EN COOPÉRATIVES
UNE MESURE POUR ÉDIFIER LE PROCESSUS DE TRAÇABILITÉ, MAIS QUI CACHE UNE INQUIÉTUDE SUR SA VALIDITÉ EN DROIT POSITIF CONGOLAIS **187**
par Christian Bahati Bahalaokwibuye

« LME NJO HAUT-LES-MAINS MARABA » RAPPROCHEMENTS ETHNOLINGUISTIQUES AUX ZONES MINIÈRES ARTISANALES À L'EST DE LA RD CONGO **207**
par Josaphat Musamba et Christoph Vogel

ÉTUDE COMPRÉHENSIVE DES PRATIQUES DES AGENTS PÉNITENTIAIRES RELATIVES AUX INCIDENTS DISCIPLINAIRES : CAS DE LA PRATIQUE « AMENDE » À LA PRISON CENTRALE DE BUKAVU **233**
par Charles Kakule Kinombe

Rwanda

CHRONIQUE POLITIQUE DU RWANDA, 2015-2016 **257**
par Filip Reyntjens

DE LA BÉNÉDICTION À L'ISOLEMENT : LE RWANDA ET L'OCCIDENT VERS UNE NOUVELLE RUPTURE ? **279**
par Samia Chabouni

RWANDA: FROM HIPC TO HICCUPS? **299**
by Danny Cassimon, Dennis Essers and Karel Verbeke

Ouganda

SUSTAINABILITY OF A WATER AND SANITATION PROJECT IN KAMPALA SLUMS: INSIGHTS FROM A PROBLEM-ORIENTED POLITICAL ECONOMY ANALYSIS **321**
by Lisa Popelier and Nathalie Holvoet

Annexes

ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI **347**

ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA **353**

TABLE DES MATIÈRES **359**

LES AUTEURS

Christian Bahala chercheur, Faculté de droit et de criminologie, Université Libre de Bruxelles (VUB), bahalao@gmail.com

Danny Cassimon professeur à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement, Université d'Anvers, danny.cassimon@uantwerpen.be

Samia Chabouni chercheuse invitée, IEP de Bordeaux - les Afriques dans le monde, samia.chabouni@yahoo.fr

Mathias De Roeck chercheur à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement, Université d'Anvers, mathias.deroeck@uantwerpen.be

Dennis Essers chercheur post-doctoral à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement, Université d'Anvers, dennis.essers@uantwerpen.be

Anke Fiedler chercheuse post-doctorale au Centre de Recherche en Sciences de l'Information et de la Communication (ReSIC), Université Libre de Bruxelles (ULB), 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 (ULB), msfrere@ulb.ac.be

Nathalie Holvoet professeur, Institut de Politique et de Gestion du Développement, Université d'Anvers, nathalie.holvoet@uantwerpen.be

Charles Kinombe chercheur, Université Catholique de Louvain, Faculté de droit et de criminologie, kinombecharles@gmail.com

Josaphat Musamba chercheur en relations internationales, dynamiques sécuritaires et groupes armés, josaphatmusambu@gmail.com

Méthode Ndikumasabo chargé de cours, Faculté de droit, Université du Burundi, mndikumasabo@yahoo.fr

Maurice Ntububa chercheur, Laboratoire d'Anthropologie prospective, Université Catholique de Louvain (UCL), maurice.ntububa@student.uclouvain.be

Aymar Nyenyezi Bisoka chercheur post-doctoral à l'Université Catholique de Louvain (UCL) et l'Institut de Politique et de Gestion du Développement, aymar.nyenyezi@uclouvain.be

Lisa Popelier chercheuse à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement, Université d'Anvers, lisa.popelier@uantwerpen.be

Ben Radley chercheur, Institut International des Etudes Sociales (ISS), Université Erasme Rotterdam, radley@iss.nl

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

Gervais Rufyikiri chercheur en résidence, Institut de Politique et de Gestion du Développement, Université d'Anvers, grufyikiri@yahoo.fr

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

Karel Verbeke chercheur, Institut de Politique et de Gestion du Développement, Université d'Anvers, karel.verbeke@uantwerpen.be

Marijke Verpoorten chargée de cours à l'Institut de Politique et de Gestion du Développement, Université d'Anvers, marijke.verpoorten@uantwerpen.be

Christoph Vogel chercheur, Institut des Etudes Africaines, Université de Cologne, christoph.vogel@uni-koeln.de

SPECIAL DATA FEATURE
INSTITUTIONS IN BURUNDI AND RWANDA: A 20-YEAR DATA OVERVIEW (1995-2016)

by Mathias de Roeck, Filip Reyntjens,
Stef Vandeginste, Marijke Verpoorten

Résumé

Depuis sa première édition de 1996-1997, *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire* inclut des annexes sur l'identité de divers détenteurs du pouvoir au Burundi et au Rwanda. Les institutions suivantes sont considérées : le gouvernement, l'administration provinciale, la justice, les forces de sécurité et la diplomatie. Les détenteurs de pouvoir sont identifiés avec leur nom, leur ethnicité, la région dont ils sont originaires et leur affiliation politique. À l'occasion du vingtième anniversaire de l'*Annuaire*, les informations recueillies sont présentées de façon synthétique. Le présent éditorial décrit les dynamiques structurelles entre 1995 et 2016 dans les différentes branches du pouvoir au Burundi et au Rwanda.

1. INTRODUCTION

The annexes of the *Annuaire* cover the government, provincial administration, judiciary, security forces, and diplomacy. In what follows we will provide statistics on (1) the identity of power-holders in the *executive*, comprising the president, vice-presidents, ministers and – in the case of Rwanda - secretaries of state[1]. In addition, we address (2) the provincial *governors*; (3) the *military and police*; (4) the *judiciary*; and (5) the *diplomatic corps*.

Identity is defined in terms of five dimensions:

(a) Ethnicity
(b) Gender
(c) Political party
(d) Region of origin
(e) Returnees from exile

Regarding ethnicity, we consider Hutu and Tutsi. According to the CIA World Fact book, both Burundi and Rwanda count around 85% Hutu, 14% Tutsi and 1% Twa. The sex ratio is estimated at 0.99 for both countries, i.e. 99 men per 100 women. Currently, Burundi's dominant political party is the CNDD-FDD (National Council for the Defense of Democracy–Forces for the Defense of Democracy), while Rwanda's dominant political party is the RPF (Rwandan Patriotic Front). Burundi is currently divided into 18 provinces, but in identifying regions of origin, we refer to the 17 provinces that existed prior to the creation of the new Rumonge province in 2015. Rwanda currently is divided into 5 provinces. However, in the Rwandan case, we continue referring to the former 11 *préfectures* as region of origin, because the new provinces

[1] In the case of Rwanda, information on the permanent secretaries and the directors of cabinet was also systematically collected. But this information is absent in the case of Burundi.

have no historical depth. Since a sizeable share of the Rwandan political elite (mostly of the RPF) has its roots in exile, rather than in a Rwandan prefecture, we added a separate dimension "Exile". In the case of Burundi, returnees (mostly of the CNDD-FDD and the FNL) left the country in the not so distant past and maintained their province of origin as part of their political identity.

In order to clarify the context, the next section provides an overview of the main events and institutional changes in Burundi and Rwanda since 1990. Section 3 describes the data collection and compilation process. Section 4 presents a series of figures that sketch the evolution of the institutional landscape in Burundi and Rwanda, while section 5 offers a brief description of these graphs.

2. EVENTS AND INSTITUTIONS IN BURUNDI AND RWANDA, 1990-2016

Tables 1 and 2 provide a chronology of events and institutional changes in Burundi and in Rwanda, starting in the year 1991 and 1990, respectively. Tables 3 and 4 provide an overview of quotas for the composition of different institutions in Burundi and Rwanda.

Table 1: Events and institutional changes in Burundi, 1991-2015

5 February 1991	Adoption by referendum of the Charter of National Unity, drafted by the National Commission in charge of studying the question of national unity which was put in place by the government of President Buyoya (UPRONA, Tutsi) after the events of Ntega and Marangara (August 1988).
13 March 1992	Promulgation of the new Constitution. Introduction of multi-partyism.
June 1993	Presidential and legislative elections. Electoral victory of the party FRODEBU and its presidential candidate Melchior Ndadaye (Hutu).
21 October 1993	Assassination of President Melchior Ndadaye, followed by large scale massacres.
June 1994	Establishment of the CNDD-FDD rebel movement.
6 April 1994	Assassination of President Cyprien Ntaryamira (FRODEBU, Hutu) in Kigali.
10 September 1994	Government Convention (power-sharing agreement).
30 September 1994	Sylvestre Ntibantunganya (FRODEBU, Hutu), new President of the Republic.
25 July 1996	Coup d'Etat by Pierre Buyoya (UPRONA, Tutsi).
June 1998	Start of the peace process and adoption of the Constitutional Act of Transition.
28 August 2000	Signature of the Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi by the Buyoya government, the national assembly and 17 political parties (seven predominantly Hutu, ten predominantly Tutsi, and all exclusively male).
1 November 2001	Establishment of a transitional government under President Buyoya.

1 May 2003	Domitien Ndayizeye (FRODEBU, Hutu), President of the Republic for the second part of the transition.
16 November 2003	Signature of the Global Ceasefire Agreement between the transitional government and the CNDD-FDD.
18 March 2005	Promulgation of a new post-transition constitution.
June-August 2005	General elections. Electoral victory of the party CNDD-FDD.
26 August 2005	Pierre Nkurunziza (CNDD-FDD, Hutu), new President of the Republic, indirectly elected.
7 September 2006	Comprehensive Cease-fire Agreement between the government and the Palipehutu-FNL rebel movement.
26 August 2010	Second term of President Pierre Nkurunziza, reelected by 91.6% of the vote.
2015	Electoral, institutional, security and humanitarian crisis.
20 August 2015	Third term of President Pierre Nkurunziza, reelected by 69.4% of the vote.

Table 2: Events and institutional changes in Rwanda, 1990-2015

24 September 1990	Putting into place of the National Synthesis Commission for political reform.
1 October 1990	Invasion by the RPF; beginning of the civil war.
10 June 1991	Promulgation of a new constitution; multi-partyism reintroduced.
July 1991	Registration of several opposition parties.
16 April 1992	Formation of a coalition government; Prime Minister from the opposition.
July 1992	Start of Arusha talks between the government and the RPF.
4 August 1993	Signing of the Arusha peace accord.
6 April 1994	Assassination of President Habyarimana; resumption of the civil war; start of the genocide against the Tutsi; RPF also commits massive crimes.
18 June 1994	Military victory of RPF; a government of national union is put in place.
29 August 1995	Government of national union dismissed; beginning of taking of full control by the RPF.
16 May 2003	Last opposition party, the MDR, banned.
26 May 2003	Constitution adopted by referendum.
25 August 2003	Kagame elected by 95% of the vote.
9 August 2010	Kagame re-elected President by 93% of the vote.
18 December 2015	A referendum approves by 98% of the vote a constitutional amendment allowing Kagame a third seven years term in 2017 and two additional five year terms.

Table 3: Constitutional requirements, including quota, concerning the composition of the Burundian Institutions, under the Constitution of 18 March 2005

	Ethnicity	Gender	Political party	Region
President and vice-presidents	The two vice-presidents must belong to a different ethnic group (art 124).	none	The two vice-presidents must belong to a different political party (art 124).	none
Ministers	The government is composed of no more than 60% of Hutu ministers and no more than 40% of Tutsi ministers (art 129). The minister of defense and the minister in charge of the national police are of a different ethnic group (art 130).	A minimum of 30% of ministers must be women (art 129).	All parties obtaining 5% of the votes at the legislative elections are entitled to a proportionate number of ministerial positions (art 129).	none
Parliament – National Assembly (NA)	The NA is composed of at least 100 directly elected MPs, of which 60% are Hutu and 40% are Tutsi. In addition, 3 MPs are Twa (art 164).	A minimum of 30% of MPs must be women (art 164)	none	none[3]
Parliament - Senate	The Senate is composed of 50% Hutu and 50% Tutsi members, in addition to 3 Twa senators and the former Heads of State (art 180).	A minimum of 30% of Senators must be women (art 180).	none	Each province is represented by two senators, one Hutu, one Tutsi.
Provinces	none	none	none	A provincial governor must be born or reside in his province (art 139).
Communes	The commune council must generally respect the ethnic diversity of the population in the commune. Not more than 67% of the commune administrators shall be of the same ethnic group (art 266).	none	none	none
Defense and Security Forces	For a period to be determined by the Senate, the defense and security forces are not composed of more than 50% of their members of the same ethnic group (art 257).	none	Members are not allowed to be a member of a political party (art 244).	none

[2]While no such requirement is laid down in the constitution, the electoral code provides that provinces are the electoral circumscriptions for the legislative elections and that the number of MPs elected per province is proportionate to the population.

Judiciary	The judiciary is structured in such a way as to reflect, in its composition, the diversity of the population. Recruitment and appointment must seek to promote a regional, ethnic and gender balance (art 208).			

Table 4: Constitutional requirements, including quota, concerning the composition of the Rwandan Institutions, under the Constitution of 2003, as amended

	Ethnicity	Gender	Political party	Region
President	none	none	none	none
Ministers	none	Women are granted at least 30% of posts in decision making organs (art. 9).	a political organization holding the majority of seats in the Chamber of Deputies may not exceed 50% of all the members of the Cabinet (art. 116)	none
Parliament	none	Women are granted at least 30% of posts in decision making organs (art. 9).	none	none
Provinces	none	none	none	none
Districts	none	none	none	none
Defense and Security Forces	none	none	none	none
Judiciary	none	none	none	none

3. DATA COLLECTION AND COMPILATION

3.1. Data collection procedure

The information in the institutional annexes of the *Annuaire* was collected each year based on publicly available information, complemented by input from sources in both countries. Particularly with regard to ethnic affiliation, this is a difficult exercise in Rwanda, due to the legal and political taboo surrounding ethnicity. Where there is doubt, we have omitted ethnic identification. A caveat concerns the period covered by these data. They are a snapshot generally relating to the month of May each year. Data may have changed between two of these moments (e.g. through a cabinet reshuffle). Intermediary situations are therefore not captured, but they are minor and have no significant impact on the broad patterns that emerge.

3.2. Data compilation procedure

The compilation of this dataset occurred in seven steps:

1. All information in the institutional annexes of the *Annuaire* was entered in Excel, then in the software program STATA;
2. Each entry received a unique number (the variable 'number' in the dataset), corresponding to the order in which it appeared in the annexes of the *Annuaire*;
3. Each individual received a unique identifying code (the variable 'IDindiv' in the dataset);
4. The snapshots of the institutional composition were assigned to their corresponding year [3];
5. Inconsistencies were resolved (e.g. different orthographies of names), and data gaps were filled (missing ethnicity, party, origin) - to the extent possible, by the authors of this survey and their contacts;
6. A 'gender' variable was added to the dataset, on the basis of a screening of first names, and – in case of doubt – on the basis of a Google search of the full name of the individual (first name and family name);
7. A 'prestige of ministry' variable was added, i.e. the different ministries were ranked as low, medium, or high prestige, relying on an existing classification[4] that was adapted to the context of Rwanda and Burundi (as detailed in Table 5)..

---

[3] The exact date of the institutional snapshot is provided in the annexes of the *Annuaire*. For Burundi, there were some missing years (1999, 2001, 2004 and 2012), but also some years with two snapshots (1997, 1998, 2000 and 2003). The second snapshot of the years 1998, 2000 and 2003 were assigned to the consecutive years 1999, 2001 and 2004, as these were years without a single snapshot. The second series of 1997 was dropped.

[4] KROOK M. L., O'BRIEN D. Z., "All the President's Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide". *The Journal of Politics*, Vol. 74, No. 03, July 2012, pp. 840-855.

Table 5: classification of ministries by prestige

	Classification as in Krook & O'Brien, and maintained in this survey	Removed from classification	Added to classification
High prestige (weight: 3)	Defense, Military & National/Public security Finance and Economy Foreign Affairs Government/Interior/Home Affairs		Minister of Local Administration (MINALOC) in Rwanda (deals with Interior Affairs); Justice Ministers in Rwanda and Burundi; President in both countries and vice-Presidents in Burundi
Medium prestige (weight: 2)	Agriculture, Food Safety, Enterprise Fisheries, & Livestock Housing Civil Service Industry and Commerce Communications and Information Construction and Public Works Labor Correctional Services/Police Planning and Development Education Parliamentary Affairs Energy Religious Affairs Environment and Natural Resources Public Works Health and Social Welfare Transportation	Justice	Ministry of Human Rights in Burundi
Low prestige (weight: 1)	Aging/Elderly Reform Children and Family Science & Technology Culture & Sports Displaced Persons & Expatriates Tourism Heritage & Women's Affairs Minority Affairs Youth Regional Affairs	Minority Affairs ('Human Rights') for Burundi	State secretaries (in Rwanda)

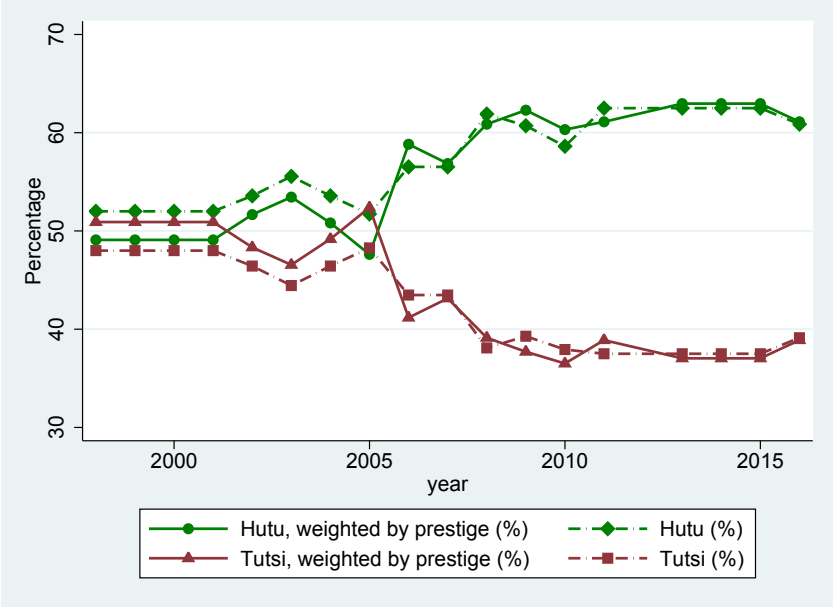
Notes: Given the importance of the post-conflict transitional justice programmes in both countries, 'Justice' was re-classified as 'high' instead of 'medium' prestige. Furthermore, we re-classified the Ministry of Human Rights in Burundi as medium prestige (instead of low) because of its role in representing Burundi on the international scene. Finally, we also included presidents and vice-presidents as "high-prestige".

The data set can be consulted online: https://www.uantwerpen.be/en/rg/iob/centre-great-lakes/l-afrique-des-grands/. The do-files used to compile the dataset can be requested from the authors of this special data feature.

4. DATA OVERVIEW

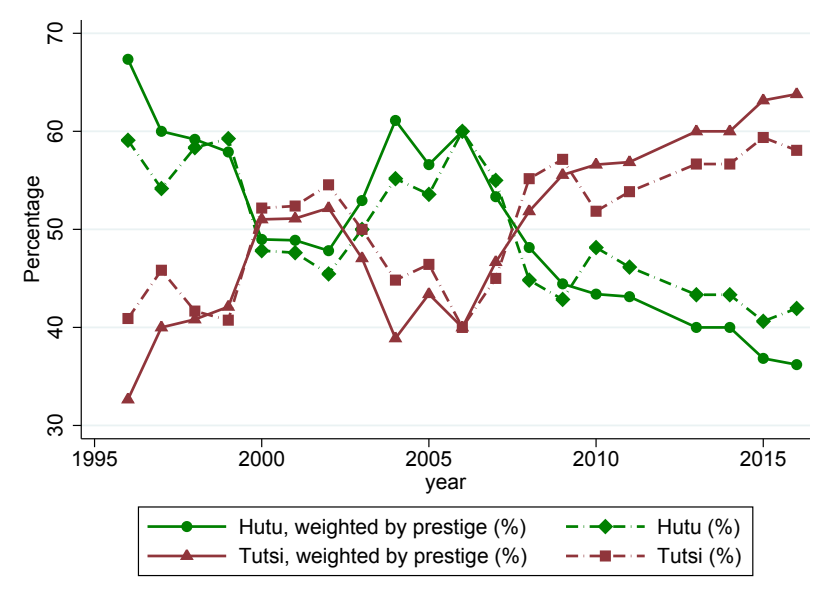
Below, we present the most important figures that result from the analysis of the data. Section 5 describes the results.

Figure 1a. Ethnicity of Burundian Executives, 1998 – 2016.



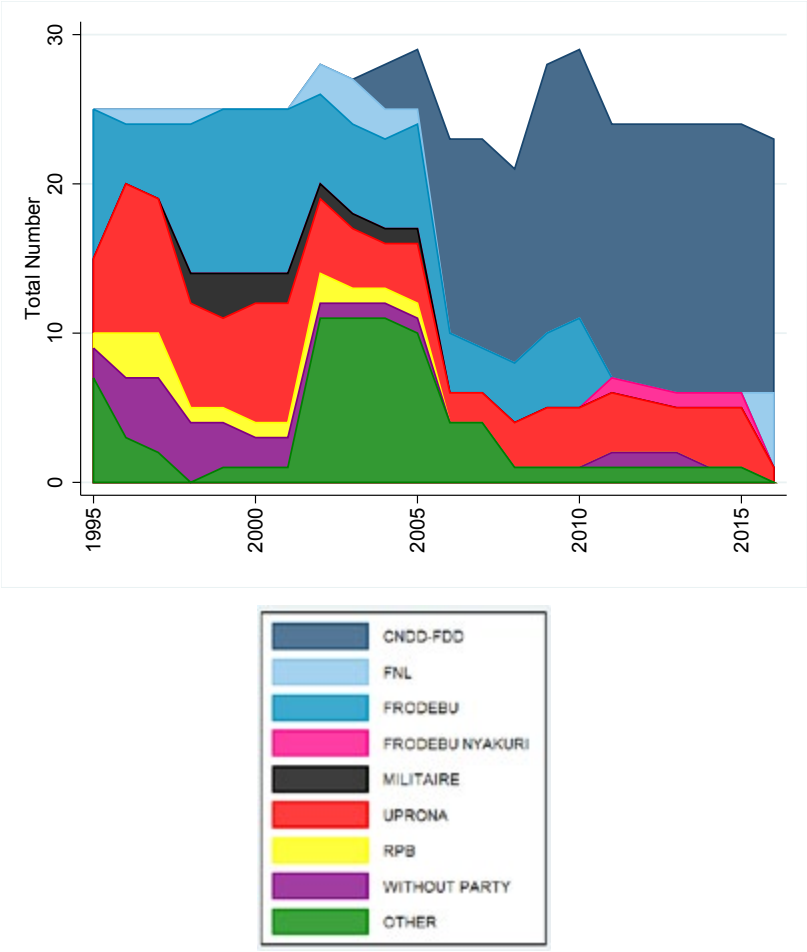
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis as well as observations before 1998 due to missing values. The y-scale reflects percentages, ranging from 30% to 70%. "Low prestige" positions are multiplied by value 1, whereas "medium prestige" positions are multiplied by value 2 and "high prestige" positions by value 3.

Figure 1b. Ethnicity of Rwandan Executives, 1996 – 2016.



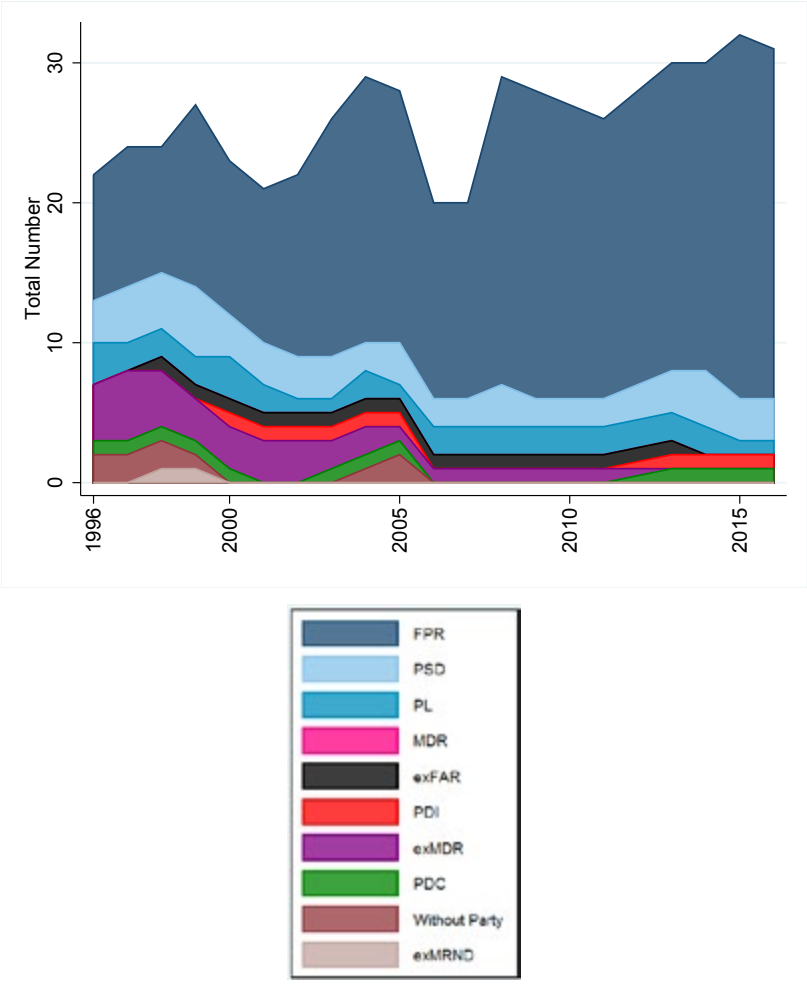
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries *(Sécretaires d'Etat)*. Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Permanent Secretaries *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. The y-scale reflects percentages, ranging from 30% to 70%. "Low prestige" positions are multiplied by value 1, whereas "medium prestige" positions are multiplied by value 2 and "high prestige" positions by value 3. State Secretaries are coded as "low" prestige.

Figure 2a. Distribution of executive positions by political party in Burundi, 1995 – 2016.



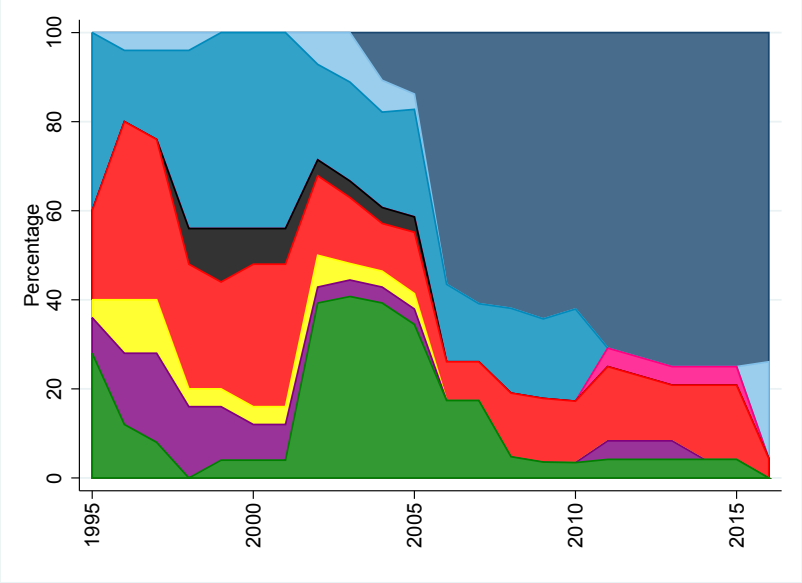
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. FNL includes FNL, FNL Rwasa, FNL-ICANZO & PALIPEHUTU. The category "Other" includes, among many others, ABASA, ANADDE, FAB, FROLINA, PRP, PSD, RADDES and VERT-INTWARI. They are taken together given their low incidence. The y-axis represents the total number of positions in a given year. The analysis does not take into account the prestige of executive position.

Figure 2b. Distribution of executive positions by political party in Rwanda, 1996 – 2016.



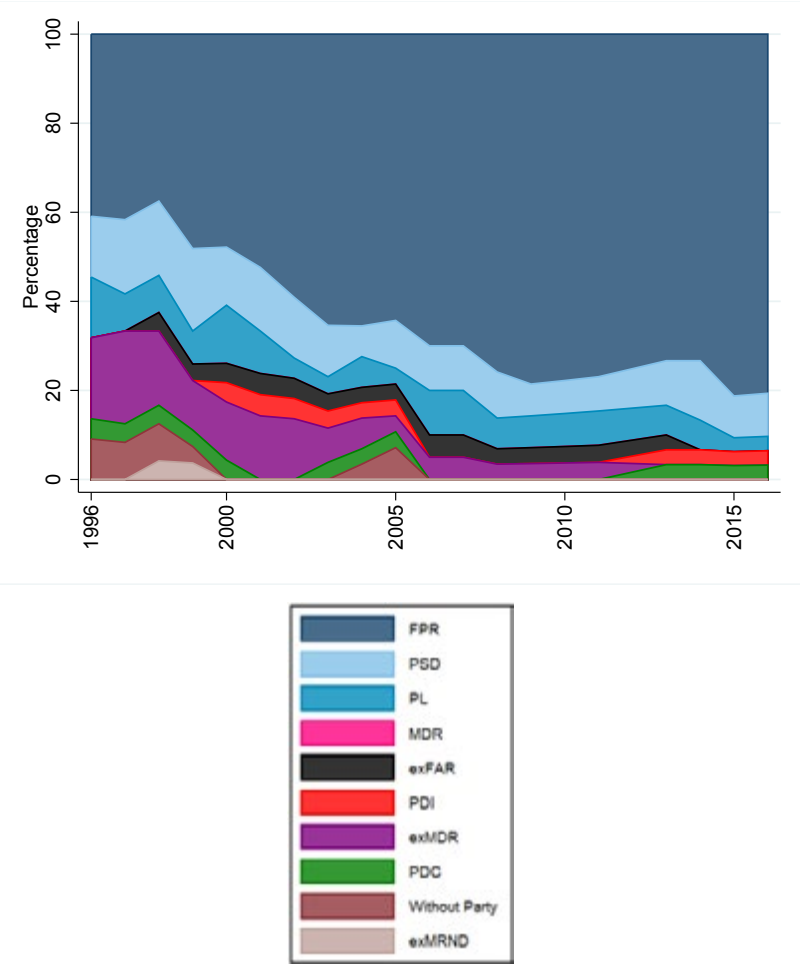
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (Sécretaires d'Etat). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. The y-axis represents the total number of positions in a given year. The analysis does not take into account the prestige of executive position.

Figure 3a. Distribution of executive positions by political party in Burundi (as percentage of all Executive Positions), 1995 – 2016.



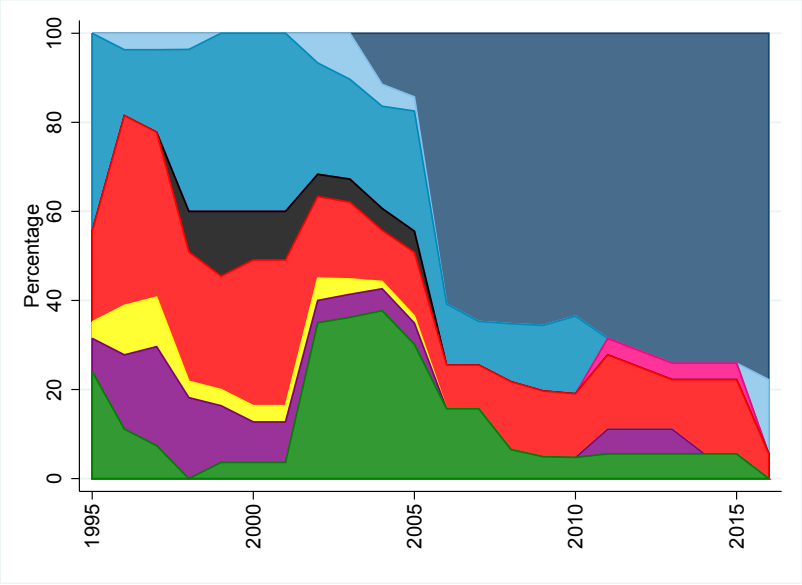
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. FNL includes FNL, FNL Rwasa, FNL-ICANZO & PALIPEHUTU. The category "Other" includes, among many others, ABASA, ANADDE, FAB, FROLINA, PRP, PSD, RADDES and VERT-INTWARI. They are taken together given their low incidence. The y-axis represents the percentage of all executive positions in a given year. The analysis does not take into account the prestige of executive position.

Figure 3b. Distribution of executive positions by political party in Rwanda (as percentage of all Executive Positions), 1996 – 2016.



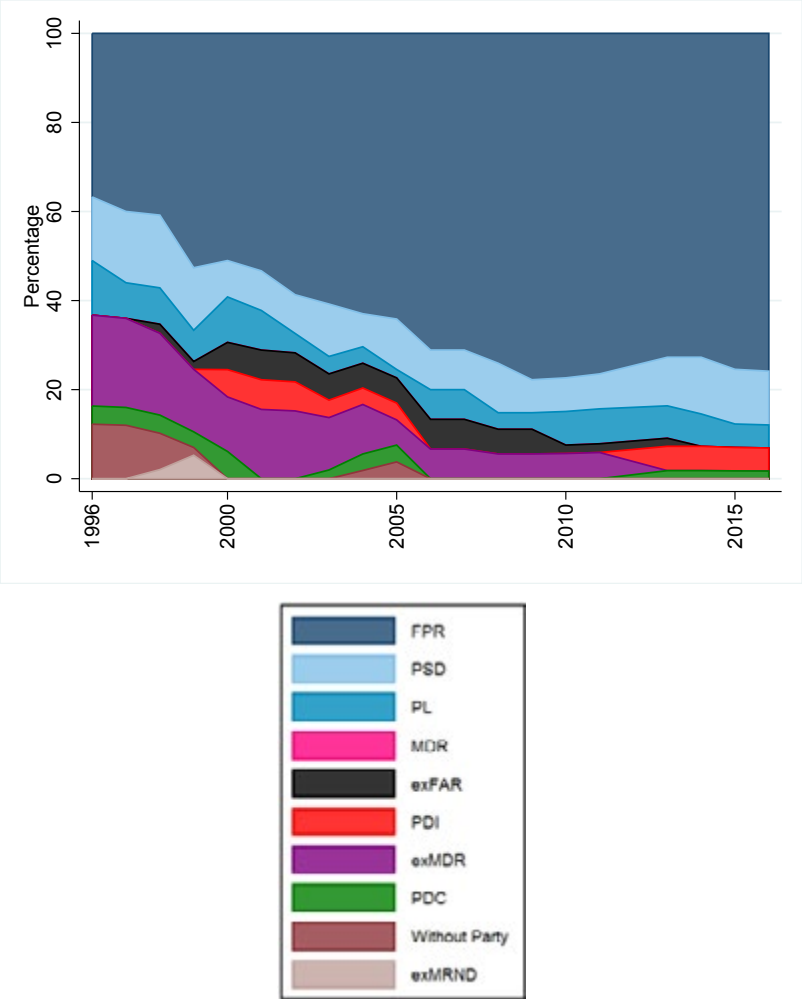
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (Sécretaires d'Etat). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. The y-axis represents the percentage of all executive positions in a given year. The analysis does not take into account the prestige of executive position.

Figure 4a. Distribution of executive positions by political party in Burundi (as percentage of all Executive Positions and weighted), 1995 – 2016.



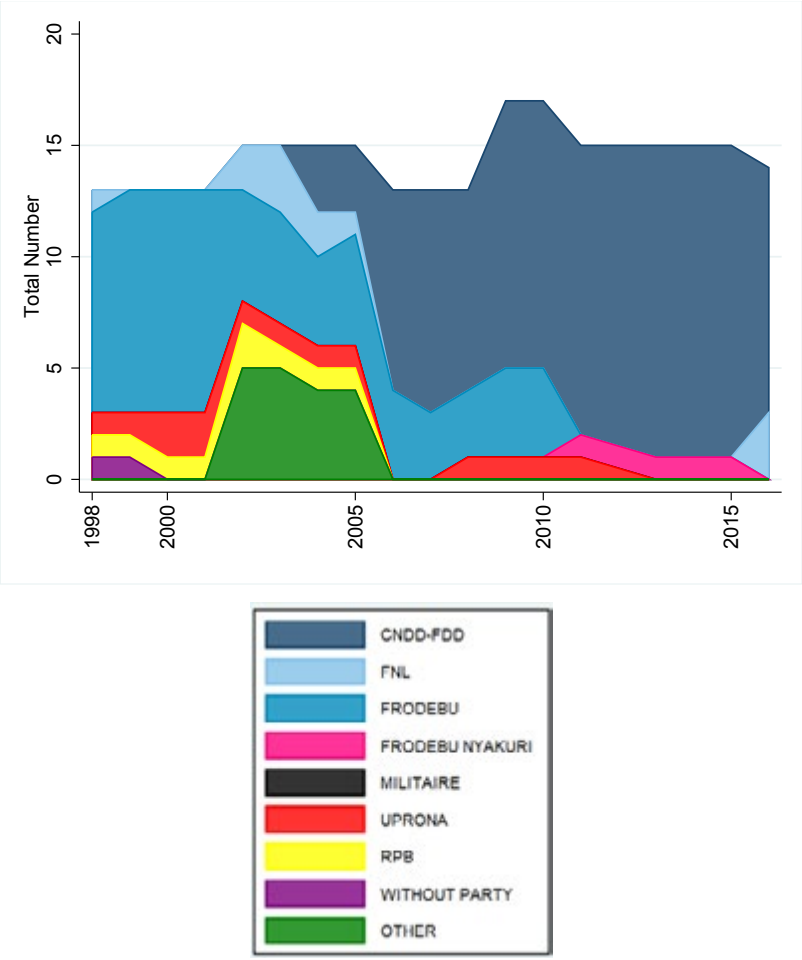
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. FNL includes FNL, FNL Rwasa, FNL-ICANZO & PALIPEHUTU. The category "Other" includes, among many others, ABASA, ANADDE, FAB, FROLINA, PRP, PSD, RADDES and VERT-INTWARI. They are taken together given their low incidence. The y-axis represents the percentage of all executive positions in a given year. The analysis takes into account the prestige of executive position. "Low" prestige positions are multiplied by factor 1, whereas "medium" prestige positions are multiplied by factor 2 and "high" prestige positions by factor 3.

Figure 4b. Distribution of executive positions by political party in Rwanda (as percentage of all Executive Positions and weighted), 1995 – 2016.



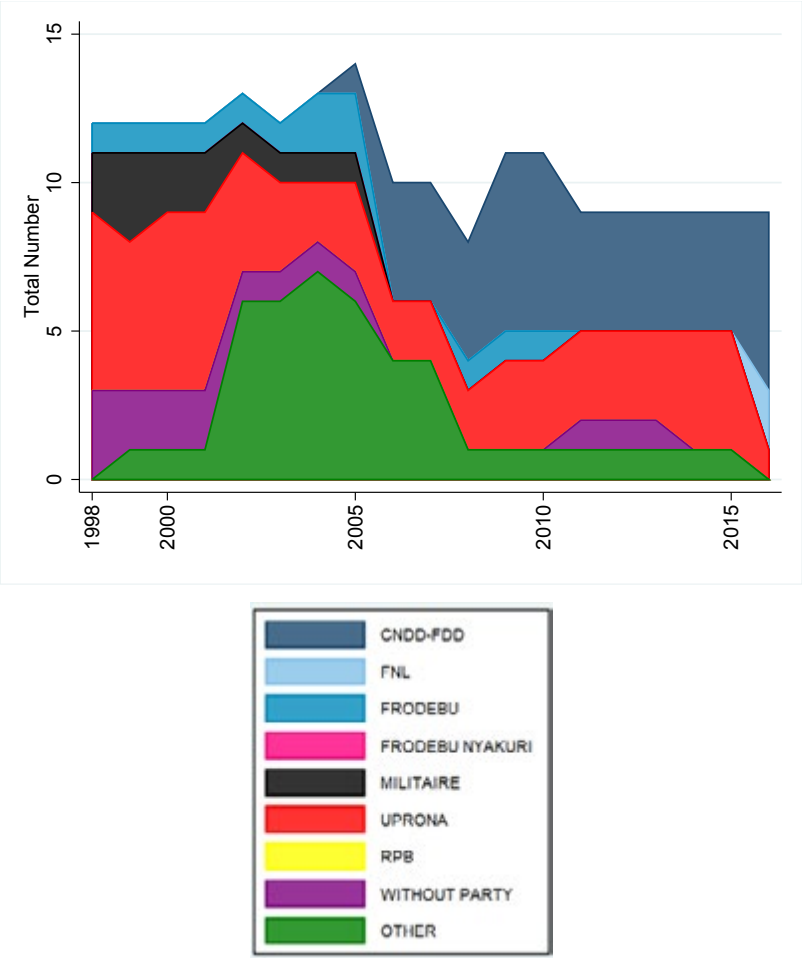
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. The y-axis represents the percentage of all executive positions in a given year. The analysis takes into account the prestige of executive position. "Low" prestige positions are multiplied by factor 1, whereas "medium" prestige positions are multiplied by factor 2 and "high" prestige positions by factor 3. State Secretaries are coded as "low" prestige.

Figure 5a. Distribution of Hutu executives in Burundi by political party, 1998 – 2016.



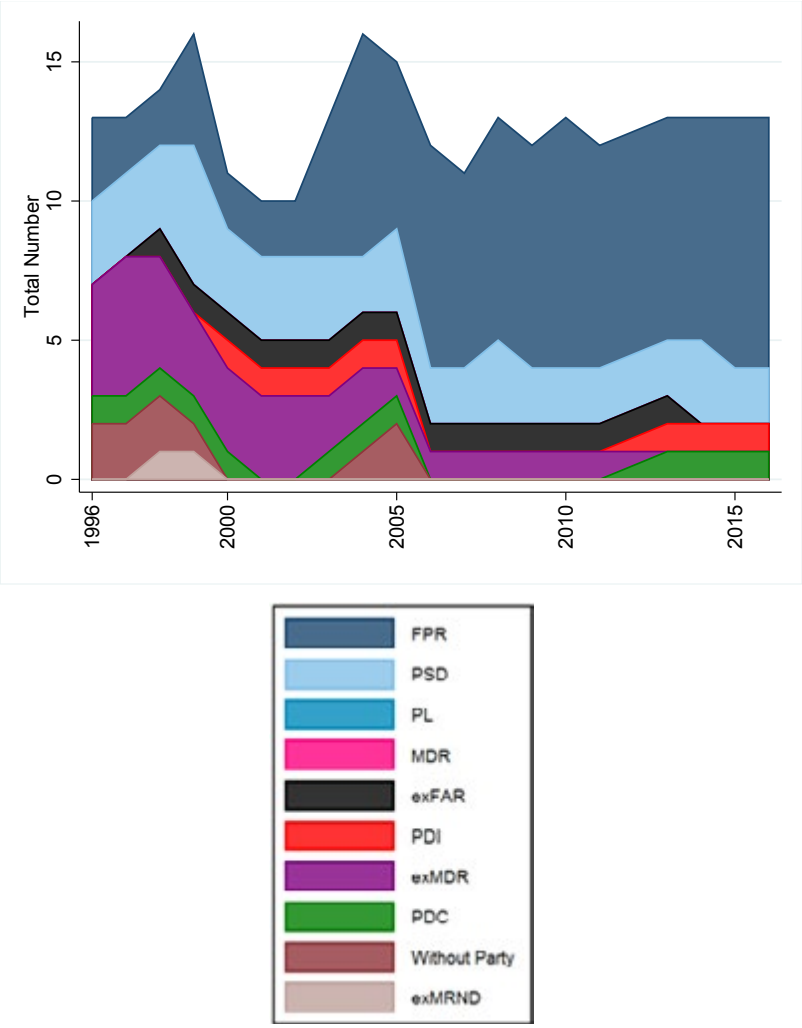
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. FNL includes FNL, FNL Rwasa, FNL-ICANZO & PALIPEHUTU. The category "Other" includes, among many others, ABASA, ANADDE, FAB, FROLINA, PRP, PSD, RADDES and VERT-INTWARI. They are taken together given their low incidence. Observations before 1998 are not included because of missing values. The y-scale represents the total number of executive positions for Hutu in a given year. Unweighted results.

Figure 5b. Distribution of Tutsi executives in Burundi by political party, 1998 – 2016.



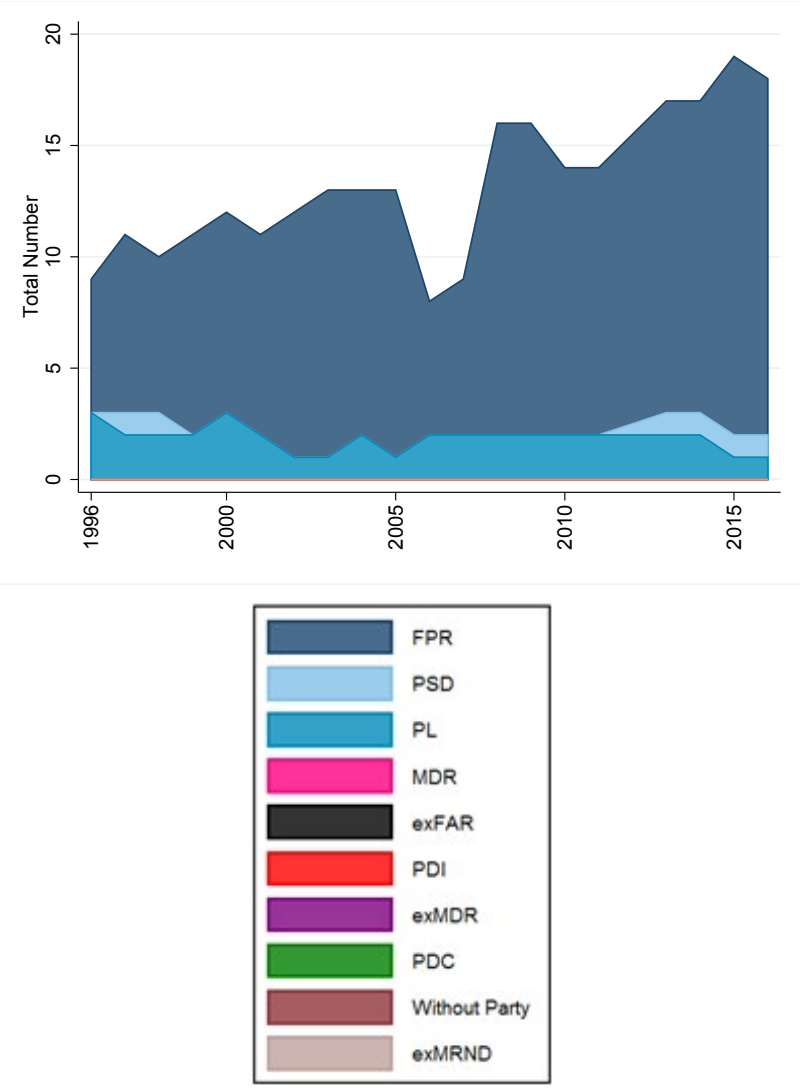
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. FNL includes FNL, FNL Rwasa, FNL-ICANZO & PALIPEHUTU. The category "Other" includes, among many others, ABASA, ANADDE, FAB, FROLINA, PRP, PSD, RADDES and VERT-INTWARI. They are taken together given their low incidence. Observations before 1998 are not included because of missing values. The y-scale represents the total number of executive seats for Tutsi in a given year. Unweighted results.

Figure 6a. Distribution of Hutu executives in Rwanda by political party, 1996 – 2016.



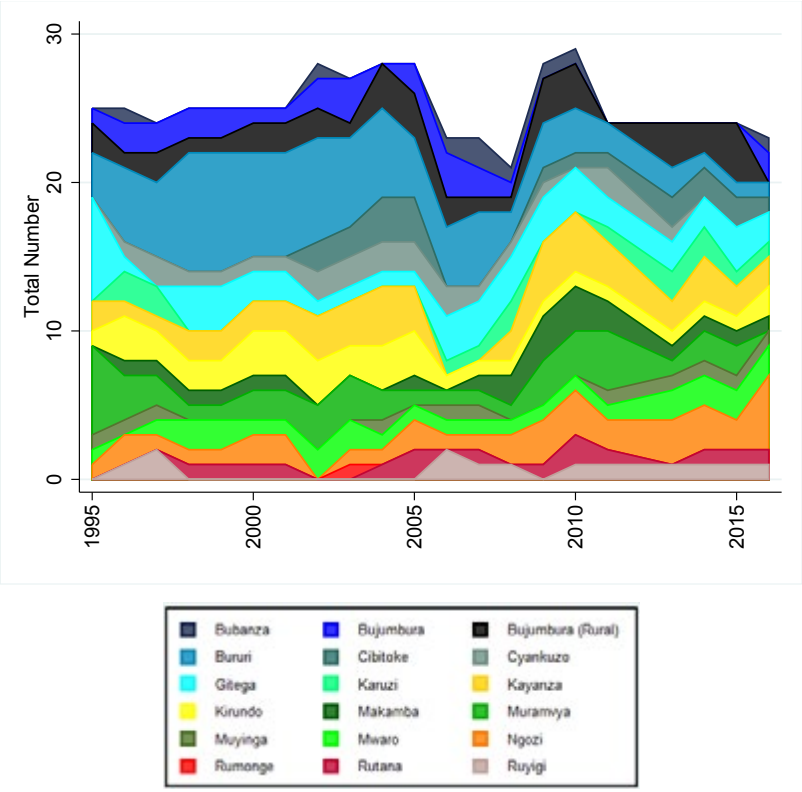
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. The y-scale represents the total number of executive positions for Hutu in a given year. Unweighted results.

Figure 6b. Distribution of Tutsi executives in Rwanda by political party, 1996 – 2016.



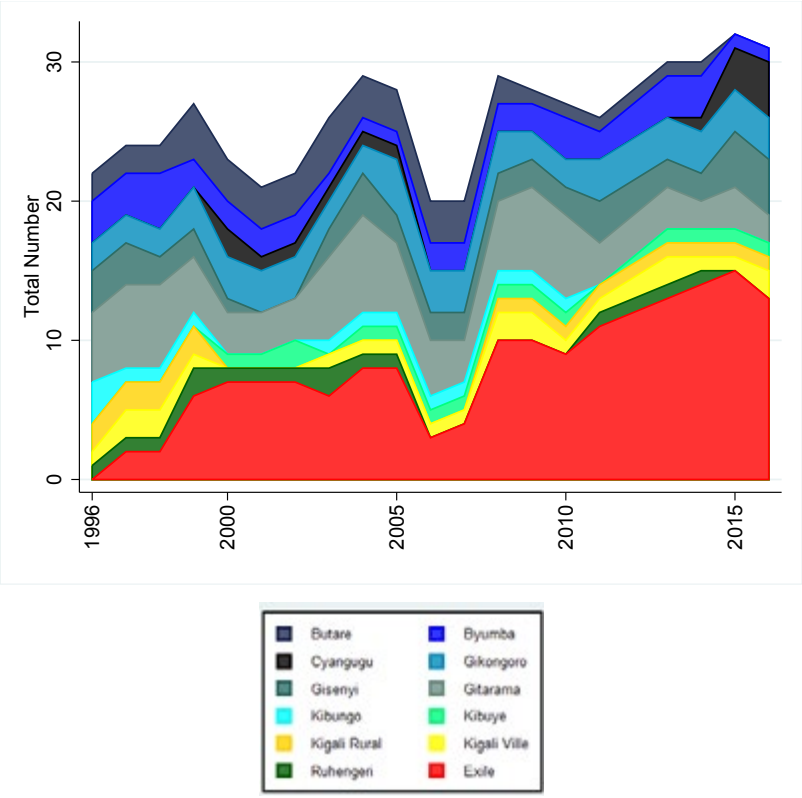
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. The y-scale represents the total number of executive positions for Tutsi in a given year. Unweighted results.

Figure 7a. Distribution of executive positions in Burundi by region, 1995 – 2016.



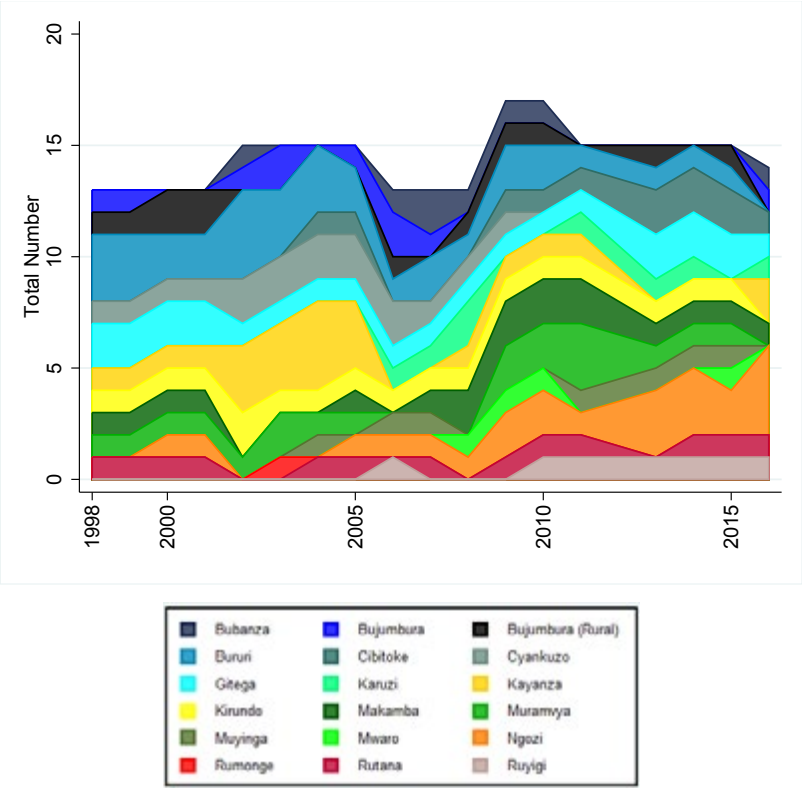
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. Region of origin is stacked in alphabetical order to facilitate interpretation. Y-scale reflects the total number of executive positions in a given year. Unweighted results.

Figure 7b. Distribution of executive positions in Rwanda by region, 1996 – 2016.



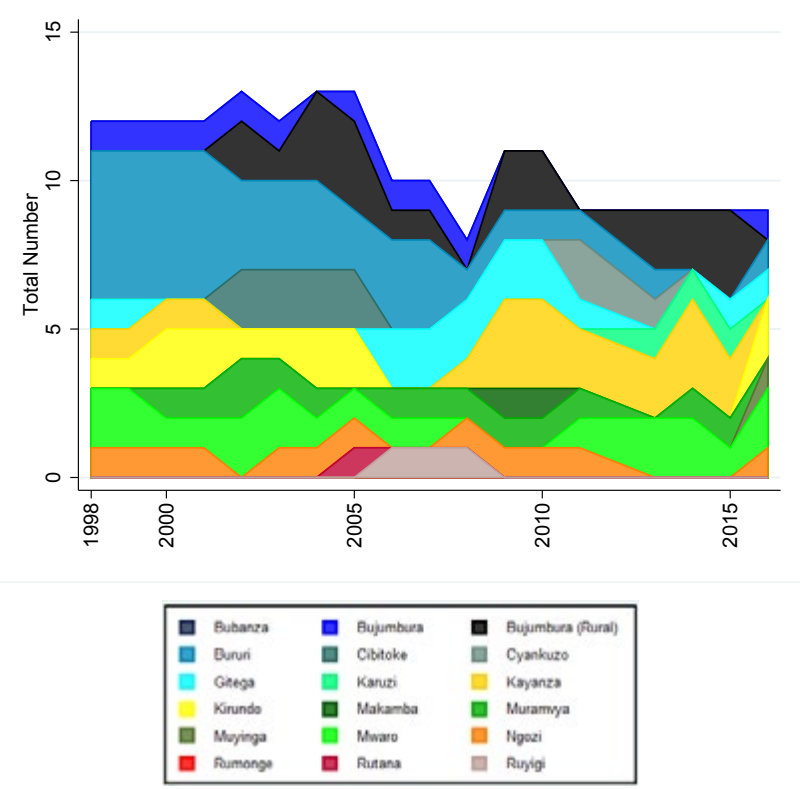
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraaux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. Region of origin is stacked in alphabetical order to facilitate interpretation. Exiles are placed at the bottom of the graph (in red) and refer to ex-refugees. The y-scale represents the total number of executive positions in a given year. Unweighted results.

Figure 8a. Distribution of Hutu executive positions in Burundi by region, 1998 – 2016.



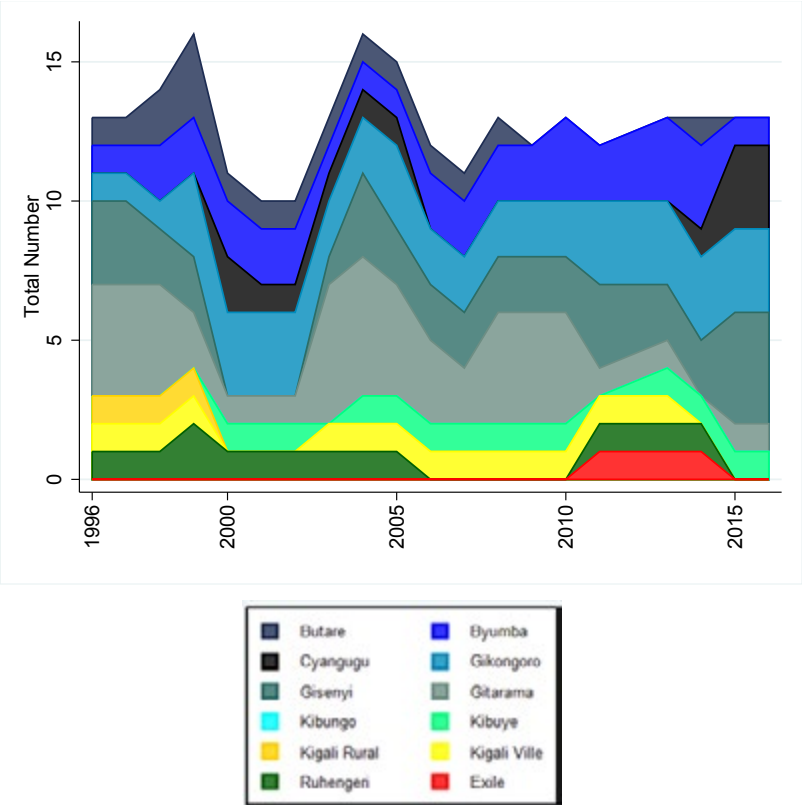
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis, as well as observations before 1998 due to missing values for ethnicity. Region of origin is stacked in alphabetical order to facilitate interpretation. Y-scale reflects the total number of Hutu executive positions in a given year. Unweighted results.

Figure 8b. Distribution of Tutsi executive positions in Burundi by region, 1998 – 2016.



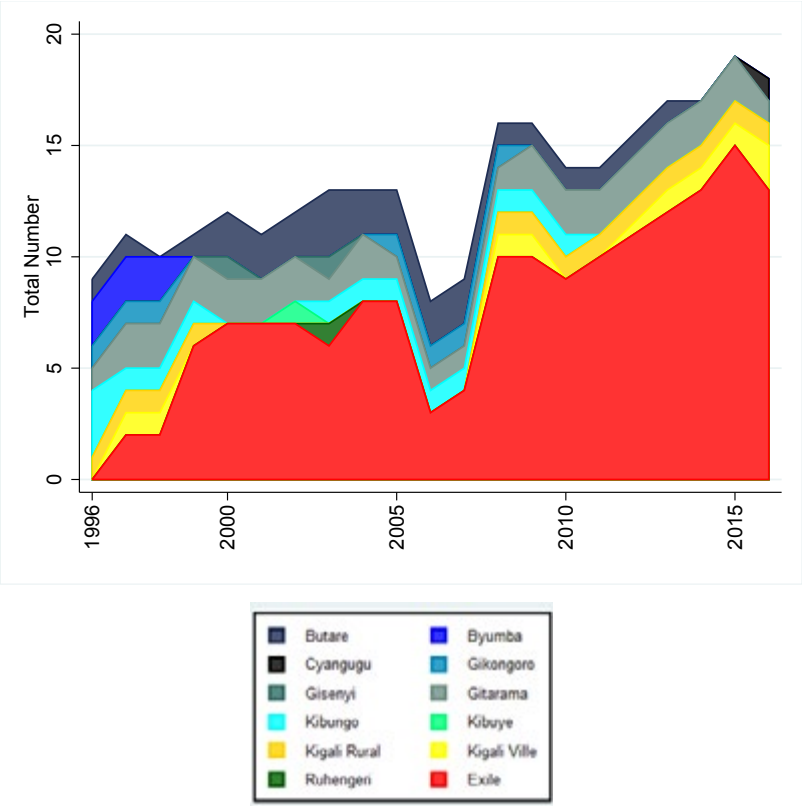
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis, as well as observations before 1998 due to missing values for ethnicity. Region of origin is stacked in alphabetical order to facilitate interpretation. Y-scale reflects the total number of Tutsi executive positions in a given year. Unweighted results.

Figure 9a. Distribution of Hutu executive positions in Rwanda by region, 1996 – 2016.



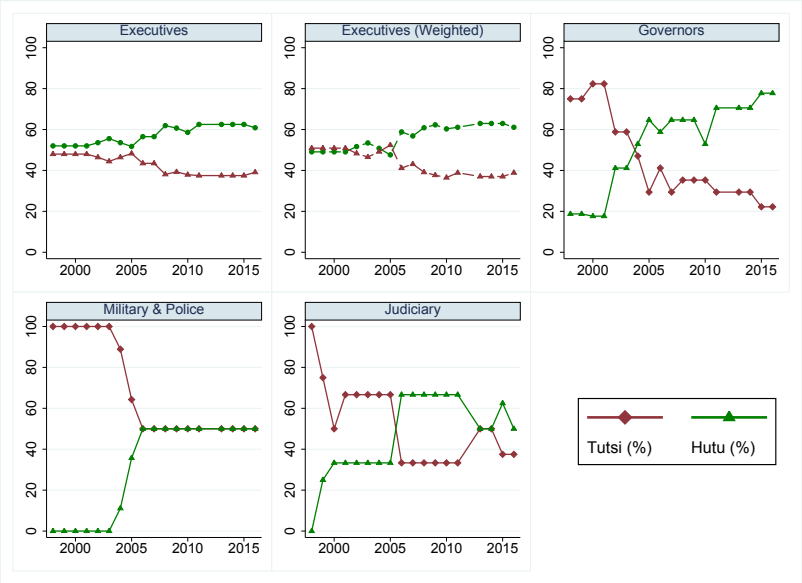
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. Region of origin is stacked in alphabetical order to facilitate interpretation. Exiles are placed at the bottom of the graph (in red) and refer to ex-refugees. The y-scale represents the total number of Hutu executive positions in a given year. Unweighted results.

Figure 9b. Distribution of Tutsi executive positions in Rwanda by region, 1996 – 2016.



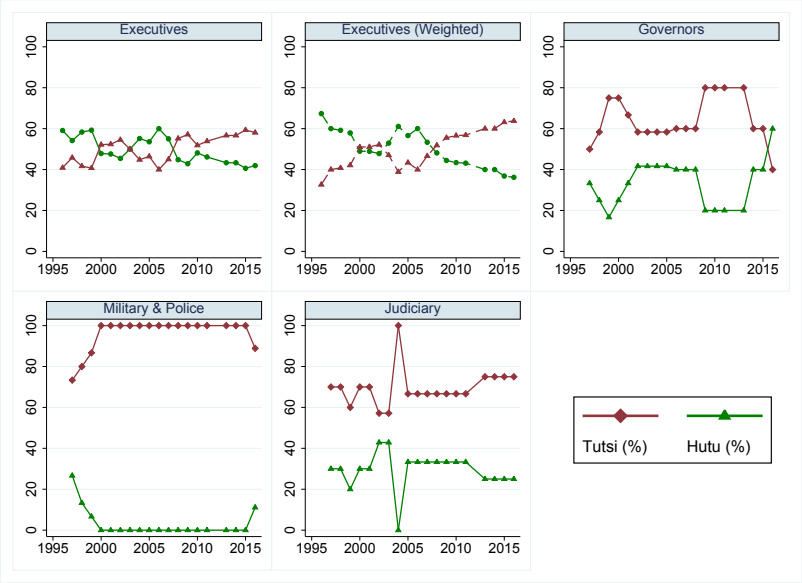
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. Region of origin is stacked in alphabetical order to facilitate interpretation. Exiles are placed at the bottom of the graph (in red) and refer to ex-refugees. The y-scale represents the total number of Tutsi executive positions in a given year. Unweighted results.

Figure 10a. Ethnic distribution by department in Burundi, 1998 – 2016.



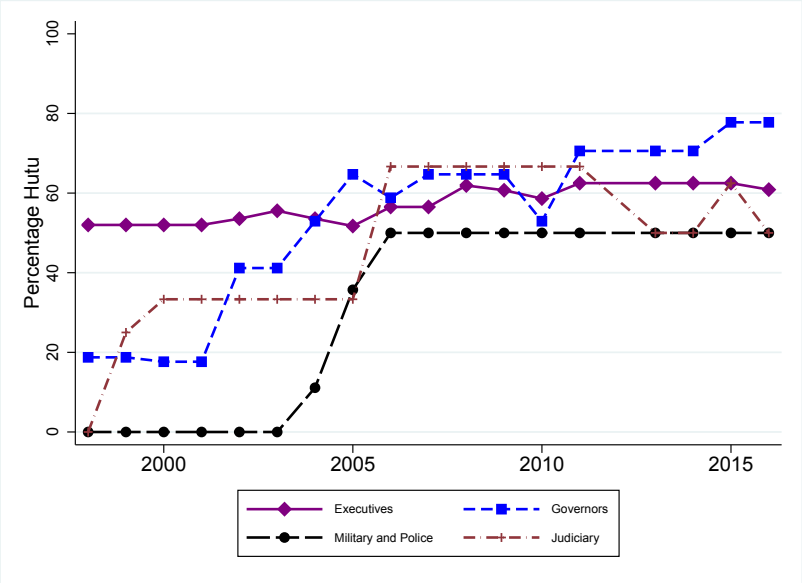
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. Executives (weighted) includes weighted positions for executives: "low prestige" positions are multiplied by value 1, whereas "medium prestige" positions are multiplied by value 2 and "high prestige" positions by 3. Military and police are top two positions in the army, the police and the intelligence service. Judiciary includes presidents of the Supreme Court, the Constitutional Court, the Courts of Appeal and the Prosecutor General of the Republic. Missing values are imputed by inserting information from other years and remain limited (n = 1 in 2000 and 2016 for the Judiciary). Tribunaux de Grande Instance are excluded from the analysis due to missing values. The y-scale represents the total % of all department positions by ethnicity.

Figure 10b. Ethnic distribution by department in Rwanda, 1996 – 2016.



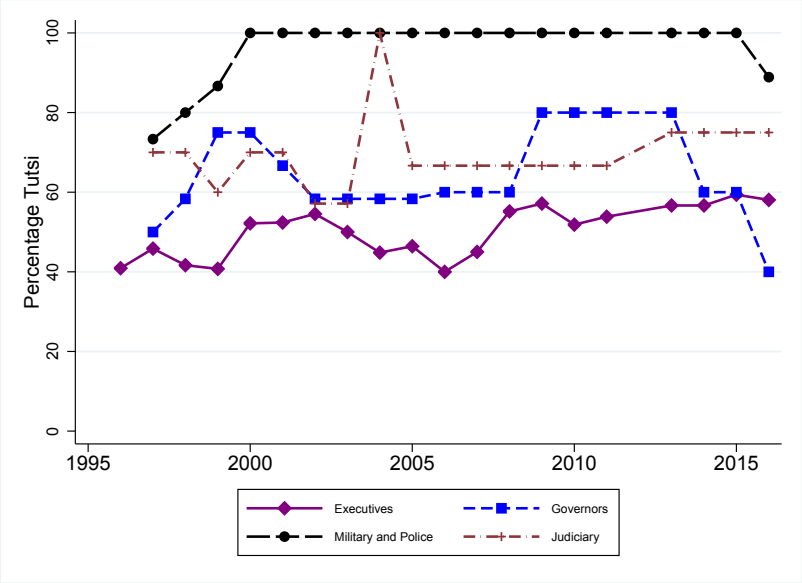
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. Executives (weighted) includes weighted positions for executives: "low prestige" positions are multiplied by value 1, whereas "medium prestige" positions are multiplied by value 2 and "high prestige" positions by value 3. Military and police are top two positions in the army, the police and the intelligence service. Judiciary includes (Vice-) Presidents of the Supreme Court, the High Court and the Prosecutor General of the Republic. Missing values are imputed by inserting information from other years and remain limited (n = 2 in 1999 for the Judiciary). The y-scale represents the total % of all department positions by ethnicity.

Figure 11a. Percentage Hutu by department in Burundi, 1998 – 2016.



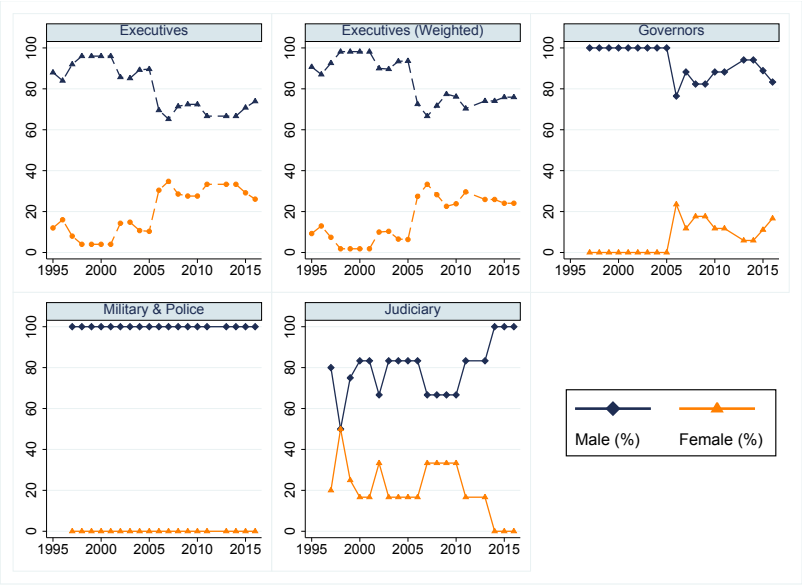
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. The y-scale represents the total % of all positions by department.

Figure 11b. Percentage Tutsi by department in Rwanda, 1996 – 2016.



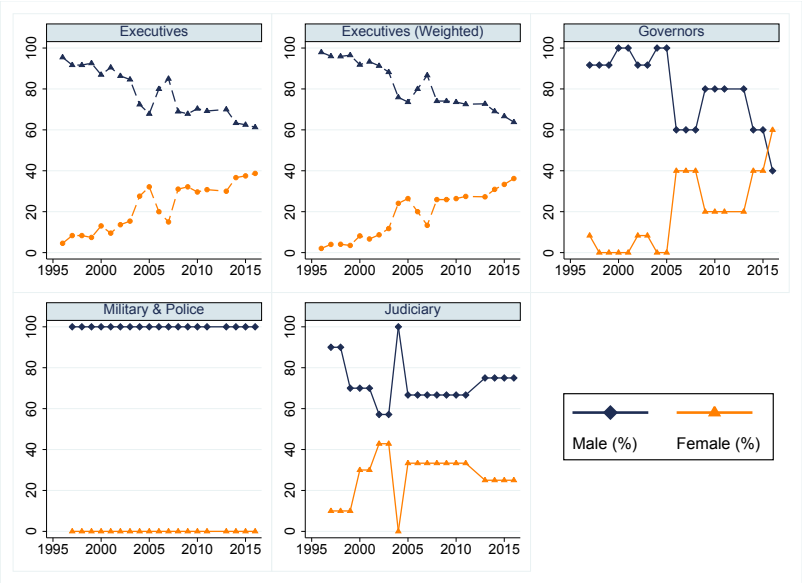
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraaux)* are not included in the analysis. The y-scale represents the total % of all department positions.

Figure 12a. Gender distribution by department in Burundi, 1995 – 2016.



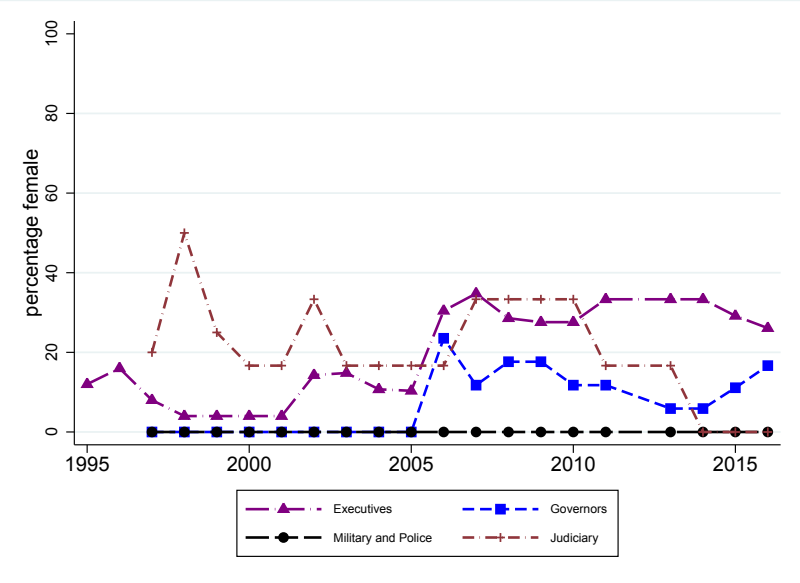
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. Executives (weighted) includes weighted positions for executives: "low prestige" positions are multiplied by value 1, whereas "medium prestige" positions are multiplied by value 2 and "high prestige" positions by value 3. Military and police are top two positions in the army, the police and the intelligence service. Judiciary includes presidents of the Supreme Court, the Constitutional Court, the Courts of Appeal and the Prosecutor General of the Republic. Missing values are imputed by inserting information from other years and remain limited (1 in 2000 and 1 in 2016 for the Judiciary). Tribunaux de Grande Instance are excluded from the analysis due to missing values. The y-scale represents the total % of all positions by department according to gender groups.

Figure 12b. Gender distribution by department in Rwanda, 1996 – 2016.



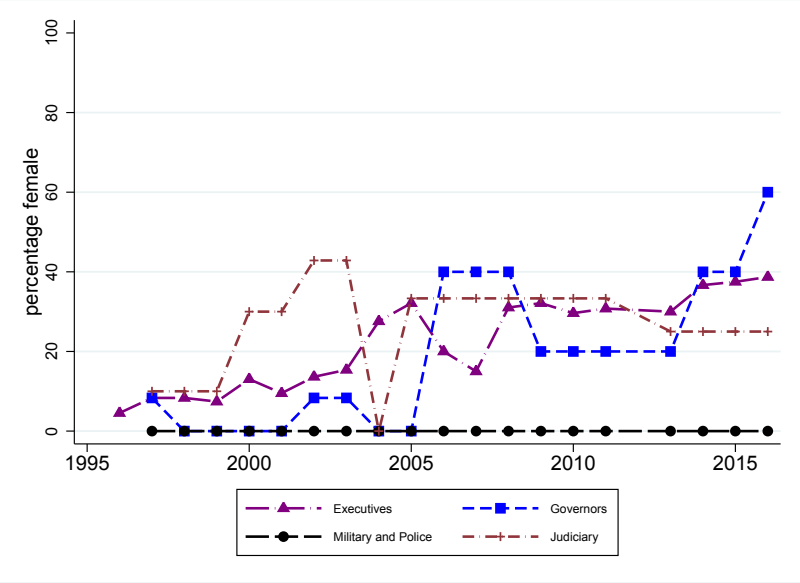
Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraux)* are not included in the analysis. Executives (weighted) includes weighted positions for executives: "low prestige" positions are multiplied by value 1, whereas "medium prestige" positions are multiplied by value 2 and "high prestige" positions by value 3. Military and police are top two positions in the army, the police and the intelligence service. Judiciary includes (Vice-) Presidents of the Supreme Court, the High Court and the Prosecutor General of the Republic. Missing values are imputed by inserting information from other years and remain limited (2 in 1999 for the Judiciary). The y-scale represents the total % of all positions by department according to gender.

Figure 13a. Percentage women by department in Burundi, 1995 – 2016.



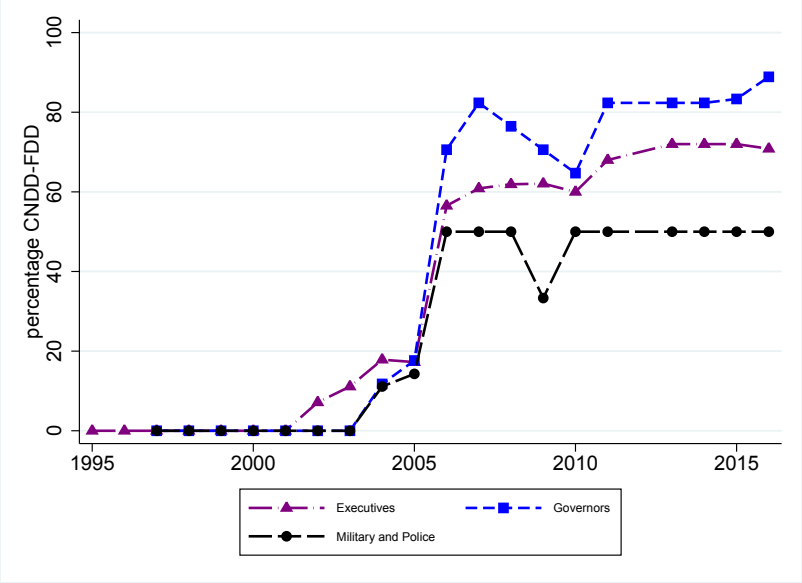
Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. The y-scale represents the total % of all positions by department occupied by women.

Figure 13b. Percentage Women by department in Rwanda, 1996 – 2016.



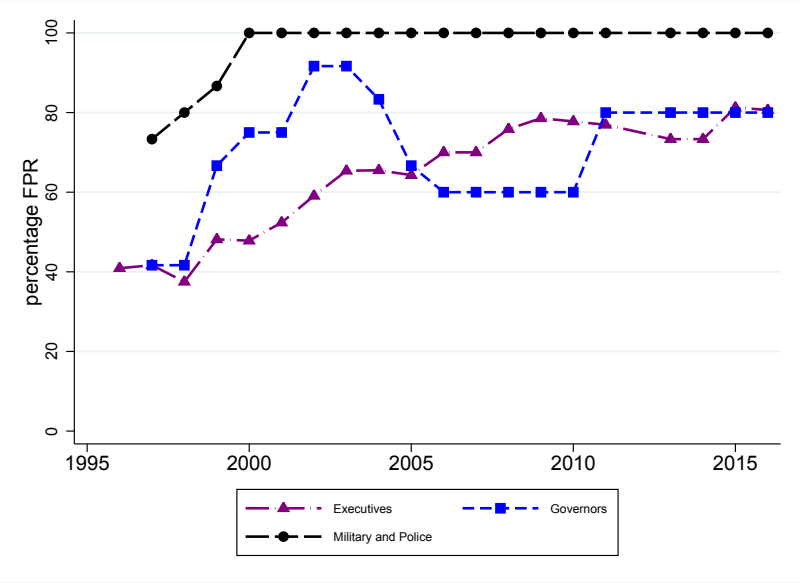
Notes. Executives are President, Vice-Presidents, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Général)* and Secretary Generals *(Sécretaires Général)* are not included in the analysis. Governors are governors or prefects of each respective province in Rwanda. Military and police include the "gendarmerie" as well as the National Army and the Police Forces (RNP). Judiciary includes (Vice-) Presidents of the Supreme Court, the High Court and the Prosecutor General of the Republic. The y-scale represents the total % of all positions by department going to women.

Figure 14a. Percentage CNDD-FDD by department in Burundi, 1995 – 2016.



Notes. Executives are President, Vice-Presidents and Ministers. Cabinet Directors (until 2002), Vice-Ministers (2008) and General Secretaries are omitted from the analysis. The y-scale presents the total percentage of all positions by department occupied by CNDD-FDD. We code CNDD, EX-FDD and FDD as part of CNDD-FDD.

Figure 14b. Percentage FPR by department in Rwanda, 1996 – 2016.



Notes. Executives are President, Ministers and State Secretaries (*Sécretaires d'Etat*). Cabinet Directors *(Directeurs de Cabinet)*, General Directors *(Directeurs Généraaux)* and Secretary Generals *(Sécretaires Généraaux)* are not included in the analysis. The y-scale represents the total % of all positions by department occupied by FPR.

5. RESULTS

Figures 1a and 1b give the ethnic identity of the Executive, for Burundi (1998 – 2016) and Rwanda (1996 – 2016) respectively. The green (red) dashed lines indicate the percentage of all executive positions taken by Hutu (Tutsi), whereas the green (red) solid lines weigh executive positions by prestige. For Burundi, we find that between 1998 and 2001 executive positions are almost equally shared among the two main ethnic groups (i.e. 52% for Hutu and 48% for Tutsi). This pattern starts to erode from 2002 onwards, with a major change taking place after 2005, in tandem with the rise of the CNDD-FDD. Between 2011 and 2015, for example, 62.5% of all executive positions are occupied by Hutu against 37.5% by Tutsi. The weighted lines reinforce these findings. Before 2005, imbalances between Hutu and Tutsi were compensated by more prestigious positions for Tutsi. After this period, however, the opposite is true, with Hutu not only occupying more, but also more important positions. For Rwanda, we find that ethnic patterns are more erratic. The share of executive positions is highest for Hutu in 1996 – 1999 and 2004 – 2007 and for Tutsi in 2000 – 2004. However, a clearer pattern emerged, with Tutsi gradually obtaining a higher share of and more prestigious executive positions after 2007, reaching about 60% in 2016.

Figures 2a and 2b present the distribution of executive positions by political party in Burundi (1995 – 2016) and Rwanda (1996 – 2016) in total numbers; Figures 3a and 3b plot the same distribution as a percentage of all executive positions; and Figures 4a and 4b weigh these positions according to prestige. The Figures show that before 2005, executive positions in Burundi were shared among many different political parties and actors, but thereafter the CNDD-FDD gradually gained more weight. In 2002, for example, of all 28 executive positions, six positions (21.43%) went to FRODEBU, five (17.86%) to UPRONA, two (7.14%) to PALIPEHUTU, CNDD, PP and RPB, and one (3.57%) to INKINZO, PL, ABASA, ANADDE, VERT-INTWARI, PSD and RADDES. This contrasts with the current situation (2016), where CNDD-FDD holds 17 of 24 executive positions (= 70.83%). The relative dominance of CNDD-FDD in the executive is not compensated by more prestigious positions for other parties. Results for 2016, for example, indicate that the CNDD-FDD hegemony increases when taking prestige into consideration. In Rwanda, the graphs illustrate a dynamic comparable to Burundi. The distribution in the executive (N = 22) is relatively diffuse until about 2000, when the RPF controlled nine positions (40.9%), PSD and PL three (13.64%) PDC one (4.55%), while four positions (18.18%) were occupied by MDR politicians[5]. Over time, the distribution shifted towards RPF hegemony. RPF politicians occupied 17 of all 28 (60.71%) executive positions in 2005, increasing

[5] The remaining seats were held by politicians without political party (= 2 or 9.09%).

their share to 80.64% (25 out of 31 executive positions) in 2016.

Figures 5a – 5b and 6a – 6b plot the distribution of Hutu and Tutsi executives by political party in Burundi (1998 – 2016) and Rwanda (1996 – 2016). The Figures present the total number of executive positions for each ethnic group by their political party affiliation. The patterns in Figures 5a and 5b indicate that political power concentration in Burundi is based on party rather than identity politics. Although Hutu executives are mostly represented by CNDD-FDD members from 2005 onward, the party also incorporated a significant number of Tutsi executives[6]. The CNDD-FDD is therefore ethnically heterogeneous as regards executive positions. This pattern, however, is not constant through time. Between 1998 and 2001 (before the CNDD-FDD participated in political life), for example, Hutu executives mostly came from FRODEBU and Tutsi executives from UPRONA. Between 2002 and 2006, party representation was more diffuse, as shown by the sudden rise of many small parties. A similar logic seems to apply to Rwanda. The dominant political party (RPF) includes both Hutu and Tutsi executives.[7] In contrast to Burundi, however, ethnic political party affiliation of executives has been clearer cut in Rwanda over time. Tutsi executives, for example, have consistently been members of the RPF. Hutu executives, on the other hand, were politically more scattered before 2005, but increasingly linked to the RPF afterwards.

Figures 7a and 7b give the distribution of executive positions by region for Burundi and Rwanda. They plot the region of origin of Burundian (1995 – 2016) and Rwandan (1996 – 2016) executives. Most strikingly, Figure 7b reveals that a relatively large share of Rwandan political elites have their roots in exile, rather than in a Rwandan prefecture. Former refugees take up 2 out of 22 (9.01%) executive positions in 1997, 8 out of 28 (28.57%) in 2005, and as many as 15 out of 32 (46.88%) in 2015. Rwandan returnees clearly increased executive power over time. In Burundi, no such 'regional' dominance seems to exist (Figure 7a). Although a relatively large share of Burundian executives came from Bururi between 1998 and 2004, there is no indication of any clear trend or pattern. The results rather suggest that Burundian executives are geographically balanced, albeit that some regions have a higher presence than others.[8]

Figures 8a – 8b and 9a – 9b present the distribution of Hutu and Tutsi

[6] For example: of the 14 executive positions held by Hutu in 2016, 11 (78.57%) belong to CNDD-FDD and 3 (21.43%) to FNL. For 9 Tutsi executive positions, 6 politicians (66.67%) have CNDD-FDD affiliation.

[7] In 2016, 16 of 18 (88.89%) Tutsi executive positions and 9 of 13 (69.23%) Hutu executive positions are occupied by the RPF.

[8] Between 1995 and 2016, most Burundian executives came from Bururi (90), followed by Gitega (48) and Kayanza (47). Burundian executives have a lower probability to come from Rumonge (1), Bubanza (9) or Muyinga (11).

executive positions by region. They further refine the regional analysis of the previous paragraph by splitting the data according to ethnicity. Rwanda (1996 – 2016) shows some interesting patterns. The figures not only illustrate that former exiles increase their grip on executive power over time, but that this dynamic also goes in tandem with growing Tutsi control of the executive. Between 2011 and 2014, only one Hutu returnee occupied an executive position. The picture is less straightforward in Burundi (1998 – 2016). The results again indicate the absence of any clear regional dominance in the executive. Furthermore, for each region, Tutsi and Hutu alike have similar representation. One notable exception is perhaps Ngozi. For 2016, four out of the 14 Hutu executives come from Ngozi (28.57%), against just one out of 9 Tutsi executives (11.11%).

Figures 10a and 10b show the ethnic distribution in Burundi (1998 – 2016) and Rwanda (1996 – 2016) for several institutions: in addition to the Executive, we consider additional institutions, i.e. provinces, national defense and security forces, and the judiciary. We limit the discussion here to these additional institutions, as we dealt with the 'identity content' of the executive earlier. The exercise allows us to investigate differential identity trends in various domains of political power in both countries. As regards Burundi (Figure 10a), the results show that ethnicity among governors closely matches that within the executive. From 2004 on, the share of Hutu governors clearly increased. Whereas Hutu held 52.94% of governor positions in 2004, this percentage rose to 70.59% in 2011 and 77.78% in 2016.[9] Before 2004, the dynamic was different, with Tutsi holding a larger share of provincial power than in the executive.[10] Important differences are found regarding the ethnicity distribution of the military and police and the judiciary. While dynamics within the executive and at the provincial level clearly showed increasing Hutu presence, national defense and security forces displayed a balance between ethnic groups from 2005 on, in accordance with constitutional requirements. It should be noted, however, that our data only consider command positions in the national defense and security forces and do not allow for any conclusions on the overall composition of the forces and their conformity with constitutional requirements. Likewise, even though there are signs that Hutu are increasingly present in the judiciary (66.67% between 2006 – 2011), discrepancies are less marked and seem to decline after 2011.

The picture is different for Rwanda (Figure 10b). A large percentage share of Tutsi executives is combined with an even larger percentage share of Tutsi

[9] There are missing values for some governors. They remain limited however (6.25% in 1998 - 1999; 5.88% in 2005 and 2007 and 11.76% in 2010) and therefore do not undermine the analysis.

[10] In 1998, for example, Tutsi occupied 75% of all governor positions, while Hutu only got 18.75% (this doesn't add up due to one value missing). Within the executive, however, this was respectively 52% (for Hutu) and 48% (for Tutsi).

within the military and police, the judiciary and at the provincial level. First, the results indicate that Tutsi governors have always outnumbered Hutu. Between 1999 and 2000, Tutsi accounted for 75% of all governor positions, while this was 60% between 2006 and 2008 and 80% between 2009 and 2013.[11] Only in 2016 does the ethnic balance at the provincial level shift slightly in favour of Hutu (60%). Second, important functions within the military and police are by and large controlled by Tutsi. Despite some heterogeneity before 2000, with Hutu assuming 26.67% (1997), 13.33% (1998) and 6.67% (1999) of important security positions, Tutsi control 100% after 2000. Third, Tutsi dominance also exists within the judiciary, with a peak in 2004. Overall, at present, and contrary to Burundi, one ethnic group controls all major branches of power in Rwanda.

Figures 11a and 11b shed additional light on these findings. Despite some overlap with the previous graphs, they make the ethnic distribution by department more explicit. This is done by limiting the analysis to each country's politically most dominant ethnic group, i.e. Tutsi in Rwanda and Hutu in Burundi. Figure 11a plots the percentage of Hutu by department in Burundi (1998 – 2016). There is a general upward trend in the graph, indicating that the percentage share of Hutu in each branch of power increases over time. Yet, some important departmental differences remain. The first is that Hutu dominance in executive positions is less extensive than in other departments. This is of course mainly due to constitutional constraints. The second is that Hutu dominance is the strongest at the provincial level, where no constitutional quota applies. In 2016, Hutu hold 77.78% of governor functions, 60.87% of executive functions, and 50% of security and judiciary positions. All these are in line with constitutional provisions, showing that quotas are an effective tool of power sharing in Burundi. The findings illustrate that ethnic quotas tend to be respected in those departments where they exist (e.g. the government and the security forces). Figure 11b plots the percentage Tutsi by department in Rwanda (1996 – 2016). For Rwanda, a general upward trend of Tutsi dominance is less marked, which is unsurprising, given that Tutsi already controlled a large share of power positions before the start of our analysis. The results show that, in 2016, Tutsi hegemony is most pronounced in the security forces and the military (88.89%), followed by the judiciary (75%), the executive (58.06%) and the provinces (40%).[12]

Figures 12a and 12b zoom in on the gender structure for each branch of power in Burundi (1995 – 2016) and Rwanda (1996 – 2016). What becomes

[11] Here again, there are missing values, but they remain limited (16.67% between 1997 – 1998 and 8.33% in 1999) and restricted to the early years. As such, they do not undermine the results of the analysis. It should also be noted that the reduction of provinces from 11 to five from 2005 onwards means that a shift of just one governor has a disproportionate impact in terms of percentage.

[12] It must be borne in mind that Tutsi constitute about 15% of the population.

clear is that elite positions in both countries, regardless of the department under study, are male dominated. The results, for example, show that provincial administrations as well as the military and the police and the judiciary have been under almost entirely male control for most of the period under investigation. However, this is more the case in Burundi than Rwanda. In Rwanda, female representation at the provincial level seems to improve from 2004 on, with female governors becoming even more numerous than male ones in 2016. Likewise, a relative gender balance seems to exist in the judiciary, where - since 2005 - women hold between 25% and 33% of all positions. This is different for Burundi. In 2016, for example, we find men taking up 83% of all governor and 100% of all judiciary functions. The gender picture improves for both countries when looking at the executive: resulting from constitutional quotas, women hold around 30% of all available positions in the executive. Figures 13a and 13b, which jointly plot the percentage share of women in the different departments considered, largely resonate the findings above.

Figures 14a and 14b plot the percentage share of dominant parties for each department in Burundi (CNDD-FDD; 1995 – 2016) and Rwanda (RPF; 1996 – 2016). They reflect the degree of hegemony of both parties over different branches of power in both countries. The judiciary is excluded from the analysis, as these officials – at least officially – have no political party affiliation. For Burundi, the results are rather striking. They show the extraordinary rise of CNDD-FDD in the executive (from 17.24% to 56.52%), the provincial administration (from 17.65% to 70.59%) as well as the military and police (from 14.29% to 50%) after 2005. As suggested earlier, CNDD-FDD hegemony after 2005 clearly outscores ethnic hegemony (Figure 11), even though both are, to some extent, interconnected (Figures 5a and 5b). In 2016, CNDD-FDD dominates most clearly the provincial administrations (88.89%), followed by the executive (70.83%) and the military and police (50%). In Rwanda, the rising RPF hegemony is less obvious in the period considered. Above, we suggested this relates to the fact that the RPF already gained power before 1996, the starting year of our analysis. Yet, RPF's total control of the military and security forces from 2000 (100%) on, as well as its dominance of the executive (60%) and the provincial administrations (80% of total in 2016) remains strong.

6. CONCLUSION

The purpose of this special data issue was to give an overview of the 1995 – 2016 trends in the 'identity-content' of the most important branches of power in Burundi and Rwanda, i.e. the presidency, ministries, prefectures (provinces), the judiciary and the national defense and security forces. Relying on annexes on the identity of individual power-holders, as published in *L'Afrique des Grands Lacs: Annuaire* since 1996 - 1997, it has identified a number of structural dynamics behind the concentration of political power in both countries. Table 6 below summarizes the most important conclusions of this exercise.

Table 6: Overview of the Main Findings of this Special Data Issue

		Ethnicity	Party	Origin	Gender
Executive	Burundi	Hutu rise after 2005	CNDD-FDD rise after 2005	Geographically balanced	Male dominance, but with quotas respected
	Rwanda	Tutsi rise after 2007	RPF rise for entire period	Prominence of ex-refugees	Male dominance, but women making clear progress
Provinces	Burundi	Hutu rise after 2005	CNDD-FDD rise after 2005	Geographically balanced	Male dominance
	Rwanda	Relative ethnic balance. Hutu majority in 2016	RPF dominance	Geographically balanced	Male dominance, but waning over time
Military and Police Forces	Burundi	Ethnic balance after 2005	CNDD-FDD rise after 2005	Geographically balanced	Male dominance
	Rwanda	Tutsi dominance	RPF dominance for entire period	Ex-refugee dominance	Male dominance

Judiciary	Burundi	Relative ethnic balance, but with Hutu majority after 2005	/	Geographically balanced	Male dominance
	Rwanda	Tutsi dominance, with Hutu inclusion	/	Ex-refugee dominance	Relative male dominance

Note: Findings for the origin of governors and elites within the military, police and judiciary are discussed in this table but are not shown in the analysis due to restrictions of space. These graphs, however, are available upon request from the authors.

Antwerp, July 2016

CHRONIQUE POLITIQUE DU BURUNDI 2015-2016

par Stef Vandeginste

Abstract

Burundi has been the scene of a multi-dimensional crisis triggered by the nomination of President Pierre Nkurunziza, on 25 April 2015, as a candidate for the 2015 presidential elections on behalf of his party, the CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie). The elections were held amidst domestic and international controversy and – not surprisingly – won by the dominant party CNDD-FDD. The party political landscape has become even more strongly divided than before. Opposition leader Agathon Rwasa joined the government but his political movement is not registered as a political party. The security crisis is very deep and has led to a humanitarian crisis, as hundreds were killed and over 250,000 Burundians left their country. The sharp rise in the number of gross human rights violations has been the subject of increased international attention. The events have also given rise to a crisis of Burundi's international relations. The decision by the African Union's Peace and Security Council to send a military intervention force to Burundi was rejected by the government, which also accused other international 'partners' (most notably Belgium and Rwanda) of violating Burundi's national sovereignty.

1. INTRODUCTION

L'année 2015 a été la plus mouvementée depuis la fin de la guerre civile. Tout au long de l'année et pendant le premier trimestre de 2016, le Burundi a vécu une crise multidimensionnelle qui a profondément affecté le fonctionnement des institutions de l'État, le contrat social entre l'État et ses citoyens ainsi que le bien-être de ces derniers. La présente chronique adopte une structure quelque peu différente de celle des éditions antérieures. L'analyse des principaux développements pendant la période sous étude est présentée en fonction des différentes dimensions de la crise. Celle-ci était – et, selon certains aspects, continue à être – en même temps électorale, institutionnelle, sécuritaire, humanitaire, socio-économique[1] et est aussi une crise des relations internationales du Burundi. Chaque chapitre aborde une de ces dimensions de la crise, lesquelles se recoupent de temps en temps. Avant d'aborder ces différents aspects, il convient de noter que la crise n'a pas (ou, du moins, n'a pas encore) abouti à un effondrement de l'État.

La période sous étude a donné lieu à des contestations de toutes parts, ce qui symbolise un méta-combat qui a fortement caractérisé la crise : celui autour de la vérité des événements, de leurs causes, des responsabilités et des voies de sortie. Dans un contexte où la vérité est rarement basée sur l'établissement des faits à travers un processus suffisamment légitime, elle est surtout construite sur la base d'un combat au niveau des perceptions et du *framing*

[1] Cette dimension n'est pas abordée dans la présente *Chronique politique*. Pour ce qui est des relations entre l'État et les médias, nous renvoyons le lecteur au chapitre de Marie-Soleil Frère et Anke Fiedler ailleurs dans cet *Annuaire*.

des événements. Par conséquent, la vérité est devenue un enjeu important de la crise. En témoigne l'investissement d'énergie et de temps des différents acteurs – certains dotés d'une grande capacité de communication, d'autres se basant surtout sur l'intimidation – dans la construction et la propagation de 'leur' vérité à travers les médias sociaux nationaux et internationaux. Du côté du gouvernement et des différents acteurs de l'opposition, de multiples vérités ont été émises tout au long de la crise, certains acteurs faisant d'ailleurs preuve d'un opportunisme et d'une 'flexibilité' remarquables[2] sur ce champ de bataille de ce qui constitue une véritable «guerre de communication»[3]. Face à ce constat, cette chronique n'a pas l'ambition de fournir la 'véritable vérité' de la crise burundaise, mais essaie, dans la mesure du possible, de présenter les divers points de vue et les interprétations opposées.

Avant de parcourir les différentes dimensions de la crise, il convient de signaler que, fin mai 2016, un deuxième tour de dialogue politique s'est tenu à Arusha, cinq mois après une première rencontre convoquée par le médiateur de la Communauté est-africaine (CEA), le président ougandais Museveni, à Kampala. Ce deuxième tour, sous la présidence de l'ancien président tanzanien Mkapa, facilitateur désigné par la CEA pour appuyer le médiateur, n'a pas abouti à un résultat mais a plutôt confirmé le désaccord concernant les participants et concernant l'agenda du dialogue.

2. CRISE ÉLECTORALE

Tout de suite après les élections générales de 2010[4], le gouvernement et le parti CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie) ont invité l'opposition à préparer les élections de 2015. Cinq ans plus tard, l'ancien ministre des Affaires étrangères Laurent Kavakure constate qu'une opposition radicale n'a jamais voulu autre chose que « *la récupération du pouvoir à la faveur d'institutions de transition, et en dehors de toute compétition électorale, tellement elle redoutait la*

[2] En guise d'exemple, il convient de signaler le cas de Festus Ntanyungu. Le 28 mars 2015, il intervient en tant que porte-parole des frondeurs, les opposants au troisième mandat du président Nkurunziza au sein de son parti politique (www.rfi.fr/emission/20150328-burundi-festus-ntanyungu-cndd-fdd-nkurunziza-pas-mandat-nom-paix), site visité le 23 mai 2015). Quelque temps après, ayant rejoint les rangs du gouvernement et de la direction du parti, il proclame une tout autre vérité en tant que secrétaire exécutif de la CNDI (Commission nationale pour le dialogue inter-burundais).

[3] VIRCOULON, T., « A l'intérieur de la crise burundaise (II) – quand Whatsapp remplace la radio », 13 mai 2016, http://blog.crisisgroup.org/africa/central-african-republic/2016/05/13/a-linterieur-de-la-crise-burundaise-ii-quand-whatsapp-remplace-la-radio/, site visité le 13 mai 2016.

[4] À ce sujet, voir VANDEGINSTE, S., « Power-sharing as a fragile safety valve in times of electoral turmoil: the costs and benefits of Burundi's 2010 elections », *Journal of Modern African Studies*, Vol. 49, n° 2, 2011, pp. 315-335.

popularité et le charisme du président sortant »[5]. Cette analyse diffère de celle du secrétaire général de l'ONU qui déclare que « *jusqu'au mois de mars [2015], l'évolution de la situation politique laissait espérer que les élections générales au Burundi pourraient se dérouler dans un climat pacifique. Les acteurs politiques poursuivaient le dialogue, un cadre juridique et politique avait été adopté par consensus pour les élections et la violence politique s'atténuait* »[6]. Et de continuer, concernant la nomination du président Nkurunziza en tant que candidat du parti CNDD-FDD aux élections présidentielles : « *La question de son troisième mandat a semé la discorde, mettant en péril l'unité du pays*. »[7] Dans la présente Chronique, nous n'allons pas revenir sur ce déclencheur[8] de la crise. La nomination du président Nkurunziza – contestée aussi bien à l'intérieur du parti présidentiel que dans la rue – a fait l'objet d'une analyse dans l'*Annuaire* précédent. La crise politique burundaise va bien plus loin qu'une crise du troisième mandat. Toujours est-il que, même après la réélection du président Nkurunziza et sa prestation de serment en date du 20 août 2015, la question du mandat présidentiel reste un obstacle majeur à la résolution de la crise par voie de dialogue. Premièrement, certains acteurs politiques de l'opposition considèrent qu'il s'agit d'un président et d'un gouvernement 'de facto'. Deuxièmement, alors que le président nouvellement élu a déclaré que son troisième mandat serait également son dernier, beaucoup d'observateurs n'en sont pas convaincus. Les réunions provinciales de la Commission nationale pour le dialogue inter-burundais – remarquablement convergentes dans leurs recommandations – ont alimenté les suspicions d'une éventuelle prochaine révision de la Constitution, y compris en ce qui concerne la limitation du nombre de mandats présidentiels.

À la demande de plusieurs acteurs nationaux et internationaux[9], les élections générales ont été reportées à plusieurs reprises, sans toutefois donner lieu à un dépassement de la durée du mandat des différentes institutions élues en 2010. À la veille du processus électoral, face au constat que la situation qui prévalait n'était pas propice à la tenue d'élections libres, régulières et crédibles, plusieurs partis et organisations politiques ont informé le président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) de leur boycott des élections, alors que certains d'entre eux – notamment Charles Nditije (aile

[5] KAVAKURE, L., *Burundi. La démocratie à l'épreuve. Août 2010 – août 2015*, Bujumbura, Presses Lavigerie, 2015, p. 10.

[6] NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITE, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission électorale des Nations Unies au Burundi*, S/2015/510, 7 juillet 2015, para. 59.

[7] *Ibidem*, para. 60.

[8] Tel est le mot utilisé également par la Mission d'établissement des faits de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (UNION AFRICAINE, *Rapport de la Délégation de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur sa mission d'établissement des faits au Burundi. 7 au 13 décembre 2015*, mai 2016, p. 40).

[9] Voir, entre autres, EAST AFRICAN COMMUNITY, *Report of the Emergency Summit of the EAC Heads of State on the Situation in Burundi*, 31 May 2015, p.10.

UPRONA non reconnue) et Agathon Rwasa (aile FNL non reconnue) – avaient déjà introduit des listes de candidats.[10] Plusieurs missions d'observation électorale (entre autres celle de l'Union européenne[11] et de plusieurs ONG internationales comme AWEPA) se sont retirées. D'autres missions ont observé tout le processus électoral, depuis les élections communales et législatives du 29 juin 2015 jusqu'aux élections sénatoriales du 24 juillet, en passant par les élections présidentielles du 21 juillet. Dans sa déclaration préliminaire après les élections législatives et communales, la Mission d'observation électorale des Nations unies (MENUB) « *conclut que l'environnement n'était pas propice pour la tenue d'élections libres, crédibles et inclusives. La MENUB note que des préoccupations identiques ont été clairement exprimées par l'Union Africaine (UA), la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Est (CEA) et la Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs (CIRGL)* »[12].

Sans surprise, les élections ont donné lieu à une victoire du parti CNDD-FDD. Lors des élections communales, le CNDD-FDD a obtenu 69,28% des sièges, suivi par la coalition Abigenga Mizero (composée des deux ailes non reconnues du parti Uprona, présidé par Nditije, et du parti FNL, présidé par Rwasa) avec 17,38 %[13], malgré leur retrait de dernière minute.[14] À l'assemblée nationale, après cooptation, le parti a obtenu 86 sièges sur 121, suivi par la coalition Abigenga Mizero avec 30 sièges.[15] À l'élection présidentielle, Pierre Nkurunziza a obtenu 69,40 % des suffrages, suivi par Agathon Rwasa avec 18,98 %. Au sénat, le CNDD-FDD a obtenu 33 des 36 sièges (sans compter les sénateurs twa cooptés et les anciens chefs d'État).

3. CRISE INSTITUTIONNELLE

La crise politique la plus grave depuis les premières élections post-conflit

[10] Lettre du 23 juin 2015 (www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Elections/2015/Rapports%20d'observation%20et%20analyses/opposition%20250615.pdf, site visité le 23 mai 2016)

[11] Communiqués de presse du 28 mai 2015 (suspension du déploiement) et du 29 juin 2015 (retrait définitif).

[12] MENUB, *Déclaration préliminaire*, Bujumbura, 2 juillet 2015, p. 2. À noter toutefois que, dans une déclaration conjointe du 30 juin 2015, les ambassadeurs de la Tanzanie, de l'Ouganda, du Kenya et de l'Afrique du Sud ont félicité le gouvernement, la CENI (Commission électorale nationale indépendante) et le peuple burundais pour le succès des élections communales et législatives (www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Elections/2015/Rapports%20d'observation%20et%20analyses/African%20HOM%20Declaration%20300615.pdf, site visité le 23 mai 2015).

[13] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI. CENI, *Rapport général sur le processus électoral de 2015*, Bujumbura, décembre 2015, p. 91.

[14] Ce retrait ne fut pas reconnu par la CENI.

[15] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI. CENI, *op. cit.*, p. 93. Le 17 mars 2016, la Cour constitutionnelle a statué que huit députés de la coalition Abigenga Mizero étaient déchus de leur mandat de députés, pour cause d'absences injustifiées à l'Assemblée nationale (COUR CONSTITUTIONNELLE, *RCCB 325. Arrêt*, 17 mars 2016).

n'a pas donné lieu à un vide institutionnel. Le parlement et le sénat ont élu leurs bureaux et se sont réunis en sessions comme d'habitude. Le gouvernement mis en place par le président Nkurunziza est multi-ethnique et respecte les quotas par rapport au genre, conformément aux prescrits de la Constitution. Comme requis par l'article 124, les deux vice-présidents, Gaston Sindimwo et Joseph Butore, appartiennent à des groupes ethniques et des partis politiques différents.[16] À part le fait que Sindimwo appartient à un parti politique (UPRONA) qui ne fait pas partie du gouvernement, un autre problème s'est posé au niveau de la composition du gouvernement de coalition. Ce problème est directement lié à la fragmentation du paysage des partis politiques, laquelle s'est encore accélérée suite à la crise électorale. Cinq ministres du gouvernement appartiennent à l'aile non reconnue du parti FNL présidée par Agathon Rwasa, lui-même premier vice-président de l'Assemblée nationale. Pourtant, l'article 129 de la Constitution requiert que les membres du gouvernement proviennent des « *partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes et qui le désirent* ». Au lieu de reconnaître l'aile de Rwasa comme 'véritable' parti FNL, le gouvernement a fait appel à la Cour constitutionnelle qui, en date du 17 août 2015, a rendu un arrêt politiquement favorable au gouvernement en statuant que les mots « *partis politiques* » ne doivent pas être interprétés dans un sens strict et que le gouvernement est ouvert à toutes les « *forces politiques* » présentes à l'Assemblée nationale totalisant un vingtième des votes au moins.[17]

Les problèmes de l'affiliation politique de Sindimwo et de Rwasa illustrent un problème préexistant[18], dont l'ampleur est devenue encore plus importante: la fragmentation des partis politiques. Comparé au paysage politique plus ou moins bipolaire au moment des élections de 1993 et de la signature de l'Accord d'Arusha en août 2000 (un G7 autour du parti FRODEBU et un G10 autour du parti UPRONA), le nombre de partis politiques, d'ailes au sein des partis, d'acteurs politiques non reconnus et de coalitions ad hoc a donné lieu

[16] Il n'est pourtant pas sûr que la nomination de Gaston Sindimwo comme premier vice-président soit conforme à l'article 123, qui requiert que les vice-présidents soient « *choisis parmi les élus* ». Sindimwo n'était pas candidat aux élections législatives. Aux élections communales, il aurait été candidat dans la nouvelle commune de Mukaza (mairie de Bujumbura) pour son parti UPRONA, mais il nous a été impossible, malgré plusieurs tentatives, de vérifier s'il a été élu. À notre question de savoir s'il avait été élu lors des élections communales, le porte-parole de la CENI, Prosper Ntahorwamiye, nous a répondu que « *cela ne peut pas être autrement* », sans nous livrer les résultats des élections communales à Mukaza (communication personnelle par mail du 25 août 2015), ce qui ne fait que renforcer le doute quant à son élection. Si, en effet, il n'a pas été élu, le décret portant sa nomination est contraire à la Constitution.

[17] COUR CONSTITUTIONNELLE, *RCCB 312. Arrêt*, 17 août 2015, p. 7.

[18] À ce sujet, voir NTIBANTUNGANYA, S., *Décomposition, recomposition du paysage politique et transition politique inachevée*, 25 janvier 2007 (www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Partis%20poltiques/Analyse_Sylvestre_Ntibantunganya_0107.pdf, site visité le 24 mai 2016).

à un paysage politique très fragmenté. Alors que, très souvent, un processus électoral entraîne une reconfiguration du paysage politique et une réduction du nombre des partis, ceci n'a pas été le cas au Burundi. L'annonce d'un dialogue (parfois appelé 'pourparlers' ou 'négociations') est sans doute de nature à augmenter davantage le nombre d'organisations politiques désireuses d'obtenir une place autour de la table, comme l'a bien démontré l'histoire récente du Burundi.

En ce qui concerne le parti CNDD-FDD, il est désormais divisé en trois ailes : le CNDD-FDD présidé par Pascal Nyabenda, en même temps président de l'Assemblée nationale; le CNDD-FDD dit 'épris du respect de la loi' (ou aile Radjabu / Nzobonimpa); les frondeurs opposés au troisième mandat du président Nkurunziza, réunis en grande partie dans le parti PPD Girijambo créé en février 2016 par Léonidas Hatungimana, ancien porte-parole du président Nkurunziza. Le parti FNL est divisé en – au moins – quatre ailes: le FNL présidé par Jacques Bigirimana et qui est officiellement reconnu mais n'est pas représenté au parlement ou au gouvernement[19]; le FNL dit 'indépendant'présidé par Agathon Rwasa et non reconnu mais présent au gouvernement; le FNL Iragi rya Gahutu présidé par Pasteur Habimana, ancien porte-parole de Rwasa, et enfin le FNL du colonel Aloys Nzabampena, mouvement armé basé à l'est de la RDC. Dernier exemple dans cette liste non exhaustive – sans vouloir oublier le parti UPRONA qui continue à être divisé en deux ailes –, on a le parti FRODEBU qui est divisé en trois parties. Il s'agit, tout d'abord, du FRODEBU agréé présidé par Léonce Ngendakumana et qui est absent des institutions élues. Ensuite, il y a le FRODEBU Nyakuri créé en 2008 avec l'appui actif du CNDD-FDD et présidé par Jean Minani. Opposé au troisième mandat, ce dernier est devenu président du mouvement de coalition CNARED (Conseil national pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et la restauration de l'État de droit, mis en place en juillet 2015[20]), avant d'être destitué de la tête du FRODEBU Nyakuri par Kefa Nibizi en mai 2016.[21]

Entre autres à cause de cette fragmentation du paysage politique, toute

[19] À signaler toutefois que le président Bigirimana a été récompensé pour son opposition loyale au parti CNDD-FDD par sa nomination comme directeur général de l'Office du Thé (OTB) par décret du 8 septembre 2015. Dans le même esprit, d'autres opposants loyalistes ont été récompensés. Par deux autres décrets de la même date, Jean de Dieu Mutabazi a été nommé directeur général de l'autorité de régulation de la filière café et Concilie Nibigira a été nommée directrice générale de la mutuelle de la fonction publique.

[20] Le CNARED souffre de divisions internes importantes. Certaines organisations de la société civile qui en faisaient partie au début l'ont quitté, tandis que d'autres acteurs politiques d'opposition – en premier lieu l'aile du CNDD-FDD dirigée par Hussein Radjabu – n'y ont jamais activement adhéré ou ont démissionné.

[21] Minani est accusé, par son propre parti, d'avoir participé activement au putsch manqué du 13 mai 2016 (*Déclaration des membres du parti Sahwanya Frodebu Nyakuri Iragi Rya Ndadaye dans la conférence de presse du 29 avril 2016*, p. 1).

tentative de dialogue politique est devenue a priori compliquée, ne fut-ce qu'en ce qui concerne ses participants. Tout au moins, il s'ensuit que le dialogue politique mis en avant pour mettre un terme à la crise ne peut plus avoir lieu dans le cadre des institutions 'habituelles' prévues par la Constitution. Alors que le gouvernement est bien disposé à dialoguer avec la soi-disant opposition qui, selon le gouvernement, « *occupe plus de 90 % de l'espace politique de l'opposition au Burundi* »[22], il rejette tout dialogue avec l'opposition radicale, en partie réunie au CNARED, qui « *téléguide les attaques violentes contre les institutions et les citoyens paisibles à partir de leur pays d'accueil à l'étranger* ».[23]

D'autres institutions ont également perdu une grande partie de leur légitimité durant la crise. Il convient de signaler, notamment, la CENI et la Cour constitutionnelle. Ces deux institutions ont dû faire face à des défections par des 'dissidents' internes qui ont pris le chemin de l'exil ; et l'on voit difficilement comment, dans leur composition actuelle, elles peuvent faire partie d'un compromis négocié. L'Office de l'ombudsman a été largement inactif à cause de l'absence prolongée – officiellement pour des raisons de problèmes de santé mais, selon une opinion largement partagée, pour des raisons politiques inavouées – de l'ombudsman Mohamed Rukara.[24]

En outre, et plus important encore, se pose un problème d'incertitude en ce qui concerne le cadre institutionnel à venir. Concrètement, quel est l'avenir de l'Accord d'Arusha signé en août 2000 et de la Constitution du 18 mars 2005 qui est en grande partie basée sur cet Accord ? Plusieurs acteurs et observateurs burundais et internationaux estiment que le maintien des acquis de l'Accord constitue un enjeu principal de la crise – sans doute parmi beaucoup d'autres. À l'occasion du quinzième anniversaire de la signature de l'Accord, le secrétaire général des Nations unies a déclaré que « *jamais l'esprit de l'Accord d'Arusha n'aura été autant remis en cause qu'au cours de ces cinq derniers mois* ».[25] Dans sa résolution du 12 novembre 2015, le Conseil de sécurité des Nations unies a souligné que la crise « *risque de remettre gravement en question les progrès notables qui ont été réalisés grâce à l'Accord* » et « *qu'il importe au plus haut point de respecter, dans la lettre et dans l'esprit* » l'Accord d'Arusha « *qui a permis au Burundi de connaître une décennie de*

[22] REPRÉSENTATION PERMANENTE DU BURUNDI, Intervention de l'Ambassadeur Albert Shingiro sur la situation qui prévaut au Burundi, New York, 14 décembre 2015 (www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/gob/GOB141215.pdf, site visité le 13 mai 2016).

[23] *Ibidem.*

[24] L'Assemblée nationale a étudié les possibilités de mettre fin au mandat de l'ombudsman (ASSEMBLÉE NATIONALE, *Discours prononcé par le Président de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'ouverture solennelle de la session parlementaire ordinaire de février 2016*, 1er février 2016, p. 25).

[25] NATIONS UNIES, *Déclaration attribuable au porte-parole du Secrétaire général sur le Burundi,* New York, 28 août 2015.

paix ».[26] Cet attachement à la lettre et à l'esprit de l'Accord d'Arusha[27]est partagé par de nombreux autres acteurs internationaux. Dans leurs déclarations, ces derniers ne sont toutefois pas clairs sur les conséquences de cette prise de position pour le troisième mandat du président Nkurunziza, dont la cour constitutionnelle a clairement dit qu'il est contraire à l'Accord d'Arusha (tout en ajoutant que la Constitution a mal repris l'Accord sur ce point).[28]

Entretemps, d'autres voix se prononcent en faveur d'une révision de la Constitution. Lors des rencontres provinciales de la Commission nationale pour le dialogue inter-burundais[29], de nombreux intervenants ont demandé que, pour renforcer la démocratie au Burundi, le peuple soit libre de choisir son chef de l'État sans restriction aucune au niveau des mandats présidentiels. Cette réforme devrait faire partie d'une révision de la Constitution qui pourrait aussi toucher à certaines dispositions basées sur l'Accord d'Arusha.[30] Probablement lié à ces demandes formulées lors des réunions de la CNDI, le bureau chargé de la communication à la présidence a annoncé que le dialogue inter-burundais aboutira à « ***un pacte sur la démocratie****, un instrument qui viendra s'ajouter à la Charte de l'Unité nationale adoptée par référendum le 5 février 1991, à l'Accord d'Arusha de 2000 et à l'Accord global de cessez-le-feu de 2003* ».[31] Cette annonce, confirmée par des entretiens au niveau de plusieurs ambassades à Bujumbura pour 'tester' l'opinion internationale

[26] NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITE, *Résolution 2248*, S/RES/2248/2015, 12 novembre 2015. Un même appel au respect de la lettre et de l'esprit de l'Accord a été inséré dans la résolution 2279 du 1er avril 2016.

[27] À noter toutefois que, dans son message du 26 mai 2016, le porte-parole du secrétaire général souligne qu'un dialogue véritablement inclusif doit être fondé sur « *les principes* » de l'Accord d'Arusha (ONU, *Déclaration attribuable au porte-parole du Secrétaire général sur le Burundi*, New York, 26 mai 2016).

[28] COUR CONSTITUTIONNELLE, *RCCB 303. Arrêt*, 4 mai 2015, p. 4 ; VANDEGINSTE, S., « Droit et pouvoir au Burundi: un commentaire sur l'arrêt du 4 mai 2015 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire RCCB 303 », in: REYNTJENS, F. et al. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*, Anvers, University Press Antwerp, 2015, pp. 39-62.

[29] L'évaluation de l'Accord d'Arusha fait partie des missions de la CNDI, mise en place en septembre 2015 (*Décret du 23 septembre 2015 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de dialogue inter-burundais*, article 9) et présidée par Monseigneur Justin Nzoyisaba, représentant légal de l'Église méthodiste unie.

[30] À noter que, depuis début 2016, des membres du secrétariat de l'East African Community participent aux sessions de la CNDI. En mars 2016, un nouveau secrétaire-général de l'EAC a été nommé en la personne de Libérat Mfumukeko, Burundais et proche du gouvernement. Ce dernier joue également un rôle actif dans la médiation et la facilitation régionale dirigée par Y. Museveni (médiateur) et B. Mkapa (facilitateur). Ceci pourrait constituer une annonce de la convergence des deux dialogues, notamment une imposition des demandes supposées venir de la base dans le dialogue externe.

[31] BUREAU CHARGÉ DE LA COMMUNICATION A LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Mémorandum. Actes d'Agression du Rwanda contre le Burundi*, Bujumbura, mai 2016, p. 25 (passage en gras repris de l'original).

concernant une éventuelle révision de la Constitution, n'est pas de nature à rassurer les différents protagonistes.

Une crise institutionnelle s'est également manifestée au niveau du pilier principal du partage du pouvoir burundais[32], au sein des forces de défense et de sécurité. Nous reviendrons plus loin sur les attentats contre plusieurs hauts responsables de l'armée, parfois ex-FDD parfois ex-FAB (Forces armées burundaises, l'armée nationale avant et pendant la guerre civile, majoritairement tutsi surtout aux échelons supérieurs). Selon le ministre de la Défense, ces attentats n'ont eu « *pour autre objectif que de détruire la cohésion au sein de la FDN,* résultat d'une intégration réussie depuis 2005 ».[33] Alors que l'ampleur de la division interne est difficile à évaluer, il est clair que de nombreux dissidents (aussi bien ex-FAB qu'ex-FDD) ont déserté, ou bien restent actifs au sein de l'armée mais sont soupçonnés de collaborer avec l'ennemi ; ce qui, selon certains observateurs, explique un nombre important de mutations de militaires et policiers (surtout ex-FAB) de Bujumbura vers des provinces à l'intérieur du pays. Les effets positifs de la participation de la FDN à des opérations de maintien de la paix, notamment en Somalie (opération AMISOM), au niveau de la socialisation inter-ethnique des membres des deux anciennes forces ennemies[34], sont de plus en plus mis en danger par la crise.[35]

4. CRISE SÉCURITAIRE

Suite à la crise électorale, plusieurs mouvements rebelles ont annoncé une lutte armée contre le gouvernement burundais.[36] Mouvement armé « *vieux de plus de quatre ans* »[37], le RED-TABARA (Résistance pour un État de droit) se manifeste à travers des communiqués à partir de janvier 2016. Il est souvent considéré comme étant « *lié au MSD* »[38], malgré le démenti du président de ce parti, Alexis Sinduhije, et comme étant surtout appuyé par de jeunes habi-

[32] À ce sujet, voir VANDEGINSTE, S., *Arusha at 15: reflections on power-sharing, peace and transition in Burundi*, IOB Discussion paper 2015.01, Anvers, février 2015.

[33] MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, *Communiqué de presse du MNDAC*, Bujumbura, 25 avril 2016.

[34] SAMII, C., "Perils or Promise of Ethnic Integration? Evidence from a Hard Case in Burundi", *American Political Science Review*, Vol. 107, n° 3, 2013, pp. 558-573.

[35] Certaines organisations de la société civile ont exigé le retrait de l'armée burundaise par rapport aux opérations de maintien de paix. Voir, entre autres, MOUVEMENT CITOYEN. HALTE AU TROISIEME MANDAT, *Mémorandum de la société civile burundaise adressé à l'Union Africaine, les Nations Unies, l'Union Européenne et les États-Unis d'Amérique concernant la participation des troupes burundaises à l'AMISOM*, Bujumbura, 23 mai 2016.

[36] Il convient de rappeler qu'entre les élections de 2010 et de 2015, d'autres mouvements rebelles (Fronabu-Tabara et F.R.D.-Abanyagihugu) avaient déjà annoncé une lutte armée. À ce sujet, voir KAVAKURE, L., *op. cit.*, pp. 48-72.

[37] RED-TABARA, *Historique et identité de Red-Tabara*, janvier 2016, p. 1.

[38] INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p. 19. Le chef d'état-major du RED-TABARA, Melchiade Biremba, est un ancien membre du parti MSD (Mouvement pour la solidarité et le développement) (interview avec Remi Carayol dans *Jeune Afrique*, 23 février 2016).

tants de la capitale. Certains communiqués font preuve d'une certaine rivalité entre le RED-TABARA et le FOREBU (Forces républicaines du Burundi).[39] Ce dernier, dont la mise en place a été annoncée fin décembre 2015 par le lieutenant-colonel Édouard Nshimirimana qui avait déserté l'armée en septembre, est généralement associé au général Godefroid Niyombare qui a fui le pays après l'échec du coup d'État du 13 mai 2015. S'y ajoutent également le Mouvement de la résistance populaire (MPR-Abarundi) et, dès février 2016, l'Union des patriotes pour la révolution (UPR). Aucun de ces mouvements n'a pu démontrer une capacité de nuisance militaire suffisamment importante pour être invité au dialogue politique encadré par la médiation internationale.

Il n'est pas facile de qualifier le conflit auquel fait face le Burundi. Il ne s'agit pas d'une guerre civile, ni – malgré les annonces faites par les mouvements précités – d'un véritable conflit armé interne caractérisé par des confrontations entre mouvements rebelles et forces de l'ordre régulières. Fin mai 2016, il s'agit plutôt d'une guérilla urbaine « *de basse intensité, mais au potentiel de croissance non négligeable* ».[40]

Question importante et hautement controversée dans les débats sur les réseaux sociaux et dans des conférences en rapport avec la crise: un génocide est-il en voie de préparation contre la minorité tutsi ? En janvier 2016, le mouvement MORENA (Mouvement républicain pour la renaissance de la nation, créé par l'ancien bâtonnier Isidore Rufyikiri en décembre 2015) estime que le génocide est déjà en cours.[41] International Crisis Group signale un sentiment de peur et de victimisation grandissant au sein de la communauté ethnique tutsi: « *Tout en reconnaissant le caractère pluriethnique de l'opposition, certains Tutsi soulignent la différence de traitement par les forces de sécurité et leur parti-pris ethnique* ».[42]

Alors que la violence est sans aucun doute en grande partie d'inspiration politique, il n'est pas à exclure que, dans un contexte d'attaques le plus souvent non revendiquées, une partie de la violence ne corresponde qu'à des activités essentiellement criminelles et à des règlements de compte non politiques. Ceci constitue d'ailleurs l'argument habituellement mis en avant par les autorités pour expliquer que le rétablissement de l'ordre et le retour à la

---

[39] RED-TABARA, *Communiqué de presse contre la supercherie du FOREBU*, 6 février 2016.

[40] INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p. 24. L'avenir de la crise sécuritaire est, dès lors, fort incertain. Sa solution négociée à travers le dialogue politique n'est pas impossible mais peu probable à court terme. Le statu quo – avec l'insécurité qu'il occasionne – peut perdurer, bien au-delà du prochain processus électoral qui est supposé avoir lieu en 2020. Autre scénario à ne pas totalement exclure, comme l'ont démontré l'attaque des camps militaires le 11 décembre 2015 et la répression brutale qui s'en est suivie: un déclencheur ethniquement sensible – par exemple un attentat contre la vie du président Nkurunziza ou un accrochage avec l'armée rwandaise – risque d'intensifier la crise sécuritaire et de mettre le pays à feu et à sang.

[41] MORENA, *Communiqué de presse*, 14 janvier 2016.

[42] INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi: anatomie du troisième mandat*, Bruxelles, 20 mai 2016, p. 13.

normale, annoncés à maintes reprises, ne soient pas encore complètement acquis.[43]

Cela nous mènerait trop loin d'essayer de donner un inventaire exhaustif des nombreux attentats et assassinats ciblés contre des personnalités politiques et militaires. Un bref aperçu donne néanmoins une idée du profil diversifié des cibles visées par la violence. Aussi bien du côté de l'opposition que du côté des autorités, on y voit un plan d'élimination systématique dit '*kamwe kamwe*' (un à un). L'aperçu macabre qui suit permet de croire, à tout le moins, à une combinaison de violence planifiée et de violence de revanche tout aussi bien ciblée.

Le 2 août 2015, l'ancien chef du Service national des renseignements, ténor du régime Nkurunziza et l'un des pères fondateurs du mouvement armé CNDD-FDD, le général Adolphe Nshimirimana, est assassiné à Bujumbura. Le 3 août 2015, Pierre-Claver Mbonimpa, célèbre défenseur des droits de l'homme, est gravement blessé par balles; comme pour qu'il soit tué plusieurs fois, il perdra un beau-fils en octobre et un fils en novembre. Deux semaines plus tard, le 15 août 2015, le colonel à la retraite et ancien chef d'état-major général Jean Bikomagu (Tutsi, ex-FAB) est assassiné. Le 8 septembre 2015, Patrice Gahungu, porte-parole du parti UPD (Union pour la paix et la démocratie) est assassiné. Le 11 septembre 2015, le général Prime Niyongabo (Hutu, ex-FDD), chef d'état-major de l'armée, échappe à un attentat à Bujumbura. Le 27 novembre 2015, Zénon Ndaruvukanye, député du CNDD-FDD et ancien gouverneur de la province de Bujumbura rural, échappe également à un attentat. Le 29 novembre 2015, le major Salvator Katihabwa est tué dans un bar appartenant au mari de la première vice-présidente du Sénat, Spès-Caritas Njebarikanuye (CNDD-FDD). Selon le site web Ikiriho, proche du gouvernement, une tentative d'assassinat du général Alain Guillaume Bunyoni, autre ténor du régime Nkurunziza, est déjouée à la dernière minute fin 2015.[44] Le 22 mars 2016, le lieutenant-colonel Darius Ikurakure (Hutu, ex-FDD) est assassiné dans l'enceinte de l'état-major général. Le même jour dans la soirée, le major Didier Muhimpundu (Tutsi, ex-FAB) est assassiné. Le 20 avril 2016, le colonel Emmanuel Buzubona (Hutu, ex-FDD) et son chauffeur sont assassinés. Le 24 avril 2016, le ministre Martin Nivyabandi (Tutsi, CNDD-FDD) et son épouse échappent à un attentat. Le lendemain, le général de brigade Athanase Kararuza (Tutsi, ex-FAB) est assassiné. Le 25 mai 2016, le colonel Lucien Rufyiri (Tutsi, ex-FAB) est assassiné.

---

[43] MINISTÈRE DE LA SÉCURITE PUBLIQUE, *Communiqué de presse sur la criminalité récente*, Bujumbura, 29 mai 2016. Auparavant, le gouvernement avait qualifié les attentats et assassinats comme étant des actes terroristes commis par des éléments du mouvement putschiste (RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, Réunion du Conseil National de Sécurité. Communiqué de presse, Bujumbura, 21 décembre 2015, p. 2).

[44] « Du plan 'kamwe kamwe' contre les officiers hutu à leur diabolisation, une opération médiatique sophistiquée », *Ikiriho*, 19 avril 2016, p. 2.

La liste est loin d'être exhaustive. Tous ces crimes ont eu lieu à Bujumbura. D'autres attentats et assassinats, plus sporadiques, ont également eu lieu dans les provinces de l'intérieur du pays. Alors que le gouvernement a généralement nié l'impact sécuritaire de la crise en dehors de quelques quartiers contestataires, certaines déclarations démontrent clairement la difficulté qu'il éprouve à assurer la sécurité sur l'entièreté du territoire.[45]

5. CRISE HUMANITAIRE

À cette liste de personnalités victimes de la violence s'ajoutent des centaines de victimes 'inconnues'. Le nombre d'exécutions extrajudiciaires, de disparitions[46], d'assassinats suite aux attaques par des grenades, d'arrestations arbitraires, de tortures… est resté très élevé tout au long de la crise. Cela nous mènerait trop loin d'essayer d'en présenter un inventaire. Le lecteur trouvera davantage d'informations dans des rapports publiés par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales des droits de l'homme.[47] Le 11 décembre 2015, trois camps militaires ont été attaqués par des individus armés. Les affrontements auraient occasionné au moins 87 morts, du côté des assaillants et du côté des forces de l'ordre.[48] À ce bilan, il faut également ajouter un nombre de disparus suite aux arrestations effectuées le lendemain 12 décembre, surtout dans les quartiers dits 'contestataires' de Bujumbura et ciblant surtout des jeunes supposés alliés aux insurgés. Il s'est agi des évènements les plus graves depuis la mise en place du nouveau gouvernement et qui ont eu un impact majeur sur la réaction diplomatique au niveau de l'Union africaine (voir infra).

Le nombre de réfugiés n'a cessé d'augmenter. Selon les chiffres du Haut-commissariat pour les réfugiés de l'ONU, fin juin 2015, environ 143.000

---

[45] Le 1er juin 2016, par exemple, le président Nkurunziza a lancé un ultimatum aux « *malfaiteurs* » actifs dans la commune de Mugamba (au sud du pays), en leur donnant quinze jours pour se rendre et remettre leurs armes (« Le Président: ''Vous avez 15 jours pour vous rendre'' », *IWACU*, 2 juin 2016) (http://www.iwacu-burundi.org/le-president-vous-avez-15-jours-pour-vous-rendre/, site visité le 3 juin 2016).

[46] Certaines disparitions sont suivies par des demandes de rançon adressées aux membres de la famille de la victime, ce qui indique un risque de 'privatisation' et de 'commercialisation' des violations des droits de l'homme.

[47] Pour plus de détails, voir entre autres: COMMISSION NATIONALE INDÉPENDANTE DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport Annuel. Édition 2015*, Bujumbura, 2016 ; les bulletins de SOS Torture (à consulter sous https://www.uantwerpen.be/en/rg/iob/centre-great-lakes/dpp-burundi/conflit-arm-/organisations-non-go/, site visité le 7 juin 2016); HUMAN RIGHTS WATCH, *Burundi: les enlèvements et les meurtres sèment la peur*, 25 février 2016; COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES, *Rapport de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur sa mission d'établissement des faits au Burundi. 7 au 13 décembre 2015*, Addis-Abeba, mai 2016; AMNESTY INTERNATIONAL, *Burundi: suspected mass graves of victims of 11 December violence*, Londres, janvier 2016.

[48] COMMISSION NATIONALE INDÉPENDANTE DES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, p. 45.

Burundais ont fui leur pays depuis fin avril. En janvier 2016, le nombre avait atteint 241.000. Début juin 2016, 265.000 Burundais avaient quitté leur pays, principalement vers la Tanzanie (139.000), le Rwanda (78.000), l'Ouganda (24.000) et la RDC (22.000).[49] Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, il faut y ajouter autour de 100.000 déplacés à l'intérieur du pays.[50]

Dans le contexte de crise que traverse le Burundi, les enquêtes de terrain par des acteurs locaux non gouvernementaux sont devenues de plus en plus difficiles à mener. En publier les résultats est devenu encore plus risqué. Beaucoup de violations – qui se commettent dans un contexte de discours de la haine de plus en plus répandus sur tout le territoire[51] – restent donc inconnues. Du côté officiel, chaque incident majeur est suivi par l'annonce d'une enquête judiciaire dont les résultats sont généralement inexistants ou inconnus ou fort contestés.

Au plan international, les violations des droits de l'homme au Burundi ont fait l'objet d'une attention particulière – dont l'impact sur le terrain reste pourtant incertain. L'Union africaine (UA) a envoyé une trentaine d'observateurs des droits de l'homme, dont les termes de référence et le modus operandi ont fait l'objet de très longs débats entre l'UA et le gouvernement. Une mission d'établissement des faits de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a visité le Burundi en décembre.[52] En ce qui concerne les Nations unies, le Conseil des droits de l'homme s'est réuni en une session extraordinaire consacrée au Burundi. Dans une résolution adoptée le 17 décembre 2015, le Conseil a décidé d'envoyer une mission d'experts indépendants qui feront rapport au Conseil.[53] Un an après la désignation du candidat du parti CNDD-FDD aux élections présidentielles, le 25 avril 2016, le bureau du procureur de la Cour pénale internationale a annoncé l'ouverture d'un examen préliminaire en ce qui concerne la situation qui prévaut au Burundi depuis avril 2015.[54]

---

[49] http://data.unhcr.org/burundi/regional.php#_ga=1.199008111.1394668873.1464946794 (site visité le 3 juin 2016).

[50] OCHA, *Burundi: Humanitarian Snapshot*, 3 juin 2016. (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/snapshot_burundi_20160605.pdf, site visité le 6 juin 2016).

[51] Échanges avec des enquêteurs locaux.

[52] COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES, *op. cit.*

[53] NATIONS UNIES, CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa vingt-quatrième session ordinaire*, A/HRC/S-24/2, 9 mai 2016, p. 6.

[54] COUR PÉNALE INTERNATIONALE, Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Mme Fatou Bensouda, à propos de l'examen préliminaire entamé dans le cadre de la situation au Burundi (https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-25-04-2016&ln=fr, visité le 2 juin 2016).

6. CRISE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Dans sa « Chronique d'une crise annoncée », Willy Nindorera a évoqué un ballet diplomatique sans précédent, de nombreuses personnalités de haut rang en provenance de nombreux pays et organisations internationales défilant au Burundi.[55] Depuis lors, le Burundi a continué à faire l'objet d'une intense activité diplomatique dans un contexte qui a été caractérisé, en partie, par une crise des relations internationales avec des partenaires 'traditionnels' et par des rapprochements entre le Burundi et certains nouveaux partenaires bilatéraux (africains et autres). Selon une vision pro-gouvernementale de la crise que traverse le Burundi, celle-ci n'est d'ailleurs pas due au problème du troisième mandat, mais plutôt à un « *complot occidental* »[56] appuyé par le Rwanda et ayant comme objectif de remplacer le régime au Burundi comme ce fut le cas en Libye et en Iraq.[57] Nous parcourrons brièvement les relations entre le Burundi et l'Union africaine, le Rwanda, l'Union européenne et la Belgique. Avant cela, signalons que le Conseil de sécurité des Nations unies, pour la deuxième fois en moins d'un an, a visité le Burundi en janvier 2016 et que deux résolutions ont été adoptées par ce Conseil, en novembre 2015 et en avril 2016. Alors que, sur le plan diplomatique, cela fait preuve de l'inquiétude de la part de la communauté internationale, le gouvernement a surtout mis en avant les deux résolutions pour justifier son refus de dialoguer avec des interlocuteurs qui ont fait usage de la violence.[58]

Quelques jours après les évènements violents des 11 et 12 décembre 2015, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (dans une réunion des ambassadeurs des États membres) a adopté une décision historique concernant la situation au Burundi. Afin de prévenir une détérioration de la situation sécuritaire et de contribuer à la protection des populations civiles, le CPS a décidé d'autoriser le déploiement d'une mission africaine de pré-

---

[55] NINDORERA, W., « Chronique d'une crise annoncée », dans : REYNTJENS. F. et al., *op. cit.*, 2015, p. 7.

[56] Entre le 11 et le 14 avril 2016, le site Burundi-24, proche du gouvernement, a reconstruit, en six étapes, ce complot et conclu que le conflit au Burundi « *est entre l'Occident (plus dans la moindre mesure le Rwanda) et le pouvoir de Nkurunziza. […] Faut-il alors négocier avec les Occidentaux? Ou faut-il résister?* » (http://www.burundi-24.com/analyse/conclusion-que-faire-face-%C3%A0-ces-multiples-complots-des-occidentaux-contre-le-pouvoir-de, site visité le 3 juin 2016 mais suspendu dès la fin du mois de juin 2016).

[57] Dans un tweet du 6 juin 2016, le représentant permanent du Burundi auprès des Nations unies a clarifié ce qui, selon lui, constitue la vraie motivation de ce changement de régime à Bujumbura: « *Le changement de régime au Burundi visait en amont la RDC. @pnkurunziza a refusé de cautionner l'invasion de la RDC en vue de sa partition* » (https://twitter.com/AShingiro/status/739775459941027840, site visité le 7 juin 2016).

[58] Le Conseil de sécurité demande, en effet, qu'il y ait « *un dialogue inter-burundais véritable et inclusif associant toutes les parties prenantes pacifiques concernées* » (NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Résolution 2248 (2015)*, S/RES/2248, 12 novembre 2015, paragraphe 3).

vention et de protection au Burundi (MAPROBU). La MAPROBU aurait un effectif initial pouvant aller jusqu'à 5.000 militaires et personnels de police.[59] Cette décision est historique car, pour la première fois, il a été décidé qu'en cas de non-acceptation du déploiement de la MAPROBU par le gouvernement burundais, la PSC recommanderait à la conférence des chefs d'État de l'UA d'imposer l'envoi d'une présence militaire africaine, sur base de l'article 4(h) (« responsabilité à protéger ») de l'Acte constitutif de l'UA.

Le 21 décembre, le parlement burundais – assemblée nationale et sénat réunis en congrès – s'est réuni pour en débattre et pour refuser l'envoi de troupes étrangères au Burundi. Dans sa lettre du 23 décembre, le ministre des Affaires étrangères a informé l'UA que « *le Gouvernement de la République du Burundi trouve injuste, inconstitutionnel et inapproprié le déploiement de la MAPROBU et n'accède pas à la décision du Conseil de Paix et de Sécurité* » et que, « *si le Conseil de Paix et de Sécurité devait envoyer une mission de prévention et de protection, c'est au Rwanda, la source de la menace, qu'il devrait la déployer*».[60] Lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'UA qui s'est tenu les 30 et 31 janvier 2016, la décision du CPS (qui, vu la non-acceptation par le gouvernement, n'était devenue qu'une recommandation au sommet) n'a pas été entérinée.[61]

Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement perçoit le Rwanda comme la véritable source de la crise au Burundi. Les mauvaises relations diplomatiques entre les deux pays constituent un facteur de risque pour la paix au plan régional et un défi énorme pour le fonctionnement de la Communauté est-africaine.[62] En mai 2016, le bureau chargé de la communication à la présidence a publié un mémorandum concernant ce qui est perçu comme des actes d'agression. Assez paradoxalement, le mémorandum accuse le Rwanda de vouloir mettre un terme au « *modèle consensuel burundais issu des Accords d'Arusha signés en 2000 et de l'Accord de Cessez-le-feu global de 2003 qui ont défini une feuille de route dans le partage du pouvoir entre les composantes ethniques* »[63], ce qui correspond au reproche principal formulé par

[59] UNION AFRICAINE, CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ, *Communiqué*, PSC/PR/COMM. (DLXV), 17 décembre 2015, p. 4.

[60] MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, *Lettre à Mme la Présidente de la Commission de l'Union africaine, 23 février 2015*, p. 2 (https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/gob/GOB231215.pdf, site visité le 6 juin 2016).

[61] Un autre élément de la décision du CPS qui, à notre connaissance, n'a pas été mis en œuvre est l'établissement d'une liste d'acteurs burundais devant faire l'objet de sanctions (UNION AFRICAINE, CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ, *op. cit.*, p. 6).

[62] Pour une perspective rwandaise sur la tension entre les deux pays, voir la chronique politique du Rwanda par Filip Reyntjens ailleurs dans cet *Annuaire*.

[63] BUREAU CHARGÉ DE LA COMMUNICATION A LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *op. cit.*, p. 3. Il faut y ajouter plusieurs communiqués de la part du parti CNDD-FDD ainsi que des déclarations de la part de dignitaires burundais. Le titre

l'opposition burundaise contre le gouvernement burundais (voir supra). Des Rwandais considérés comme des espions du régime de Kigali ont été arrêtés et/ou expulsés. Quatre mois après son arrestation, l'ancien ministre rwandais Jacques Bihozagara (FPR) est décédé à la prison de Mpimba le 30 mars 2016, ce qui a été considéré par le Rwanda comme une des multiples provocations à son égard.[64] Preuves à l'appui, le Burundi accuse le Rwanda de non seulement accueillir une grande partie de la nouvelle diaspora (des journalistes, des opposants politiques, des militaires déserteurs, etc.) mais surtout d'appuyer activement les nouveaux mouvements rebelles en donnant des entraînements et en fournissant des armes aux réfugiés burundais.[65] Le Burundi a fait appel au mécanisme conjoint de vérification élargie de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) pour mener des enquêtes sur l'implication rwandaise dans la déstabilisation du pays.[66]

La coopération au développement entre le Burundi – et les autres pays ACP – et l'Union européenne (UE) est réglée par l'Accord de Cotonou. Plusieurs sessions de dialogue politique intensifié – entre octobre 2014 et mai 2015 – ont eu lieu à Bujumbura. Après les élections – que l'UE n'a pas observées suite au retrait définitif de sa mission d'observation (voir supra) – l'UE a constaté que les éléments essentiels repris à l'article 9 de l'Accord de Cotonou n'ont pas été respectés par le Burundi. Cela a amené l'ouverture de consultations qui ont eu lieu à Bruxelles le 8 décembre 2015. Trois mois plus tard, l'UE a annoncé des « *mesures appropriées* » au titre de l'article 96 de l'Accord. Pour pouvoir normaliser la coopération, des engagements dans quatre domaines sont attendus ; pour chaque engagement, des indicateurs ont été identifiés. Il s'agit (i) d'un accord politique sur un plan de sortie de crise, l'indicateur étant « *la tenue effective d'un dialogue politique inclusif rassemblant toutes les composantes de la vie politique selon les modalités énoncées par la médiation internationale et dans le respect de la présente décision, débouchant sur un plan de sortie de crise ou toute solution consensuelle et pacifique à la crise dans le respect des Accords d'Arusha visant le retour à l'État de droit et une gouvernance inclusive* »[67] ; (ii) de mesures d'apaise-

---

du communiqué du 26 mars 2016 est très parlant: « *Paul Kagame veut exporter le génocide au Burundi* ».

[64] "Editorial: Burundi's provocation must be condemned", *The New Times*, 31 mars 2016.

[65] UNITED NATIONS, SECURITY COUNCIL COMMITTEE ESTABLISHED PURSUANT TO RESOLUTION 1533(2004) CONCERNING THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO, *Letter dated 15 January 2016 from the Coordinator of the Group of Experts on the DRC addressed to the Chair of the Committee*, 15 janvier 2016, pp. 3-4.

[66] CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉGION DES GRANDS LACS, *Communiqué final*, 25 septembre 2015, p. 3.

[67] CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ET COMMISSION DE L'UNION EUROPÉENNE, *Lettre au Président Pierre Nkurunziza*, Bruxelles, 14 mars 2016, Annexe, p. 2 (https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/oig/EU140316lettre.pdf, site visité le 7 juin 2016).

ment et d'ouverture de l'espace politique (y compris la liberté d'exercice de la profession de journaliste en toute sécurité) ; (iii) de mesures liées à certains dossiers judiciaires ; et (iv) de la mise en œuvre du plan de sortie de crise.

Le gouvernement a pris note de la décision qui, selon lui, risquait d'encourager les terroristes qui peuvent l'interpréter comme une récompense à leur entreprise criminelle.[68] En dehors des mesures appropriés découlant de l'Accord de Cotonou, le 1er octobre 2015, l'UE avait déjà adopté des sanctions (restrictions en matière de déplacements et gel des avoirs) à l'égard de quatre Burundais dont les actions compromettent la démocratie ou font obstacle à la recherche d'une solution pacifique. Il s'agit de Godefroid Bizimana, directeur général adjoint de la police nationale ; Gervais Ndirakobuca alias Ndakugarika, chef de Cabinet de l'administration présidentielle chargé des questions liées à la police nationale; Mathias Joseph Niyonzima alias Kazungu, agent du Service national de renseignements; et, du côté de l'opposition, Léonard Ngendakumana, responsable d'actes de violence, notamment des attaques à la grenade.[69]

Les relations diplomatiques entre le Burundi et la Belgique se sont beaucoup détériorées au cours de l'année 2015. Le 3 octobre, la Belgique a décidé d'arrêter définitivement la coopération policière avec le Burundi et, en attendant le résultat des consultations sous l'Accord de Cotonou avec l'Union européenne, de suspendre plusieurs programmes de coopération proches des autorités burundaises « *ou qui pourraient facilement faire l'objet de récupération politique* », tout en annonçant un nouveau programme pour les droits de l'homme, la bonne gouvernance et les médias libres.[70] La réaction de la part

---

[68] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Communiqué du gouvernement*, 15 mars 2016, p. 1 (https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/gob/GOB150316.pdf, site visité le 7 juin 2016).

[69] CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision 2015/1763*, 1er octobre 2015 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR-EN/TXT/?uri=CELEX:32015D1763&from=EN, site visité le 7 juin 2016). Les mêmes personnes font l'objet de sanctions adoptées par la Suisse en novembre. Des sanctions individuelles ont également été imposées par les États-Unis en novembre et décembre 2015 et en juin 2016. Font l'objet des sanctions américaines: Alain Guillaume Bunyoni (ministre de la Sécurité publique); Godefroid Bizimana; Godefroid Niyombare et Cyrille Ndayirukiye (les deux leaders principaux de la tentative de coup d'État du 13 mai 2015); Gervais Ndirakobuca, Léonard Ngendakumana, Mathias Joseph Niyonzima, Alexis Sinduhije (président fondateur du parti MSD, sanctionné pour avoir activement soutenu la rébellion armée au Burundi - https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/jl0310.aspx, site visité le 7 juin 2016); Marius Ngendabanka (commandant de la première région militaire); Édouard Nshimirimana (FOREBU); et Ignace Sibomana (chef du renseignement militaire). En ce qui concerne les sanctions américaines touchant la coopération, depuis le 1er janvier 2016 le Burundi n'est plus bénéficiaire du African Growth and Opportunity Act (AGOA).

[70] http://www.decroo.belgium.be/fr/la-coop%C3%A9ration-belge-au-d%C3%A9veloppement-suspend-une-s%C3%A9rie-d%E2%80%99interventions-au-burundi-et-arr%C3%AAte, site visité le 7 juin 2016.

du gouvernement burundais ne s'est pas fait attendre. Par note verbale du 8 octobre, le Burundi a prié la Belgique de bien vouloir procéder au remplacement de l'ambassadeur Marc Gedopt, suite à la dégradation de la confiance que le Burundi avait placée en lui. Deux jours plus tard, une grande démonstration anti-belge a été organisée devant l'ambassade de Belgique à Bujumbura. Encore deux jours plus tard, le Burundi a demandé à la Belgique l'extradition de douze ressortissants burundais recherchés par sa justice dans le cadre du dossier lié à la tentative de coup d'État du 13 mai 2015.

Ensuite, plusieurs communiqués du parti CNDD-FDD ont accusé la Belgique et « *certains milieux politico-colonisateurs belges* » d'ingérence dans les affaires internes du pays et de néocolonialisme, et ont invité la Belgique à « *comparaître devant le peuple burundais pour lui demander pardon et l'indemniser* ».[71] Selon le CNDD-FDD, la Belgique voulait aussi se soustraire à la Commission Vérité et Réconciliation, alors que « *la Belgique ne peut se cacher indéfiniment derrière des atrocités commises au Burundi depuis la colonisation en s'appuyant toujours sur des Burundais qui ont vendu leur cœur pour déstabiliser leur pays natal* »[72].

7. CONCLUSION

La période couverte par la présente chronique est l'une des plus mouvementées dans l'histoire postcoloniale du Burundi. La crise – qui fait l'objet de deux lectures fort opposées en ce qui concerne ses causes, ses dynamiques et son impact – a des conséquences importantes aux différents niveaux que nous avons brièvement parcourus ci-dessus. Il est à craindre que le Burundi ne puisse pas s'en remettre rapidement. Alors que certains acteurs politiques – de l'ancienne et de la nouvelle opposition – continuent à rejeter le 'fait accompli' du troisième mandat non négociable aux yeux du gouvernement, d'autres acteurs tournent leur regard vers le prochain marathon électoral qui devrait normalement se tenir en 2020. Il faudra un miracle pour que celui-ci réussisse, c'est-à-dire pour organiser un processus suffisamment inclusif et dont les résultats sont largement acceptés. En 2000, Arusha (et la médiation de Mandela) a produit un miracle. Mi-2016, rien ne permet de croire qu'Arusha II (et la médiation de Museveni et Mkapa) pourra faire de même.

Anvers, juin 2016

[71] CNDD-FDD, *Communiqué n° 38/2015*, 28 octobre 2015. Particulièrement ciblé par les communiqués du parti était l'ancien ministre des Affaires étrangères belge Louis Michel.

[72] CNDD-FDD, *Déclaration du Président du CNDD-FDD Pascal Nyabenda*, 10 novembre 2015. Voir aussi CNDD-FDD, *Communiqué n° 42 /2015*, 19 novembre 2015 et *Communiqué n° 43/2015*, 24 novembre 2015.

CORRUPTION AU BURUNDI: PROBLÈME D'ACTION COLLECTIVE ET DÉFI MAJEUR POUR LA GOUVERNANCE

par Gervais Rufyikiri

Abstract

This study contributes to the understanding of the extent of corruption and its consequences for the political and economic governance in Burundi. Corruption in Burundi was very extensive and systemic over the last decade. It generated political tensions between the state and citizens and undermined economic development efforts. Grand corruption involving the ruling party and senior political and administrative officials has led to the politicization of the public services and to anti-corruption institutions malfunctioning. It has thwarted good governance reforms including the fight against corruption. Corruption is the main factor of instability in Burundi and must be addressed, not as a "*principal/agent*" problem, but rather as a collective action problem. Some possible actions are proposed in the conclusion.

1. INTRODUCTION

Le monde est très préoccupé par les effets néfastes de la corruption, surtout lorsqu'elle est systémique, c'est-à-dire une corruption devenue la règle et non l'exception[1], comme c'est le cas au Burundi. La corruption est une notion généralement vague et définie différemment selon les auteurs, parfois d'une manière restrictive. Le présent article se réfère à O'Hara[2] qui définit la corruption systémique comme abus d'un pouvoir à des fins privées au détriment du bien commun, sous forme de pot-de-vin, fraude, extorsion, détournement de fonds, clientélisme, népotisme et autres.

Au cours de mon mandat au Burundi en tant que président du Sénat entre 2005 et 2010 et deuxième vice-président de la République entre 2010 et 2015, je faisais partie des observateurs de première main de la façon dont certains biens publics servaient souvent les intérêts personnels des cadres du parti et de hauts fonctionnaires de l'État ou alors du parti *Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie (*CNDD-FDD) lui-même. Nous étions nombreux engagés pour promouvoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Mais, malgré nos efforts, nous avons été impuissants à redresser la situation pour des raisons expliquées plus loin dans la section 4. Par exemple, lors d'une réunion des cadres de la province Mwaro organisée à l'occasion d'une descente que j'ai effectuée le 7 mars 2011, je me souviens d'avoir fait allusion au comportement de deux espèces de rongeurs, des rats communs (*imbeba*, *Rattus rattus*) et des cricétomes connus aussi sous le nom de rats géants de Gambie (*isiha*, *Cricetomys gambianus*), pour décrire le système de corruption au Burundi.

---

[1] PERSSON, A., ROTHSTEIN, B., TEORELL, J., "Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem", *Governance*, vol. 26, no. 3, July 2013, pp. 449–471.

[2] O'HARA, P.-A., "Political economy of systemic and micro-corruption throughout the world", *Journal of economic issues*, vol. 48, no. 2, 2014, pp. 279-307.

La comparaison était fondée sur le fait que les rats communs volent dans les ménages des produits pour couvrir leurs besoins immédiats, comme le font les agents de l'administration publique qui demandent des pots-de-vin correspondant généralement à de petites sommes qui sont dépensées pour couvrir les besoins que le revenu mensuel ne permet pas de couvrir. Par contre, les cricétomes peuvent voler des quantités supérieures à leurs besoins et même des biens non essentiels, tels les objets métalliques, pour constituer des stocks dans leurs galeries, comme le font certaines hautes personnalités chez qui la corruption ne vise pas nécessairement la couverture des besoins fondamentaux mais plus le plaisir d'accumulation des richesses.

La corruption existe dans tous les institutions et services publics burundais. Elle affecte quotidiennement, sous des formes variées, la vie des citoyens à tous les niveaux. Les deux formes de corruption, c'est-à-dire la petite corruption ou corruption administrative et la grande corruption, s'y rencontrent. La petite corruption est généralement individuelle et correspond à des paiements non officiels de pots-de-vin pour atteindre des objectifs légaux ou illégaux. Leurs auteurs sont des agents des services publics et des autorités locales que le faible niveau de rémunération rend plus sensibles à la corruption. Je n'ai pas prévu de faire plus de commentaires sur cette forme de corruption, du fait qu'elle est la moins nuisible pour la société, quoiqu'elle soit la plus répandue, comparée à la grande corruption.

La corruption donne une mauvaise image du Burundi qui, avec un PIB par tête de 315 dollars américains en 2015, est aussi le pays le plus pauvre du monde.[3] Elle y est très forte en référence par exemple aux indices de perception de la corruption selon Transparency International[4] ou aux indices de contrôle de la corruption selon la Banque mondiale/Worldwide Governance Indicators (WGI).[5] Et pourtant, appuyé par ses partenaires de développement, le Burundi a mis en place un cadre légal et institutionnel de lutte contre la corruption se rapprochant des standards internationaux.

Il est donc intéressant d'analyser le phénomène de corruption dans le contexte global de fonctionnement de l'État, de déceler les facteurs qui la favorisent et de tenter d'établir des liens de cause à effet entre la corruption et l'instabilité politique et économique observée pendant les dix dernières années au Burundi. Le présent article répond donc à ce besoin. Il comporte, outre l'introduction (ou section 1) et la conclusion, quatre autres sections. La section 2 propose une réflexion sur la gravité et la complexité de la corruption au Burundi, eu égard à la diversité de ses formes et des acteurs impliqués. La

[3] IMF, "World Economic Outlook Database, October 2015". http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselgr.aspx, visité le 20 janvier 2015.

[4] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Corruption perceptions index 2015". http://www.transparency.org/cpi2015#results-table, visité le 20 janvier 2015.

[5] THE WORLD BANK GROUP, *WGI 2015 interactive data access: Country data report*. http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports, visité le 1er février 2016.

section 3 porte sur l'étude typologique des caractéristiques de la corruption pour comprendre pourquoi elle s'enracine malgré l'existence de nombreuses lois et institutions de lutte contre la corruption, analysées dans la section 4. Cette section 4 démontre que le cadre légal et institutionnel pourrait (même s'il comporte certaines imperfections à amender) fournir des outils de base de lutte contre la corruption n'eut été l'effet antagoniste du système de gouvernance basé sur le néo-patrimonialisme qui protège les corrompus. Enfin, la section 5 vise à démontrer par des cas précis que la corruption est une source importante de tension politique, sociale et économique au Burundi.

Les informations données dans cet article se veulent pertinentes et se basent principalement sur des faits observés ou vécus directement, compte tenu de la position politique que j'occupais dans la gestion du pays pendant les dix dernières années, mais se basent aussi sur des données quantitatives fournies dans des rapports publiés par des instances gouvernementales, non gouvernementales et intergouvernementales. La période sous analyse est comprise entre 2005 et 2015. L'année 2005, avec l'arrivée du CNDD-FDD au pouvoir, marque la fin de la longue guerre civile commencée en 1993 et le début d'une nouvelle ère de l'histoire du Burundi, et donc de nouvelles perspectives de son développement.

2. PROBABILITÉ D'UNE CORRUPTION SYSTÉMIQUE AU BURUNDI

2.1. Une corruption difficile à quantifier

Plusieurs systèmes d'évaluation internationaux dont celui de la Banque mondiale/WGI et de Transparency International classent le Burundi parmi les pays les plus corrompus du monde et indiquent le degré élevé d'une corruption croissante depuis le début du premier mandat du CNDD-FDD au pouvoir. Selon les données de WGI, le score de contrôle de la corruption en termes de rang centile qui était de 19 % en 2005 a atteint un niveau très bas de 1.4% en 2012.[6] Toutefois, à cause de la nature secrète de la corruption[7], il est quasiment impossible d'établir les montants annuels empochés par les corrompus ou les déficits pour le Trésor public en raison de la corruption. La plupart des informations sur la corruption sont par ailleurs fournies sous forme de « soupçons ou rumeurs de corruption » qui pourraient devenir des « cas de

[6] Les rangs centiles indiquent le pourcentage de pays dans le monde (plus de 200 pays et territoires) de rang inférieur à celui du pays indiqué, de sorte que des valeurs plus élevées indiquent de meilleurs scores de gouvernance. *Source:* World Bank/WGI. http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports)

[7] Au Burundi, le secret est évoqué par le terme « *gupfumbatisha* » qui signifie glisser quelque chose dans la main de quelqu'un ou donner discrètement.

corruption » si la Justice s'en saisissait pour les prouver, ce qui est malheureusement rare, même si des signes ultérieurs d'enrichissement illicite semblent donner raison à la rumeur. Une augmentation substantielle des actifs (surtout des maisons/bâtiments, des hôtels et des véhicules de luxe) de certains hauts fonctionnaires burundais a été fortement critiquée par des militants anti-corruption, car, en dehors des financements bancaires, elle ne peut pas être raisonnablement justifiée par rapport aux revenus légitimes des propriétaires.[8] En juillet 2014, l'OLUCOME (Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques) avait lancé une campagne intitulée « *D'où as-tu tiré ta richesse* ?» pour dénoncer des cas d'enrichissement illicite observés chez certains dirigeants burundais.[9]

2.2. Une corruption généralisée

La grande corruption est principalement perpétrée sous forme d'irrégularités dans la passation des marchés publics, de minoration de la valeur des marchandises et des charges fiscales, d'exonérations fiscales abusives et d'utilisation de fausses factures et faux certificats d'origine des marchandises. Elle implique que des décideurs politiques et de hauts fonctionnaires demandent/acceptent la corruption pour couvrir des irrégularités et que des personnes propriétaires d'entreprises offrent la corruption pour obtenir un traitement de faveur ou illégal en vue d'atteindre des objectifs légaux ou illégaux. Un tel patronage monétisé caractérise un système contemporain de gouvernance, le « *political marketplace* », qui a été décrit par de Waal.[10] La transparence des procédures de passation des marchés publics et la concurrence loyale entre les soumissionnaires préconisées par le Code des marchés publics restent des principes réglementaires théoriques. Les processus de passation sont en pratique plus ou moins opaques, la référence à la loi étant dominée par des contacts personnels avec des personnalités influentes du pouvoir, sur base de corruption, par exemple pour gagner un marché ou sécuriser un contrat.

La phase de préparation des dossiers d'appel d'offres (DAO) est alors cruciale pour l'avenir du processus du marché public. Ceux qui sont préparés sous l'influence de la corruption sont souvent « élaborés sur mesure » pour une entreprise ciblée dans le but de gagner le marché tandis que des clauses

---

[8] Des exemples de signes d'enrichissement illicite sont une résidence de luxe à Gasekebuye dans la capitale Bujumbura, un hôpital dans la commune Mpanda et un hôtel de 8 niveaux à Sororezo dans la capitale Bujumbura, tous construits au cours des 10 dernières années pour un coût total estimé à plus de 10 millions $ US par le commissaire de police chef Alain Guillaume Bunyoni, et les complexes sportifs privés du Président Nkurunziza dans les communes Mwumba et Rumonge et celui qui est en cours de construction à Gitega.

[9] OLUCOME, http://www.olucome.bi/Le-domicile-du-President-de-l.html, visité le 23 janvier 2016.

[10] DE WAAL, A., *The political marketplace: analyzing political entrepreneurs and political bargaining with a business lens*, World Peace Foundation, 2014, p. 1.

exclusives sont souvent incluses pour éliminer les entreprises concurrentes. Les montants distribués dans les réseaux de corruption causent d'importants dommages à la trésorerie de l'État, sous forme de paiement excédentaire en raison d'une surfacturation ou sous forme de manque à gagner en raison d'une sous-facturation, selon que l'État est respectivement acheteur ou vendeur de biens et services. La grande corruption se présente ces dernières années de plus en plus aussi sous la forme d'actions gratuites dans des sociétés dont les bénéficiaires, sans avoir rien déboursé, touchent des dividendes. C'est cette pratique qui a permis au parti CNDD-FDD de devenir actionnaire dans plusieurs nouvelles entreprises.

3. TYPOLOGIE DE LA CORRUPTION

Je donne dans cette section quelques cas correspondant à des formes variées de corruption. Ces cas ne sont pas mentionnés de manière exhaustive, mais ils ont été plutôt choisis, parmi une multitude de cas que je connais personnellement, pour illustrer la typologie des mécanismes de corruption au Burundi.

3.1. Usage de clauses exclusives dans les dossiers d'appel d'offre (DAO)

Ce genre d'irrégularités a été constaté par exemple en juin 2014 dans le projet de réhabilitation d'un tronçon de la route RN5 Bujumbura-Nyamitanga d'un linéaire de 30,1 km. Le DAO contenait une clause nommée « *expérience au Burundi durant la période 2008-2013* » qui donnait une note de 15 points pour l'exécution de 3 projets durant cette période, ce qui favorisait la société française Sogea-Satom, la seule à remplir cette condition. Les entreprises concurrentes ont dénoncé et qualifié de discriminatoire cette clause qui a été introduite dans le DAO sous la pression de certains hauts cadres du cabinet du Président, en l'occurrence le chef de Cabinet civil de l'époque, le commissaire de police chef Alain Guillaume Bunyoni et Monsieur Jean Marie Rurimirije, chargé de mission à la Présidence[11], qui ont en plus exhorté le directeur général de l'Office des routes à attribuer le marché malgré la plainte des soumissionnaires lésés et la correspondance de l'Autorité de régulation des marchés publics qui instruisait la suspension du processus de passation de ce marché, et quel que soit le prix offert (57 milliards FBu de Sogea-Satom contre 35 milliards FBu offerts par la compagnie la moins chère). Finalement, j'ai obtenu le soutien du Président pour ordonner la correction du DAO et la relance de la procédure. Il s'agit d'une tentative de corruption déjouée par une

[11] Pour plus d'information, je renvoie le lecteur à GIRIJAMBO. Burundi: SOGEA SATOM, entreprise de droit français, impliquée dans des dossiers aux odeurs de corruption. http://www.girijambo.info/2016/03/10/burundi-sogea-satom-entreprise-de-droit-francais-implique-dans-des-dossiers-aux-odeurs-de-corruption/, visité le 11 mars 2016.

autorité.

3.2. Cas de surfacturation : achat de matériel défectueux et de fourniture fictive

Des équipements militaires défectueux, achetés pour 5,6 millions de dollars américains au cours de la période 2008-2010 à une société ukrainienne, Cranford Trading Inc., sans respect des règles ou procédures, ont été réceptionnés en dépit de l'avis de la commission de réception qui avait déclaré que le matériel fourni était défectueux. Dans son rapport sur ce dossier impliquant de hautes personnalités dont des ministres et de hauts gradés de l'armée, l'Inspection générale de l›État estimait que la moitié de la valeur d'achat était une surfacturation.[12]

Un autre dossier du genre concerne un marché de fourniture d'arbres fruitiers produits dans la province Kayanza en 2011 sous la supervision directe du cabinet du Président (en condition normale, une telle activité est du ressort du ministère ayant l'environnement ou l'agriculture dans ses attributions). Col. Dominique Nyamugaruka et Zénon Ndaruvukanye, respectivement commandant de la Brigade spéciale de protection des institutions (BSPI) et conseiller à la présidence de la République, étaient les principaux superviseurs du projet.[13] Alors que les prétendus fournisseurs réclamaient un paiement d'environ 4 milliards de FBu, les enquêtes menées par la Brigade spéciale anti-corruption ont confirmé seulement 0,79 milliards de FBu.[14] La différence entre les deux montants était un détournement de fonds publics planifié sous forme de surfacturation dont le montant devait être versé à des associations fictives pour servir les intérêts privés des personnes complices dans ce détournement, en l'occurrence le Président Nkurunziza et les superviseurs du projet.

---

[12] AFP, *Deux ministres et les chefs de l'armée accusés de corruption*, 2010. https://sites.google.com/site/bujumburav1/a-b-news-5133, visité le 1er mars 2016.

[13] Dans les affaires de corruption (ou magouilles économiques) dans lesquelles il est impliqué, le Président Nkurunziza confie les dossiers à des personnes (commissionnaires ou assimilés) en qui il a confiance en lieu et place des représentants des institutions officielles. Les personnes «spécialisées » dans de telles transactions louches sont notamment Jean Marie Rurimirije (actuellement chargé de mission à la Présidence) et Emmanuel Sinzohagera (actuel commissaire général en charge des finances au CNDD-FDD).

[14] Investigations de l'auteur. Au cours d'une réunion que j'ai tenue en janvier 2014 à ce sujet pour gérer la révolte pour non-paiement des fournisseurs de bonne foi à laquelle participaient des représentants des ministères ayant l'environnement, l'agriculture, la bonne gouvernance, la justice et les finances dans leurs attributions, du bureau de l'Ombudsman, de la Brigade spéciale anti-corruption et du Parquet près la Cour anti-corruption, les participants ont exprimé notamment les difficultés de poursuite judiciaire des coupables dans la fraude (parce qu'ils étaient protégés par le Président lui-même). Au contraire, la commissaire générale de la Brigade spéciale anti-corruption, personne clé dans cette enquête, a été démise de ses fonctions en février 2014 et mise en chômage pendant plusieurs mois. Il est donc très probable que le principal bénéficiaire de ce détournement allait être le Président Nkurunziza.

3.3. Cas de sous-facturation: vente frauduleuse de l'avion présidentiel

Une commission d'enquête parlementaire sur la vente frauduleuse de l'avion présidentiel (Falcon 50) en 2006 a montré l'implication du cabinet du Président dans cette affaire et indiqué que la société Delaware Corporation avait remporté le contrat bien qu'elle fût la soumissionnaire offrant le moins (3,15 millions de dollars américains) par rapport à Aero Toy Store qui offrait 5 millions de dollars ou par rapport à la valeur de marché de 6,85 millions de dollars établie par une contre-expertise. Les membres de la Commission ont conclu qu'il y avait eu « *une complicité entre des autorités burundaises et des intervenants étrangers pour opérer le détournement d'une partie de fonds provenant de la vente du Falcon 50* ».[15]

3.4. Cas de biens achetés mais non fournis : achat d'un avion présidentiel

Une somme de près de 8 millions de dollars décaissée d'une manière fractionnée entre janvier et août 2014 a été transférée vers un compte de Air Jet Consult Ltd ouvert à International Bank of Commerce du Texas aux États-Unis pour l'achat d'un avion présidentiel. Les virements ont été faits à partir du compte AMISOM ouvert à la Banque de la République du Burundi qui est alimenté par des prélèvements sur les primes des troupes des contingents burundais en mission de l'AMISOM (mission de l'Union africaine en Somalie).[16] Répondant à la contestation des organisations de la société civile quant aux conditions d'acquisition de cet avion, le porte-parole du Président a informé l'opinion que c'était «le résultat d'un ordre officiel du gouvernement burundais », tandis que le secrétaire général et porte-parole du gouvernement avait dit quelques jours plus tôt que « cet avion était un don des amis du Burundi ». Ces déclarations contradictoires montraient le manque de transparence dans la gestion de ce dossier et donnaient plus de raisons aux soupçons d'un possible détournement de fonds publics, puisque cet avion n'est toujours pas livré. Les principaux commanditaires et bénéficiaires de ce détournement sont le Président Nkurunziza et son chef de Cabinet de l'époque (commissaire de police chef Alain Guillaume Bunyoni).

---

[15] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la vente de l'avion présidentiel "Falcon 50"*, Bujumbura, Assemblée Nationale, 2008, p. 88. http://www.arib.info/AN_RAPPORT_VENTE_FALCON50.pdf, visité le 17 février 2016.

[16] Les lecteurs peuvent visiter les sites suivants pour d'autres informations : http://burundinews.fr/actualites/aviondetourne2015.html; http://www.rpa.bi/index.php/component/k2/item/985-le-compte-de-l-amissom-saigne-a-fond, visités le 22 mai 2016.

3.5. Cas d'actionnariat dans des entreprises : concession du port de Bujumbura

Dans le contrat initial, l'exploitation du port de Bujumbura était une concession attribuée en décembre 2012 à Global Port Services Burundi (GPSB) composé des quatre actionnaires suivants: Global Group of Companies (GGC, 56% des actions), Secomib (28%), État du Burundi (9%) et Afrolines (7%).[17] Le capital social était fixé à 10,27 milliards de FBu. Mais l'ombre demeure sur les arrangements qui ont conduit au choix des trois entreprises partenaires dans cette affaire. Ce qui est certain, c'est que les entreprises Secomib et Afrolines ont été invitées discrétionnairement par GGC qui avait remporté le contrat de concession pour créer le GPSB. En plus, les actions de Secomib incluent des actions (au moins 20%) que GGC a été contraint d'offrir au parti CNDD-FDD sous le couvert d'un homme d'affaires de confiance (pour ce cas, c'est Sylvestre Niyonsaba, le représentant de Secomib).[18]

Par la suite, GGC n'a pas payé ses parts, préférant se retirer de la concession, argumentant que sa rentabilité n'était pas garantie. Cet argument apparaît comme un prétexte. Il est probable que l'investisseur a plutôt réalisé qu'il courait trop de risques à investir dans une affaire entachée d'irrégularités et donc très critiquée, ou qu'il a finalement découvert les réalités cachées derrière l'identité des deux autres actionnaires. Par ailleurs, Afrolines a été retirée de la concession pour défaut de paiement de ses parts, qui seraient plutôt liées à celles de GGC comme une récompense due par cette dernière au propriétaire d'Afrolines (Thomas Ndacayisaba) pour avoir joué avec succès le rôle de facilitateur dans l'affaire.

Actuellement, deux actionnaires (Secomib et État du Burundi) gèrent la société GPSB depuis qu'un nouveau pacte d'actionnaires a été signé le 11 novembre 2014, pacte permettant à Secomib de devenir l'actionnaire majoritaire avec 91% des actions. Paradoxalement, ses charges (montant à payer en termes de parts) n'ont pas augmenté proportionnellement, elles ont même plutôt diminué. En effet, par le même pacte, les deux actionnaires ont décidé de réduire (temporairement) le capital social de 10,27 milliards de FBu à 1,06 milliards FBu, alors que l'objectif principal de la concession était de mobiliser plus d'argent frais en vue de moderniser l'infrastructure et les équipements portuaires.

Non seulement cette concession a été entachée de nombreuses irrégularités qui alimentent des soupçons de corruption, mais elle constitue également un cas de détournement d'une infrastructure publique sous la protection d'une

[17] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, Rapport d'audit comptable et financier de la société Global Port Services Burundi (GPSB) : exercice clos aux 31 décembre 2013 et 31 décembre 2014 (Rapport provisoire). GPSB, Volume 2, Bujumbura, 2015, pp. 21-22.

[18] Communication personnelle avec l'ancien ministre des Transports, des Travaux publics et de l'Équipement à l'époque, Moïse Bucumi.

main invisible qui se cache derrière le prétendu actionnaire principal Secomib.

3.6. Implication d'entreprises étrangères

Les exemples cités ci-dessus montrent l'implication de certains investisseurs étrangers dans des actes de corruption au Burundi. Une preuve supplémentaire est la condamnation en décembre 2015 de Pierre Achach, directeur général de la société britannique d'exploitation pétrolière Surestream Petroleum Ltd, par le tribunal correctionnel de Paris, entre autres pour des faits de corruption active liée à ses activités professionnelles au Burundi, après avoir offert un billet d'avion à un ministre burundais (Moïse Bucumi) pour obtenir un renouvellement du permis d'exploration pétrolière dans la région du lac Tanganyika.[19] Rentreraient aussi dans cette forme de corruption les dépenses pour assurer certains déplacements du Président par un avion loué en Afrique du Sud par le propriétaire de la concession des gisements de nickel du Burundi.[20] L'implication des entreprises multinationales dans les actes de corruption dans les pays en développement pour obtenir un traitement de faveur ou des avantages est un fait bien connu, comme l'a confirmé une note de l'OCDE.[21]

4. UN ARSENAL LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL ANTI-CORRUPTION IMPRESSIONNANT MAIS PEU DE RÉSULTATS

4.1. Cadre légal

Le Burundi s'est doté au cours des dix dernières années de nombreuses lois réglementant la bonne gestion des affaires publiques, parmi lesquelles la loi no. 1/12 du 18 avril 2006 contre la corruption. Cette loi anti-corruption est une référence juridique fondamentale ayant « *pour objet de prévenir et de réprimer la corruption et les infractions connexes commises au sein des organes des services publics et privés et des organisations non gouvernementales* », même si elle est imparfaite. Elle est par exemple dépourvue de dispositions claires pour réglementer les investigations et poursuites lorsque des signes d'enrichissement illicite apparaissent et peuvent prouver des soupçons de corruption. En effet, l'article 58 de cette loi préconise que « *l'origine illicite de l'enrichissement soit établie par une décision judiciaire* » au lieu de se référer

[19] MEDIAPART, « Fraude fiscale : deuxième condamnation dans l'affaire HSBC ». http://www.etudes-fiscales-internationales.com/media/01/01/612959128.pdf, visité le 22 janvier 2016. Moïse Bucumi précise que le billet était offert à l'État burundais puisqu'il voyageait pour une mission officielle avec ordre de mission (communication personnelle).

[20] Information issue de plusieurs sources de contact.

[21] OCDE, *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: setting an agenda for collective action*, p. 33. http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/39618679.pdf, visité le 1er février 2016.

fidèlement aux éléments de l'enrichissement illicite définis à l'article 20 de la Convention des Nations unies contre la corruption, à savoir « *une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport* à *ses revenus légitimes* ».[22] En plus, certaines catégories de cadres de l'État tels que les officiers généraux bénéficient des privilèges de juridiction au titre de l'article 28 de la loi anti-corruption et de l'article 32 de la loi no. 1/07 du 25 janvier 2005 régissant la Cour suprême, ce qui a valu à la Cour anti-corruption d'être perçue comme une juridiction pénale qui n'est destinée qu'aux petits poissons que sont les agents subalternes.[23] Des amendements ont alors été suggérés, notamment en vue de l'harmonisation de la loi anti-corruption avec les conventions internationales, en particulier dans la lutte contre les crimes de l'enrichissement illicite.[24]

4.2. Cadre institutionnel

Sur base de la loi anti-corruption, des institutions spécialisées dans la lutte contre les délits de corruption et infractions connexes ont été créées en 2006, à savoir la Brigade spéciale anti-corruption, le Parquet général près la Cour anti-corruption et la Cour anti-corruption. Leur travail est complété par celui des cours et tribunaux 'ordinaires' qui sont également impliqués dans le jugement des affaires de corruption, notamment dans les cas de dossiers mixtes qui incluent la corruption et autres infractions connexes ainsi que dans les appels contre les décisions de la Cour anti-corruption qui sont déposés à la Cour suprême. Cette dernière a aussi compétence exclusive à l'égard de personnes qui bénéficient des privilèges de juridiction. En outre, deux autres institutions de contrôle fournissent des informations sous forme de rapports – malheureusement sous-valorisés – sur la gestion des services et des finances publiques : l'Inspection générale de l'État également créée en 2006 et la Cour des comptes établie deux ans plus tôt. Il faut noter cependant que la Haute Cour de justice, seule compétente pour juger les plus hautes personnalités du pays prévue par la Constitution en son article 234, n'a toujours pas été créée.

Loin d'être anodin, cet indice témoigne d'un manque d'engagement de la plus haute autorité du pays à promouvoir l'État de droit. Des échecs sont souvent constatés lorsque des modèles 'occidentaux' d'institutions sont importés dans les pays en développement sans tenir compte de l'environnement

---

[22] NATIONS UNIES, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, New York, Nations unies, 2004.

[23] TATE, T. "A commitment to end corruption or criminalize anti-corruption activists? A case study from Burundi", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 5, no. 3, novembre 2013, pp. 478–488.

[24] UNODC, *Rapport d'examen du Burundi*, Vienne, 2014. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2014_04_30_Burundi_Final_Country_Report.pdf, visité le 16 janvier 2016.

politique local[25] fortement influencé par une « *culture politique particulariste* » que Rothstein[26] a définie comme « *un système dans lequel le traitement des citoyens par le gouvernement dépend de leur statut ou position dans la société* ». Il faut noter que, comme pour la plupart des programmes de lutte contre la corruption[27], ce cadre institutionnel a été mis en place sur base de l'approche de la corruption comme un problème de divergence d'intérêts entre les principaux chefs (décideurs politiques, hauts fonctionnaires, autorités ou supérieurs, appelés simplement « *principals* ») et les agents de l'administration publique (« *agents* »). L'approche considère que le « *principal* » est redevable de l'accomplissement des objectifs de l'administration publique tandis que l'« *agent* » à qui le « *principal* » délègue l'exécution des tâches opérationnelles abuse d'une certaine liberté d'action pour faire prévaloir ses propres intérêts sur ceux du « *principal* ».

4.3. Une culture politique particulariste comme obstacle à la réforme anti-corruption

Sans vouloir négliger le rôle des imperfections du cadre légal et institutionnel dans les faibles performances de la lutte contre la corruption, il faut reconnaître que ce cadre fournit des outils de base qui pourraient permettre des actions d'envergure face à la corruption. Cependant, pour diverses raisons principalement liées à la faiblesse du pouvoir à bien gouverner, l'ampleur de la corruption a augmenté, des sanctions ont touché exclusivement certains auteurs de la petite corruption tandis que des cas de corruption impliquant de hauts responsables gouvernementaux sont restés non traités.[28] Comme l'a mentionné Carothers, « *l'État de droit n'est pas seulement la somme des tribunaux, les législateurs, la police, les procureurs et d'autres institutions officielles avec un lien direct à la loi. L'État de droit est également un système normatif qui réside dans l'esprit des citoyens d'une société* ».[29]

Il est donc temps de tirer des leçons de la politique de lutte contre la corruption au Burundi et de constater que les efforts locaux et les moyens investis par les partenaires de développement ont produit des résultats mitigés. L'échec des réformes visant la lutte anti-corruption est un phénomène très

[25] CAROTHERS, T., *Promoting the role of law abroad: The problem of knowledge*, Working papers. Rule of law series, no. 34, Washington D.C, Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p. 11.

[26] ROTHSTEIN, B., *The quality of government: corruption, social trust and irregularity in international perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011, p. 108.

[27] MARQUETTE, H. and PEIFFER, C., 2015. *Collective Action and Systemic Corruption.* Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Université de Varsovie, and 29 mars-23 avril 2015. https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b5944a31-85b6-4547-82b3-0d4a74910b07.pdf.

[28] TATE, T., *op. cit.,* pp. 478–488.

[29] CAROTHERS, T., *op. cit.,* p. 8.

largement commenté dans la littérature et ceci est partiellement expliqué par le fait que les politiques et les institutions anti-corruption sont mises en œuvre sur base de la conceptualisation de la corruption comme problème « *principal-agent* » alors qu'elle est fondamentalement un problème d'« *action collective* »[30], précisément en ce qui concerne la corruption systémique. En plus du fait que l'acteur « *principal* » est très corrompu, les instances de contrôle et de sanctions font elles-mêmes partie des problèmes de corruption. Non seulement les contrôles sont rares, mais ils sont aussi complaisants.

Par exemple, comment espérer une contribution de la police burundaise dans la lutte contre la corruption lorsque cette même police est réputée la plus corrompue de toutes les institutions du pays ?[31] L'approche de la lutte contre la corruption au Burundi n'a pas tenu compte d'une composante déterminante de la corruption systémique, la « *culture politique particulariste* ». Dès lors, se pose le problème de la quasi-impossibilité de contrôler la corruption au sommet de l'État, avec toute la difficulté du « contrôle du contrôleur ».[32] La preuve en est l'impunité généralisée pour certaines catégories de citoyens, en particulier pour les hauts responsables politiques et administratifs et les hauts gradés des forces de défense et de sécurité.

Finalement, se sont développés de véritables réseaux de corruption qui opèrent à travers des structures parallèles de prise de décision, officieuses mais avec des pouvoirs supra-institutionnels qui se sont consolidés autour du fameux « mythe des Généraux[33] ». Ceux-ci forment un cercle de prise de décision prééminent par rapport aux structures officielles composées de civils et gravement nuisible à la performance des réformes de bonne gouvernance en général et des institutions de lutte contre la corruption en particulier. En plus d'être directement impliqués dans des dossiers scandaleux de corruption, ils interfèrent dans le fonctionnement des institutions (contre-ordres, injonctions, intimidations, menaces), d'un côté pour faire passer des décisions en violation des procédures légales, par exemple dans les cas de passation de marchés, et d'un autre côté pour bloquer le traitement de beaucoup de dossiers d'infraction ou les faire classer sans suite par la justice.

De telles interférences dans le fonctionnement des institutions sont favorisées par un système de gestion du pouvoir teinté de dictature militaire et de monopartisme. Le CNDD-FDD s'est progressivement positionné *de facto* comme un parti unique dont la préoccupation majeure est l'expansion infinie de son espace politique, quel qu'en soit le prix. Il en résulte une des grandes

---

[30] Pour comprendre le problème *principal-agent* et le problème d'action collective, il faut lire l'article de PERSSON, A., ROTHSTEIN, B., TEORELL, J., *op. cit*, pp. 449–471.

[31] TRANSPARENCY INTERNATIONAL –KENYA, *The East African Bribery Index 2014*, Nairobi, 2014, p. 2.

[32] VENTELOU, B., « La corruption dans un modèle de croissance : partis, réputation et choc », *Économie Publique*, no. 10-2002/1, 2003, p. 180.

[33] Les généraux dont il est question sont exclusivement ceux issus du maquis, les anciens FDD.

fautes du pouvoir CNDD-FDD : l'impunité dont bénéficient ses membres, y compris pour les crimes économiques, en application du dicton selon lequel « *le linge sale se lave en famille* ».

C'est cette solidarité négative qui a fait par exemple que l'ancienne administratrice de la commune Ngozi, Caraziwe Clotilde, qui avait illégalement autorisé en février 2011 la déforestation d'un boisement de plus de 20 ha en passant outre la loi forestière, n'a pas été sanctionnée proportionnellement à l'infraction, alors que le Deuxième Vice-Président de la République (auteur de cet article) qui s'était rendu sur les lieux pour constater l'ampleur des dégâts avait exigé l'application de la loi pour mener des enquêtes et sanctionner les coupables.[34] C'est là tout le problème des champions de la réforme qui échouent souvent ou sont contraints de renoncer à leur combat, parce qu'ils manquent de bases solides et des soutiens nécessaires à leur lutte contre les réseaux établis qui perpétuent le *statu quo*.[35]

4.4. Qu'est-ce qui motive et perpétue la corruption au Burundi ?

D'une manière générale, la tentation de corruption est favorisée par le faible risque d'être appréhendé et sanctionné par manque de mise en vigueur des instruments de lutte contre la corruption, tandis que les motivations peuvent différer selon les cas. Analysons de près le cas des corrompus de la catégorie de la grande corruption. Il faut distinguer une grande corruption motivée par des buts politiques d'une grande corruption pratiquée à des fins personnelles.

La grande corruption motivée politiquement est celle pratiquée par exemple par le parti CNDD-FDD pour (i) financer les différentes activités liées à son fonctionnement, étant donné que les cotisations de ses membres sont faibles par rapport aux besoins courants (salaires, fournitures de bureau, déplacements, fêtes, etc.), (ii) couvrir les besoins d'investissement liés à l'ambition d'occuper davantage l'espace politique (cas de la construction des bureaux du parti aux niveaux national, provincial et local) et (iii) entretenir des relations clientélistes avec ses membres, contenir les dissidences et corrompre certains opposants en vue de l'affaiblissement des partis de l'opposition. Cette activité clientéliste donne lieu à une relative stabilisation politique du fait qu'une partie de la corruption est redistribuée sous forme d'assistances sociales diverses à des fins de fidélisation et que, en échange de cette prébende, la population consent à maintenir l'assise politique du parti, selon un processus observé par Ventelou.[36]

La grande corruption à des fins personnelles répond à l'envie de vivre

---

[34] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Mauvaise gestion de la chose publique : deux autorités suspendues*, 2011. http://www.presidence.gov.bi/spip.php?article1227, visité le 16 janvier 2016.

[35] OCDE, *op. cit.,* p. 37.

[36] VENTELOU, B., *op. cit,* p. 181.

dans un luxe que le revenu régulier ne peut pas couvrir et au plaisir d'accumuler des richesses. C'est ce qui motive certains Burundais à profiter de leurs postes de responsabilité pour s'accorder des avantages illicites. Particulièrement pour des anciens combattants FDD, la corruption est un moyen de compenser le temps passé dans le maquis, un raccourci pour rattraper le retard pris dans l'enrichissement personnel.

Les déclarations de bonnes intentions concernant la lutte contre la corruption font partie des discours officiels et présentent cette lutte comme une priorité de l'action gouvernementale, ne serait-ce que pour harmoniser son langage avec celui de la communauté internationale afin d'attirer la sympathie des donateurs, mais sans un réel engagement pour le changement. Le Président Pierre Nkurunziza avait fait bonne impression quand il avait parlé de « tolérance zéro pour tous les coupables d'actes de corruption » dans son discours d'investiture à un second mandat présidentiel le 26 août 2010[37], des propos accueillis par de grands applaudissements du public. Il est toujours tentant de croire que le décideur politique est conscient des méfaits de la corruption et que s'en prendre aux personnes corrompues conduira à la collecte de plus de revenus et drainera plus d'aides étrangères, plus d'investisseurs locaux et étrangers. Mais en fait, le plus souvent, le même décideur craint de rompre les équilibres de forces qui stabilisent le système CNDD-FDD. En effet, faute d'avoir une vision de développement qui puisse satisfaire les attentes de la population et donner une bonne réputation au parti CNDD-FDD, sa survie dépend en grande partie de la solidarité entre ses membres, y compris même en cas d'erreur.

En lieu et place, une gouvernance basée sur le néo-patrimonialisme s'est développée, induisant une solidarité négative et un laxisme des dirigeants du CNDD-FDD, faisant que la corruption est tolérée ou banalisée. Il en résulte un non-respect de la loi et une impunité généralisée de hauts fonctionnaires de l'État corrompus, pour autant qu'ils soient actifs au sein du CNDD-FDD. Les biens de l'État sont alors gérés comme un patrimoine du parti au pouvoir ou comme des propriétés privées par des dirigeants anciens maquisards non préparés à la gestion moderne des affaires publiques. Ce comportement est à la fois un facteur de stabilité à court terme aussi longtemps que le CNDD-FDD se maintient au pouvoir comme parti unique *de facto*, et un facteur de sa propre déstabilisation à long terme, parce que, tôt ou tard, les citoyens mécontents – ils sont nombreux, par simple honnêteté ou parce qu'ils ne bénéficient pas des réseaux de corruption – finiront par sanctionner le parti par la voie du vote ou par d'autres mécanismes de remise en cause du système autoritaire auquel ils sont actuellement soumis.

Le néo-patrimonialisme, comme forme courante de gouvernance contem-

[37] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, http://www.presidence.bi/spip.php?article694, visité le 22 janvier 2016.

poraine dans beaucoup de pays à travers le monde et en Afrique sub-saharienne en particulier, a fait objet de nombreuses études.[38] Il est admis que tout système de gouvernance basé sur le néo-patrimonialisme est mouvementé et donc précaire.[39] Même si la corruption peut être faible dans un régime patrimonial développemental[40], un véritable multipartisme (et non celui de façade comme c'est le cas aujourd'hui) au Burundi peut constituer une réponse à ce problème de corruption systémique.

5. LA CORRUPTION AU BURUNDI : UNE SOURCE MAJEURE D'INSTABILITÉ

5.1. Cause profonde des tensions politiques

Au Burundi, la corruption a fortement contribué à la détérioration du climat de confiance entre les citoyens et l'État. Plusieurs activistes de la société civile, des journalistes et certains membres des partis politiques de l'opposition ont subi des formes variées d'intimidation, des arrestations, des convocations intempestives et même des menaces de mort suite aux dénonciations et aux critiques relatives à de nombreux cas de corruption.[41]

Le cas de l'assassinat en avril 2009 du vice-président de l'OLUCOME Ernest Manirumva en est un exemple. Même si des zones d'ombre subsistent quant aux auteurs de cet assassinat, il est probable qu'il a été victime de ses positions et de son engagement en faveur de la lutte contre la corruption. En effet, au moment de son assassinat, il enquêtait sur plusieurs affaires sensibles, notamment les allégations de corruption à grande échelle et d'achats illégaux d'armes dans la police.[42] Il est important de se rappeler qu'à cette époque le ministre ayant la police dans ses attributions était le commissaire de police principal Alain Guillaume Bunyoni. Bien que plusieurs voix aient exhorté la Justice pour qu'elle investigue sur ce dossier et interroge certains

---

[38] BEEKERS, D. and VAN GOOL, B., 2012. from patronage to neopatrimonialism. Postcolonial governance in Sub-Sahara Africa and beyond. Leiden (Pays-Bas): ASC Working Paper 101 / 2012. https://openaccess.leidenuniv.nl/bits 67 tream/handle/1887/19547/WP101.pdf?sequence=4.

[39] DE WAAL, A., The political marketplace: analyzing political entrepreneurs and political bargaining with a business lens. World Peace Foundation, 2014, p. 7. http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/files/2014/10/Political-Marketplace_de-Waal.pdf, visité le 1er mars 2016.

[40] BOOTH, D., GOLOOBA-MUTEBI, F., *Developmental patrimonialism? The case of Rwanda,* Working paper no. 16, Africa power and politics, Londres, 2011. http://www.institutions-africa.org/filestream/20110321-appp-working-paper-16-developmental-patrimonialism-the-case-of-rwanda-by-david-booth-and-frederick-golooba-mutebi-march-2011, visité le 22 février 2016.

[41] TATE, T, *op. cit.,* pp. 478-488 ; JOURNALISTE EN DANGER, *La liberté de la presse en Afrique Centrale* : *Rapport 2006*, Kinshasa, 2006, pp. 87-97.

[42] OMCT, *Burundi: Assassinat d'Ernest Manirumva: la justice n'est pas rendue*, http://www.omct.org/fr/human-rights-defenders/urgent-interventions/burundi/2012/05/d21803/, visité le 24 janvier 2016.

hauts responsables des services de sécurité et de police soupçonnés d'y être impliqués, y compris par le recours aux tests ADN, ces mêmes hauts gradés ont refusé de collaborer avec le Bureau fédéral d'enquête (FBI) des États-Unis. Refus étonnant alors même que l'aide du FBI avait été demandée par le Gouvernement, ce qui laisse à penser que certains hauts responsables très influents dans les sphères de prise de décision de l'État étaient effectivement impliqués dans cet assassinat.

C'était sans doute aussi dans le but d'éliminer des témoins gênants que trois religieuses italiennes ont été assassinées en septembre 2014 dans leur résidence à Kamenge. Alors qu'aucune enquête judiciaire digne de son nom n'a été menée, leur assassinat semble avoir été minutieusement planifié en rapport avec des informations que les Sœurs étaient susceptibles de révéler, notamment en rapport avec (i) le détournement des médicaments généreusement fournis par certains missionnaires pour le compte du Centre de Santé de la paroisse de Kamenge (les Sœurs géraient des hôpitaux au Burundi et dans l'Est de la RDC) mais qui étaient détournés au profit de l'Hôpital populaire de Kamenge (un hôpital privé de l'ancien administrateur directeur général du Service national des Renseignements, feu général Adolphe Nshimirimana), et (ii) la présence des milices Imbonerakure en entrainement paramilitaire dans l'Est de la RDC, puisque les blessés (notamment dans des combats avec d'autres groupes armés actifs dans cette région) étaient soignés dans leur hôpital de Luvungi dans la région de Kiliba Ondes.[43]

Il convient de se rappeler que, dans le discours prononcé au stade Prince Louis Rwagasore de Bujumbura à l'occasion du premier anniversaire de la victoire du CNDD-FDD le 3 septembre 2006, le président du CNDD-FDD de l'époque avait averti que ceux qui critiquaient le gouvernement verraient leur vie menacée, victimes du fait de « dire la vérité ».[44] Par ces paroles, il voulait imposer à tous les Burundais le « culte du secret » censé être la ligne de conduite au CNDD-FDD, dont les membres s'appellent par ailleurs les *Bagumyabanga* (Ceux qui gardent le secret). On peut aussi se référer au récent discours du porte-parole du CNDD-FDD du 8 avril 2015 déclarant que, dans les pratiques de la rébellion du CNDD-FDD, celui qui ne gardait pas le secret

[43] Un entrainement paramilitaire des miliciens recrutés parmi les jeunes Imbonerakure du CNDD-FDD a eu lieu entre 2013 et 2014 dans la localité de Kiliba Ondes en République démocratique du Congo (RDC). http://www.rpa.bi/index.php/2011-08-15-07-10-58/justice/item/1304-la-verite-sur-l-assassinat-des-soeurs-italiennes-de-kamenge-se-fait-toujours-attendre-une-annee-apres-les-faits, visité le 16 mars 2016 ; http://burundinews.fr/actualites/veritesoeurskamenge.html, visité le 21 mars 2016.

[44] Dans son discours, le président du CNDD-FDD a utilisé le dicton burundais concernant la rencontre d'un homme et du crâne d'une tête décapitée : « *Gahanga wishwe n'iki* ? » *Nako kati* : « *Jewe nishwe n'urw'abagabo nawe uzokwicwa n'akarimi kawe* » (« De quoi es-tu mort, crâne?» Réponse : «Moi, je suis décédé d'une mort naturelle, mais toi, tu mourras de ta parole »), pour dire aux journalistes que, s'ils ne gardaient pas le secret, ils seraient victimes du fait même d'avoir diffusé l'information qu'ils détenaient sur les abus du gouvernement.

était physiquement éliminé.[45]

Même s'il m'est difficile pour l'instant d'établir des relations de cause à effet entre la crise actuelle qui date du mois d'avril 2015 et la corruption, il n'est pas exclu que la protection des richesses malhonnêtement acquises, la peur des poursuites éventuelles pour des crimes économiques et la soif d'accumulation de richesses toujours grandissante soient parmi les motivations majeures du Président Nkurunziza, encouragé par un entourage corrompu à briguer un troisième mandat en violation des textes fondamentaux du pays. C'est un sujet qui mérite une analyse approfondie pour mesurer le poids des différents facteurs qui sont à l'origine de cette instabilité politique de 2015.

Notre analyse corrobore d'autres études[46] qui concluaient que les conflits successifs que le Burundi a connus étaient enracinés dans une répartition inégale de la richesse, même s'ils avaient de fortes connotations ethniques et régionales, la corruption étant un des facteurs majeurs de l'inégalité.[47]

5.2. Dévoiement de la gouvernance et du contrôle de la corruption

À l'image d'autres pays où la corruption est systémique, le contrôle de la corruption au Burundi ne peut être efficace que s'il implique tous les citoyens burundais dans leurs différentes catégories sociales, ce qui nécessite qu'il soit abordé comme un problème d'action collective. Or, le pouvoir CNDD-FDD a malheureusement opté pour un système de gouvernance utilisant ce contrôle pour le dévoyer, pour en faire un obstacle aux actions à la fois des institutions gouvernementales et d'autres acteurs non étatiques.

Le pouvoir CNDD-FDD a utilisé différentes manœuvres pour affaiblir l'opposition, notamment par la fragmentation des partis politiques. Autant l'opposition parlementaire est devenue faible et incapable de jouer son rôle de contre-pouvoir politique en participant au contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, autant le parlement s'est réduit rapidement à une caisse de résonance, approuvant les décisions du pouvoir exécutif selon ses directives et les désirs du parti au pouvoir, celui-ci se comportant alors comme un parti unique.

La séparation des pouvoirs exécutif et législatif prônée par la Constitution burundaise de 2005 n'aura donc été qu'un « mythe libéral », dans le sens expliqué par Feldman[48], à l'image de nombreux pays où le pouvoir majoritaire

---

[45] http://www.netpress.bi/spip.php?article6729, visité le 3 février 2016.

[46] NDIKUMANA, L., "Distributional conflict, the state and peace building in Burundi", *The Round Table*, vol. 94 no. 381, 2005, pp. 413-427; NGARUKO, F., NKURUNZIZA, J.-D., "An economic interpretation of conflict in Burundi", *Journal of African Economies*, vol. 9, no. 3, 2000, pp. 370-409.

[47] GUPTA, S., DAVOODI, H., ALONSO-TERME, R., *Does corruption affect income inequality and poverty*? IMF Working Paper, Washington, IMF, 1998, p. 7.

[48] FELDMAN, J.-P., « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme : Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *Revue française de droit constitutionnel,* 2010/3 (n° 83),

construit un bloc exécutif/législatif soudé, caractérisé par une configuration politique de confusion des pouvoirs au profit du parti majoritaire.[49]

C'est dans ce contexte de limitation du pouvoir de contrôle du parlement burundais que l'Assemblée nationale n'a pas pu aller jusqu'au bout des investigations qu'elle avait initiées sur le dossier de la vente frauduleuse de l'avion présidentiel en 2006[50] parce qu'elle en a été dessaisie par le ministère de la Justice qui l'a rangé dans ses tiroirs (10 ans après le scandale, la justice est toujours incapable de traiter le dossier).

Les organisations de la société civile et les médias indépendants qui se montraient déterminés à jouer le rôle de « *corruption watchdogs* », comme le font des organisations similaires à travers le monde[51], ont été méprisés, considérés comme des adversaires plutôt que des auxiliaires et ont été mis en difficulté notamment par l'intimidation, le harcèlement judiciaire et les menaces dans le but évident de museler les journalistes et les activistes engagés dans la lutte contre la corruption. Enfin, la politisation des services publics dans les nominations à des postes de décision et dans le recrutement et la mobilité des agents de la fonction publique a généré une confusion entre les postes politiques et les postes techniques.

Il en a résulté comme corollaire l'émergence d'un groupe de gens « intouchables » qui se sont placés au-dessus de la loi, une administration faible à tous les niveaux et des institutions non indépendantes. Les institutions anti-corruption ont été ainsi neutralisées et ont été rendues incapables de jouer leur rôle de « *corruption guarddogs* ». Par contre, la loi et les institutions de lutte contre la corruption ont été souvent utilisées à contre-sens, notamment lors de la poursuite et condamnation en février 2012 de Faustin Ndikumana (président de l'association Parole et Action pour le réveil des consciences et l'évolution des mentalités-PARCEM), non pas pour corruption, mais pour avoir dénoncé la corruption au ministère de la Justice.[52]

C'est dans un tel environnement que s'est enracinée la kleptocratie (*rule by thieves*) au Burundi après que tout effort d'organisation citoyenne en faveur d'une action collective efficace a été anéanti.

5.3. La corruption sape le progrès économique au Burundi

La corruption dans son état systémique est un facteur majeur qui sape

---

Paris, Presses Universitaires de France, pp. 483-496. http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2010-3-page-483.htm

[49] NABLI, B., « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, 2010/2 (n° 133), Paris, Le Seuil, pp. 125-141. http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2010-2-page-125.htm

[50] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *op. cit.*

[51] MUNGIU-PIPPIDI, A., "Controlling corruption through collective action", *Journal of Democracy*, vol. 24, no. 1, janvier 2013, pp. 101-115.

[52] TATE, T., *op. cit.,* pp. 478-488.

le progrès économique au Burundi. Pieroni et d'Agostino ont récemment rapporté que les pays aux indices de corruption très élevés sont caractérisés par de faibles scores des libertés économiques[53], ce qui est vrai aussi pour le Burundi si l'on considère ses faibles scores par rapport à la fois aux indices de perception de la corruption publiés par Transparency International[54] et aux indices des libertés économiques publiés par Economic Freedom of the World.[55] En effet, les individus ne sont pas protégés par le gouvernement qui ne leur permet pas, par exemple, d'être libres de faire des affaires et de concourir à chances égales. Les entreprises privées sont déstabilisées par un jeu de concurrence déloyale dans les procédures des marchés publics ou par l'octroi d'avantages à certaines entreprises plus proches du pouvoir.

Par exemple, un climat de grande tension a récemment caractérisé les relations entre les compagnies de télécommunication et le gouvernement. Ces compagnies accusaient le gouvernement de ne pas les protéger après qu'une nouvelle compagnie, Viettel Burundi (connue sous sa marque commerciale Lumitel), eut été agréée avec d'énormes avantages fiscaux – notamment l'exonération du paiement d'impôts pour une période de quinze ans –, portant à six le nombre d'opérateurs en téléphonie mobile pour un petit marché.[56] De plus, la plupart de ces compagnies devaient renouveler leur licence d'exploitation à un prix de 10 millions de dollars, soit 50 fois plus cher qu'au moment de leur première acquisition quinze ans auparavant. Finalement, pour survivre, la compagnie Econet Wireless a racheté U-Com Leo et opère sous la licence de celle-ci, tandis qu'Africel a été fermée.

Plusieurs sources ont également mentionné que la corruption (avec l'instabilité politique, le faible accès au financement, les infrastructures inadéquates surtout pour le transport et l'énergie, ainsi que d'autres facteurs) est un obstacle majeur aux investissements et à la bonne conduite des affaires au Burundi.[57]

---

[53] PIERONI, L., D'AGOSTINO, G., "Corruption and the effects of economic freedom", *European Journal of Political Economy*, vol. 29, no. C, 2013, pp. 54-72.

[54] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *op. cit.*

[55] GWARTNEY, J., LAWSON, R., HALL, J., *Economic Freedom of the World: 2015 Annual Report*, Vancouver, Fraser Institute, 2015. http://www.freetheworld.com/2015/economic-freedom-of-the-world-2015_a4-version.pdf, visité le 30 janvier 2016.

[56] AFRICAN BUSINESS JOURNAL, *Téléphonie mobile au Burundi : il y a de l'eau dans le gaz*. http://www.africanbusinessjournal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1252:telephonie-mobile-au-burundi--il-y-a-de-leau-dans-le-gaz&catid=82:conjoncture&Itemid=459, visité le 21 janvier 2016.

[57] Global Impact Investing Network. 2015. The landscape for impact investing in East Africa. Chapitre Burundi. New York. https://thegiin.org/assets/documents/pub/East%20Africa%20Landscape%20Study/10Burundi_GIIN_eastafrica_DIGITAL.pdf, visité le 22 mai 2016; Groupe de la Banque africaine de développement. Environnement de l'investissement privé au Burundi. http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Burundi%20-%20Environnement%20de%20l%E2%80%99investissement%20priv%C3%A9.pdf

La corruption a été aussi une source d'instabilité financière des entreprises publiques qui sont utilisées comme des « vaches à lait » pour alimenter les chaines de corruption. Ce fut le cas de la Société sucrière du Moso (SOSUMO) qui, suite à une chute de sa production annuelle, était sur le point de tomber en faillite en 2010 à cause des détournements des fonds de fonctionnement/investissement dans la production de la canne à sucre et dans sa transformation. Sa production de sucre qui avait baissé à environ 14 000 tonnes en 2010 a été relevée progressivement pour atteindre près de 26 000 tonnes en 2013, les dettes de l'entreprise ont été liquidées et les caisses renflouées, grâce à la gestion plus rigoureuse d'une nouvelle équipe de direction nommée fin 2010.[58]

Un tel engagement à assainir la gestion de la société, notamment en évitant la corruption, a valu à cette équipe de direction des ennuis de la part des réseaux de corruption qui ont finalement réussi à la dissoudre, par exemple en ne renouvelant pas le mandat du directeur général, Audace Bukuru, en 2014. En fin de compte, maintenir la mainmise du gouvernement sur les entreprises publiques ne profite pas à l'État, mais facilite plutôt l'accès à leurs avoirs à des fins de corruption, ce qui pourrait justifier la réticence des cercles de prise de décision à la privatisation des entreprises publiques.

Une autre conséquence de la corruption est l'inefficacité de la politique de mobilisation des revenus. Même si la mise en œuvre de l'Office burundais des Recettes en 2010 constituait une réforme importante visant la maximisation de la collecte des revenus, il est malheureusement constaté que les revenus internes rapportés au PIB continuent à baisser, représentant 13.7% du PIB en 2013 comparé à 14.9% en 2011.[59] Les capacités du gouvernement à élargir l'assiette fiscale dans un pays où l'économie informelle occupe encore une place importante, à rationaliser la gestion des exonérations fiscales, à maîtriser les circuits de fraude et à assurer la transparence du secteur minier[60] sont dès lors mises en question.

Concernant la mobilisation des ressources extérieures, à notre connaissance aucune décision de suspension ou d'annulation de l'aide en général ou de l'appui budgétaire n'a été prise par les partenaires de développement en relation avec l'état de la corruption. Les partenaires de développement se sont montrés tolérants probablement parce que les grands dossiers de corruption

[58] BURUNDIMEGA-INFO. *Burundi: Audace Bukuru, l'homme qui sauva la Sosumo*. http://burundi-megainfo.blogspot.be/2013/03/burundiaudace-bukuru-lhomme-qui-sauva.html, visité le 2 mars 2016.

[59] IDA, *Burundi; eighth economic reform support grant (IDA/R2014-0358)*, World Bank, 2014. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/12/16/000477144_20141216094540/Rendered/PDF/916140PGD0P150010Box385388B00OUO090.pdf

[60] Un trafic illicite de minerais concerne aussi bien des minerais du sous-sol burundais que des minerais de la RDC qui transitent frauduleusement par le Burundi avec l'implication de certains hauts gradés des corps de défense et de sécurité burundais. Visiter à ce sujet le site :https://www.globalwitness.org/fr/campaigns/democratic-republic-congo/putting-principles-practice/

sont restés au stade de « soupçons », faute d'action judiciaire pour établir les faits ou, plus platement, par crainte de découvrir la vérité sur des cas de corruption liée aux grands contrats impliquant aussi des entreprises étrangères. Leurs préoccupations étaient simplement exprimées à l'occasion des réunions formelles ou informelles de dialogue politique.

La corruption est également la cause principale des faibles scores CPIA (Évaluation de la politique et des institutions nationales). Par conséquent, elle affecte négativement le volume des aides extérieures accordées au Burundi par les bailleurs de fonds, surtout lorsque le système CPIA est utilisé pour le calcul de la répartition des allocations entre les pays, comme le font l'Association internationale de développement (IDA) et la Banque africaine de développement (BAD).

6. CONCLUSION

Certains rapports sur des cas de corruption sont cités comme références dans la présente étude. Les dénonciations et les moqueries très fréquentes concernant des cas de grande corruption par des instances gouvernementales, non gouvernementales et intergouvernementales montrent que la corruption a toujours été au cœur des préoccupations du Burundi contemporain et de ses partenaires internationaux. Non seulement cette étude confirme les cas, mais aussi elle montre que ces cas et beaucoup d'autres non cités ici demeurent impunis, du moins selon la loi. L'existence des rapports, rumeurs, moqueries et commentaires divers dans les médias résulte d'un travail appréciable et constitue en soi une tentative de la société d'enrayer la corruption.

La présente étude montre que la corruption est une source importante d'instabilité politique et économique au Burundi. La politique de contrôle et de mainmise sur les ressources économiques a finalement été choisie par les dirigeants du CNDD-FDD, non pas pour la promotion du développement, mais pour satisfaire des ambitions personnelles et pour la survie du système CNDD-FDD. Une minorité de gens s'enrichit et vit dans le luxe au détriment de la majorité de la population qui souffre énormément de la grande pauvreté, dans un pays classé le plus pauvre du monde. L'une des conséquences d'une telle stratégie de gouvernance est le recours du gouvernement à la brutalité et à la violence pour réprimer les critiques alors que le pouvoir ne peut être soumis à un contrôle social fort et que le parti au pouvoir ne peut être sanctionné par les citoyens grâce au système de vote lors d'élections véritablement démocratiques, ce qui aurait obligé les dirigeants à être honnêtes et propres.

Il est temps de constater que, même si la corruption existait avant l›arrivée du CNDD-FDD au pouvoir en 2005, elle n'avait pas l'ampleur qu'elle a prise au cours de la dernière décennie, au point de devenir systémique. La réforme visant la lutte contre la corruption a échoué, malgré l'existence de beaucoup d'institutions qui y sont théoriquement destinées. La mobilisation des citoyens

burundais en faveur d'une action collective demeure un grand défi pour la politique de lutte contre la corruption au Burundi.

Beaucoup d'investissements sont nécessaires pour professionnaliser les institutions afin de bâtir un système de gouvernance capable de soumettre tous les citoyens à la loi. Les institutions publiques doivent impérativement être plus fortes que les individus, quels que soient les rangs sociaux et les fonctions qu'ils occupent. Le cadre légal doit aussi être amendé ou complété pour étendre les missions des institutions de lutte contre la corruption, pour s'aligner sur les conventions internationales en matière de lutte contre la corruption et des infractions connexes, surtout en matière de lutte contre l'enrichissement illicite, et pour mieux protéger les informateurs, les magistrats et les enquêteurs.

Le financement public des partis politiques, en complément des ressources propres à chaque parti, notamment les cotisations des membres, pour couvrir l'essentiel des frais de fonctionnement, semble être une partie de la solution au problème que constitue la tentation du parti au pouvoir à se lancer dans la corruption. Cela permettrait à l'État d'exercer un contrôle sur les finances des partis politiques.

À cet effet, la mise en application des dispositions de la loi no. 1/16 du 10 septembre 2011 relatives au financement public (article 18) et au contrôle des provenances et de l'utilisation des ressources financières des partis politiques (article 20, 40 à 46)[61] serait la bienvenue.

Étant donnée l'implication des entreprises étrangères dans les pratiques de corruption, les pays desquels ces entreprises multinationales sont originaires, en l'occurrence les pays occidentaux, doivent assumer aussi leur entière responsabilité dans l'enlisement du Burundi (dont ils sont pour la plupart des donateurs) dans la grande corruption. En plus de la pression qu'ils exercent sous forme de conditionnalités, ils doivent prendre une part active dans la lutte contre la corruption en attaquant le front de l'offre. Le jugement de l'affaire Achach peut servir de bon exemple à cet égard.

Cet article aborde le phénomène de la corruption comme une forte source d'instabilité. L'aborder dans le sens inverse, c'est-à-dire celui d'une corruption se développant à la faveur de l'instabilité politique, profitant des opportunités qu'elle lui ouvre, fournirait aussi des informations intéressantes et pourrait faire objet d'une autre étude.

Par ailleurs, la rédaction de cet article n'a pas été une tâche facile dans la mesure où les preuves font souvent défaut, bien que les cas soient de notoriété publique. Cette synthèse et ces informations sont donc portées à la connaissance des différents acteurs (locaux et internationaux) du développement du Burundi comme point de départ pour des investigations plus approfondies par

[61] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi no. 1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la loi no. 1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques*.

des instances (locales ou étrangères) spécialisées en la matière.

Si nos propositions apparaissent comme un idéal aujourd'hui, c'est un pari à gagner car l'avenir du Burundi et des Burundais en dépend.

Anvers, juin 2016

QUEL AVENIR POUR LA COMMISSION VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU BURUNDI?

par Méthode Ndikumasabo

Abstract

Burundi has been plunged into a grave crisis since April 25th, 2015, when Pierre Nkurunziza was officially appointed by the CNDD-FDD party as its candidate for the presidential election which was planned in the course of this year. As he had been in power since 2005 and was reelected in 2010, his nomination gave rise to a conflict concerning the constitutionality of a new term, considered the second by the supporters of Nkurunziza, and the third by his opponents.

This crisis disrupts the life of the country in several aspects. This article looks into the perspectives of the Truth and Reconciliation Commission organized by a law of May 15th, 2014. This commission received a 4-year mandate to release the truth with respect to the various crises which the country underwent up to 2008, to put forward measures of forgiveness, repair and reconciliation. Because of the political and security situation, this article first tackles the question of whether the missions of the commission of truth still have meaning. As this problem does not seem to trouble those currently in power in Burundi or the Truth Commission itself, which is already in its operational phase, this article shows that doubts exist on the guarantee of rights, freedoms or international standards essential to the good performance of such body. Particular attention is given to the right to information, the freedom of expression, as well as the accessibility at the commission in particular with regard to the people who fled the country for safety reasons.

We also explore whether the Truth Commission will be able to tackle delicate questions, such as that of reform of the defence and security forces or that of conflicts concerning land and other assets.

We conclude that there are sufficient reasons to doubt the capacity of the Truth and Reconciliation Commission to fulfil its mission within the time assigned to it in an independent and effective way.

1. INTRODUCTION

Le 25 avril 2015, un congrès du Conseil national pour la défense de la démocratie - Forces de défense nationale (ci-après appelé CNDD-FDD) désigne M. Pierre Nkurunziza, président du Burundi en exercice depuis 2005, pour le représenter aux élections prévues dans le courant de l'année.[1] Cet acte a donné lieu à un conflit concernant la constitutionnalité de ce mandat.[2] Pour le camp des contestataires, le président briguait un troisième mandat (la première péri-

[1] « Burundi: Nkurunziza désigné candidat pour un troisième mandat, bras de fer annoncé », *www.france24.com/fr/20150425-burundi-bujumbura-pierre-nkurunziza-candidat-president-election-opposition*

[2] Pierre Nkurunziza dirigeait le pays depuis le mois d'avril 2005. Pour cette première législature, il a été élu conformément à l'article 302 de la Constitution qui stipule que « [à] titre exceptionnel, le premier Président de la République de la période post-transition est élu par l'Assemblée Nationale et le Sénat 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 2010, Nkurunziza a été élu au suffrage universel comme le prévoit l'article 96 de la même constitution.

ode comptant pour un mandat) en violation de la Constitution du pays et de l'accord de paix d'Arusha du 28 août 2000 (ci-après appelé « Accord d'Arusha »).[3] Pour ceux qui soutiennent Nkurunziza et qui s'inscrivent en faux contre la précédente interprétation, il s'agit d'un deuxième mandat.

Les élections ont malgré tout eu lieu entre le mois de juin et le mois d'août 2015, dans une atmosphère très tendue. La confrontation a entraîné des exactions de toutes natures et des mouvements de réfugiés.

Or, une Commission Vérité et Réconciliation (ci-après appelée « CVR ») venait d'être mise en place par la loi n°1/18 du 15 mai 2014[4], dans le cadre du processus de paix d'Arusha qui vient d'être évoqué. Le fonctionnement de la CVR se décline en deux phases: la phase d'installation et la phase opérationnelle. On était dans la première phase lorsque la crise a éclaté, et le mécanisme a *de facto* été relégué au second plan des préoccupations des Burundais. On pouvait même se demander s'il n'allait pas être paralysé pour de bon, ou, à tout le moins, jusqu'à la fin de cette crise.

Le lancement de la phase opérationnelle, le 4 mars 2016[5], soit à peu près deux ans après l'entrée en vigueur de la loi sur la CVR, a dissipé au moins temporairement ce doute et la problématique se pose dès lors en d'autres termes. On se demande en effet si, au regard de la crise en cours, la CVR pourra remplir ses missions sans encombre. Les défis pourraient être d'ordre existentiel, ou d'ordre simplement fonctionnel. C'est donc autour de l'avenir de la CVR que s'articule notre réflexion.

Nous commencerons par l'analyse critique du processus de mise en place de la commission. Nous aborderons ensuite, tour à tour, les défis en perspective au regard de la crise en cours et les perspectives de la CVR. Une conclusion finale clôturera l'analyse.

2. LES INTENTIONS DU POUVOIR EN PLACE N'ÉTAIENT PAS CLAIRES AVANT MÊME L'ÉCLATEMENT DE LA CRISE

La présente analyse part du cadre théorique et contextuel de la CVR. On tente ensuite de démontrer que sa mise en œuvre n'a pas été transparente. Des questions spécifiques indiquent que les intentions du pouvoir en place au moment où cette commission a été mise en place n'étaient pas claires avant même l'éclatement de la crise en cours.

---

[3] *https://bnub.unmissions.org/Portals/bnub-french/accorddarusha.pdf*

[4] Loi n°1/18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la Commission vérité et réconciliation, *www.assemblee.bi/IMG/pdf/18-2014.pdf*. Site visité le 20/03/2016.

[5] « La CVR entre péniblement dans une phase opérationnelle au Burundi », *http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=14357*. Site visité le 25/03/2016.

2.1. Le cadre conceptuel et contextuel de la CVR

Une commission de vérité s'intègre dans le cadre global de l'administration de la justice pendant une période de transition, aussi appelée justice transitionnelle. Cette dernière est au cœur de tiraillements et est donc un compromis entre la demande d'une justice classique, rétributive, à l'encontre des auteurs des exactions commises pendant le conflit, d'un côté, et la demande de l'oubli de l'autre côté, dont l'expression formelle est l'amnistie. Au-delà de ce cadre conceptuel, la notion ne recueille pas l'unanimité quant à sa définition.[6] Dans un rapport sur cette thématique, élaboré en 2004 à la lumière de l'expérience internationale à cette époque, le secrétaire général des Nations Unies la définit comme « l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation ».[7]

Quatre éléments principaux caractérisent cette justice transitionnelle: le droit à la justice, le droit de savoir, le droit à réparation, les garanties de non-répétition. On parle aujourd'hui à leur sujet de « piliers ».[8] Il s'agit en réalité d'obligations mises à la charge des États en transition. Ces piliers fédèrent de multiples instruments de nature différente autant d'interventions variées. Dans le rapport précité du secrétaire général de l'ONU, on lit que peuvent figurer au nombre des processus de justice transitionnelle plusieurs mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations, ou une combinaison de ces mesures.[9]

Les commissions de vérité sont des mécanismes emblématiques de la justice transitionnelle. Il s'agit d'organes institutionnels officiels et non judiciaires qui sont établis de façon temporaire afin de déterminer les causes, les faits

---

[6] Abstraction faite des ouvrages ou articles sur cette thématique, il suffit de lancer la recherche sur internet, dans le moteur de recherche google par exemple, pour se rendre compte des controverses existantes sur cette notion. Quelques titres en sont eux-mêmes évocateurs. Fabrice HOURQUEBIE pose par exemple la question suivante : « La notion de 'justice transitionnelle' a-t-elle un sens ? » (*http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC5/HourquebieTXT.pdf*). Pour Sandrine LEFRANC, « La justice transitionnelle n'est pas un concept ». (*https://www.cairn.info/revue-mouvements-2008-1-page-1-61.htm*)

[7] Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie ou sortant d'un conflit, Rapport du Secrétaire général, *S/2004/616*, 23 août 2004, p. 7, § 8.

[8] MOTTET, C., POUT, C. (éditeurs), *La justice transitionnelle : une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Conference paper, Dealing with the Past-series, 2011, *http://www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/ActesConf2JusticeTransit.pdf*

[9] Rétablissement de l'État de droit..., *op.cit.*

et les conséquences des violations graves des droits de l'homme commises dans le passé.[10] Une attention particulière est accordée aux victimes et à la possibilité qu'elles puissent parler librement.

Comme on l'a déjà souligné, la justice transitionnelle intéresse, au moins en théorie, tous les citoyens d'un pays en conflit ou sortant d'un conflit. À sa souplesse, qui réside dans le fait qu'il n'existe pas de modèle universel unique, et que les mécanismes sont donc taillés sur mesure, s'oppose l'incertitude, tout au moins lorsqu'il est question de mécanismes non judiciaires. En effet, les contours des droits et des obligations des personnes intéressées par tel ou tel mécanisme, les victimes ou les auteurs présumés, en l'occurrence, ne sont pas bien précis. Au plus fait-on état de standards internationaux, inspirés du droit international, des droits de l'homme et des meilleures pratiques, dans la mise en place et le fonctionnement des différents mécanismes. L'un des plus importants, évoqué dans le rapport précité du secrétaire général des Nations unies et dans des études réalisées sous les auspices de cette organisation, est la nécessité de la tenue des consultations nationales avant la mise en place des différents mécanismes.[11] Celles-ci lui confèrent la légitimité. Les autres standards se retrouvent dans le cadre juridique relatif aux mécanismes en question.

L'accord de paix d'Arusha pour le Burundi s'inspire de toute évidence de l'expérience internationale en matière de justice transitionnelle ainsi que du cadre global qui vient d'être circonscrit. Il prévoit en particulier, dans un ordre dispersé dans ses cinq protocoles, des dispositions relatives à l'amnistie, à la justice et à la vérité/réconciliation. Un article publié dans l'édition 2006-2007 du présent *Annuaire* fait le point sur les sources de la justice transitionnelle au Burundi jusqu'à cette époque, à savoir les dispositions de l'accord de paix d'Arusha et de la législation interne.[12] Nous allons exposer dans la section suivante les démarches qui ont été entreprises par la suite, en montrant que le processus de mise en place de la CVR n'a pas été transparent.

2.2. Une mise en place de la CVR non transparente

Les démarches visant la mise en place des mécanismes de transition ont été entreprises depuis longtemps dans le cadre de négociations entre le gouvernement du Burundi et l'Organisation des Nations unies. L'article précité en

---

[10] HAYNER, P.B., *Unspeakable truths, confronting state terror and atrocity. How Truth Commissions around the World are Challenging the Past and Shaping the Future*, New York, Routledge, 2000, p.14.

[11] Commission des droits de l'homme, Promotion et protection des droits de l'homme, Impunité, Rapport de l'experte indépendante (Diane ORENTLICHER) chargée de mettre à jour l'ensemble des principes pour la lutte contre l'impunité, *E/CN.4/2005/102*, 18 février 2005, .6.

[12] NDIKUMASABO, M., VANDEGINSTE, S., « Mécanismes de justice et de réconciliation en perspective au Burundi », *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2006-2007*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 110 et s.

fait également le point pour ce qui concerne cette période de la publication dudit *Annuaire*. Les auteurs ont identifié trois points principaux sur lesquels un accord restait à être élaboré en 2007: la nature du processus de consultations nationales – chacune des parties en reconnaissant la nécessité; la problématique de l'amnistie des crimes graves de droit international – que le pouvoir en place à l'époque (qui est le même aujourd'hui) semblait accueillir favorablement contrairement à l'ONU; ainsi que les rapports entre la Commission de vérité et le Tribunal spécial qui était en perspective.[13]

Les deux parties aux négociations sont finalement tombées d'accord sur la nécessité de l'organisation de consultations nationales[14] et sur le caractère non amnistiable du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.[15] Dans un accord-cadre du 2 novembre 2007, elles ont convenu de confier la conception et la mise en œuvre des consultations nationales à un comité de pilotage tripartite composé de six membres désignés par le gouvernement du Burundi, la société civile et l'ONU.[16] Ces consultations ont eu lieu de juillet à décembre 2009 et à la mi-mars 2010 pour les Burundais résidant en Afrique de l'Est et en Europe.[17] Le rapport a été publié en mai 2010.[18]

Après ces consultations, un comité technique chargé de la préparation de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle fut constitué.[19] Il était présidé par l'ambassadeur Laurent Kavakure, qui était à l'époque le conseiller principal diplomatique du Président de la République. Aucun membre de la société civile n'y a figuré. Au cours de son travail, il a cependant rencontré divers acteurs intéressés par le projet qu'il préparait, notamment un groupe de réflexion sur la justice transitionnelle (ci-après appelé GRJT), sorte

---

[13] NDIKUMASABO, M., VANDEGINSTE, S., *op. cit.*

[14] Le texte de l'accord-cadre est en ligne: *http://bnub.unmissions.org/linkClick.aspx?filetticket=05VoxhMV7K%3D&tabid=2974&language=en-US*

[15] International Commission for Transitional Justice, Le processus de justice de transition au Burundi. Défis et perspectives*, https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Burundi-Processus-de-justice-2011-French.pdf* , p.14.

[16] Décret n° 100/234 du 10 août 2007 portant création et nomination des membres du Comité de pilotage chargé d'organiser et de superviser les consultations populaires en vue de la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation, *https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%Transitionnelle/CVR%20et%Tribunal%20Spécial/negociations%20ONU-GOB/Decret_Membres_Comite_Pilotage_10080720rapport%20Kavakure%20071211.pdf.* Site visité le 25/03/2016.

[17] *http://www.arib.info/rapport-en-justice-transition.pdf*; *http://www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf*

[18] Rapport des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition in *https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%Transitionnelle/CVR%20et%Tribunal%20Spécial/negociations%20ONU-GOB/RapportConsultationsNationales_200410.pdf* Site visité le 28/03/2016.

[19] Décret n° 100/152 du 13 juin 2011 portant création et nomination des membres du Comité technique chargé de la préparation de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle, *http://www.eurac-network.org/web/uploads/documents/20110707_14427.doc*

de fédération d'organisations de la société civile qui s'intéressent à la question de la justice transitionnelle.

Le comité a reçu un mandat de 3 mois pour notamment proposer un avant-projet de loi créant et organisant la CVR, déterminer son budget de fonctionnement et proposer des critères pour la désignation des membres de la commission. Il apparaît clairement des termes du décret en question que ce comité est « Chargé [uniquement] de la préparation de la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation ».[20] Le statut de cet organe, l'agenda du gouvernement du Burundi en ce qui concerne le mécanisme judiciaire, ainsi que la suite des négociations avec l'ONU, posaient d'ores et déjà de nombreuses questions.

Le comité « Kavakure » a remis officiellement son rapport le 18 octobre 2011.[21] Dans un mémorandum du 7 décembre 2011, le GRJT observe que plusieurs propositions de l'avant-projet de loi s'opposent à la lettre et à l'esprit des souhaits exprimés dans les consultations nationales au sujet notamment de la composition de la CVR, en ce sens qu'il exclut les étrangers et que seuls les responsables des partis politiques ont une représentation explicite. Il relève également l'existence de dispositions sur le pardon ouvrant « dangereusement » la brèche à une possible amnistie des auteurs des violations graves des droits de l'homme.[22]

La position de l'Organisation des Nations Unies est restée constante et elle est identique à celle de la société civile. Elle a maintenu l'appel au gouvernement du Burundi de mettre en place les mécanismes de la justice transitionnelle dans le respect des standards internationaux. Dans sa résolution 2137 du 13 février 2014 par exemple, le Conseil de Sécurité appelle le gouvernement du Burundi à mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle, et notamment une Commission Vérité et Réconciliation crédible et consensuelle qui viendrait favoriser la véritable réconciliation de tous les Burundais et une paix durable au Burundi, conformément aux résultats des travaux du Comité technique, aux consultations nationales de 2009, à sa résolution 1606 (2005) et à l'accord de paix d'Arusha du 28 août 2000.[23]

La loi créant la CVR est finalement promulguée le 15 mai 2014.[24] Un

---

[20] *Ibid*, art. 1.

[21] Rapport des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition in *https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Transitionnelle/CVR%20et%Tribunal%20Spécial/negociations%20ONU-GOB/RapportConsultationsNationales_200410.pdf.* Site visité le 28/03/2016.

[22] Groupe de réflexion sur la justice transitionnelle (GRJT), *Observations du GRJT sur le rapport du comité technique chargé de la préparation de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle au Burundi*, Bujumbura, le 7 décembre 2011, *http://www.impunitywatch.org/docs/GRJT_Rapport_Dec2011-Burundi.pdf*

[23] *S/RES/2137 (2014),* 13 février 2014, § 15.

[24] Loi n° 1/18 du 15 mai 2014 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la CVR, *https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/*

délai d'attente après l'accord de paix d'Arusha qui, convient-il de le souligner d'ores et déjà, est déraisonnable, pour des raisons que Stef Vandeginste expose avec clarté.[25] Dans un mémorandum du 23 juin 2014, en réaction au lancement d'un appel public à candidature pour les 11 membres de la CVR, 16 organisations de la société civile membres du GRJT appellent l'Assemblée Nationale au courage concernant le choix de commissaires compétents, capables de transcender les clivages et impartiaux par rapport aux positions des partis politiques. Elles mettent l'institution en garde contre tout choix final qui consacrerait des déséquilibres de représentation préjudiciables au fonctionnement indépendant et efficace de la commission de vérité.[26]

A l'issue d'une consultation de la société civile du 24 au 27 juin dans le cadre de la préparation de l'après-BNUB, dont le mandat expirait à la fin du mois de décembre 2014, le directeur du bureau de New-York du Haut-commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme, M. Simonovic, fait le constat que, pour ses interlocuteurs, la loi présente des lacunes mais également des opportunités et que la sélection des commissaires sera le premier test et un indicateur objectif de la volonté de l'État burundais de mettre en place une CVR crédible et efficace. Il promet le soutien des Nations unies si ce test est réussi.[27]

C'est le 4 décembre 2014 que l'Assemblée nationale élit les 11 membres de la CVR. La séance avait été boycottée par les élus du parti UPRONA, seul parti politique de l'opposition représentée au Parlement.[28] La Commission compte 6 religieux et 5 membres sans responsabilité religieuse mais avec une appartenance politique; 7 hommes et 4 femmes; 6 Hutu, 4 Tutsi et 1 membre

---

files/DPP%20Burundi/Justice%20Transitionnelle/CVR%20Tribunal%20Spécial/processus%20législatif/Loi%20du%2015%20mai%202014%20portant%20CVR.pdf. Site visité le 20/03/2016.

[25] L'auteur épingle les raisons suivantes du retard de mise en place de la justice transitionnelle : la transition burundaise est issue d'un compromis et, par conséquent, il ne fallait pas s'attendre à un processus de justice transitionnelle intensif ; les enjeux et les intérêts des élites politiques – de part et d'autre – et les rapports de force successifs convergent plutôt vers une coalition de l'oubli ; la société civile, seul réel contre-pouvoir, n'a pas suffisamment de poids pour imposer son agenda de justice transitionnelle. À ce sujet : Stef VANDEGINSTE, « Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique », *Droit et société*, n° 73, 2009, p.594 et pp. 603-610.

[26] *https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Justice%20Transitionnelle/Chronologie%20des%20étapes%20du%20processus%20officiel%20de%20justice%20transitionnelle%20Global%20Rights-280115.pdf.*

[27] L'extrait est publié sur le site suivant: *https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Justice%20Transitionnelle/Chronologie%20des%20étapes%20du%20processus%20officiel%20de%20justice%20transitionnelle%20Global%20Rights-280115.pdf*

[28] Une rumeur a circulé selon laquelle une liste de 11 noms circulait déjà à la mi-journée. La radio ISANGANIRO s'en est fait l'écho en diffusant les noms dans son édition de 12H55, y étant compris le Bureau. Le vote de l'Assemblée nationale, effectué 5 heures plus tard, a confirmé la rumeur.

de l'ethnie twa.[29] Son président est Mgr Jean-Louis Nahimana, de l'ethnie hutu. Il est de confession catholique. Son vice-président est Mgr Bernard Ntahoturi, de l'ethnie tutsi, qui est l'archevêque de l'Église anglicane du Burundi.[30] La commission ne compte aucun membre d'une quelconque association de la société civile. Il n'y a pas non plus de membre d'origine internationale. Le statut prévoit seulement un « Conseil consultatif international composé de cinq hautes personnalités qui jouissent d'une grande autorité morale ».[31] Bref, la composition de la commission s'écarte considérablement des souhaits exprimés par la population au cours des consultations nationales évoquées ci-dessus.[32]

En visite au Burundi du 7 au 16 décembre 2014, le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion de la vérité, Pablo de Greiff, exprime des réserves et critique les poussées visibles du gouvernement et du parlement en faveur du pardon, mis en avant dans la loi.[33] Il encourage le gouvernement du Burundi à reprendre les discussions sur la mise en œuvre de mesures concrètes en vue de l'établissement de mécanismes judiciaires, et cela sans attendre les conclusions des travaux de la CVR.[34]

On voit donc que la CVR a été mise en place par le gouvernement qui était en place en décembre 2014 sur fond de désaccords tant avec l'opposition politique et la société civile, d'un côté, qu'avec l'Organisation des Nations unies de l'autre. Il a fixé l'orientation qu'il entendait donner à cet organe, puisqu'en réalité le parti CNDD-FDD, au sein duquel les décisions ont été prises, était largement majoritaire dans l'Assemblée nationale.[35]

Comme Marc Freeman le souligne pertinemment, une telle désignation unilatérale laisse place à l'avance à un sentiment de manque d'indépendance de la commission en question.[36] Les défis liés à la crise s'ajoutent donc au péché originel du manque de transparence dans la mise en place de la CVR. Le fonctionnement de cette dernière dépendra, en tout état de cause, du res-

---

[29] Décret n° 100/286 du 8 décembre 2014 portant nomination des membres de la Commission Vérité et Réconciliation.

[30] « Burundi: les membres de la Commission vérité et réconciliation élus », *Radio France internationale*, *http://www.rfi.fr*. Site visité le 28/03/2016.

[31] Statut de la CVR, art. 24.

[32] Voir dans ce sens: Avocats Sans Frontières, *Positionnement d'Avocats Sans Frontières par rapport à la mise en place de la Commission vérité et réconciliation au Burundi*, http*://www.asf.be/wp-content/uploads/2015/03/ASF_BUR_PapierPositionnementCVR_201503.pdf* p. 4. Site visité le 28/03/2016.

[33] Conseil des droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, *A/HRC/30/42/Add.1*, 10 août 2015, §§ 19 et s.

[34] *Ibid*.

[35] Dans le même sens, voir l'analyse de VANDEGINSTE, S., « Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique » in *Droit et société*, n° 73, 2009, spécialement. pp. 603 - 610.

[36] FREEMAN, M., *Truth Commissions and Procedural Fairness*, Cambridge, 2006, p.134.

pect ou du non-respect de certains droits/libertés et de standards internationaux reconnus en cette matière.

2.3. Quelques questions ambigües dans le cadre juridique de la CVR

Le cadre juridique visé ici comprend le statut ainsi que le règlement d'ordre intérieur de la CVR. On ne va pas procéder à une analyse exhaustive de ce cadre. On explore seulement certaines questions de nature à illustrer la viabilité ou non-viabilité du processus. Il sera question de l'amnistie, de la perspective de mise en place d'un mécanisme judiciaire et du rôle du Conseil consultatif international.

2.3.1. L'amnistie

Le statut de la CVR n'est pas très clair sur cette question. L'article 6.3 stipule que les enquêtes de la Commissions visent notamment à « [publier] la liste des victimes qui ont accordé le pardon ainsi que celle des auteurs ayant bénéficié du pardon ». Il est complété par l'article 14, 6° du Règlement d'ordre intérieur (Ci-après appelé « R.O.I.» en abrégé) de la CVR. Cette disposition stipule que la CVR est compétente pour examiner l'opportunité d'accorder, pour les victimes qui le veulent, le pardon aux auteurs des violations qui l'auront demandé et qui auront avoué leurs crimes.

On voit donc que la possibilité d'amnistie est malgré tout prévue mais dans des termes on ne peut plus obscurs. Il n'y a pas de précision concernant les crimes qui peuvent être inclus ou exclus du bénéfice de l'amnistie – puisqu'il s'agit bien de celle-là même si le cadre juridique le masque en utilisant le terme pardon. On ne connaît pas non plus les conditions que doit remplir le bénéficiaire de l'amnistie ni la procédure de ce processus de pardon. Ce qui est évident, c'est que le gouvernement est resté cramponné à la position favorable à l'amnistie exprimée dès 2006 à l'occasion des négociations avec l'ONU.[37] La CVR a pour cela une sorte de carte blanche pour accorder l'amnistie. La préférence de membres de différentes confessions religieuses dans sa composition est un indice de ce choix de l'oubli au détriment de la justice. De toute façon, il sera question de la phase finale d'un processus de pardon en cours depuis que le CNDD-FDD est aux commandes.[38]

2.3.2. La perspective de mise en place d'un mécanisme judiciaire

Théoriquement, la mise en place de la CVR laisse ouverte l'option de

[37] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Mémorandum de la délégation burundaise chargée de négocier avec les Nations Unies la mise en place d'une Commission pour la Vérité et la Réconciliation et d'un Tribunal Spécial pour le Burundi*, Bujumbura, 1er février 2006.

[38] L'inventaire de la législation d'amnistie est fait sur le site suivant : *https://www.uantwerpen.be/en/rg/iob/centre-great-lakes/dpp-burundi/justice transitionne/amnistie-et-immunit-/*

mise en place d'un mécanisme judiciaire. Sauf que la position du gouvernement du Burundi a été également évasive sur cette question. Au début, il le voulait comme un mécanisme intégré pour lequel la commission serait un tremplin ou, autrement dit, la voie de saisine.[39] Les consultations nationales montrent que la majorité de Burundais soutient ce mécanisme.[40] Le fait que le cadre juridique de la CVR n'y fasse pas allusion laisse libre cours à des spéculations sur les perspectives du mécanisme en question. Alors que l'ONU y tient fermement, tel ne semble pas être le cas du gouvernement en place au Burundi.

2.3.3. Le rejet d'une composition mixte au profit d'un Conseil consultatif international

La mission Kalomoh[41] avait recommandé la mixité dans la composition de la CVR, qui comprendrait ainsi des commissaires nationaux et des commissaires internationaux. Dans les négociations évoquées plus haut, le pouvoir en place au Burundi avait marqué son accord. Il restait à se mettre d'accord sur la répartition en nombre et en responsabilités.[42] Il appert des consultations nationales que le nombre de Burundais qui sont favorables à une composition exclusivement nationale des membres de la CVR est supérieur à celui des Burundais qui acceptent des étrangers, dans les proportions de 53% et 44% des personnes interrogées.[43] La question de la nationalité des commissaires n'est donc pas en soi le problème majeur. Le problème est plutôt celui de l'indépendance réelle et de l'objectivité de la CVR dans son ensemble. Sur ces points, la présence d'une composante internationale est plus rassurante.

En lieu et place de commissaires d'origine étrangère, le pouvoir de Bujumbura a opté pour la mise en place d'un Conseil consultatif international qui sera composé, aux termes de l'article 24 du statut de la CVR, de cinq hautes personnalités « qui jouissent d'une grande autorité morale ». Son rôle consiste à apporter un soutien éthique, des conseils et des recommandations à la commission, à l'appuyer dans le développement des réseaux de relations, ainsi que dans la facilitation des rapports de la Commission avec les acteurs nationaux et internationaux.[44] Il s'agit d'un rôle de conseil. Il n'est pas facile de répondre, pour l'heure, à la question de savoir le degré de l'influence réelle

---

[39] NDIKUMASABO, M., VANDEGINSTE, S., *op.cit.*, p. 127.

[40] Rapport des consultations nationales, *www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf,* pp. 90-91.

[41] *Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête internationale pour le Burundi*, transmis par le Secrétaire Général au Conseil de sécurité des Nations Unies en date du 11 mars 2005, *S/2005/158*.

[42] NDIKUMASABO, M., VANDEGINSTE, *idem*, p. 129.

[43] Rapport des consultations nationales, *www.ohchr.org/Documents/Countries/BI/RapportConsultationsBurundi.pdf*, p.74.

[44] Statut de la CVR, art. 25.

qu'il peut exercer sur la CVR, en cas de dérapage ou de blocage par exemple. La CVR a été ainsi privée de l'assurance d'indépendance et d'objectivité que garantit normalement la présence d'une composante internationale.

On peut conclure de ce qui précède que, même si la crise en cours n'avait pas éclaté, rien n'indique que le succès de la CVR ait été garanti. Ladite crise amène d'autres défis qui sont analysés dans le point suivant.

3. LA CVR À L'ÉPREUVE DE LA CRISE EN COURS

On analyse ici l'incidence de la crise sur le démarrage et l'agenda de la CVR, sur sa mission telle qu'elle est définie dans le statut. On verra également si elle sera à même d'aborder la question des réformes institutionnelles en rapport avec des questions sensibles comme les forces de défense et de sécurité ou les terres et autres biens. On posera également le problème de son financement.

3.1. La crise perturbe le démarrage et l'agenda de la CVR

Dans le schéma d'un processus de paix, les commissions de vérité font partie des objectifs à long terme. D'après Christine Bell, les dispositions d'un accord de paix qui visent les objectifs à court terme du processus sont celles qui sont relatives à la cessation des hostilités et à la démobilisation des combattants (pour la réalisation de ce qu'elle appelle une « *negative peace* »), tandis que celles qui visent les objectifs à long terme sont celles qui sont relatives aux mécanismes de justice et de réconciliation (qu'elle appelle une « *positive peace* »).[45] Bien que la notion même de long terme soit imprécise, on peut quand même constater que le délai d'attente de 14 ans, rien que pour la mise en place d'une loi organique de la CVR, est déraisonnable.[46]Autant dire que la CVR était grevée de ce handicap avant même le démarrage de ses travaux.

La durée du mandat de la CVR au Burundi est de 4 ans à compter de la prestation de serment des commissaires. Le mandat peut être prorogé une fois pour une période d'une année à la demande de la commission; la prorogation se fait par voie législative au plus tard quinze jours avant l'expiration du terme.[47] Le mandat de la CVR, prorogation éventuelle comprise, expire donc en décembre 2019. La question qui se pose, sur ce point, est celle de savoir si elle sera en mesure de respecter cette échéance. On essaie de s'en faire une idée,

---

[45] BELL, Ch., "Peace Agreements: Their Nature and Legal Status", *American Journal of International Law*, 2006, p. 376.

[46] TAYLOR, D., "Transitional Justice and the TRC in Burundi: avoiding inconsequential chatter?", *Contemporary Justice Review, Social, and Restorative Justice*, Maastricht, Routledge, 2014, pp. 205 et s.) explore les causes profondes de ce retard. Dans ce même sens, voir aussi: NDABASHINZE, R., « Le retard du projet de loi sur la CVR inquiète », *Iwacu*, 27/01/2014, *http://www.iwacu-Burundi.org/Author/Renovat-NDABASHINZE.* Site visité le 26/04/2016.

[47] Statut de la CVR, art. 4.

dans les lignes qui suivent, à la lumière du chronogramme de ses activités.

On a déjà indiqué, plus haut, que le fonctionnement de la CVR se décline en deux phases: la phase d'installation et la phase opérationnelle. L'installation comprend, aux termes de sa loi organique, l'élaboration d'un programme de protection des victimes et des témoins, l'exécution des tâches qui s'inscrivent dans la phase préparatoire tels que la formation des commissaires, le recrutement des experts et du personnel nécessaires. Lorsque la crise a éclaté en avril 2015, soit quatre mois après la prestation de serment des commissaires, la CVR était supposée se trouver dans cette phase. Une réalisation notable à mettre à son actif au moment où nous écrivons ces lignes est l'adoption du règlement d'ordre intérieur en février 2015.[48] Il est également fait état de l'adoption d'une loi sur la protection des victimes, des témoins et d'autres en situation de risque le 20 avril 2016.[49]

La phase opérationnelle englobe, aux termes du statut, la phase des dépositions[50], la phase des enquêtes et investigations[51], la phase des audiences[52] et la phase des réparations et de la réconciliation.[53] Elle a été lancée le 4 mars 2016.[54] Lors d'une interview accordée aux médias dans le courant du lancement de cette phase, le président de la CVR indique le chronogramme suivant: le recrutement de 150 enquêteurs pour fin mars; la récolte des dépositions des victimes et des témoins avant la fin de l'année 2016; la tenue des audiences publiques dans le courant de l'année 2017.[55]

Nous doutons que ce chronogramme soit respecté eu égard à l'état actuel de la situation politique et sécuritaire. Il s'agit ici d'une analyse de la faisabilité - et pas celle de la qualité - qui sera abordée plus loin. Si le recrutement des enquêteurs ne pose pas en soi de problème particulier, sous réserve de ce qui vient d'être écrit, tel n'est pas le cas des dépositions, des auditions et investigations et des audiences. Il y a en effet un certain nombre de droits et libertés qui doivent être garantis pour donner à la CVR un gage de crédibilité.

---

[48] Le texte du règlement peut être consulté ou téléchargé sur le site suivant: http://www.uantwerpen.be/burundi.

[49] L'information est diffusée par des sites internet mais nous n'avons pas pu mettre la main sur ce texte. Voir par exemple:
burundi-agnews.org/justice/burundi-adoption-loi-de-protection-des-victimes-temoins-pour-la-cvr

[50] Statut de la CVR, art. 52-54.

[51] Statut de la CVR, art. 55.

[52] Statut de la CVR, art. 56 - 61.

[53] Statut de la CVR, art. 62-64.

[54] « Burundi: Nkurunziza lance les travaux de la commission vérité et réconciliation » in *Notre Afrik*, *http://www.notreafrik.com*; « Burundi: les défis de la Commission vérité et réconciliation », *Radio France internationale*, *http://www.rfi.fr*. Site visité le 06/03/2016.

[55] « Burundi: les défis de la Commission vérité et réconciliation », Radio France internationale, *http://www.rfi.fr*. Site visité le 06/03/2016.

3.2. Incertitude de la garantie des droits et libertés ou de standards internationaux

Il s'agit de droits ou de standards qui s'inscrivent dans ce que Marc Freeman appelle l'équité de procédure (*Procedural Fainess*) dans les commissions de vérité.[56] Les droits en question sont généralement de nature collective comme le droit à l'information, le droit à la vérité[57] et le droit à la sécurité. C'est l'incertitude de la garantie de ces droits ou standards, pourtant indispensables au bon fonctionnement d'une commission de vérité, qui est exposée dans les lignes qui suivent.

3.2.1. L'incertitude de la garantie de la sécurité

Nous avons déjà souligné qu'une commission de vérité fait partie des objectifs à long terme d'un processus de paix. Ce qui laisse sous-entendre l'existence dans le pays en cause d'une situation sécuritaire apaisée. Marc Freeman souligne à juste titre l'importance de ce standard ainsi que le fait que la persistance d'un climat de violations systématiques des droits de l'homme met à mal l'indépendance d'une commission de vérité.[58]

Le pouvoir en place au Burundi soutient que la paix règne sur l'ensemble du territoire sauf dans la capitale. Et là encore, il soutient que c'est dans les quartiers dits contestataires.[59] Une présentation de la situation que ne partage évidemment pas l'opposition dans toutes ses composantes. Il ne s'agit pas de trancher quant à la réalité de ce point sur le terrain, laquelle est d'ailleurs susceptible d'évoluer dans un sens comme dans l'autre. Nous mettons en exergue l'importance du droit à la sécurité pour le bon fonctionnement d'une commission de vérité ainsi que l'incertitude de sa garantie en l'état actuel de la situation politico-sécuritaire du Burundi.

Les commissaires et les enquêteurs doivent être libres de se rendre dans

---

[56] FREEMAN, M., *Truth Commissions and Procedural Fairness*, Cambridge, 2006, p. 134.

[57] Trois critères sont généralement avancés pour définir la notion de droit collectif: le mode d'exercice, les débiteurs et le titulaire de ce droit. En ce qui concerne notre sujet d'étude, sont collectifs les droits dont le titulaire est une collectivité. À ce sujet, lire: « Les droits de l'homme: droits collectifs ou droits individuels », *Actes du Colloque de Strasbourg des 13 et 14 mars 1979*, Paris, Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et de l'Institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, Tome XXXII, 1980, pp. 17 et s.; RINGELHEIM, J., « Droits individuels et droits collectifs : avenir d'un équivoque », in BRIBOSA, E., HENNEBEL, L. (sous la direction de), *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 231, note 1 et références citées, MARCUS HELMONS S., « La quatrième génération des droits de l'Homme » *in Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire*, Mélanges en hommage à Pierre LAMBERT, 2000, pp. 549 et s.

[58] FREEMAN, M., *Truth Commissions and Procedural Fairness*, *op. cit*., p. 133.

[59] Ministère de la Sécurité publique, Communiqué de presse sur la criminalité récente, Bujumbura, le 30 mai 2016,
http://www.burundi-agnews.org/diplomatie/burundi-le-ministre-de-linterieur-denonce-la-desinformation-de-lafp-rfi. Site visité le 06/06/2016.

les différents sites du pays, sans crainte pour leur sécurité. Si l'on peut dire que jusqu'ici la circulation est possible dans le pays, personne ne peut prédire l'évolution de la situation dans les prochains jours. Ce qui vient d'être exposé vaut également pour les citoyens, mais nous avons préféré parler de ceux-ci dans le cadre des droits exposés dans les lignes qui suivent.

3.2.2. L'incertitude de la garantie d'accessibilité à la CVR, du droit à l'information et de la liberté d'expression

Le droit à la vérité des victimes des différentes violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui ont eu lieu au Burundi est inhérent au devoir de la CVR « d'enquêter et établir la vérité », qui est le premier point de ses missions.[60] Les modalités pratiques de l'exercice de ce droit sont précisées dans le Règlement d'ordre intérieur 65.[61] À côté des recherches documentaires, il doit y avoir une interaction entre la commission et les citoyens, victimes ou auteurs d'exactions ou simples témoins. À cet égard, une commission de vérité doit garantir l'accessibilité, pour reprendre le terme de Marc Freeman.[62] Cette accessibilité se fait par toutes les voies possibles. La plus évidente est l'assistance à ses sessions. En ce sens, le règlement d'ordre intérieur de la CVR prévoit que les audiences sont publiques. Certains citoyens pourraient donc souhaiter y assister. Ils ne pourront cependant le faire que si leur sécurité est garantie.

L'accessibilité englobe également la possibilité de communiquer avec la commission dans l'optique, pour le citoyen intéressé, d'apporter sa part de vérité.[63] Dans le cas du Burundi, ce problème touche différemment les Burundais qui sont restés dans le pays et ceux qui vivent à l'étranger, en particulier les réfugiés. Explorons d'abord le premier cas de figure, celui de la partie de la population qui est restée dans le pays. Le conflit lié au troisième mandat a instillé la peur dans la population, une peur de nature à pousser certains à éviter la communication avec la CVR car la percevant comme l'émanation du pouvoir en place. Ceci pose la question de la capacité de cet organe à rassurer l'opinion sur son indépendance et sur l'effet salutaire de ses activités. Le président de la CVR se veut rassurant mais il est fort douteux qu'il puisse convaincre malgré les bonnes intentions qui pourraient l'animer.[64] La simple mise en place d'une loi de protection des témoins et des victimes n'est pas une

---

[60] Statut de la CVR, art.6.1.

[61] R.O.I, article 65: « Toute personne, organisation agréée, collectivité qui considère qu'elle a subi un préjudice du fait d'une violation individuelle, collective ou massive des Droits de l'Homme ou du Droit International Humanitaire, peut déposer une plainte et/ou une demande de réparation à la Commission Vérité et Réconciliation. [...] .»

[62] FREEMAN, M., *Truth Commissions and Procedural Fairness..., op. cit.,* p. 147.

[63] *Ibid.*

[64] Lire par exemple l'article suivant: « Burundi: à peine lancée, la CVR au centre de controverses », *http://www.rfi.fr/Afrique/tag/droits-L%E2%80%99Homme*.

garantie suffisante lorsque l'État de droit est en péril de manière générale. On verra bien si la CVR suscitera l'engouement qu'on en attend en temps normal.

Le deuxième cas de figure est celui des Burundais qui ont fui le pays, parce que craignant pour leur sécurité[65], et qui ne veulent pas y retourner.[66] Leur nombre a fortement augmenté avec la crise actuelle. La CVR pourrait être le moindre de leurs soucis. Pour certains, en raison de conditions de vie qui sont sans doute dures. Pour d'autres, comme les défenseurs des droits de l'homme ou les politiciens opposés au troisième mandat de Nkurunziza, c'est le doute sur l'indépendance de la commission qui pourrait les pousser à ne pas collaborer avec cet organe. À supposer même que la volonté de participer à la commission soit présente chez certains de ces expatriés, se pose la question des modalités concrètes de communication, puisque c'est celle-là qui nous occupe. Il est pratiquement impossible, à notre avis, d'envoyer des enquêteurs à l'étranger pour collecter les fiches de dépositions. La CVR procèdera sans doute par voie électronique (la voie diplomatique est non envisageable pour les demandeurs d'asile) à défaut de « tout autre procédé » selon les termes du statut.[67] Ainsi ce problème, marginal dans un pays qui met en place une commission de vérité dans une période de paix, devient fondamental dans le cas du Burundi.

Le droit à l'information et la liberté d'expression sont également au cœur même du fonctionnement d'une commission de vérité et réconciliation quand l'optique est de répondre justement au droit «émergeant» à la vérité. Au sujet de ce dernier, les études réalisées mettent en évidence un aspect collectif et un aspect individuel. Sous l'aspect collectif, il est écrit que « chaque peuple a le droit de connaître la vérité sur les événements passés relatifs à la perpétration de crimes odieux ».[68] Sous l'aspect individuel, le droit de savoir implique le droit des victimes à connaître les causes et les responsables des malheurs qu'elles-mêmes ou leurs proches ont endurés. La Commission interaméricaine des droits de l'homme, qui a eu à prendre position sur cette question au regard de la même problématique des commissions de vérité en Amérique, a dit à juste titre que l'accès à la vérité suppose qu'il n'y ait pas d'obstacles à la liberté d'expression.[69]

On voit donc que le droit à la vérité, le droit à l'information et la liberté

---

[65] Une note de la Commission européenne, basée sur les chiffres du Haut-commissariat des Nations-unies pour les réfugiés, faisait état d'un total de plus de 225.000 Burundais réfugiés dans les pays voisins à partir du 1er avril 2015. À ce sujet, voir: *http://ec.europa.eu/echo*, décembre 2015.

[66] « De nombreux réfugiés du Burundi n'ont pas l'intention de rentrer chez eux », Kigoma, 21 mai 2015, *http://www.irinnews.org*.

[67] Statut de la CVR, art.53.

[68] Commission des droits de l'homme, Promotion et protection des droits de l'homme, *E/CN.4/2005/102/Add.1*, p. 7.

[69] Organisation des États américains, rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme 1985-1986, *OEA/Ser.L/V/II.68, doc.8*, rev.1, p. 205.

d'expression sont intimement liés.[70] Ils doivent être garantis du début jusqu'à la fin du processus - et bien au-delà évidemment puisque l'objectif ultime est de consolider un État démocratique. Le droit à l'information et la liberté d'expression doivent être garantis aux professionnels des médias comme aux particuliers. Ils impliquent la possibilité de recevoir des informations et de pouvoir les diffuser sans autres limitations que celles qui sont prévues par la loi. Les plus actifs dans ce domaine ont été longtemps les professionnels des médias. L'épanouissement des réseaux sociaux a changé la donne, si bien que beaucoup de citoyens du monde d'aujourd'hui jouent occasionnellement aux journalistes. La vérité intermédiaire, c'est-à-dire celle qui a trait au déroulement des travaux d'une commission de vérité, est aussi importante que la vérité consignée dans le rapport final de celle-ci. Elle ne peut être atteinte si le droit à l'information et la liberté d'expression ne sont pas garantis.

En ce qui concerne le Burundi, il est de notoriété publique que les médias privés, qui étaient devenus célèbres du fait de leur capacité à équilibrer l'information fournie par la radio et la télévision d'État, ont été détruits. On citera ici l'exemple de la Radio publique africaine (RPA), de la radio Bonesha FM et de la radio-télévision Renaissance FM. Certes, les radios Rema RM et Isanganiro ont été autorisées à émettre de nouveau mais elles ont dû signer un « acte d'engagement » auprès du Conseil national de la communication, suivant lequel elles ne diffuseront qu'une information « équilibrée et objective ».[71] On ne peut pas s'imaginer qu'une commission de vérité puisse fonctionner dans un tel climat de bannissement ou de censure des médias.[72] La CVR du Burundi est à l'épreuve sur ce point.

Si les droits et les libertés qui viennent d'être relevés ne sont pas garantis, la crédibilité de la CVR sera remise en cause. C'est ce qui risque de se passer malheureusement si la situation politique et sécuritaire ne s'améliore pas. Mais à supposer même qu'elle s'améliore effectivement et que la CVR travaille dans les conditions optimales, l'on doit se demander si son mandat et ses missions statutaires gardent encore un sens.

---

[70] En l'absence d'une existence autonome, le droit à la vérité s'est formé et consolidé sur la base de ces autres droits reconnus de longue date en droit international et en droit interne. Lire à ce sujet, entre autres: DE FROUVILLE, O., *Le droit de l'Homme à la vérité en droit international: À propos de quelques "considérations inactuelles*" dans Journées scientifiques annuelles de l'I.U.F, Toulouse, avril 2013,
http://www.frouville.org/Publications_files/VERITE-IUF.pdf. Site visité le 05/06/2016;
MOTTET, C., POUT, C. (éditeurs), *La justice transitionnelle: une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Conference Paper 1/2011,
http://ohchr.org/Documents/Countries/Africa/ActesConf2JusticeTransit.pdf. Site visité 05/06/2016.

[71] *http://www.rfi.fr/afrique/20160220-burundi-radios-privees-ouverture-engagement-objectif-pouvoir-nkurunziza*.

[72] Dans le dernier classement de la liberté de la presse, le Burundi occupe la 156ème place sur un total de 180 pays. Lire à ce sujet: *http://www.rsf.org.* Site visité le 21/04/2016.

3.3. Le mandat et les missions de la CVR ont-ils encore un sens ?

On a dit supra que le statut de la CVR avait été mis en place en mai 2014. À ce moment, le citoyen ordinaire ne s'imaginait pas que le pays allait sombrer dans la crise actuelle. On ne peut manquer, aujourd'hui, de vérifier si ledit statut colle encore à la réalité.

La CVR est compétente, *ratione temporis*, à l'égard des violations commises dans le pays jusqu'au 4 décembre 2008.[73] Comme on l'a déjà dit, ce mandat peut être prorogé une seule fois. Les missions à accomplir sont définies à l'article 6 du statut. Elles consistent notamment à enquêter et établir la vérité, notamment sur la nature, les causes et l'étendue des violations commises durant cette période, identifier et cartographier les fosses communes et tout endroit d'enterrement non reconnu par la loi, et prendre les mesures nécessaires à leur protection, procéder à l'exhumation éventuelle des corps aux fins d'un enterrement digne, etc…[74]

Il y a déjà eu tellement d'atrocités, depuis le déclenchement de la crise en avril 2015, que la question de leur règlement ne peut manquer de se poser d'ores et déjà. La question nous replonge dans les mécanismes de justice transitionnelle dont les commissions de vérité font partie. La société burundaise a besoin de savoir tôt ou tard la vérité tant sur les causes que sur les circonstances des exactions qui ont eu lieu. Et ce besoin est légitime. Mais on se doit de répéter qu'il est impossible de prédire la situation qui prévaudra d'ici la clôture des travaux de la CVR. À supposer même qu'elle ne s'aggrave pas, les blessures qui auront été laissées par les exactions commises jusqu'aujourd'hui sont profondes. C'est une situation qui ne peut manquer d'être embarrassante vis-à-vis de la CVR. L'on se pose en effet pas mal de questions. Est-ce que la CVR doit rester en place ou, au contraire, ne faut-il pas décider une suspension de ses activités jusqu'à la fin de la crise? Et, si elle poursuit ses activités, peut-elle passer la crise en cours sous silence, soi-disant pour ne pas outrepasser son mandat et ses missions ?

La réponse à la première question est claire. On a déjà dit, plus haut, que la phase opérationnelle a été lancée au mois de mars 2016. La loi sur la protection des victimes et des témoins a également été adoptée par le Parlement le mois suivant. À moins d'un changement fondamental dans la configuration politique, la CVR semble bien avancer et elle s'est engagée, d'après son président, à surmonter les défis placés sur sa route.[75] Qu'une commission de vérité soit opérationnelle dans une période de crise n'est pas en soi un problème du moment que la mission qui lui est assignée consiste à faire des enquêtes sur

[73] Statut de la CVR, art. 4.

[74] Statut de la CVR, art. 6.

[75] « Burundi - Mgr Jean-Louis Nahimana: 'On ne peut pas tourner une page sans la lire' », *http://www.jeuneafrique.com/229900/politique/burundi-mgr-jean-louis-nahimana-on-ne-peut-pas-tourner-une-page-sans-la-lire/* (Site visité le 06/06/2016).

une période passée. Il en fut par exemple ainsi en Afrique du Sud quand le président De Klerk a mis en place en octobre 1991 une *Commission of Inquiry into Public Violence and Intimidation*, plus tard baptisée *Commission Goldstone*, du nom du juge qui la présidait.[76] Une telle commission peut même recommander des réformes institutionnelles. La situation au Burundi est différente car la commission se heurte à une situation imprévue dans son statut.

Pertinente reste ainsi la deuxième question de l'attitude de la CVR à l'égard de la crise en cours, et tout particulièrement des exactions qui seront en cours si elle achève ses travaux avant la fin de la crise, ou des exactions qui auront été commises avant si la fin de la crise précède la fin desdits travaux. On ne peut qu'émettre des hypothèses et des scénarios possibles, qui ne cadreront pas nécessairement avec la vérité finale de la CVR. La première hypothèse suppose que la CVR achève ses travaux sous la présente législature. Trois scénarios sont envisageables. Le premier est celui d'une commission de vérité non indépendante qui n'ose pas assumer un échec, lequel serait aussi celui de ce pouvoir qui l'a mise en place. Dans ce cas, elle dira que la crise actuelle ne rentre pas dans ses missions. Elle pourrait s'atteler à sauver la face en l'évoquant dans la partie qu'elle estimera pertinente de son rapport, et en formulant des recommandations dans le sens de repenser la justice transitionnelle.

Le deuxième scénario est celui d'une commission de vérité pleinement indépendante, qui interprète extensivement ses missions pour y inclure les exactions liées à la crise en cours. Dans ce cas, elle pourra formuler des recommandations en fonction de l'état de la crise. Si la crise est encore en cours, elles consisteront à indiquer les voies de sortie et ébaucher le règlement des exactions en question. Si la crise est déjà finie, elles se limiteront à ce deuxième volet.

Le troisième scénario est celui d'une commission de vérité dont les membres sont divisés par rapport à la question qui se pose ici, comme l'auraient été les membres de la Cour constitutionnelle dans la délibération sur la question du troisième mandat.[77] Dans ce cas, il est à l'heure actuelle difficile de préciser de quel côté penchera la balance. Fort probablement du côté du pouvoir qui sera en train de tirer les ficelles.

Au regard des impondérables de la crise en cours qui viennent d'être relevés, la CVR n'est pas définitivement à l'abri d'une reconsidération de son statut visant à ce qu'elle englobe, dans ses missions, les exactions commises pendant ladite crise. Comme on n'y est pas encore, la question qui mérite ici une dernière réflexion est celle de savoir si elle sera en mesure d'aborder les sujets sensibles exposés dans le point suivant.

---

[76] BERRAT, L., SHAIN, Y., "Retribution or truth-telling in South Africa? Legacies of the Transitional Phase", *Law and Social Inquiry*, vol. 20, n° 1, 1995, p. 173.

[77] Entretien avec M. Sylvère NIMPAGARITSE, ancien vice-président de la Cour constitutionnelle du Burundi, Bruxelles, 4 mai 2016.

3.4. Possibilité ou non d'aborder des sujets sensibles

Dans les objectifs classiques des commissions de vérité figurent l'établissement des responsabilités individuelles et la formulation de recommandations de réformes institutionnelles, ainsi que de recommandations de mesures de réconciliation. Deux sujets sont particulièrement intéressants au regard des réformes déjà opérées avant la mise en place de la CVR. Il s'agit des réformes des forces de police et de sécurité et des réformes en matière de propriétés foncières et autres biens. La question posée dans ce titre est celle de savoir si la CVR pourra toucher à l'un ou l'autre de ces sujets.

3.4.1. Peut-elle toucher à la réforme des forces de défense et de sécurité?

S'il y a une réforme dont les observateurs se réjouissaient avant le déclenchement de la crise, c'est bien l'intégration des forces de défense et de sécurité entre, d'un côté, les anciennes forces armées du Burundi et, de l'autre, les anciens groupes rebelles. On pouvait jusqu'ici parler de réconciliation avant la lettre[78] entre d'anciens ennemis armés, laquelle pouvait servir de modèle au reste de la société. Et même à d'autres pays encore en conflit ?[79] Cette unité vole en éclats au jour le jour, au point que des observateurs avisés craignent des affrontements qui embraseraient tout le pays.[80]

En règle générale, une commission de vérité analyse les responsabilités des membres des forces de défense et de sécurité, et peut proposer aussi bien des sanctions individuelles que des réformes structurelles. Si le pays n'était pas retombé dans la crise actuelle, nous pensons que la CVR du Burundi aurait pris acte des réformes déjà opérées dans le secteur sous analyse en s'abstenant d'attiser le feu. Les propositions de réformes institutionnelles prévues

---

[78] HAJAYANDI, P., The integration of former rebels in Burundi's National Defense Forces – a step to reconciliation? *in http://www.ijr.org.za/publications/pdfs/Integration%20of%20ex-rebel%20in%20BNDF.pdf.*

[79] L'étude réalisée par Stéphane MORA en 2008 pour le compte de l'*Initiative for Peacebuilding* (La réforme du secteur de la sécurité au Burundi) expose avec clarté ce sujet. Il peut être consulté sur le site internet suivant: *https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-IFP-Burundi-Security-Reform-2008-French.pdf* (Site visité le 06/06/2016).

[80] La littérature est abondante à ce sujet. On en donnera ici quelques exemples: SSUNA, I., « Les fissures se propagent au sein de l'armée burundaise » in *Innews*, 12 octobre 2015, *http://www.irinnews.org/fr/report/102099/les-fissures-se-propagent-au-sein-de-l'armee-burundaise.* Site visité le 3/06/2016;
« Tensions au sein de l'armée burundaise » in *DW*, 14 avril 2016, *www.dw.com/fr/tensions-au-sein-de-larmee-burundaise/a-19185805.* Site visité le 04/06/2016;
Mayika, K., « Burundi: divisions au sein des forces de sécurité in Afrique/Actualité, 15 avril 2016, *www.afriqueactualite.com/societe/societe/5176-burundi-divisions-au-sein-des-forces-de-securite.* Site visité le 04 /06/2016.

dans le statut de la CVR[81] porteraient sur d'autres secteurs de la vie du pays.

Même si la situation politique rentre dans l'ordre dans un avenir très proche – hypothèse peu probable –, les dérapages déjà constatés au sein des forces de défense et de sécurité justifient amplement que la CVR réserve une attention particulière à cette question. Elle pourrait d'ailleurs se compliquer si les groupes rebelles dont un tel statut est incontesté (Forces républicaines du Burundi, FOREBU en abrégé, RED-TABARA, FNL aile NZABAMPEMA)[82] passent de la menace à l'action et que leur force est telle que des négociations s'avèrent incontournables.

Une autre complication pourrait venir des milices « *imbonerakure* » affiliées au parti au pouvoir. Il est dit qu'elles sont entraînées au maniement des armes et qu'elles prêtent main-forte à la police.[83] Quoi qu'on dise de leur statut, leurs responsabilités et l'éventuelle revendication d'une place dans la reconfiguration des forces de défense et de sécurité devraient normalement être abordées par la CVR.

La CVR voudra-t-elle, et pourra-t-elle, relancer cette question épineuse de réformes des forces de défense et de sécurité? À notre avis, si elle ne le fait pas, elle passera à côté d'un des objectifs essentiels d'un tel organe, et la question de son indépendance sera sérieusement posée.

3.4.2. La CVR a-t-elle un droit de regard sur le conflit des terres et autres biens?

Contrairement aux réformes institutionnelles, l'accord de paix d'Arusha n'est pas très clair sur la question des terres et autres biens. Il prévoit seulement en termes généraux la mise en place d'un cadre juridique.[84] Le pouvoir CNDD-FDD a résolu la question à sa manière dès l'année 2006. Le premier acte a été la promulgation de la loi n° 1/18 du 4 mai 2006 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des

[81] Statut de la CVR, art. 6. 4. f): « Les missions de la Commissions sont les suivantes: […] 4. Proposer: […] […] f) les réformes des institutions pour garantir la non-répétition des événements du passé, afin de bâtir une société burundaise juste et démocratique ».

[82] Lire par exemple: « Une rébellion (FOREBU) voit officiellement le jour au Burundi » in *Le Monde Afrique*, *http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/12/24/une-rebellionvoit-le-jour-au-burundi-ou-les-groupes-armes-prosperent_4837607_3212.html.* Site visité le 05/06/2016.

[83] « Les Imbonerakure dans l'armée et la police? », DW *in http://www.dw.com/fr/les-imbonerakure-dans-larmee-et-la-police/a-19261960*.

[84] L'article 8 b) du Protocole IV de l'accord de paix d'Arusha pose le principe de la restitution des biens aux réfugiés et aux déplacés tandis qu'il prévoit, dans le point (c) de cette même disposition, le droit à une juste compensation et/ou indemnisation en cas d'impossibilité de restitution. Il prévoit, dans le point (j) de la même disposition, la création de la Commission nationale de réhabilitation des sinistrés (CNRS) comprenant une sous-commission des terres chargée de régler les litiges se rapportant aux retours et de faire la lumière sur les allégations d'attributions irrégulières de terres dans le passé.

terres et autres biens (couramment appelée CNTB).[85] Cet organe avait pour mandat de connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant les sinistrés à des tiers ou à des services publics.[86] La loi précitée a fait l'objet de révisions. Aujourd'hui c'est la loi n° 1/31 du 31 décembre 2013, portant révision de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens, qui est en vigueur.[87] Il convient de noter, entre autres avancées, l'institution d'une Cour spéciale des terres et autres biens chargée de connaître des plaintes introduites contre les décisions de la Commission.[88]

Après la voie de la pacification sur laquelle la CNTB s'était engagée dans les premières années de ses activités, sous la présidence de l'abbé Kana[89], elle s'est ensuite enlisée dans les tourments de jeux politiques et de discours ethnistes dangereux pour l'unité nationale. Telle est l'appréciation portée par *International crisis Group* dans une étude publiée en février 2014.[90] Voilà l'image que renvoyait la CNTB lorsque la crise a éclaté.

Il est intéressant de scruter les rapports entre la CVR et la CNTB, l'existence manifeste d'un fond commun[91] ne pouvant qu'être troublante. D'un côté, il est stipulé à l'article 11 du statut de la CNTB que cette dernière agit dans le cadre de la réhabilitation des sinistrés et que ses décisions « sont guidées par l'impératif de concilier les objectifs du respect des droits humains, de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale ».[92] La CNTB est donc chargée de missions de réhabilitation et de réconciliation qui reviennent normalement à une commission de vérité. Sous la réserve qu'elle se limite au domaine de sa compétence. De l'autre côté, l'article 6 du statut de la CVR n'est pas très clair sur la question de savoir si, au-delà des atteintes graves à la personne humaine, les enquêtes porteront également sur les atteintes aux biens. Le point 1 (a) de cette disposition appuie la réponse positive en cela que lesdites enquêtes visent « notamment » les droits « économiques et soci-

---

[85] *B.O.B. N°5/2006,* pp. 463-465.

[86] *Ibid.*, p. 463.

[87] Le texte de la loi est consultable sur le site suivant : *http://www.uantwerpen.be/burundi.*

[88] Loi N° 1/26 du 15 septembre 2015 portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens.

[89] L'abbé Kana est décédé de maladie en 2011.

[90] International Crisis Group, *Les terres de la discorde (II): restitution et réconciliation au Burundi*, Rapport Afrique n° 214, p. 8.

[91] International Human Rights Law Group, *Les dispositions de l'accord d'Arusha relatives à la justice en transition et à la protection des droits humains, un guide annoté*, décembre 2002, *https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%Transitionnelle/IHRLG_guide_annoté_1202_FR.pdf* .

[92] Loi n° 1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi n° 1/01 du 04 janvier 2011 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens. Le texte est publié sur le site suivant: *http://www.burundinews.fr/actualités/cntbloi.pdf* .

aux majeurs ». Plus expressif est le point 4 relatif aux propositions attendues, particulièrement dans son alinéa (a) visant un « programme de réparations » et dans l'alinéa (b) visant la mise en place d'un « programme d'actions visant à promouvoir le pardon et la réconciliation ».

Au regard de ce qui vient d'être exposé, on peut s'imaginer que la CVR ne manquera pas de porter un regard au travail de la CNTB. A-t-elle pour autant le droit de s'approprier sa compétence ou de proposer des réformes structurelles profondes ? Le point de vue exprimé par le rapporteur spécial nous semble judicieux et répondre à notre interrogation. Il sera en effet justifié et suffisant que la CVR formule des critiques et des recommandations constructives axées sur l'impératif de l'indépendance et de l'impartialité de la CNTB, ainsi que sur l'obligation d'indemnisation en cas d'expropriation.[93]

3.5. Qui financera la CVR?

Le statut de la CVR prévoit que le gouvernement veille, avant l'installation de cette commission, à ce qu'elle dispose des moyens matériels et financiers nécessaires à son fonctionnement.[94] Ces fonds proviennent du gouvernement par la voie de la loi des finances et des partenaires nationaux et internationaux.[95] La situation actuelle n'est pas propice à la levée de fonds, qu'il s'agisse des fonds du gouvernement ou de ceux qui proviendraient des partenaires.

Nous commencerons par souligner que la clef de répartition entre les deux sources n'est pas précise. En outre, nous ne disposons pas de données relatives aux capacités actuelles du gouvernement à s'acquitter de sa part.[96] Ce qui est certain, c'est que la crise en cours a un impact négatif sur l'économie du pays et qu'une grande partie des aides a été coupée.[97] L'appui des partenaires n'est pas non plus assuré, l'incertitude les amenant certainement à se poser des questions sur la viabilité du mécanisme engagé.

4. PERSPECTIVES DE LA CVR

Quoi qu'on dise sur l'état actuel d'avancement des travaux de la CVR, il

---

[93] En ce sens: Conseil des droits de l'homme, Rapport du rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, Additif, 10 août 2015, *A/HRC/30/42/Add.1*, p. 14, § 55.

[94] Statut de la CVR, art.42.

[95] Statut de la CVR, art. 43.

[96] *http://www.sp-cnca.gov.bi/images/documents/budget_promulge_2016.pdf.* Il ne nous semble pas qu'un budget spécifique à la CVR ait été prévu dans le budget du gouvernement de l'année 2016.

[97] « Burundi: la crise et les sanctions mettent l'économie à genoux », Jeune Afrique, Économie, 26 avril 2016,
http://www.jeuneafrique.com/321059/economie/burundi-crise-sanctions-mettent-leconomie-a-genoux. Site visité le 03/07/16.

est de notoriété publique que la situation politique n'est pas encore stable et que le pouvoir en place et les parties opposées au troisième mandat n'ont pas la même vision de l'avenir du pays. Une telle volatilité de la situation politique et sécuritaire force à imaginer des scénarios quant à l'avenir de la CVR.

4.1. Les scénarios quant à l'avenir de la CVR

Les scénarios qui sont exposés ci-après sont basés sur les mutations politiques qu'on peut imaginer dans un pays confronté à la même crise que le Burundi.

4.1.1. Premier scénario: le pouvoir en place se maintient

Si la situation s'enlise, notamment par la persistance d'un climat tendu sur le plan politique et sécuritaire, la CVR poursuivra ses activités mais la société restera divisée. Elle ne retiendra pas l'attention des personnes qui ont été affectées d'une manière ou d'une autre par le problème du troisième mandat. Celles-là la regarderont avec méfiance comme un instrument de plus du pouvoir. On a précisé plus haut que la probabilité qu'elle puisse toucher les victimes de la crise actuelle qui ont fui le pays est minime. Le risque est que le rapport final, dont le statut prévoit la transmission au gouvernement, à l'Assemblée nationale, au Sénat et aux Nations unies « pour toutes fins utiles », soit jugé non crédible surtout par cette dernière organisation qui est très attentive au respect des standards internationaux. En effet, la légitimité du pouvoir qui endosse la responsabilité de la mise en place d'une commission de vérité compte pour beaucoup.

4.1.2. Deuxième scénario: l'opposition triomphe

Il s'agirait d'un triomphe de telle sorte qu'il y ait table rase de tout ce qui a été fait sous le mandat en cours. Oser y penser, dans la situation actuelle, peut évidemment être perçu comme un crime de lèse-majesté. Toujours est-il qu'il s'agit d'un scénario qui est simplement et par définition dans l'ordre du possible.

Dans une telle hypothèse, le mécanisme de vérité risque de faire l'objet d'un recommencement pour être en accord avec la nouvelle élite politique. Il sera sans doute couplé avec un mécanisme judiciaire dont la mise en place, en l'état actuel des choses, est loin d'être garantie.

4.1.3. Troisième scénario: conclusion d'un nouveau pacte de paix

On pense ici aux négociations inclusives, réclamées par l'opposition.[98]

[98] Les tractations sont en cours sous la facilitation officielle du président ougandais Yoweri Kaguta Museveni, épaulé par l'ex-président tanzanien Benjamin Mkapa. Les articles ci-après

Dans les déclarations d'intention de cette dernière, il serait question de remettre le processus de paix d'Arusha sur les rails.

En ce qui concerne la CVR, il existe une grande probabilité de réaménagement de son cadre juridique. Lequel dépendrait évidemment de l'état d'avancement de ses travaux et de la redistribution des forces politiques. Nous nous imaginons que cette question sera débattue si les nouvelles négociations de paix d'Arusha entrent dans une phase de débat sur les questions de fond que pose le problème burundais actuel.

4.2. La crise modifie les lignes des divisions et les chances de réconciliation interethniques: une opportunité ou un défi pour la CVR?

On a interprété de manières diverses les exactions déjà commises dans le cadre de la crise en cours. On entend même dire qu'un «génocide» contre les Tutsi et les Hutu opposés au troisième mandat est en préparation pour les uns, en cours pour d'autres.[99] Toujours est-il que la crise a divisé le pays en deux camps: celui des personnes ou des organisations qui sont opposées au troisième mandat, et celui de celles qui le soutiennent. Ce qu'il est intéressant de noter ici est la présence des membres de l'ethnie hutu ou de l'ethnie tutsi, les deux groupes ethniques les plus importants en nombre, dans chaque camp. Ces alliances nouvelles interethniques sont de nature à sceller, si pas la réconciliation dans le sens vraiment spirituel du terme, à tout le moins la tolérance et la compréhension mutuelles.

En même temps, la crise crée un fossé intra-ethnique fondé sur le même

---

sont sélectionnés au sein d'une quantité d'autres qui en font état:
« Burundi: le Gouvernement annonce sa participation aux négociations d'Arusha » in *Burundi Forum*, 19 mai 2016,
http://www.burundi-forum.link/?Burundi-le-gouvernement-annonce-sa-participation-aux-negociations-d-Arusha. Site visité le 05/06/2016;
NDOUMBE, N., « Crise burundaise: Benjamin Mkapa désigné médiateur » in *Africa news*, 03/03/2016,
http://fr.africanews.com/2016/03/03/crise-burundaise-benjamin-mkapa-designe-mediateur. Site visité le 08/06/2016.

[99] Il n'y a pas, à notre connaissance, d'organe officiel qui se soit prononcé en faveur d'un génocide en cours. Mais la crainte du risque est clairement exprimée. Lire par exemple à ce sujet: « Guerre civile, génocide: le Burundi inquiète », *Actualités Afrique*, *http://www.dw.com/fr/guerre-civile-genocide-le-burundi-inquiete/a-18925548*; BUCHANAN, E., « Burundi: a genocide is being prepared and the UN will be too late »,
http://www.ibtimes.co.uk/burundi-genocide-being-prepared-un-will-be-too-late-1552054. Site visité le 08/06/2016. Ici l'auteur rapporte les propos du professeur Gregory Stanton, président de *Genocide Watch*, à l'occasion d'une Conférence internationale sur le Burundi qui a eu lieu à Manchester (Royaume-Uni) le 25 mars 2016. D'autres articles de presse évoquent aussi le même sujet. Par exemple: « Le spectre du génocide plane sur le Burundi » *in Le Monde*, 22/01/2016, *http://www.lemonde.fr/international/article/2016/01/22/le-spectre-du-genocide-plane-sur-le burundi_4851599_3210.html.*

motif de soutien ou de désapprobation du troisième mandat de M. Pierre Nkurunziza.

Il s'agit évidemment d'une lecture de la crise qui n'est pas basée sur des études sociologiques déjà réalisées – on n'en a pas du moins connaissance –, qui seraient pourtant intéressantes à notre avis. La réflexion que nous entendons lancer, en filigrane, est celle de savoir si une telle réalité sociologique serait une opportunité ou un défi pour la CVR. En effet, son statut prévoit la formulation de recommandations concernant, entre autres, le programme de réconciliation.[100] Même si la commission s'en tient d'une manière générale et stricte à sa compétence temporelle, les recommandations en question – qui visent nécessairement l'avenir – seront basées tant sur les causes lointaines et immédiates des divisions que sur les opportunités actuelles de la cohabitation pacifique. Cette réalité constitue à la fois un défi et une opportunité pour la CVR.

5. CONCLUSION

La loi relative à la Commission vérité et réconciliation du Burundi a été mise en place en mai 2014 et les 11 membres qui la composent ont été désignés par l'Assemblée nationale en décembre de la même année. Il s'agit d'une avancée certes en matière de justice transitionnelle, mais avancée mitigée quand même en ce sens que le processus n'a pas été transparent et pleinement inclusif. Lorsque la crise liée au troisième mandat de Pierre Nkurunziza éclate en avril 2015, cette Commission se cherchait encore. Du coup, elle a perdu du temps avant d'entrer théoriquement, au mois de mars de cette année 2016, dans sa phase opérationnelle.

Mais peut-elle remplir ses missions dans le délai qui lui est imparti et d'une manière indépendante et efficace ? La crise actuelle a amené son lot de problèmes – et on a évoqué par exemple l'absence de garantie de la liberté d'information et d'expression –, qui s'ajoutent à la carence de légitimité dont le processus était entaché dès le départ. Par ailleurs, le nombre de Burundais qui ont fui le pays est considérable. Ils ne peuvent pas être mis de côté dans un tel processus de vérité et réconciliation.

Pour ces raisons, le processus doit soit être suspendu dans l'attente de l'issue de la crise (mais pour quand?), soit être ajusté pour s'en accommoder. Sans exclure une recomposition du paysage politique susceptible d'induire un recommencement. Tout ce qu'on peut dire, à l'heure actuelle, c'est que l'horizon n'est pas encore bien dégagé pour la vérité et la réconciliation des Burundais.

Anvers, juillet 2016

[100] Statut de la CVR, art.74, f).

LES MÉDIAS DANS LA CRISE BURUNDAISE
« *TU TUES LE COQ, MAIS TU NE TUES PAS CE QU'IL A CHANTÉ* »

par Marie-Soleil Frère et Anke Fiedler

Abstract

In May 2015, after a failed military coup attempt in Burundi and in the context of a widely criticized electoral process, five private radio stations and one television station were destroyed by the army and the police, and subsequently forbidden to operate. These stations were the main providers of independent information in the country. These events can be seen as the climax of a growing tension between the regime of President Pierre Nkurunziza and most of the private media outlets. Indeed, the relations between the government and the journalists from the private media have kept deteriorating since the former rebel group and political party (CNDD-FDD) won the post-conflict elections in 2005. This paper addresses the issue of that violent clash, from the perspective of the Burundian audience that has been deprived of access to media outlets which proved to be very popular. The research is based on data collected through 12 focus groups organized in two waves, before and after the 2015 crisis, in the capital city Bujumbura and 7 other locations. The analysis shows how much the audience has been traumatized by the eradication of the local broadcasters and unveils major changes in the people's representations, in a context where Burundians are now used to media pluralism and show great suspicion towards the manipulation of information and strategies both by the media and the political leaders, especially when mobilizing ethnic feelings and identities.

1. INTRODUCTION

Le 14 mai 2015, alors qu'une tentative de coup d'État se déroule à Bujumbura dans un contexte de contestation politique contre la candidature de Pierre Nkurunziza à un troisième mandat présidentiel, pourtant interdite par l'Accord d'Arusha, les principales radios privées du Burundi sont attaquées par les forces de l'ordre. La Radio publique africaine (RPA) d'abord, Radio Télévision Renaissance ensuite, Radio Bonesha et Radio Isanganiro enfin sont investies par des hommes en armes qui détruisent le matériel et, dans le cas de la RPA, mettent le feu au bâtiment. Cette destruction fait suite au pillage qui, la veille, a touché une radio privée au service du parti au pouvoir, Rema FM. Les putschistes, accompagnés par des manifestants, avaient en effet mis hors d'état d'émettre l'instrument de diffusion du CNDD-FDD.

Même si les relations entre le pouvoir en place et les médias privés indépendants étaient tendues depuis plusieurs années[1], la destruction de ces derniers a constitué un choc tant pour les professionnels des médias que pour la population burundaise. De nombreux journalistes, accusés de complicité avec les putschistes, sont entrés dans la clandestinité, avant de trouver refuge à l'étranger, essentiellement au Rwanda (où plus de 80 sont toujours en exil en juin 2016), mais aussi en République démocratique du Congo (RDC), en Tanzanie ou en Europe. Ceux qui ont décidé de rester au pays se sont retrouvés

[1] FRERE, M.-S., "Silencing the voice of the voiceless: the destruction of the independent broadcasting sector in Burundi", *African Journalism Studies*, Vol. 37, n° 1, 2016, pp. 137-146.

sans emploi, à l'exception de la rédaction de l'hebdomadaire *Iwacu*, dernier bastion de l'information indépendante. Certains ont entrepris de mettre en place, dans l'urgence, des formules alternatives pour faire circuler l'information via les réseaux sociaux, en particulier à travers le projet SOS Médias Burundi. Ces journalistes travaillent désormais « *la peur au ventre* »[2], généralement sous couvert de l'anonymat, accédant difficilement au terrain et aux sources d'information. Les journalistes en exil ont également développé leurs médias en ligne, en particulier les émissions *Inzamba* et *Humura Burundi*, avec toutes les difficultés posées par un travail à distance, dans un contexte précaire.

Mais le traumatisme n'a pas affecté seulement une profession: les auditeurs burundais, habitués depuis près de 20 ans au pluralisme des médias, se sont brusquement retrouvés, en l'espace de quelques heures, « *dans l'obscurité* »[3], n'ayant plus accès qu'aux ondes de la radio nationale, porteuse unilatérale de la voix du gouvernement, et à certaines radios privées pro-gouvernementales (Radio TV Salama, Umuco FM et Star FM) ou ne diffusant pas d'information (Radio Culture, CCIB FM, Radio Ijwi ry'umukenyezi et plusieurs stations religieuses).

La question qui nous intéresse ici est celle de la réaction de l'auditoire des radios à cette brutale fermeture. Plusieurs auteurs ont souligné l'évolution de l'opinion des populations burundaises ces dernières années: « *Les Burundais eux-mêmes ont changé dans la manière dont ils se rapportent à l'État et aux dirigeants: ils sont plus critiques, plus indépendants et plus exigeants* ».[4] Face à ce constat, le présent article postule que les radios privées, fortement motivées par une volonté de consolider la paix et la démocratie et consommées quotidiennement par plus d'un Burundais sur deux, auraient joué un rôle dans cette transformation, d'où le choc qu'a constitué leur fermeture brutale.

2. UN PAYSAGE MÉDIATIQUE ATYPIQUE

Pour comprendre l'ampleur du séisme, il importe de repréciser la place prépondérante occupée par la radio dans le quotidien des Burundais. La radio constitue le premier moyen d'accéder à l'information, puisque, selon une étude réalisée en 2013[5], 82% des Burundais disposent d'un récepteur radio, alors qu'à peine 29% ont la télévision: 58,5% disent écouter la radio tous les jours, alors que 25,5% seulement regardent quotidiennement la télévision,

[2] Expression utilisée dans plusieurs communiqués par Antoine Kaburahe, directeur de publication du journal *Iwacu*, lui-même convoqué par la justice burundaise et actuellement en exil en Belgique.

[3] Ce sont les termes employés par un des participants des focus groupes analysés dans le cadre du présent article.

[4] UVIN, P., "Structural causes, development co-operation and conflict prevention in Burundi and Rwanda", in *Conflict, Security and Development*, 10: 1, mars 2010, p. 167.

[5] IMMAR, Étude d'auditoire au Burundi, Bujumbura, Institut Panos Grands Lacs, 2013.

3,5% lisent la presse au moins une fois par semaine et 5% accèdent à Internet au moins une fois par semaine.

Le paysage médiatique burundais se démarquait jusqu'en mai 2015 par son caractère pluraliste. Les radios publiques (RTNB, radio scolaire Nderagakura) y côtoyaient des radios privées pro-gouvernementales (Rema FM, Umuco FM à Ngozi, Star FM à Gitega et la RTV Salama), des radios religieuses, communautaires ou associatives (comme radio Ijwi ry'umukenyezi - La Voix de la Femme). Mais sa particularité résidait surtout dans l'existence de radios privées indépendantes apparues dans un contexte de conflit armé et se donnant pour mission de contribuer au retour de la paix et à la réconciliation entre les populations.

Dans une région des Grands Lacs marquée par l'expérience de la RTLM (Radiotélévision libre des mille collines) au Rwanda voisin, les initiatives radiophoniques implantées au Burundi, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, avec l'aide de plusieurs partenaires internationaux, visaient à montrer que la radio pouvait non seulement semer la haine et diviser, mais aussi réconcilier les citoyens. Ainsi, à sa création en 1996, Radio Umwizero (qui deviendra ensuite Bonesha FM) se donnait pour mission « *de créer et d'entretenir sans discrimination le dialogue avec tous les Barundi, et en particulier la jeunesse* ».[6] La RPA, lancée en 2001, se proclamait quant à elle « *La Voix des Sans Voix* », et Radio Isanganiro, établie l'année suivante, émanation de l'ONG américaine Search for Common Ground et de son projet Studio Ijambo, visait à promouvoir « *des programmes de dialogue, la paix et la réconciliation* »[7]. La Radiotélévision Renaissance, créée en 2003 pour la radio et en 2007 pour la télévision, ambitionnait enfin de « *promouvoir les valeurs démocratiques* ».[8]

Dans un contexte extrêmement polarisé, la première contribution des radios privées a été de donner la parole aux rebelles et de couvrir les efforts réalisés dans la progression vers la paix.[9] Appuyées par des ONG internationales, ces radios burundaises privées ont pu affirmer leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, bien plus que leurs homologues dans les pays voisins. [10]

---

[6] MUKURI, M., "Les radios et la crise", in CHRÉTIEN J.-P. et MUKURI M. (eds.), *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes "ethniques"*, Paris, Karthala, 2002, p. 369.

[7] NINDORERA, W., CAPITANT, S., NDARUGIRIRE, T., *Audit des médias par les médias*, Bujumbura, ABR-Bureau de la coopération suisse au Burundi, 2013, p. 67.

[8] NINDORERA, W. *et al*., *Audit des médias par les médias*, *op.cit*., p. 67.

[9] PALMANS, E., *Médias et politique en situation de crise. Le cas du Burundi*, Thèse de doctorat, Université d'Anvers, 2008.

[10] Notre article publié dans l'édition précédente de cet Annuaire soulignait les particularités d'un secteur médiatique burundais économiquement extraverti et, dès lors, peu sensible aux velléités d'emprise du politique : la fermeture brutale des médias est la conséquence de l'impuissance du régime de Pierre Nkurunziza à domestiquer les médias locaux par des moyens de pression plus conventionnels. FRÈRE, M.-S., FIEDLER A., "Liberté de la presse et développement des

Le paysage médiatique burundais s'est en outre démarqué par une solidarité professionnelle presque inédite. À partir de 2005, les principaux médias privés se sont retrouvés au sein d'une *Synergie*, un dispositif de couverture conjointe de l'actualité permettant la réalisation et l'émission de programmes communs[11]. Cette solidarité atypique, initialement mise en place afin de mutualiser les moyens des différents médias lors des premières élections « post-conflit », s'est perpétuée à travers l'organisation régulière de ce type de collaboration, en particulier chaque fois que la liberté de la presse se trouvait menacée. La radio nationale et la radio Rema FM, créée en 2006 et soutenant ouvertement le parti au pouvoir, se sont associées régulièrement à ces Synergies, se démarquant pourtant de leur ligne éditoriale politiquement engagée.

Cependant, depuis 2010, la solidarité professionnelle des journalistes burundais a été mise à mal d'une double manière. D'une part, les radios privées se sont trouvées dans une position ambiguë suite au départ en exil d'une partie de l'opposition politique, après son retrait des élections générales de 2010. Le vide laissé par une opposition aphone aux divisions entretenues par le régime a poussé certaines radios à accentuer leur rôle de contre-pouvoir au détriment d'une mission d'équilibre des points de vue.[12] Le dialogue (prôné par la devise de Radio Isanganiro) a laissé la place au bras de fer, voire à la croisade. La RPA, dont le fondateur s'est engagé en politique dès 2008, a développé un discours de plus en plus critique vis-à-vis des abus du pouvoir et de la mauvaise gouvernance du gouvernement. La création de Rema FM a été perçue comme une tentative du parti au pouvoir de contrer le succès croissant de l'impertinente RPA. Les deux stations, jouissant d'une bonne diffusion à l'intérieur du pays, se sont engagées dans une escalade conflictuelle: Rema FM, connue pour la violence de ses propos vis-à-vis des opposants et de la société civile, a entrainé sa concurrente sur la voie glissante des affirmations sans preuve et des attaques ciblées, au détriment de la déontologie journalistique.

D'autre part, la guerre des ondes entre RPA et Rema FM n'était qu'une des manifestations de la détérioration des relations entre le gouvernement et les médias privés, qui a connu un coup d'accélérateur en janvier 2015 avec l'arrestation de Bob Rugurika, directeur de la RPA. La radio avait enquêté sur le meurtre de trois sœurs italiennes assassinées en septembre 2014 à Kamenge, et avait recueilli et diffusé le témoignage d'un protagoniste anonyme qui prétendait avoir fait partie du commando ayant procédé à l'exécution des religieuses. Ce témoignage, en décalage avec la version officielle soutenue

médias : les cas contrastés du Burundi et du Rwanda", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2015-2016*, Université d'Anvers.

[11] Sur les Synergie des médias au Burundi, voir FRÈRE, M.-S. *Élections et médias en Afrique centrale. Voie des urnes, voix de la paix*, Paris, Karthala, 2009..

[12] FRÈRE, M.-S., "Silencing the voice of the voiceless…", op. cit.

par la justice burundaise (qui attribuait le triple meurtre à un fou vivant dans le quartier), mettait en cause un certain nombre de personnalités du régime.[13]

L'arrestation de Bob Rugurika a donné lieu à de fortes pressions diplomatiques ainsi qu'à une mobilisation populaire et professionnelle importante qui ont abouti à sa libération un mois plus tard. Cette dernière a donné lieu à des manifestations massives de soutien, les citoyens se pressant par milliers le long de la route entre Muramvya, son lieu de détention, et Bujumbura, ainsi qu'autour de l'immeuble de la radio. Ces manifestations ont été analysées ultérieurement comme le prélude de celles qui, à partir du 26 avril, se sont déployées pour contester le choix du parti CNDD-FDD de soutenir une troisième candidature de Pierre Nkurunziza à la magistrature suprême.[14]

Dès le début de ces manifestations, le large écho qu'en ont fait les radios privées a indisposé le pouvoir, dont la réaction fut immédiate: les émetteurs qui permettaient d'amener leur signal dans les provinces (et qui sont tributaires des équipements de transmission de la radio nationale) ont été coupés, réduisant le périmètre de réception des stations à la seule capitale, Bujumbura. La RPA a été, quant à elle, totalement fermée. Les radios étaient accusées de pousser les jeunes à la contestation, d'encourager les manifestants à l'insurrection, de soutenir outrancièrement la campagne « Halte au 3ème mandat » menée par plusieurs regroupements majeurs de la société civile.

L'intolérance du pouvoir vis-à-vis des radios privées a culminé le 14 mai avec la destruction des stations et le départ en exil de plus d'une centaine de journalistes. Cet incident n'est donc pas le résultat d'un coup de colère incontrôlable à la suite du pillage, la veille, de Rema FM: il est le résultat d'un long processus ayant conduit à une incompatibilité totale entre un système politique et un système médiatique, traditionnellement fortement interconnectés[15] dont les évolutions ont été divergentes durant les dix dernières années.[16] Depuis les échéances électorales de 2010, le régime politique a évolué vers un autoritarisme croissant, alors que le secteur des médias se positionnait en espace d'expression libre, donnant la parole à tous ceux (et parfois surtout à ceux) qui ne pouvaient plus être entendus dans les médias publics ou proches du CNDD-FDD.[17]

---

[13] Voir http://www.rpa.bi/index.php/2011-08-15-07-10-58/justice/item/1304-la-verite-sur-l-assassinat-des-soeurs-italiennes-de-kamenge-se-fait-toujours-attendre-une-annee-apres-les-faits

[14] VAN ACKER, T., "Understanding Burundi's predicament", Royal Institute of International Relations, *Africa Policy Brief*, n° 11, Bruxelles, juin 2015.

[15] HALLIN, D., MANCINI O., *Comparing Media Systems. Three models of media and politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

[16] FRÈRE, M.-S., "Silencing the voice of the voiceless…", op. cit.

[17] Ibelema a montré comment la dynamique des relations entre un pouvoir politique autoritaire et un environnement médiatique dynamique et libre débouchait systématiquement sur des situations conflictuelles. Voir IBELEMA, M., POWELL, L., SELF, W. "Press Freedom as a Logistical Notion", *Speech Yearbook*, vol. 38, n° 1, pp. 98-115.

Au sein de cette évolution divergente du régime et des radios privées, comment situer les citoyens, les différents publics des médias? Le présent article tente, sur base d'une enquête qualitative menée en 2015 par le biais de focus groupes, d'identifier la place qu'occupent la radio et, plus largement, l'accès à l'information dans l'ethos citoyen des Burundais. Cette recherche permet de comprendre l'ampleur du choc ressenti par la population suite à la destruction du pluralisme médiatique, mais aussi la façon dont la consommation radiophonique peut avoir contribué à transformer les représentations de la conflictualité au Burundi, dans un contexte où de nombreux acteurs médiatiques ont été créés dans le but explicite de changer les mentalités et les relations entre les communautés.

3. CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

La réception médiatique a fait l'objet de peu d'études au Burundi, contrairement au Rwanda voisin où la question de l'impact de la RTLM sur le déclenchement et l'exécution des violences de masse lors du génocide des Tutsi en 1994 a suscité de nombreuses recherches.[18] Le caractère exceptionnel de ce qui s'est passé au Rwanda (où la radio a indéniablement accompagné la mise en œuvre du génocide), l'inculpation par la justice pénale internationale d'un certain nombre de personnalités impliquées dans les « médias de la haine » rwandais, mais aussi le développement important de la recherche sur le Rwanda (contrastant avec un relatif désintérêt des chercheurs pour le Burundi jusqu'à une date récente) expliquent sans doute partiellement cette différence. L'engouement constaté ne vaut cependant que pour cet épisode spécifique, les recherches portant sur l'état actuel de la réception médiatique au Rwanda n'étant guère avancées.

Au Burundi, les responsables de médias reconnaissent ne disposer que de méthodes artisanales et ponctuelles (nombre d'appels et de SMS lors des émissions participatives, feedback par le biais de « clubs d'auditeurs ») pour tenter de connaître leurs audiences et d'évaluer leurs attentes.[19] Les quelques initiatives plus ambitieuses et structurées pour mieux connaître les publics proviennent des ONG internationales qui opèrent dans le domaine de l'appui aux médias et sont désireuses de vérifier la portée et l'impact de leurs projets.

L'Institut Panos a soutenu la réalisation de deux sondages d'audience par

[18] On peut citer, de manière non exhaustive, CHRÉTIEN, J.-P., *Rwanda. Les médias du génocide*, Paris, Karthala, 1995; THOMPSON, A., *The Media and the Rwanda genocide*, Londres, Pluto Press, 2007; STRAUS, S., "What is the Relationship between Hate Radio and Violence? Rethinking Rwanda's 'Radio Machete' ", *Politics and Society*, vol. 35, n° 4, 2007, pp. 609-637; LI, D. "Echoes of violence: considerations on radio and genocide in Rwanda", *Journal of Genocide Research*, vol. 6, n° 1, 2004, pp. 9-27; KELLOW, C. L., STEEVES, L. H., "The Role of Radio in the Rwanda genocide", *Journal of Communication*, vol. 48, n° 3, 1998, pp 107-128.

[19] NINDORERA *et al*., *Audit des médias par les médias*, op. cit., pp. 79-80.

la société française IMMAR en 2008 et 2013[20] et d'une étude d'auditoire qualitative régionale portant sur le Burundi, le Rwanda et l'est de la RDC.[21] Parmi leurs principaux résultats, ces études identifiaient la montée en puissance de la RPA, devenue la radio la plus écoutée en 2013 (supplantant la radio nationale jusque-là prédominante), la popularité des émissions participatives et le grand respect dont jouissent les journalistes burundais. L'ONG néerlandaise La Benevolencija a également soutenu la réalisation de plusieurs études portant sur l'impact de ses programmes de réconciliation diffusés sur les ondes des radios au Burundi[22], ainsi que d'une enquête quantitative et qualitative se focalisant sur la réception des productions diffusées durant la période électorale en 2010.[23] Cette étude indiquait que 40% des électeurs estimaient que les émissions spécialisées de sensibilisation et de couverture électorales soutenues par les partenaires internationaux (dont les fameuses *Synergies*) avaient influencé leur choix au moment du vote. Enfin, Search for Common Ground a régulièrement mené des enquêtes sur les transformations générées par la réception des émissions du Studio Ijambo dans le cadre de l'évaluation interne de ses programmes.[24]

Ces quelques études présentent cependant de nombreuses fragilités méthodologiques dues à l'absence de prise en compte de certaines données cruciales mais indisponibles. Certaines ne prennent pas en compte la variable de l'identité ethnique (pourtant considérée comme dominante dans les grilles de lecture du conflit burundais). D'autres ne corrèlent pas les résultats avec la donnée essentielle que constitue la portée géographique des différents médias. Il est en effet difficile de savoir avec précision quelles radios sont entendues sur quelles collines, de sorte que rien n'indique, dans ces enquêtes, si le fait de ne pas écouter une station est lié à un choix personnel ou à une indisponibilité du signal. En outre, certaines de ces études cherchent avant tout à mesurer

[20] IMMAR, *Étude d'auditoire des médias burundais. Rapport de l'étude qualitative*, Bujumbura, Institut Panos Paris, 2013.

[21] FRÈRE, M.-S., *Étude d'auditoire. Projet Ondes des Grands Lacs. Synthèse des résultats provisoires*, Institut Panos Paris, décembre 2012. Les principales conclusions de cette recherche non publiée sont disponibles dans FRÈRE, M.-S., "Audience perception of radio stations and journalists in the Great Lakes region", in MANO, W., WILLEMS, W., *From audiences to users: everyday media culture in Africa*, Londres, Routledge, 2016.

[22] BILALI, R., VOLLHARDT, J. R. et RARICK, J.R.D., "Assessing the Impact of a Media-based Intervention to Prevent Intergroup Violence and Promote Intergroup Positive Relations in Burundi", *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 26, 2016, pp. 221-235. LEVY PALUCK E., GREEN D. P., "Deference, Dissent and Dispute Resolution: An Experimental Intervention Using Mass Media to Change Behavior in Rwanda", *American Political Science Review*, vol. 103, n° 4, 2009, pp. 622-644.

[23] HELBIG DE BALZAC, H., INGELAERE, B., *Rapport de recherche: Médias pour une responsabilité citoyenne: Utilité, efficacité et impact*, Bujumbura/Amsterdam, La Benevolencija-SFCG-UKAid, 2011.

[24] Voir, par exemple, Management Systems International (MSI), *Media Intervention in Peacebuiding in Burundi. The studio Ijambo Experience and Impact*, Washington, USAID, 2001.

l'impact d'un programme spécifique sur l'auditoire, ce qui peut s'avérer périlleux lorsque cette émission est diffusée au cours d'une période assez longue et qu'elle coexiste avec quantité d'autres. Enfin, la comparaison fréquente avec le Rwanda engendre des interprétations qui sont parfois non pertinentes par rapport au contexte burundais.[25]

Dans une situation où certaines données quantitatives nous paraissaient impossibles à obtenir et à confirmer, nous avons privilégié, dans le cadre du projet *Infocore*[26], une méthodologie qualitative, celle du focus groupe, permettant une discussion collective autour des opinions, besoins, attentes, motivations d'un groupe relativement homogène, par rapport à un sujet ciblé.[27] L'avantage de cette méthode est qu'elle permet aux participants de développer leur argumentation personnelle et d'engager un dialogue même sur les sujets les plus sensibles, ce qu'il est impossible d'obtenir avec un questionnaire fermé. Son inconvénient réside dans le fait qu'elle ne peut prétendre à aucune forme de représentativité et que ses résultats ne peuvent être extrapolés à l'ensemble d'une population.

Douze focus groupes étaient prévus initialement dans le cadre de ce projet: 7 ont été réalisés entre janvier et mars 2015. La seconde vague s'est déroulée 7 mois plus tard: entre temps, le bouleversement radical du paysage médiatique a entraîné une situation nouvelle, ce qui a fortement influencé le cours des discussions. La comparaison des données obtenues durant ces deux périodes permet de mettre en évidence la façon dont les publics ont réagi à ce sevrage brutal d'information.

Les focus groupes, qui comptaient 6 ou 7 participants, se sont déroulés à Bujumbura (5), Gatumba (1), Rumonge (1), Bubanza (1), Cibitoke (1), Gitega (1), Mwaro (1) et Muramvya (1). Les moyens disponibles limités et la dégradation de la situation sécuritaire n'ont pas permis d'intégrer au dispositif des localités plus distantes de la capitale, en particulier celles où le signal des radios est habituellement difficile à capter. Les focus groupes ont concerné un ensemble de 77 participants (31 femmes et 46 hommes), au sein de groupes constitués selon les tranches d'âge, les niveaux d'éducation, généralement « ethniquement » mixtes (à l'exception de trois groupes homogènes composés, pour deux d'entre eux, exclusivement de Hutu, le troisième exclusivement de Tutsi).

---

[25] Par exemple, BILALI *et al*. analysent la « conscience victimaire inclusive ou compétitive des répondants en se référant systématiquement à la situation rwandaise, alors que les différences sont nombreuses entre les deux situations (Voir, par exemple, UVIN P., "Ethnicity and Power in Burundi and Rwanda", *Comparative Politics*, vol. 31, n° 3, 1999, pp. 253-271.)

[26] Le projet *Infocore* est un projet de recherche collaborative interuniversitaire portant sur le rôle des médias dans les conflits et financé par l'Union européenne (7th European Framework Program). Voir www.infocore.eu.

[27] BARIBEAU, C., "Analyse des données des entretiens de groupe", *Recherches qualitatives*, vol. 28 (1), 2009, pp. 133-148.

En dépit de la sensibilité de la question de l'appartenance ethnique (raison pour laquelle elle a été éludée par les quelques études réalisées jusqu'à présent sur les publics médiatiques), il a semblé important de prendre cette donnée en compte étant donné que notre recherche porte sur le rôle des médias dans un conflit longtemps considéré comme profondément marqué par l'ethnicité.[28]

Les focus groupes se sont déroulés pour la plupart en kirundi et ont été animés par deux chercheurs burundais[29] qui se sont ensuite chargés de littéralement traduire les propos tenus. L'anonymat a été garanti à l'ensemble des participants: aussi, utiliserons-nous ici des initiaux fictifs pour désigner les différents participants, tout en précisant le sexe (hô ou fê), l'appartenance ethnique déclarée (H., T.), ainsi que la localité (Buj1, Buj3, Buj6, Buj11, Buj12, Gat, Rum, Bub, Ci, Git, Mw, Mu).[30]

Le guide d'animation des focus groupes prévoyait une dizaine de questions permettant de susciter la discussion autour de trois points essentiels: les habitudes de consommation médiatique et le rôle attendu des médias, le degré de satisfaction vis-à-vis de l'information reçue et, enfin, les cadres interprétatifs du conflit burundais exprimés par les publics à travers leur appréciation des productions médiatiques consommées. Dans l'analyse qui va suivre, nous distinguerons systématiquement les réponses reçues avant et après la destruction des radios privées.

4. USAGE ET RÔLES DES MÉDIAS

Au début de l'année 2015, les habitudes de consommation des participants confirmaient la prépondérance du média radiophonique, mais aussi l'inaccessibilité de certaines radios dans certaines localités: l'écoute des différentes stations était donc tributaire certes d'un choix délibéré, mais aussi de l'accessibilité du signal. La RPA était plébiscitée par tous les groupes[31], même dans le focus groupe réunissant des militants du CNDD-FDD. « *On ne peut pas se passer de cette radio* », affirmait D. (fê, T, Gat). Un participant de Rumonge expliquait se déplacer sur plusieurs kilomètres pour accéder à une zone où la RPA pouvait être captée: « *On se déplace vers un endroit dans la zone de Gatete à Mutambara pour pouvoir la capter. Généralement, vers 19h, on met de côté tout pour aller suivre les informations sur la RPA. Parce*

[28] DALEY, P., "Ethnicity and political violence in Africa: The challenge of the Burundi state", *Political Geography* 25, 2006, pp. 657-679. UVIN, P., *Life after Violence. A People's Story of Burundi*, Londres, Zed Books, 2009.

[29] Nous adressons nos plus sincères remerciements à Fidèle Sebushahu et Daniella Niteka pour leur collaboration dans la réalisation de cette étude.

[30] Les données sont également en cours d'analyse grâce au logiciel d'analyse qualitative MAXQDA, qui permettra la prise en compte d'autres variables (âge, niveau d'éducation, profession). Notre article présente donc des résultats partiels et préliminaires.

[31] Ceci confirme les données de l'étude réalisée par IMMAR (2013), mais aussi celles de l'étude d'audience qualitative menée par Marie-Soleil Frère en 2012.

qu'on a réalisé qu'il y a plusieurs nouvelles intéressantes qu'on ne peut pas trouver ailleurs qu'à la RPA. Au fait, c'est dans un coin, il y a quelqu'un qui a un poste de radio, je ne sais pas comment il a bricolé pour pouvoir capter la RPA. Eh bien, on fait le déplacement et s'y retrouvent plusieurs dizaines de gens voire une centaine de personnes » (M., hô, H., Rum).

Les autres radios citées régulièrement par les auditeurs sont Radio Isanganiro et Radio Bonesha, mais aussi les radios religieuses qui « *enseignent comment vivre en bons chrétiens* » (E., fê, T., Gat). Les participants établissaient une distinction claire entre les radios indépendantes et la RTNB (Radiotélévision du Burundi): cette dernière reste écoutée, car elle permet d'accéder aux informations officielles, mais son positionnement gouvernemental est souligné. Elle était donc considérée comme une voix parmi d'autres dans la polyphonie des radios burundaises.

Un second constat est que le mode de consommation des médias est cumulatif et inclusif, et non sélectif ou exclusif[32]: les participants identifiaient clairement les différences de traitement entre les différentes radios disponibles et estimaient qu'ils ne pouvaient pas se satisfaire d'une seule source: « *j'écoute trois radios par jour pour avoir toutes les informations possibles. Si l'une ou l'autre information n'a pas été traitée sur telle radio, je suis sûr que l'autre radio le fera* » (V., hô, H., Gat). La consommation médiatique rythmait en partie le quotidien des Burundais qui y adaptaient l'organisation de leur journée: par exemple, à 12h30, le journal parlé de la RPA était incontournable et la ritournelle de son jingle résonnait dans toutes les localités où elle était captée.

Les participants placent l'information au centre des rôles joués par les médias: il est attendu de ces derniers qu'ils communiquent une information vérifiée, complète et professionnelle. Plusieurs participants ont insisté sur l'importance de cette mission: « *Si les journalistes ne nous informaient pas, nous serions tout simplement des ignorants sur tout* » (A., fê, T., Buj3). En particulier, la radio est plébiscitée pour sa capacité à dénoncer les dysfonctionnements des institutions publiques et à contribuer à mettre fin à des injustices grâce à son pouvoir de dénonciation. Plusieurs participants ont fourni des exemples de cas où une personne victime d'une violation de ses droits a vu cette injustice réparée après la médiatisation de son cas. Le journalisme est considéré comme un métier noble que la plupart des participants disent qu'ils seraient prêts à pratiquer.

Une particularité des attentes de participants résidait dans le rôle de « voix

[32] La théorie de l'exposition sélective, développée en psychologie sociale, remonte aux années 1950 et repose sur le constat qu'un individu aura tendance à rechercher l'information qui conforte ses convictions et à refouler celles qui entrent en dissonance avec ses points de vue. La consommation médiatique des auditeurs burundais ne conforte de toute évidence pas cette théorie.

des sans voix » des radios: le fait qu'elles donnent la parole aux auditeurs, soit pour dénoncer les injustices dont ils sont victimes, soit pour donner leur avis sur un sujet constituait un élément essentiel de leur popularité. Pour M. (hô, H., Gat), « *Si une personne est en train de subir des injustices de la part des administratifs, elle peut avoir des canaux pour exprimer son désarroi. S'il n'y avait pas de médias, on ne trouverait pas de canal pour communiquer. Certaines radios mettent au grand jour les problèmes des particuliers et il peut arriver qu'il y ait des gens qui vous aident à régler votre affaire. C'est très intéressant parce qu'au final, vous pouvez vous réconcilier avec la personne avec laquelle vous étiez en conflit*. » Le succès incontestable des émissions participatives (dont la RPA était coutumière à travers des programmes très souvent cités comme *Kabizi* et *Abaduserikura*) avait déjà été souligné par les précédentes études.[33] Les radios sont considérées comme des lieux d'échange et de dialogue où des positions divergentes peuvent s'exprimer.

Dans ce contexte polyphonique, les médias internationaux étaient vus comme un complément aux radios locales. Leur consommation restait relativement limitée (en particulier en comparaison avec la situation au Rwanda ou au Congo démocratique voisins où la BBC et RFI occupent des positions importantes), mais les participants reconnaissaient qu'elles pouvaient parfois aborder des sujets absents des médias locaux: « *Il y a même des fois où RFI donne toutes les précisions qu'ici on n'a peut-être pas osé évoquer* » (J., fê, T., Buj3). Plusieurs participants constataient que ces radios avaient un accès plus aisé aux sources politiques et qu'elles disposaient d'une expérience professionnelle et de moyens techniques supérieurs à ceux des médias locaux; leur position leur permet également un équilibre qui n'était pas toujours présent sur les ondes des radios burundaises. « *Il y a des médias proches du pouvoir ou de l'opposition. Certains médias peuvent donner une version et quand ils approchent l'autre partie pour une autre version cette partie peut refuser. Mais avec BBC, on aura plus de chances de décrocher les deux versions. Et moi qui écoute Rema ou RPA et qui n'ai pas eu droit à toutes les versions suite au refus ou aux faux prétextes des sources d'informations, je ne suis pas satisfait. Et pourtant, si tu te tournes vers BBC, tu auras droit à ces différentes versions* » (I., hô, T., Buj3). Cependant le temps d'antenne que les radios internationales consacrent au Burundi reste réduit et elles peuvent, tout comme les médias locaux, être victimes de manipulations de la part de leurs sources ou des partis-pris de leurs correspondants.

Enfin, les réseaux sociaux et la presse écrite étaient considérés comme d'un faible intérêt informatif. L'énorme majorité des participants des focus groupes, en particulier ceux résidant hors de Bujumbura et ceux dont le niveau d'instruction ne dépassait pas le secondaire, disaient ne pas disposer des outils

[33] FRÈRE, M.-S., *Étude d'auditoire…*, *op. cit*. 2012, et IMMAR, *Étude d'auditoire des médias burundais…, op. cit*., 2013.

techniques permettant d'accéder à Internet, ni des compétences nécessaires. Ils se plaignaient également du coût important pour l'usager, ainsi que du fait que l'essentiel des contenus qui y circulent n'est pas en langue kirundi.[34] « *Ici à Rumonge, il y a peu de gens instruits. Or ces réseaux exigent au moins un certain niveau d'instruction. Un simple cultivateur ne s'en sortirait pas. Il a déjà été évoqué la question d'argent et j'ajoute aussi que les langues utilisées ne facilitent pas les choses. Quand ce sont des langues que les gens de Rumonge ne comprennent pas, ça part comme ça… même si il voit des images, ça ne l'aide en rien* » (M, hô, H., Rum). L'internet est également considéré comme véhiculant des informations peu fiables, des injures et des manipulations. Quant au journal *Iwacu*, le principal journal indépendant du pays, dont le tirage se monte à 2000 exemplaires, il n'a été mentionné qu'à deux reprises dans les focus groupes, l'un de ses deux lecteurs fidèles regrettant la disparition de son édition en kirundi.

Dans ce contexte de consommation radiophonique intense et plurielle, de nombreux participants ont exprimé leur profond désarroi dans les focus groupes organisés après la destruction des radios privées. « *Qu'est-ce qui nous reste ?* » s'interrogeait un participant (S., fê, T., Mw) « *Vivre dans un pays qui n'a pas la radio, c'est comme vivre dans la jungle* » (E., hô, H., Buj12). « *Aujourd'hui, nous sommes comme des petits rats, nous ne sommes plus informés* » (E., hô, H., Buj12). « *C'est comme si nous sommes des aveugles qui ne savent pas où aller* » (M.G., fê, H., Git). La responsabilité du pouvoir politique dans cette fermeture des radios est clairement pointée du doigt et aucun participant des cinq groupes n'a défendu l'idée selon laquelle elles auraient été fermées à juste titre. Pour certains, cette fermeture brutale dénote un mépris du pouvoir pour la population: « *C'est comme si sa mère refusait de donner son sein à un nourrisson alors qu'il en a encore besoin* » (E., hô, H., Buj12).

Dans ce Burundi plongé « *dans l'obscurité* » (J., hô, T., Buj12), les radios internationales sont la première alternative permettant aux participants de continuer à accéder à l'information, en particulier la *Voice of America* (VOA) qui a élargi quelque peu sa tranche matinale en kirundi. Comme à l'époque du monopole étatique sur les médias des années 1980[35], les auditeurs s'accrochent à ces stations étrangères pour essayer de savoir ce qui se passe chez eux, tout en étant conscients qu'elles ne peuvent pas remplacer les médias locaux. Aujourd'hui, « *les radios internationales nous aident beaucoup. Elles sont notre seul recours* (…) *Si tu n'écoutes pas la VOA, tu ne peux pas avoir d'informati-*

[34] Or, les enquêtes montrent par ailleurs que le kirundi est la langue d'information puisque, dans les enquêtes IMMAR de 2008 et 2013, 95% des enquêtés disent n'écouter la radio que dans cette langue.

[35] Voir VITTIN, T., « L'impact des radios internationales en Afrique noire », in MATTELART, T. (dir.), *La mondialisation des médias contre la censure*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2002, pp. 81-101.

on fiable » (M., hô, H., Git). Ces radios « *essaient de combler le vide… et nous ont soutenus lorsque nous étions sous le choc* » (J., hô, T., Buj12). Toutefois, cette dépendance vis-à-vis des radios internationales étrangères n'est pas sans charrier amertume et frustration auprès de certains: « *C'est honteux d'en être arrivés à mendier l'information auprès des étrangers. Nous devrions écouter une information produite par les Burundais* », s'exclamait D. (hô, H., Git).

Après le 14 mai, la RTNB est restée la seule radio largement accessible et diffusant en continu[36], les radios internationales n'émettant que quelques heures par jour en kirundi. Alors qu'avant le début de la crise, elle était considérée comme une voix parmi d'autres, utile pour accéder à l'information officielle ou aux communiqués de décès, et écoutée pour contrebalancer le discours des radios privées, la radio nationale suscite désormais des marques explicites de défiance et les auditeurs s'en détournent. Elle émet « *d'une mauvaise façon* » (M., hô, H., Git) et se complait dans « *le pur mensonge* » (P., fê, H., Buj12). « *Il ne se passe pas un jour sans que la radio ne nous dise que le gouvernement est en train de restaurer la paix mais, à notre grande surprise, nous apprenons que les gens meurent chaque jour* » (P., hô, H. Git). « *La radio nationale cache la mort des policiers et des civils alors que les morgues sont remplies* » (J., hô, T., Buj12). Étant désormais seule, la RTNB est jugée de manière beaucoup plus sévère qu'elle ne l'était auparavant. « *Je n'écoute plus les journaux. Ce serait perdre mon temps…* », conclut P. (fê, H., Buj12).

Les deux autres alternatives au « *blackout* » médiatique sont le téléphone (la communication interpersonnelle) et les réseaux sociaux. Les deux suscitent pourtant des commentaires amers. Plusieurs participants reconnaissent qu'ils appellent régulièrement les régions où se sont passés des incidents afin de recouper l'information auprès d'une connaissance, mais ils remarquent que ces sources ne sont pas toujours fiables: « *Le pays est gangréné par la rumeur. On vous dira qu'on a trouvé des armes dans tel quartier, qu'autant de personnes ont été tuées alors que ce n'est pas vrai. Chaque personne veut orienter une information par rapport à ses intérêts ou en faveur du groupe qu'elle a en sympathie* » (J., hô, T., Buj12).

Quant aux réseaux sociaux, s'ils ont été copieusement investis par les anciens acteurs de l'information (que ce soit les journalistes en exil ou ceux restés au pays[37]), ils restent difficilement accessibles. La plupart des partici-

[36] Notre recherche a été effectuée avant la réouverture de deux radios en mars 2016: Rema FM et Radio Isanganiro ont été autorisées à reprendre leurs activités après avoir dû signer un acte d'engagement (qui fait planer sur elles la menace d'une suspension en cas de non-respect des principes professionnels) et sans que la question de la levée des poursuites à l'encontre des journalistes de Radio Isanganiro aujourd'hui en exil et de leur réintégration à la rédaction ne soit abordée.

[37] Les journalistes exilés ont créé deux programmes diffusés via les réseaux sociaux: *Inzamba* et *Humura Burundi* qui circulent sur Whatsapp et Facebook. Voir VIRCOULON, T., "À l'intérieur de la crise burundaise. Quand Whatsapp remplace la radio", ICG, disponible sur http://blog.

pants soulignent qu'ils ne disposent pas de l'équipement requis (téléphone 3G), que les contraintes locales ne leur permettent pas d'accéder à ce service (absence d'électricité ou de réseau suffisamment performant), et surtout que les rumeurs y restent prépondérantes. Plusieurs se disent déstabilisés par l'anonymat qui règne sur le net et qui ne permet pas de juger de la crédibilité de la source: « *Durant cette crise, je considère toute information qui ne vient pas des radios comme une rumeur* », certifie A. (hô, H., Buj12).

Le désarroi est donc général: sans les radios, il n'est plus possible à la population d'exprimer son avis ou ses doléances, de communiquer ses attentes aux autorités, d'accéder à une information crédible et complète. C'est le règne de *radio munwa* (radio-bouche ou radio trottoir) et cela contribue au sentiment d'insécurité: « *Comme il n'y a pas de radios pour rapporter ce qui a été fait, nous avons tendance à nous sentir en insécurité* » (S., fê, T., Mw). Plusieurs participants rappellent les premiers mois des massacres de 1993 où seule la radio nationale émettait, cachant ce qui était en train de se jouer, et s'inquiètent de cette rupture avec le monde extérieur: « *S'il fallait fuir, on ne le saurait pas. Il n'y aurait pas quelqu'un pour dire 'Attention, c'est grave, il faut fuir', parce que les médias sont déjà fermés. C'est comme si nous étions enfermés dans un bocal »* (S., fê, T., Mw). Outre ce sentiment d'enclavement et d'insécurité, les participants estiment qu'ils ne peuvent plus s'exprimer librement. « *Avant que ces radios ne ferment, les Burundais avaient atteint un certain niveau d'épanouissement mais aujourd'hui on remarque qu'ils ont peur de s'exprimer publiquement. Ils ont peur d'être poursuivis* » (V., hô, T., Mw).

5. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION

Le manque suscité par la disparition des radios privées ne doit pas faire oublier les critiques dont celles-ci étaient l'objet quelques mois plus tôt. Début 2015, les participants étaient nombreux à estimer que « *tout n'est pas blanc comme la neige dans ces médias* » (S., hô, T., Mur).

Les radios se voyaient reprocher plusieurs fautes professionnelles. D'abord, une trop grande focalisation sur la politique et un manque d'intérêt pour les questions culturelles, sociales ou économiques. « *Or, en dehors de la politique, le Burundais vit* », remarquait G. (fê, H., Buj1). Ensuite, le traitement de cette information politique était considéré comme excessivement polarisé. Certains participants estimaient que la RPA était trop sensationnaliste et alarmiste (« *Avec la façon dont l'information est livrée, on peut fuir le pays alors qu'il y a la paix »* remarquait T. –hô, H., Buj1), alors que d'autres soulignaient le caractère tendancieux pro-gouvernemental de Rema FM.

Les deux radios, engagées depuis plusieurs mois dans une véritable

crisisgroup.org/africa/central-african-republic/2016/05/13/a-linterieur-de-la-crise-burundaise-ii-quand-whatsapp-remplace-la-radio/ consulté le 28 mai 2016.

guerre des ondes, proposaient systématiquement des lectures divergentes des faits, et, certains auditeurs se disaient perturbés par cette cacophonie: « *Nous, simples citoyens, nous sommes complètement déroutés, ne sachant pas quelle est la vraie ou fausse version* » (D., fê, H., Bub). « *C'est vraiment déroutant pour un citoyen ordinaire… Ce n'est pas rassurant d'entendre des versions opposées dans les médias* » (D., hô, H., Cib). Un participant résumait le parti-pris des deux parties en distinguant « *des médias qui donnent la vraie version, mais ajoutent un peu de sensationnalisme, tandis que d'autres veulent diluer la véracité de l'information en cachant certains aspects des faits »* (J.P., hô, H., Cib).

Face aux versions contradictoires, le travail d'équilibrage revenait à l'auditeur lui-même. « *C'est en écoutant beaucoup de radios qu'on a la certitude sur une information »,* concluait A. (hô, H., Gat). Les participants s'accordaient sur l'impossibilité d'être bien informés par un seul média: « *Si on aime un seul média et qu'on n'écoute rien que celui-là, on va se rendre compte qu'on n'est pas bien informé… mieux vaut écouter autant de médias qu'on peut pour avoir une information complète* » (C., fê, H., Buj6). Non seulement la majorité des participants disaient effectuer ce travail personnel de recoupement, mais plusieurs affirmaient également procéder à leurs propres vérifications. « *Quand c'est traité différemment, je fais mes propres investigations pour savoir ce qui s'est réellement passé* » (M., hô, H. Rum). « *Moi, j'ai pris l'option de vérifier moi-même l'information que je reçois des médias »* (D., hô, T. Cib).

La confiance dans les radios était donc relativement limitée[38] et les problèmes conduisant au caractère « penché » des différents médias étaient clairement identifiés par les participants: les liens entre certains médias et un tuteur politique (le parti CNDD-FDD pour Rema FM, le MSD pour la RPA, le gouvernement pour la RTNB) ou financier (les ONG internationales soutenant les Radios Isanganiro et Bonesha) expliquaient, selon les participants, les orientations divergentes dans la couverture des faits. En particulier pour Rema FM et la RPA, les participants soulignaient que leur parti-pris se reflétait dans leur tendance éditorialisante, les médias ne donnant pas l'information, mais l'opinion qu'il faut avoir sur l'information: « *On veut juger pour nous et nous imposer une information et ne pas nous laisser nous-mêmes l'avaler, la digérer et puis avoir notre propre opinion par rapport à cet événement, parce que le problème c'est que la plupart des médias veulent interpréter pour nous l'information qu'ils nous donnent* » (G., fê, H., Buj1).

Les émissions participatives n'étaient pas épargnées par la critique, les participants disant avoir remarqué que le caractère partisan des radios s'éten-

[38] Il importe de remarquer que les quelques participants lecteurs d'*Iwacu* ont insisté pour signaler que le journal n'était pas concerné par ce problème et qu'il informait de manière complète et équilibrée, de sorte que la lecture d'*Iwacu* permettait à elle seule d'être correctement informé.

dait à ces formats : « *Que ce soit à la Rema ou à la RPA, ils ont tendance à orienter les intervenants dans le sens où ils veulent, en les poussant à dire ce qu'ils veulent et non leur libre pensée. Quand un invité ou intervenant va dans le sens que veut le journaliste, il aura droit à une plus longue durée d'intervention, à une plus grande amabilité, et le journaliste veillera à ce qu'il termine bien sa pensée mais dans le cas contraire, c'est à peine si on ne lui raccroche pas au nez* » (D., hô, T, Cib).

Les critiques formulées par les participants revenaient souvent sur cette absence d'impartialité: la parole donnée systématiquement aux mêmes personnes ressources ; des informations avancées sans preuve, dans la précipitation ; l'utilisation d'un vocabulaire connoté pour désigner certaines situations ; la répercussion de rumeurs (parfois faute de pouvoir accéder à l'information officielle) ; les généralisations abusives (étendant à toute une communauté des griefs envers quelques individus). Très peu de participants attribuaient ces dysfonctionnements au manque de formation des journalistes ou à la carence de moyens matériels et financiers, ni l'un ni l'autre ne pouvant justifier l'absence de neutralité. L'énorme majorité pointait plutôt en direction de pressions et influences extérieures, politiques et économiques. Un participant notait que les médias « *doivent quémander des frais pour exister. Peut-être ceux qui leur donnent des fonds vont leur dire: 'Vous devez travailler sur ceci ou cela.' Là c'est un problème sérieux, lorsque vous n'êtes pas indépendants financièrement, même sur tout ce que vous faites, il est difficile d'être indépendants* » (J, hô, T., Buj1).

À quelques reprises, des participants avancent que certains journalistes orientent l'information en fonction de leur ethnie. Les journalistes burundais font partie intégrante de la société, constate R.-C., « *le journaliste burundais ne tombe pas du ciel. Ce sont des Burundais, et quand ce sont des Burundais, ce sont des Hutu qui ont des sympathies pour ceci ; ce sont des Tutsi qui ont des sympathies pour cela. Ce sont des gens qui ont vécu des crises, qui ont des parentés qui ont vécu des crises. Qui sont nés dans une société qui ne favorise pas cette indépendance d'esprit… »* (hô, T., Buj1). Même si les participants reconnaissent que des progrès ont été réalisés, plusieurs soulignent que les préjugés liés aux appartenances ethniques demeurent: « *Quand un membre de notre communauté commet un manquement, on fait tout pour le justifier et lui trouver des excuses mais quand c'est un autre qui commet une faute, aussi légère soit-elle, on amplifie l'affaire* » (J.P., hô, H., Cib).

Avant la crise, les préoccupations formulées par les participants vis-à-vis de la qualité de l'information se rejoignaient autour de la notion de « vérité », notion qui a suscité le débat dans plusieurs groupes. En effet, les participants étaient souvent d'avis que le conflit burundais se perpétuait à cause d'une carence de vérité. « *Parmi les causes des conflits, c'est que la vérité ne parvient pas à éclater* », déplorait R (hô, H., Buj1). « *On parvient même à mentir à*

nos enfants sur les événements qui se sont passés et on les conduit dans les préjugés de l'autre; et souvent ce sont des jeunes qui sont embarqués sur base des choses fausses. » Outre cette transmission intrafamiliale d'une lecture erronée des faits, les gouvernements successifs n'ont jamais pris les mesures nécessaires pour permettre de construire une vision commune de l'histoire du pays. La vérité est donc une notion essentielle, vitale, à la fois pour des raisons politiques, sécuritaires et sociales.[39] Pour R., « *les gens ont soif de la vérité* » (Hô, H., Buj1). « *Dans un pays en conflit, on est toujours à la recherche de la vérité* » (D., hô, T., Buj6). C'est pourquoi il est nécessaire que les journalistes disent la vérité quel qu'en soit le prix: « *Il ne faut pas avoir peur de dire la vérité à cause des risques qui peuvent s'ensuivre. Il faut dire la vérité peu importe ce que ça te coûte* » (A., hô, T. Bub).

Par contre, pour une minorité de participants, la vérité ne doit pas être le seul critère qui pèse dans la décision de transmettre une information: « *Même si elle est vraie, il faut voir si cette information vraie est de nature à promouvoir le bien commun* » (R., hô, H., Buj6). Car une information vraie peut « *construire ou détruire* » (D., hô, H., Buj6). Elle doit également être formulée de manière adéquate: « *Si la vérité est mal dite, elle peut détruire* » (R., hô, H., Buj6). Les radios privées ayant été accusées à de nombreuses reprises de privilégier une information négative sur les actions du gouvernement, l'intérêt de leur posture critique systématique a été discuté dans plusieurs focus groupes, mettant en évidence l'antagonisme qui peut surgir entre « réconcilier » et « dire le vrai ». Certaines vérités peuvent menacer la concorde sociale, mais parfois « *cette triste vérité finit par sauver les cœurs de beaucoup de gens* » (J., fê, T., Buj3).

Après la crise, le débat se pose en de tous autres termes: les critiques formulées par les participants se sont estompées pour faire place au constat du manque. Le problème pointé par les participants n'est plus celui d'une vérité à géométrie variable, mais celui de l'absence de pluralisme qui ne permet plus d'entendre les versions contradictoires. « *Lorsque les médias sont nombreux, cela nous permet de comparer les informations et de trouver une vraie information. C'est comme au tribunal: les parties au procès doivent se contredire pour connaître la vérité. La pluralité des médias conduit à connaître aussi la vérité* » (S., hô, H., Mur). Le pluralisme est donc la condition préalable à l'émergence de la vérité; il constituerait aussi un facteur favorable à la consolidation de la paix. « *Nous voulons la paix et celle-ci vient de la liberté des médias. Lorsque les médias sont nombreux et travaillent en toute indépendan-*

[39] Les résultats de nos entretiens collectifs semblent contredire ceux de Cyrus Samii qui identifie une prépondérance, parmi ses répondants, des personnes désireuses de "pardonner et oublier" et non de "rechercher la vérité" et de "punir". SAMII, C., "Who wants to forgive and forget? Transitional justice preferences in postwar Burundi", *Journal of Peace Research*, vol. 50, n° 2, 2013, pp. 219-233.

ce, la paix est dès lors garantie », s'exclame M. (hô, H., Git).

Les participants se montrent également beaucoup plus conciliants vis-à-vis des prestations des journalistes: ils soulignent que les journalistes sont en exil, loin du terrain, ou travaillent sous la contrainte, avec des difficultés d'accès aux sources. Dans l'accès à l'information, ils sont souvent tributaires d'intermédiaires qui peuvent être partisans ou subir des intimidations. « *Aujourd'hui, il n'y a pas de journalistes qui vont sur terrain pour enquêter. Ils se contentent des informations reçues des diverses gens. Or ceux-ci parlent en fonction de leur appartenance politique ou en fonction de leur niveau d'instruction* », remarque V. (hô, H., Buj11).

La collecte et le traitement de l'information sont aussi marqués par la peur: « *Les journalistes et la population ont peur d'exprimer leurs opinions parce qu'ils craignent des représailles des autorités étatiques et des membres du parti au pouvoir* » (E., fê, T., Buj11).

Si les participants déploraient, quelques mois auparavant, le parti-pris de certains journalistes, ils estiment à présent qu'il est devenu impossible de pratiquer le métier d'une quelconque manière sans risquer sa vie: « *Si tu es objectif, tu es victime de ton objectivité. Si tu es subjectif, tu peux être aussi victime de ta subjectivité… Le journalisme est l'un des prestigieux métiers, mais à l'heure actuelle, mieux vaut être embauché comme aide-maçon à transporter les pierres… Mieux vaut vivre aujourd'hui et mourir demain* » (B., fê, H., Git). La dimension du risque physique qu'encourent les journalistes dans leur pratique quotidienne est devenue prépondérante: « *Être journaliste, c'est côtoyer la mort* » (V., hô, H., Buj11).

Et la responsabilité à la fois du silence médiatique et des contraintes pesant sur les journalistes est imputée sans hésitation (et sans débat) à l'État: « *Notre gouvernement ne veut pas que la population soit au courant de la situation réelle dans les différentes provinces du pays. Si aujourd'hui le gouvernement était de bonne foi, nos radios privées ouvriraient leurs portes sans délai. Mais il ne le veut pas* » (L., hô, T., Mw).

Le gouvernement est sévèrement critiqué pour son attitude vis-à-vis du secteur radiophonique indépendant, le retour à la paix étant tout simplement impossible tant que le pluralisme de l'information n'est pas restauré: « *Tant qu'il y aura la crise au sein des médias, le peuple ne peut pas espérer vivre dans la paix* » (P., hô, T., Mur). Les participants se réfèrent à l'histoire du pays pour argumenter qu' « *il est impossible d'avoir la paix par les armes* » (J., hô, T., Buj12). « *C'est en débattant sur ses problèmes que le Burundi pourrait retrouver la paix* » (E., hô, H., Buj12). La réouverture des médias fermés est donc vue comme une étape préalable incontournable à toute forme de dialogue.

6. LA FIN DE LA GRILLE DE LECTURE ETHNIQUE ?

L'unanimisme des participants autour de la nécessité de rouvrir les radios et de la priorité du pluralisme par rapport à la qualité de l'information confirme des habitudes d'écoute diversifiées et inclusives, mais ne renseigne pas sur l'impact de ces pratiques sur les opinions, attitudes, voire comportements des usagers. En se focalisant sur un certain nombre d'événements importants dans l'histoire récente du Burundi[40] et en orientant la discussion vers la manière dont les participants en avaient été informés, les focus groupes ont permis de dégager les représentations que les participants se font de la situation conflictuelle dans le pays. La méthodologie qualitative utilisée ne permet pas de mesurer l'influence éventuelle du discours médiatique sur la construction de ces représentations – il ne s'agit pas ici de produire une étude d'impact –, mais elle autorise cependant, étant donné la récurrence de certaines affirmations, à inférer qu'il existe effectivement un lien entre consommation médiatique multiple et évolution des mentalités.

Les résultats de l'analyse préliminaire indiquent que tous les groupes, avant et après le début de la crise actuelle, s'accordent sur le fait que le conflit en cours n'est pas de nature ethnique. « *Nous sommes sortis des suspicions ethniques. Être Hutu ne veut plus rien dire et être Tutsi ne veut plus rien dire aussi…. Il n'y a plus de haine entre les gens d'ethnies différentes.* » (J.B., hô, H., Buj3). Surtout chez les jeunes: « *les nouvelles générations ne semblent pas y attacher une grande importance. J'ai l'impression que les histoires ethniques ne les intéressent pas beaucoup* », souligne A. (fê, T., Bub). L'ethnicité a été instrumentalisée au profit de stratégies visant à prendre ou conserver le pouvoir: « *Quand quelqu'un vise des intérêts, il passe par les ethnies* » (J.-B., hô, H., Buj3). Les participants reconnaissent avoir longtemps vécu en fonction de ces identités exclusives, mais disent les avoir dépassées et disposer désormais d'autres grilles de lecture vis-à-vis du passé et du présent. « *L'ethnie n'était pas un problème en soi et c'est plutôt l'avidité de petits groupes de gens influents indépendamment de leur ethnie ou de leur parti politique qui sont à l'origine des problèmes* » (M., hô, H., Rum).

Les participants expriment certes une souffrance personnelle, car tous ont vécu des éléments douloureux liés à la guerre, mais reconnaissent qu'elle est partagée quelle que soit l'identité ethnique. Aucune compétition victimaire n'a été ébauchée dans les débats, même dans les focus groupes ethniquement homogènes: « *Les Hutu et les Tutsi ont été victimes des Hutu et des Tutsi...* » (J.B., hô, H., Buj3). Et les souffrances qui en résultent, quoique distinctes selon les appartenances, sont en définitive similaires. « *Celui qui n'a pas de*

[40] D'un point de vue méthodologique, nous avons utilisé, pour susciter la discussion, un ensemble de photographies ayant été publiées par les médias burundais ou ayant circulé sur Internet, rappelant une dizaine d'événements situés entre 1993 et 2015.

blessures corporelles visibles a des blessures morales profondes… Ici donc, il n'y a personne qui n'aurait pas été touché. Celui qui n'a pas perdu sa mère a perdu son frère. Celui qui n'a pas perdu son frère a perdu sa tante… » (I., hô, T., Buj3). En termes de psychologie sociale, de tels propos semblent indiquer l'évolution d'une conscience victimaire exclusive vers une forme inclusive.[41]

La responsabilité du conflit n'est pas à chercher à l'extérieur: « *Ce sont nous-mêmes qui détruisons notre pays* » (A., hô, H., Buj3). Et plusieurs participants insistent sur l'image négative que ce conflit donne du pays à l'étranger: « *J'ai été à Nairobi, un Kenyan m'a demandé d'où je venais et je lui ai répondu que je suis une Burundaise. Il m'a rétorqué: "Haah, là où les Hutu et les Tutsi se sont entretués !". Pour dire que notre pays est beau en soi, mais que nous l'avons détérioré* » (A., fê, T., Buj3).

Les régimes politiques successifs sont pointés du doigt pour avoir orchestré des violences qui, en définitive, ne servaient que les intérêts privés d'un petit groupe de politiciens. « *C'est toujours la vengeance au Burundi* » (S., hô, H., Mur). « *On prend le pouvoir pour faire quoi ? Est-ce que c'est pour juste remplacer ceux qui étaient là, pour faire les mêmes erreurs, les mêmes gaffes, piller les biens de l'État et tuer pour se venger ?* », interroge C. (fê, H., Buj6). En particulier, il est reproché aux responsables politiques de n'avoir jamais avancé sur la double voie de la justice et de la vérité, nécessaires à la reconstruction, et d'avoir manipulé les populations, en particulier les jeunes, quelle que soit la tendance.

Les participants veulent croire que cette période est révolue et que les temps ont changé. D'une part, parce que la réalité des faits contredit désormais la lecture ethnique de la conflictualité burundaise: « *On exploite plusieurs prétextes pour diviser les gens. Il y a eu un moment où on disait que les Tutsi ont tué les Hutu; par après ce sont les Hutu qui ont tué les Tutsi. Mais est-ce qu'il n'y a pas de Hutu qui tuent d'autres Hutu? Est-ce qu'actuellement les Hutu ne sont pas en train de mourir, tués par un autre Hutu?* » (D., fê, H., Bub). En outre, les participants estiment que cette nouvelle appréhension de la situation leur permet désormais de mieux résister à la manipulation des élites politiques. « *Il y a des signes du temps qui montrent que nos gouvernants ne pourront plus se cacher derrière l'ethnie pour nous tromper et nous dire que les Burundais ne s'aiment pas parce qu'ils sont d'ethnies différentes* » (C., fê, H., Buj6).

La grille de lecture de la conflictualité au Burundi semble donc s'être modifiée dans le sens suggéré par Peter Uvin dans son analyse mentionnée au début de cet article: plus critiques, plus indépendants et plus exigeants, les Burundais sont amenés à relativiser la place des antagonismes ethniques

[41] VOLLHARDT, J. R. et BILALI, R., "The Role of Inclusive and Exclusive Victim Consciousness in Predicting Intergroup Attitudes: Findings from Rwanda, Burundi and DRC", *Political Psychology*, vol. 36, n° 5, 2015, pp. 489-506.

dans les difficultés qu'ils rencontrent au quotidien. Il est difficile de démontrer le poids du travail des médias dans ces transformations des représentations, d'autant qu'ils ne sont pas les seuls moteurs de ces changements. Plusieurs auteurs ont mis en avant l'impact du modèle consociatif établi par l'Accord d'Arusha pour expliquer l'atténuation du facteur identitaire ethnique dans le positionnement politique des Burundais.[42] D'autres ont souligné les nombreuses initiatives menées depuis dix ans avec les populations, la société civile et les autorités publiques, par des ONG soucieuses d'œuvrer à la réconciliation.[43]

Enfin, l'épreuve qu'a constituée le conflit pour l'ensemble des foyers burundais a généré une forme de fatigue et une conviction que la guerre n'apporte en aucun cas une amélioration aux conditions d'existence de chacun. Toutefois, les témoignages recueillis poussent à penser que les médias burundais, biberonnés au « journalisme de paix »[44], ont très certainement joué un rôle dans cette transformation des mentalités, en particulier celles de la jeunesse urbaine.

Dans ce contexte, les focus groupes organisés en octobre 2015 laissent poindre une inquiétude face à la résurgence des considérations ethniques et des tensions entre les communautés. Ainsi, un participant témoigne: « *Aujourd'hui, la haine ethnique refait surface. Comme je suis taxi-vélo, je circule dans tous les quartiers. Il n'est pas rare d'entendre les gens de Kamenge ou de Kinama vous dire que vous n'êtes pas les bienvenus dans leurs quartiers car vous venez des quartiers contestataires* » (J., hô, T., Buj12).

Les discours virulents appelant à la haine ethnique d'un certain nombre d'autorités sont pointés comme des signes inquiétants. Mais la plupart des participants répètent que « *le peuple burundais a déjà dépassé le stade de l'ethnisme* » (P., fê, H., Buj12) et que le problème réside dans l'intolérance d'un petit groupe au pouvoir. « *Le président de la République est le père de la nation. Il ne peut pas dire qu'il aime tel enfant et hait tel autre. Il doit les considérer tous comme ses propres enfants* » (D., hô, T., Buj11), car « *nous, les petites gens, nous nous entendons parfaitement* » (E., hô, H., Buj12). Si l'inquiétude actuelle est partagée, elle est exprimée plus fortement par les membres de la communauté tutsi, beaucoup plus insécurisée.

7. CONCLUSION

Depuis le début de la crise, plusieurs analystes ont souligné le changement des mentalités au Burundi et la manière dont l'identité ethnique, jadis

[42] VANDEGINSTE, S. "Briefing: Burundi's Electoral Crisis: back to power-sharing politics as usual?", *African Affairs*, n°114, 2015, pp. 624-636.

[43] UVIN, P., *Life after Violence…*, *op. cit*., p. 173; Impunity Watch, *Burundi: La citoyenneté en crise*, Great Lakes Dispatches n° 1, Bujumbura/Utrecht, 2015

[44] Il s'agit d'une approche, promue par de nombreux théoriciens et ONG, qui consiste à amener les journalistes à adopter une approche et un mode de présentation de l'information qui favorisent le rapprochement des parties en conflit plutôt qu'ils ne creusent les antagonismes.

prépondérante, avait laissé la place à une identité citoyenne au-delà des appartenances communautaires.[45] Quoiqu'il soit difficile de démontrer le rôle joué par les radios dans ces changements, la popularité d'un certain nombre de stations ayant placé la réconciliation au cœur de leurs préoccupations, mais aussi les pratiques de consommation multiple de programmes aux options éditoriales divergentes dans le but d'équilibrer les points de vue, ont très certainement contribué à nuancer et relativiser les préjugés et les clivages entre les groupes.

Les radios n'émettent plus, mais les changements auxquels elles ont contribué dans la société demeurent: « *Tu tues le coq, mais tu ne tues pas ce qu'il a chanté* », estimait S. (hô, H., Mu). Sans doute le pouvoir burundais actuel néglige-t-il ce changement. « *Ils auraient voulu que nous restions endormis comme par le passé. Mais ils oublient que le monde évolue* » (D., hô, T., Buj11). Or, ne pas tenir compte de ces évolutions dans le mode de gouvernance, c'est faire preuve d'une forme de myopie qui, tôt ou tard, risque de se faire déborder par ce qu'elle a maintenu, via la répression, hors de son champ de vision.

La présente recherche montre combien le développement du pluralisme radiophonique a bouleversé les modalités d'accès des Burundais à l'information, a aiguisé leur réflexion sur la crédibilité de l'information diffusée par les médias, a affiné leur perception du rôle des journalistes dans la société. L'écoute de la radio constitue une activité qui ponctue la journée de la plupart des Burundais, et ces derniers ont développé une forme de « compétence médiatique » (que les anglophones qualifieraient de « *media literacy* »[46]), démontrée à travers leur capacité à identifier les tendances de chaque média et à prendre du recul vis-à-vis des contenus diffusés.

Dans un contexte polyphonique, chaque radio est considérée comme ayant un rôle à remplir, qu'il s'agisse de réparer les injustices en les dénonçant, de critiquer les dysfonctionnements dans l'exercice de l'autorité publique, de donner de la voix aux sans voix, de soutenir le gouvernement ou défendre les arguments des différents camps politiques. C'est pourquoi, dans un contexte de pénurie, comme celui qui a suivi la fermeture des radios privées, la question de l'accès à une pluralité de voix, s'exprimant dans une langue compréhensible (kirundi), est perçue comme primordiale et l'emporte sur celle de l'équilibre ou de la neutralité.

Cette « compétence médiatique », issue de la confrontation à une pluralité de voix, s'est également construite dans un contexte d'insécurité où l'accès à l'information « vraie » peut être une question de survie et apporte des orientations importantes au citoyen. De cette expérience émerge la conviction que

[45] Impunity Watch, *Burundi: La citoyenneté en crise*, *op. cit*.

[46] Plusieurs traductions en français ont été proposées pour cette expression, entre autres « alphabétisation médiatique » ou « litéracie médiatique », mais qui ne nous paraissent pas entièrement satisfaisantes.

la vérité n'apparaît que dans un contexte pluraliste et que cette vérité (dont fait partie la reconnaissance du caractère politique et non ethnique de la conflictualité au Burundi) est essentielle pour cheminer vers la paix: d'où le lien affirmé par les participants entre pluralisme et consolidation de la paix, ainsi que leur sentiment que la situation de restriction actuelle de la diversité des sources d'information ne peut être que néfaste pour la stabilité du pays.

Enfin, l'attachement aux médias semble, en général, nettement supérieur à toute forme d'allégeance aux partis et aux personnalités politiques qui font l'objet d'une défiance manifeste. Lors des élections de 2010, une recherche avait pointé que seulement 17% des électeurs étaient des militants du CNDD-FDD, le reste de l'électorat se subdivisant entre militants de l'opposition (6%), indécis (18%) et surtout 51% d' « électeurs casaniers », c'est-à-dire n'ayant aucune forme d'engagement politique autre que le vote.[47]

L'assise actuelle du pouvoir serait donc relativement faible, même si la popularité de Pierre Nkurunziza dans les campagnes est constamment rappelée par la propagande gouvernementale. Mais on peut avoir voté pour Pierre Nkurunziza (par peur, par contrainte, par absence d'alternative ou par conviction), tout en étant un fidèle auditeur de la RPA, pleurant sa disparition. Cela parce que les radios se sont imposées comme « *garde-fou de la démocratie* », au-delà des sympathies politiques : dès lors, tout comme l'électeur casanier peut se lever pour aller glisser son bulletin dans l'urne (car il a foi en la démocratie, même s'il n'a pas confiance en la classe politique qui brigue son suffrage), il peut papillonner de Rema FM à la RPA, en passant par la RTNB et désormais VOA, *Inzamba* ou *Humura*, parce qu'il est convaincu de l'importance du pluralisme de l'information, même si aucun des quelques médias accessibles n'est à la hauteur de ses attentes.

Bruxelles, juin 2016

[47] HELBIG DE BALZAC, H., INGELAERE, B. et VANDEGINSTE, S., *Pratiques de vote et pensées politiques des électeurs durant les élections de 2010 au Burundi*, Discussion paper 2011/05, Université d'Anvers, IOB, novembre 2011.

CHRONIQUE POLITIQUE DE LA RDC 2015 – 2016

par Aymar Nyenyezi Bisoka et Maurice Ntububa

Abstract

From May 2015 to June 2016, political developments in DRC focused on the political crisis that emanated from the delay in organizing the election that had been scheduled to take place from October 2015 to December 2016. Presently, all politicians are aware that it would be difficult to respect constitutional provisions on the organization of elections. In any case the presidential majority, or at least its remnants, have already been reassured by the constitutional court that Joseph Kabila can remain in power if there is no presidential election. That notwithstanding, a political dialogue must be organized to at least legitimize the extension of his mandate. Unfortunately the presidential majority seems not to have considered all the internal and external dissident voices who demand that the constitution be respected. The pressure experienced from its militants, opposition parties, civil society and the international community puts it in more difficulty, giving rise to uncertainty. This situation has arisen within a context of increasing poverty and insecurity, especially in the Eastern part of the country.

1. INTRODUCTION

L'actualité politique de la RDC entre juillet 2015 et juillet 2016 est principalement dominée par la question électorale et, précisément, par la question de l'alternance à la tête du pays. Comme l'a montré la chronique politique de la RDC 2014-2015[1], depuis 2014, la majorité présidentielle (MP) a mis en place toute sorte de stratégies juridiques et politiques afin de se maintenir au pouvoir après 2016. Du point de vue juridique, la principale stratégie a été d'essayer de modifier la Constitution[2] afin de permettre au président Kabila qui, selon celle-ci, ne devrait plus se représenter en 2016, de pouvoir briguer un troisième mandat. Du point de vue politique, en dehors de la nomination de ses proches dans plusieurs institutions publiques comme la Commission nationale électorale indépendante (CENI) ou la Cour constitutionnelle, le pouvoir a misé sur le retard lié à des aspects techniques dans l'organisation des scrutins afin d'éviter l'alternance politique. Il a alors suffi que la Cour constitutionnelle interprète l'article 70 de la Constitution au sens où, en cas de non organisation d'élections, il appartiendra au Président en exercice de continuer à exercer le pouvoir.

Mais si une telle stratégie politique a jusque-là réussi, toute la question reste de savoir jusqu'à quand cet état d'illégitimité continuera. Car, en ef-

[1] NYENYEZI, B. A., « Chronique politique de la RDC: 2014–2015 », in: REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs*. *Annuaire 2014-2015*, Anvers, UPA, 2015, pp.131-158.

[2] Début 2015, le Parlement avait tenté de modifier les articles verrouillés par la Constitution. Mais la forte mobilisation populaire s'opposant à toute révision des articles constitutionnels verrouillés avait alors fait plier le Parlement quant à la tentative d'une modification de ces lois constitutionnelles (*Ibid*.).

fet, en mettant en place de telles stratégies, le pouvoir en place n'a pas tenu compte des schismes qui se produiraient au sein de sa majorité du fait des désaccords concernant le respect de la Constitution. Sous la pression aussi bien de la communauté internationale que de la société civile locale qui sont très loin de le laisser faire, on observe nous semble-t-il certaines avancées de la part du gouvernement, par l'opération de révision du fichier électoral et par le lancement, le 31 juillet 2016, de l'opération d'enrôlement des électeurs, à Gbadolite, chef-lieu de la province du Nord-Oubangui, bien que l'opposition ne paraisse pas être d'accord.

C'est principalement sur ces questions que revient largement la présente chronique. Elle analyse tout d'abord le schisme qui est intervenu au sein de la MP. Elle revient aussi sur le principal acteur dissident de cette majorité – en la personne de Moïse Katumbi, l'ancien gouverneur de l'ex-province du Katanga – et sur le prétexte du dialogue et des concertations au plan national comme préalables aux élections – mais qui, en réalité, apparaissent comme des discours avancés par le pouvoir afin d'essayer de gagner du temps dans le but de rester au pouvoir. En outre, cette chronique porte un regard sur le rassemblement de l'opposition politique congolaise qui s'est tenu au cours de l'année 2016 en Belgique. Enfin, elle revient sur la CENI et le problème de « glissement »[3] qui est fort envisagé par rapport à l'organisation des élections.

Alors que les acteurs politiques sont davantage intéressés par la question électorale, bon nombre de populations locales continuent à être victimes de l'insécurité qui s'accroit dans le pays, particulièrement à l'Est où des groupes armés n'en finissent pas de sévir. Au lieu de se concentrer sur l'efficacité de leurs actions conjointes, la MONUSCO et le gouvernement congolais n'arrêtent pas de se chercher querelle à propos de considérations politiques liées aux modalités d'actions conjointes. Entre temps, l'*Allied Democratic Forces and the National Army for the Liberation of Uganda* (ADF-NALU) et les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) continuent à tuer, à violer et à provoquer les déplacements de plusieurs centaines de milliers de personnes dans l'Est.

Tous ces désastres ont lieu au sein d'une situation d'impunité et de pauvreté qui vont s'accroissant, dans un contexte où le budget national souffre de la baisse de la croissance économique occasionnée par la chute du prix des matières premières au niveau international. Cette situation a dû amener le gouvernement de la RDC à adopter un nouveau projet de loi des finances pour l'exercice 2016, qui prévoit une baisse des dépenses de 8 476 milliard à 6 611 milliards de francs congolais, soit une réduction de 1 865 milliard (1,73 mil-

[3] Le terme de « glissement » est devenu populaire dans le jargon politique en RDC. Il fait référence au résultat des manœuvres politiques faisant que le Président de la République reste en fonctions au-delà du terme de son deuxième mandat, fin 2016, pour la raison que l'élection présidentielle censée être organisée ne l'aurait pas été.

liard d'euros).[4] Ceci va contraindre le pays à un régime drastique d'austérité avec comme conséquence la baisse de financement des projets dans les secteurs porteurs de croissance tels que l'agriculture, le transport, l'énergie, etc. Le gouvernement va même annoncer la réduction de son train de vie, ainsi que la réduction du budget de fonctionnement des institutions de la République.[5]

Mais il y a lieu de noter quelques avancées positives, dont la révision du fichier électoral (identification et enrôlement des électeurs) annoncée depuis février 2016 mais qui a finalement débuté le 31 juillet 2016 dans la province de l'Équateur. On notera aussi la mise en place des nouvelles provinces (passage de 11 à 26 provinces) et la nomination des autorités y afférentes.

2. GOUVERNANCE

L'actualité relative à la gouvernance politique en RDC peut être lue, ainsi qu'annoncé dans l'introduction, à partir de quatre points importants: le schisme qu'a connu, en 2016, la MP par rapport à toute son histoire (2.1.), le problème rencontré par celle-ci depuis le départ de Katumbi et le discours sur le dialogue politique (2.2.), le rassemblement d'une majeure partie de l'opposition politique dans le conclave de Genval, en Belgique (2.3.), et les effets des activités de la CENI sur l'épineuse question du « glissement » (2.4.).

2.1. Schisme au sein de la Majorité Présidentielle

Les débats controversés autour de la prolongation du mandat du président de la République Joseph Kabila a fini par provoquer un schisme au sein du groupement de la MP. Certains partis membres de la famille politique du chef de l'État ont finalement exprimé publiquement leur désaccord en faisant savoir à Joseph Kabila la nécessité de respecter l'alternance politique promue par la Constitution.[6] Ces partis politiques ont constitué une plateforme dénommée G7, dont: le Mouvement social pour le renouveau (MSR), l'Alliance pour le renouveau au Congo (ARC), l'Union nationale des démocrates fédéralistes (UNADEF), le Mouvement solidarité pour la démocratie et le développement (MSDD), l'Avenir du Congo (ACO) et le Parti démocratique chrétien (PDC).

---

[4] *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 57e année, n° spécial, Kinshasa, 13 novembre 2015.

[5] Lire le journal *Le Soft International* paru à Kinshasa en septembre 2015.

[6] La constitution prévoit ce qui suit en son article 70: « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. À la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu ». Il existe des dispositions complémentaires à cet article; par exemple, l'article 220 alinéa 1er, qui dit ceci: « La forme républicaine de l'État, le principe du suffrage universel, la forme représentative du gouvernement, le nombre et la durée des mandats du Président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical, ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle »; l'article 168 stipule: « Tout acte déclaré non conforme à la Constitution est nul de plein droit ».

Certains frondeurs au sein de cette plateforme étaient ministres, députés, voire conseiller spécial du président Kabila. Ce départ est intervenu après que ces partis eurent envoyé à trois reprises des courriers[7] au chef de l'État – fin février, début mars et à la mi-septembre 2015 – dans lesquels ils s'opposaient à toute tentative de prolongement du deuxième et dernier mandat constitutionnel du président congolais.

La réaction du reste de la MP a été de déclarer ces partis comme s'étant « auto-exclus » de la coalition au pouvoir. Les frondeurs ont ensuite été malmenés par le régime en place. Après l'ancien député du Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD), Vano Kiboko, c'est le bâtonnier Jean-Claude Muyambo Kyassa qui a été emprisonné le 20 janvier 2015. S'en est suivi une plainte contre celui qui est devenu le principal rival du président Kabila, Moïse Katumbi. Lancée par le procureur général de la République, sous instruction du ministre congolais de la Justice Alexis Tambwe Mwamba, cette plainte portait sur un éventuel recrutement de « mercenaires » étrangers, américains notamment, par ledit ex-gouverneur.

Colette Braeckman dans son carnet du 10 février 2016 parle de la fronde du G7 comme étant la plus importante depuis la formation de la plateforme de la MP. De façon plus précise, cette scission serait liée, selon les correspondances adressées au chef de l'État par les frondeurs, à l'interprétation du silence du président de la République quant à son positionnement sur les scrutins à venir, comme une attitude qui fragiliserait la MP. Cette fronde rassemble sept poids lourds de la politique congolaise dont l'honorable Olivier Kamitatu, le conseiller en matière de sécurité du chef de l'État, Pierre Lumbi, et, deux leaders originaires du fief du président Kabila, les Katangais Charles Mwando Nsimba et Gabriel Kyungu Wa Kumwanza.

L'argument principal de ces leaders a été de dire qu'un éventuel maintien du chef de l'État au pouvoir au-delà du mandat constitutionnel serait la « stratégie suicidaire » pour la MP. Ces leaders ont alors plaidé pour le respect de l'alternance politique et pour que les élections se tiennent dans les délais constitutionnels, avec une priorité pour les élections législatives et présidentielles sur les élections locales.[8]

De son côté, l'Assemblée nationale a élu un nouveau vice-président pour remplacer le « frondeur » Charles Mwando Nsimba. Une pétition contre le bureau de cette Assemblée a été déposée par l'opposition qui réclamait ce poste pour son compte. Mais la pétition a été rejetée. Par ailleurs, la MP a restructuré son secrétariat général avec l'apport de trois nouvelles personnalités,

[7] Fin février, début mars et à la mi-septembre 2015, les leaders de sept partis frondeurs de la coalition au pouvoir, le « G7 », avaient envoyé des courriers dans lesquels ils s'opposaient à toute tentative de prolongement du deuxième et dernier mandat constitutionnel du président Joseph Kabila. Pour plus de détails, lire la copie de la correspondance sur C-News, parue à Kinshasa le 25 mars 2015.

[8] Lire le journal *Jeune Afrique* du 5 février 2016.

dont le député national Kokonyange de l'AFDC qui devient secrétaire général adjoint. Le député Mikulu, exclu de l'ARC (l'un des partis membres du G7), est nommé secrétaire national chargé des stratégies. De son côté, André Alain Atundu devient porte-parole du secrétariat général de la MP.

L'autre conséquence du schisme sera le dédoublement des partis politiques frondeurs, dont le Mouvement social pour le renouveau (MSR), l'Union nationale des démocrates fédéralistes (UNADEF), l'Union nationale des fédéralistes du Congo (UNAFEC) et l'Alliance pour le renouveau au Congo (ARC). Non seulement le pouvoir a créé ces doublons mais aussi il leur aurait permis, en toute impunité, de vandaliser tout ce qui appartenait aux adversaires politiques. C'est le cas de l'UNAFEC de Gabriel Kyungu wa Kumwanza et de l'UNADEF de Charles Mwando Nsimba dont les sièges de parti seront saccagés à Lubumbashi.

Tout ceci pour dire que la MP a souhaité se restructurer au lieu de prendre en considération les signaux d'alarme qu'ont lancés les frondeurs. Comme va le montrer le point ci-dessous, il n'en reste pas moins vrai que le schisme créé par ces derniers a été un coup dur pour une MP à court d'arguments en faveur du « glissement » et amputée de l'un de ses principaux leaders, Moïse Katumbi.

Ainsi, pour remonter dans le passé, il y a lieu de rappeler que la rupture entre Moïse Katumbi et le président Kabila arrive pleinement en place publique le 23 décembre 2014 lorsque, à la place de la Poste à Lubumbashi, une nombreuse foule vient saluer le retour au pays de l'ancien gouverneur, après trois mois d'absence. L'image de trois faux penaltys employée par Moïse Katumbi fait alors clairement allusion à la volonté de Kabila de se maintenir au pouvoir et de l'intention du gouverneur de ne surtout pas laisser faire. Par ce discours, Katumbi s'est présenté comme le porte-parole de l'opinion nationale qui pense que le président de la République en exercice ne devrait plus se représenter à la présidentielle de 2016. C'est là qu'ont commencé les ennuis judiciaires de Katumbi. Le dernier en date concerne une affaire de spoliation d'immeuble.

2.2. Le prétexte du dialogue et le problème Katumbi

Selon la majorité au pouvoir en RDC, la tenue d'un dialogue politique serait nécessaire avant celle des élections. En effet, moins de deux ans après les « concertations nationales », le président Kabila s'est encore une fois dit ouvert à un nouveau dialogue avec l'opposition. Ces appels au dialogue sont interprétés par l'opposition et la majeure partie de la société civile comme la énième tentative faite par le président congolais pour se maintenir à la tête du pays. Cette volonté de conserver le pouvoir a tout d'abord été exprimée dans les tentatives de révision de la constitution en 2014 et 2015, mais aussi dans sa volonté d'opérer un « glissement » au-delà du terme de son mandat, comme

nous l'avons déjà vu.

Ce dialogue tel que convoqué par le président Kabila, conformément à l'ordonnance n° 15/084 du 28 novembre 2015, divise encore la classe politique et la société civile congolaises. Certains y sont favorables, d'autres non. D'autres encore le conditionnent par et à travers le cadre strict de la résolution 2277[9] et du respect de la Constitution. Il s'agit par exemple des évêques catholiques qui, à l'issue de leur Assemblée plénière du 20 au 24 juin 2016, dans le cadre de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO), ont cherché à approcher la MP, l'opposition et la société civile pour tenter de trouver une formule consensuelle menant à un dialogue dans le respect du cadre constitutionnel.

Cette volonté d'organiser le dialogue a aussi été partagée par l'UDPS qui a conditionné sa participation au respect de la Constitution et des délais pour les élections présidentielle et législatives. Cette décision de l'UDPS de participer à ces assises n'a pas plu à tous les autres partis de l'opposition, dont une grande majorité s'y est d'ailleurs opposée. Pour ces organisations, participer à un quelconque dialogue est une manière de prendre part aux manœuvres de diversion du régime en place dans le but de se maintenir au pouvoir, en connivence avec l'UDPS.

Parmi les opposants à ce dialogue figure la plateforme Dynamique de l'opposition[10] et le G7[11] qui a qualifié l'appel au dialogue de « piège » tendu à l'opposition par le pouvoir. Ces opposants ont exigé la tenue effective des élections présidentielle et législatives dans le délai constitutionnel et le départ du président Kabila en décembre 2016, qu'il y ait élection ou pas. La Dynamique de l'opposition estime que la préservation de la stabilité et de la paix en RDC passe par « l'impérieuse nécessité de protéger et défendre la Constitution de la République ».[12] C'est d'ailleurs pour ces raisons que, le 25 mai 2016, la Dynamique de l'opposition organisait une marche à Kinshasa et dans certaines provinces de la RDC pour s'opposer à toute éventualité de dialogue national.

Cette contestation visait aussi l'arrêt de la Cour constitutionnelle qui autorise le président Kabila à se maintenir au pouvoir au-delà de 2016 en cas de report de l'élection présidentielle. En effet, selon un arrêt rendu mercredi 11

---

[9] Cette résolution du Conseil de Sécurité des Nations unies insiste pour que le dialogue rentre entièrement dans les prévisions de la Constitution concernant le délai légal de la tenue des élections présidentielle et législatives.

[10] La plateforme Dynamique de l'opposition regroupe un ensemble de partis politiques dits de l'opposition, dont Ecidé de Martin Fayulu, Fonus de Joseph Olenga Nkoyi, Unc de Vital Kamerhe, MLC de Jean-Pierre Bemba, MLP de Franck Djongo, ainsi que d'autres formations et regroupements politiques.

[11] Le G7 est une plateforme composée de sept partis à savoir : le MRS, ARC, UNAFEC, UNADEF, PDC, ADP et ACO qui sont des partis frondeurs de la MP.

[12] Radio Okapi, 26 juin 2016.

mai 2016 par la Cour constitutionnelle, le président congolais pourra rester en fonctions au-delà du terme de son mandat, fin 2016, si l'élection présidentielle censée avoir lieu en 2016 n'est pas organisée. Telle a été la conclusion de la Cour constitutionnelle qui siégeait en audience à Kinshasa afin de répondre à une requête en interprétation déposée par plus de 250 députés de la MP alors que la perspective de la tenue du scrutin présidentiel s'éloignait davantage chaque jour.

La Cour a ainsi choisi de privilégier l'article 70 stipulant qu'« à la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu ». Pour sa part, s'appuyant sur l'article 75 de la loi fondamentale, l'opposition demandait au contraire qu'à la fin de son mandat le président Kabila cède sa place au profit du président du Sénat dans le cas où la présidentielle ne serait pas tenue dans les temps. Selon cet article, « En cas de vacance pour cause de décès, de démission ou pour toute autre cause d'empêchement définitif, les fonctions de Président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 78, 81 et 82 sont provisoirement exercées par le Président du Sénat. » Cette opposition dénonce depuis des mois la volonté prêtée au chef de l'État et à sa majorité de se maintenir au pouvoir par tous les moyens.

À Lubumbashi par contre, la marche organisée au mois d'avril 2016 par Moïse Katumbi, choisi par la coalition de l'opposition dite G7 comme candidat à la future présidentielle, a été dispersée par la police à coups de grenades lacrymogènes et de balles réelles tirées en l'air.[13] C'est au cours de cette manifestation qu'un des gardes du corps de Moïse Katumbi, Lewis Darryl, de nationalité américaine, a été arrêté. Il a été accusé d'être un mercenaire qui planifiait des opérations de déstabilisation avec d'autres présumés mercenaires sud-africains qui auraient été recrutés par Moïse Katumbi.[14]

C'est dans ce contexte que le Parquet général de Lubumbashi a annoncé l'inculpation formelle de l'ancien gouverneur de l'ex-Katanga le 19 mai 2016 pour atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'État.[15] Cependant, il lui a été accordé la liberté d'aller se faire soigner au lieu de son choix, à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

En effet, le 20 juin 2016, officiellement en soins de santé en Europe, il a été accusé d'avoir spolié et vendu une maison d'Alexandros Stoupis de nationalité grecque. À en croire la défense de Katumbi, l'immeuble en question serait plutôt une propriété de Katebe Katoto, son frère ainé qui en détient les titres et le certificat d'enregistrement.[16] Homme d'affaires et proche de l'opposant historique congolais Étienne Tshisekedi, Katebe Katoto, se confi-

[13] Radio Okapi, 25 mai 2016.
[14] *La Libre Belgique*, 4 mai 2016.
[15] *Jeune Afrique*, 19 mai 2016.
[16] Voir copie du Certificat d'enregistrement sur Africanews du 22 juin 2016.

ant à *Jeune Afrique*[17], soutient être le propriétaire de l'immeuble qu'il avait acheté auprès de la SONAS (Société nationale des assurances) en 1970. À cette époque, Moïse Katumbi vivait dans cette maison et n'avait que six ans. Néanmoins, le juge l'a condamné par défaut le 22 juin 2016, avec arrestation immédiate, à 36 mois de prison et à une amende d'un million de dollars américains.[18] Moïse Katumbi et Raphaël Katoto vont, à leur tour, porter plainte contre Alexandros Stoupis au tribunal de paix de Kamalondo (Lubumbashi) pour faux et usage de faux et dénonciation calomnieuse.[19]

Le 30 juin 2016, date de la commémoration de l'indépendance de la RDC, pour rompre son silence au regard de tous ces harcèlements judiciaires, Moïse Katumbi a déploré dans sa déclaration les poursuites judiciaires intentées contre lui et qui n'ont, selon lui, pour objectif que de nuire à son honorabilité afin de disqualifier sa candidature à l'élection présidentielle de 2016.[20] Il faudra attendre le 25 juillet 2016 pour apprendre que madame la juge Chantal Ramazani qui a prononcé ledit jugement est portée disparue. En ce même jour, il est publié une lettre que la juge aurait adressée au ministre de la Justice et des Droits Humains dans laquelle elle dit craindre pour sa vie à cause de menaces qu'elle aurait reçues de ses chefs et des services de renseignements qui lui auraient extorqué sa signature. Une semaine plus part, ce sont deux greffiers du même tribunal qui ont pris fuite, emmenant avec eux l'intégralité du dossier judiciaire de l'affaire Katumbi.[21]

2.3. Le conclave de Genval: panique au sein de la MP ?

Au regard de nombreux déboires du pouvoir de Kabila vis-à-vis des opposants politiques, les partis d'opposition acquis au dialogue national, l'UDPS entre autres, ont exigé leur participation à ces assises à certaines conditions: mettre fin aux harcèlements faits aux acteurs de l'opposition; respecter l'échéance électorale telle que prescrite par la Constitution en ce qui concerne les élections présidentielles et législatives; rétablir les médias d'opposition et libérer les prisonniers politiques; respecter l'accord-cadre d'Addis-Abeba et les résolutions 2098 (2015), 2211 (2015) et 2277 (2016) de l'ONU[22] ; etc.

N'ayant pas obtenu satisfaction à ses revendications, l'UDPS a alors invité l'opposition politique congolaise à un conclave dit « Conférence des forces politiques et sociales acquises au changement», qui s'est tenu à Genval du 8 au 9 juin 2016. Ce conclave a été l'une des grandes rencontres de l'opposition

[17] *Jeune Afrique*, 28 juin 2016
[18] *Jeune Afrique*, 26 juin 2016.
[19] *Idem*
[20] Twitter, @moïse katumbi
[21] Afrikarabia.com du 3 août 2016.
[22] Ces résolutions insistent pour l'essentiel sur la stabilisation de la RDC par et à travers la tenue des élections dans le délai constitutionnel et du dialogue politique. Voir site de Nations unies au 30 mars 2016. Voir: http://www.un.org/press/fr/2016/sc12307.doc.htm, visité le 13 juin 2016.

congolaise au regard du nombre et de la qualité des participants, dont 100 délégués au total en provenance de 9 différentes plateformes politiques et de la société civile. Y étaient présents l'UDPS et ses alliés, la Dynamique de l'opposition, le G7, l'Alternance 2016, le Front du peuple, la Majorité présidentielle populaire (MPP), le G14, la Convention des républicains ainsi que la société civile dont deux représentants de LUCHA (Mouvement citoyen de lutte pour le changement), ainsi que les 5 délégués de la diaspora.[23] Entre temps, une manifestation d'une centaine d'opposants de la diaspora congolaise a eu lieu à Bruxelles le 28 août 2015. Les manifestants s'opposaient à toute tenue du dialogue national organisé par le président Kabila.

L'un des principaux résultats du conclave de Genval est une nouvelle plateforme baptisée « Rassemblement » qui a rallié les exigences de l'UDPS citées plus haut. La plateforme a mis en place un Acte d'engagement des forces d'opposition. Dans celui-ci figure l'exigence d'élargir la facilitation du dialogue politique en RDC, conduite par l'UA, à l'ONU, l'UE et l'OIF afin de ramener le facilitateur Edem Kodjo (désigné par l'UA) dans la logique de la résolution 2277 du Conseil de Sécurité des Nations unies.[24] Il faut rappeler que le 4 juillet 2016 à Addis-Abeba, au siège de l'Union Africaine, s'est tenue la première réunion du groupe de soutien à la facilitation d'Edem Kodjo. L'ONU, l'UA, l'OIF, l'UE et deux organisations sous régionales, à savoir la CIRGL et le SADC, étaient représentées. Elles ont toutes appelé au début d'un dialogue inclusif d'ici fin juillet 2016.[25]

Finalement, on peut voir que la MP n'a rien lâché; elle continue à penser toute sorte de stratégies pour que les élections n'aient pas lieu dans le délai constitutionnel. La dernière stratégie en date est celle d'organiser un référendum en faveur du dialogue. En effet, le 6 juin 2016, le PPRD a fait un véritable plaidoyer en faveur d'un troisième mandat de Kabila. Il a fallu attendre le moment propice pour Henry Mova, secrétaire général du PPRD, pour l'annoncer publiquement: « Si vous ne passez pas par le dialogue, en face de vous il y a le peuple et le peuple souverain s'exprime au travers d'un mode de scrutin universellement connu, c'est le référendum », va-t-il lancer à l'endroit de l'opposition.[26] Ces propos ont provoqué un tollé au sein de l'opposition en fin du mois de juin 2016, au point où le président de la République a essayé de calmer le jeu quelques jours plus tard en en appelant aux efforts de tous pour

[23] *La Dernière Heure,* 10 juin 2016.

[24] Lire l'Acte d'engagements des forces politiques et sociales acquises au changement en République démocratique du Congo réunies en conférence à Genval, en Belgique, du 8 au 9 juin 2016.

[25] Il a ensuite rectifié ses propos sur les antennes de la RFI en date du 6 juillet 2016 en affirmant que le referendum n'était plus à l'ordre du jour bien qu'il soit constitutionnel si le peuple en décidait l'opportunité. Voir: journal *RFI Afrique*, 5 juillet 2016.

[26] Journal *RFI Afrique* du 6 juillet 2016.

l'organisation d'élections.[27]

Pour une certaine opinion, ces propos du chef de l'État ne sont pas clairs tant qu'il n'a pas parlé de son avenir politique ou de la date où auront lieu ces élections. Face à ces nombreux doutes créés par le chef de l'État au sujet de l'organisation ou non des élections dans le délai constitutionnel, le Rassemblement des forces acquises au changement, sous la coordination d'Étienne Tshisekedi, va en profiter pour organiser un meeting le 31 juillet 2016 sur le boulevard Triomphal, à Kinshasa. Devant des milliers de sympathisants, Tshisekedi affirme être prêt à aller au dialogue mais sans le facilitateur Edem Kodjo qu'il qualifie de « kabiliste ». Parlant du dialogue, il a réitéré son appel à la libération des prisonniers politiques, à la réouverture des chaines de radios et télévisions de l'opposition fermées par le pouvoir et à la cessation des harcèlements judiciaires contre Moïse Katumbi, comme préalables à tout dialogue.[28]

La Majorité Présidentielle avait organisé son meeting deux jours avant celui du Rassemblement de l'opposition, le 29 juillet 2016 au stade Tata Raphaël, à Kinshasa, pour soutenir le dialogue politique convoqué par le chef de l'État que l'opposition avait récusé. Dans un stade envahi par des militants munis des drapeaux des partis de la majorité, son secrétaire général, Aubin Minaku, va demander à ces militants de la majorité de soutenir le pouvoir de Joseph Kabila.[29]

2.4. La CENI en faveur du glissement ?

Après la démission de l'abbé Malu-Malu[30] de la CENI pour des raisons de santé, il sera remplacé par Corneille Nangaa, secondé par certains nouveaux membres dont Norbert Basengezi et Pierrette Mwenze, tous membres de la Majorité Présidentielle, respectivement comme vice-président et questeur en remplacement d'André Pungwe et Chantal Ngoy Tshite, membre du MSR, parti politique exclu de la Majorité Présidentielle après une lettre ouverte adressé au chef de l'État.

Rappelons que Corneille Nangaa a été désigné sans la participation des prélats catholiques pour qui « les jeux du pouvoir étaient déjà faits à l'avance ». Selon le secrétaire général de CENCO, l'abbé Léonard Santedi, monsieur Nangaa était le candidat de sept confessions religieuses sans l'Église catholique et son élection n'avait pas respecté certains préalables dans le cadre du choix de la personne pouvant assumer les importantes responsabilités qui

[27] Politico, 25 juin 2016.
[28] Journal parlé de la RTBF du 31 juillet 2016.
[29] VOA du 29 juillet 2016.
[30] Apollinaire Malu-Malu a été soigné à Dallas aux États-Unis pendant plusieurs mois d'une tumeur au cerveau; il rendra l'âme dans la nuit de jeudi au vendredi 1er juillet 2016.

lui incomberaient.[31]

Les partis politiques d'opposition ont ainsi trouvé un argument pour se méfier de la CENI. Estimant que le processus électoral était en danger, ils ont dès le départ alerté concernant toute forme d'obscurantisme autour du calendrier électoral et ont exigé le début effectif du processus d'enrôlement pour la présidentielle et les législatives qui, selon eux, devraient absolument se tenir en 2016. Ils ont en outre fustigé et repoussé toute manœuvre de quelque nature que ce soit de la part de la CENI et de toute autre institution qui paraitrait comme une manipulation ou une planification insidieuse d'un quelconque « glissement technique » des mandats aux motifs de contraintes opérationnelles, politiques, logistiques ou financières.

C'est dans ce contexte que l'opposition a proposé un cadre de concertation qui devrait la réunir avec la MP et la CENI en lieu et place d'un dialogue politique. Pour l'opposition, ce cadre devrait permettre de mettre en place un calendrier électoral consensuel qui serait établi de commun accord.

Mais, au lieu de s'inscrire dans cette idée de concertation, le président de la CENI s'est empressé d'introduire un recours auprès de la Cour constitutionnelle consistant à demander un délai dans l'organisation de la présidentielle.[32] La Cour a alors rendu son arrêt le 8 septembre 2015 permettant à la CENI de réévaluer l'ensemble de son calendrier, en interprétation des dispositions de l'article 10 de la loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces et de l'article 168 de la même loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée par la loi n°11/003 du 25 juin 2011 du 15 février 2015. Ce qui pourrait paraitre comme une entorse dès lors que, à l'exception du seul cas relatif à son règlement intérieur, la CENI n'est pas autorisée à saisir la Cour constitutionnelle en matière de conformité à la Constitution des lois de la République.[33] Une telle décision a ouvert la voie à un probable report du cycle des sept scrutins à venir et ainsi à la facilitation du « glissement ».

En attendant l'élection des nouveaux gouverneurs, la Cour constitutionnelle avait exigé du gouvernement la prise de mesures transitoires exceptionnelles pour remplir le vide juridique à la tête des 21 nouvelles provinces issues du démembrement. C'est dans ce cadre que, le 29 octobre 2015, le président Kabila a procédé à la nomination de 21 commissaires spéciaux qui devaient diriger les nouvelles provinces. La Dynamique de l'opposition et particulièrement l'Union pour la nation congolaise (UNC) a alors dénoncé l'opportunité donnée au chef de l'État par cette Cour de nommer directement les gou-

[31] www.radiookapi.net du 22 novembre 2015.

[32] VOA Afrique du 19 mars 2016.

[33] Lire Article 21 (alinéa 1er) et Article 54, al.2 de la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

verneurs[34] provisoires, mais surtout celle demandant à la CENI de réévaluer l'ensemble du calendrier. Pour l'UNC, tout cela était un signe que la Cour constitutionnelle entérinait le « glissement » du processus électoral souhaité par le pouvoir.

Pour sa part, au cours d'une réunion tripartite à Kinshasa le 28 janvier 2016 entre elle, des partenaires internationaux et le gouvernement congolais, la CENI a expliqué qu'il ne serait pas possible d'organiser les prochains scrutins avant la mi-2017 car il fallait à tout prix réviser le fichier électoral. Cette révision du fichier électoral était une question cruciale car, pour l'OIF, elle crédibiliserait le processus électoral. Dans son rapport d'audit rendu public le 12 novembre 2015, l'OIF relève que le fichier électoral, même s'il est officiellement stabilisé ou fiabilisé, ne pourrait permettre d'organiser des élections répondant aux standards internationaux. La grande faiblesse de ce fichier est qu'il n'inclut pas les quelque 8,5 millions de jeunes ayant passé la barre des 18 ans depuis 2011 et qu'il n'a pas exclu les 1,6 million de personnes décédées depuis, ou encore les Congolais de la diaspora en âge de voter.[35] Une telle opération pourrait prendre deux à quatre ans, selon les mêmes experts, et prolongerait ipso facto le mandat du président Joseph Kabila. Ce que va, par contre, décrier l'opposition, brandissant un autre rapport « confidentiel » des experts de l'ONU transmis à New York, lequel affirme qu'il est possible d'organiser l'élection présidentielle, tout au moins, dans le délai constitutionnel. Selon ces techniciens spécialisés en matière électorale, il faut se passer de la révision du fichier électoral projetée par la Commission électorale nationale indépendante.[36]

Pour la CENI, il est apparu clair qu'aucune élection n'allait se tenir en RDC en 2016, à en croire sa dernière « note technique ». En effet, selon cette institution électorale, l'actualisation du fichier électoral est incontournable bien qu'elle pourrait prendre entre 13 et 16 mois. À cette même occasion, le gouvernement a affirmé sa détermination quant à trouver des financements nécessaires pour permettre la révision du fichier électoral.[37] Il a aussi annoncé le vote prochain de deux lois sur ce sujet.

Par ailleurs, pour essayer de prouver à toutes les tendances politiques qu'elle faisait son travail dans la mesure du possible et eu égard aux moyens et au temps a lui impartis, la CENI a lancé en date du 10 février 2016

[34] La Constitution de la RDC prévoit l'élection des gouverneurs au scrutin indirect, élus par les députés provinciaux.

[35] Journal *RFI Afrique* du 13novembre 2015.

[36] 7sur7.Cd du 23 mai 2016.

[37] Rappelons ici le rôle important joué par le rapport d'audit du fichier électoral mené par l'OIF et qui a largement justifié l'urgence d'actualisation dudit fichier. Entre autres raisons justifiant cette actualisation figure la nécessité pour les jeunes devenus majeurs après les élections de 2011 de pouvoir participer aux élections.

un appel d'offre international[38] pour l'acquisition du matériel de révision du fichier électoral. Trois firmes ont remporté les marchés de livraison des kits d'enrôlement des électeurs, des cartes d'électeurs et des sources d'énergie pour l'opération de révision du fichier électoral. Le 29 juin 2016, la société franco-néerlandaise Gemalto SA, leader mondial de la sécurité numérique, a remporté le marché de livraison des cartes d'électeurs, tandis que le groupement d'entreprises chinoises Tiger Standard Panorama s'est vu attribuer le marché de livraison des sources d'énergie. Ces entreprises étaient appelées à fournir les différents matériels au plus tard le 25 juillet 2016.[39]

De son coté, alors qu'il n'est pas évident que les élections présidentielle et législatives aient lieu à la date prévue, le 5 juillet 2016, le président de la CENI, au cours d'une rencontre avec le cadre de concertation sur le processus électoral en RDC à Bunia, a déclaré que les élections seront organisées à la fin de la révision du fichier électoral qui devrait durer 16 mois. Certains membres de l'opposition, déçus par le discours du président de la CENI, considèrent qu'il s'agit d'une manœuvre d'accompagnement du « glissement » du mandat présidentiel. Ajoutons également qu'une restructuration a eu lieu au sein de la CENI suite à la fronde du G7 et aux démissions forcées de certains membres de la CENI qui s'en sont suivies. Cela a également eu une incidence sur le timing.

3. SÉCURITÉ

La situation sécuritaire en RDC est toujours inquiétante, particulièrement dans l'Est. On note encore plusieurs centaines de morts et des milliers de déplacés chaque année. Ces actes sont généralement des faits de groupes armées comme l'ADF-NALU, les FDLR, le FRPI, les Mayi-Mayi Simba, les Raïa Mutomboki, les Yakutumba, le FNL, etc. Certains éléments des FARDC sont aussi à la base de l'insécurité dans l'Est.[40] Mais nous revenons ici sur deux groupes qui ont plus fait parler d'eux et le rôle que les FARC et la MONUSCO ont joué. La MONUSCO parle de 2,7 millions de déplacés dans l'Est de la RDC, de 500 000 réfugiés dans les pays voisins.[41] De son côté, le bureau OCHA dénombre plus de 600 000 déplacés dans la province du Nord-Kivu.[42] Mais à ce jour, les chiffres sur les victimes de ces terreurs ne sont pas connus. Selon le rapport des experts des Nations unies, les groupes cités seraient soutenus par les réseaux régionaux et internationaux qui leur fournissent un appui

[38] C-News actualité intégrale de RDC du 3 mars 2016.
[39] Voir : www.ceni.gouv.cd, visité le 10 juillet 2016.
[40] Lire le rapport du groupe d'experts du comité des sanctions du Conseil de Sécurité mis en place par la résolution 1533 concernant la République démocratique du Congo, New York 2014.
[41] Radio Okapi, 19 août 2015.
[42] Radio Okapi, 18 août 2015.

logistique.[43]

3.1. L'inaction face aux rebelles de l'ADF-NALU

Les Forces démocratiques alliées-Armée de Libération de l'Ouganda (ADF-NALU) ont commis beaucoup de crimes sur le sol congolais depuis des années, et continuent à en commettre jusqu'à ce jour. C'est depuis 2013 qu'on signale la présence de cette rébellion ougandaise à l'Est de la RDC. Cette rébellion a établi son fief dans la partie nord de la province du Nord Kivu, région frontalière avec l'Ouganda, où elle commet des exactions, assassinats et tortures contre la population locale. Des affrontements ont eu lieu entre les FARDC et les combattants de l'ADF-NALU qui ont tué plusieurs femmes et ont incendié plusieurs habitations dans un village au nord de Beni.[44]

Alors que les attaques de ce groupe armé ont diminué depuis le milieu de l'année 2015[45], probablement suite à la restructuration des FARDC, les combattants de l'ADF ont repris le rythme de leurs exactions à l'arme blanche sur des civils dans le territoire de Beni quelques mois après.[46] Depuis, les FARDC appuyées par la MONUSCO n'ont pas cessé de s'affronter à ces groupes jusqu'à la fin de l'année 2015.[47] Mais pour la société civile du Nord-Kivu, la collaboration entre les FARDC et la MONUSCO devrait être renforcée afin de parvenir à des résultats beaucoup plus significatifs, une idée à propos de laquelle le président Kabila en visite au Kivu s'est déclaré ouvert.[48]

En mars 2016, cette collaboration s'est avérée fructueuse lorsqu'une autre attaque des combattants de l'ADF a été repoussée par les FARDC dans le territoire de Beni où des hélicoptères d'attaque de la MONUSCO sont intervenus pour les appuyer. Cette opération a marqué la reprise effective des opérations conjointes avec l'armée congolaise.[49] Mais l'espoir suscité par cette collaboration n'a rien changé à la réalité; des massacres de populations ont continué à Bunia.

En effet, selon la société civile à Beni, Butembo et Lubero, plus de 1 116 personnes ont été tuées en l'espace d'un an et demi à partir du 2 octobre 2014. « Plus de 1 470 personnes kidnappées, plus de 1 000 maisons incendiées et beaucoup de déplacés de guerre de Miriki à Eringeti ».[50] Ces massacres de civils qu'a connus la partie nord de la province du Nord-Kivu depuis plus d'une année ont généralement été attribués aux rebelles ougandais des ADF.

Selon le Parlement européen, « entre octobre 2014 et mai 2016 plus de

[43] Rapport du groupe d'experts du comité des sanctions du Conseil de Sécurité, *op.cit*.
[44] AFP, 24 juillet 2015.
[45] Radio Okapi, 26 juillet 2015.
[46] AFP, 6 septembre 2015.
[47] AFP, 10 septembre 2015.
[48] Radio Okapi, 20 décembre 2015.
[49] Belga.be visité le 27 mars 2016.
[50] Radio Okapi, 16 mai 2016.

1 160 personnes, femmes et enfants compris, ont été sauvagement tuées dans les territoires de Beni, Lubero et Butembo ».[51] Les groupes armés qui occupaient alors « plusieurs villages dans région Beni-Lubero ont aussi causé dans la même période la disparition de 1 470 personnes. Beaucoup de maisons, de dispensaires et d'écoles ont été brûlés. Et nombre de femmes, d'hommes et d'enfants ont été victimes de violences sexuelles ».[52]

Ainsi, au moins 1.5 million de personnes déplacées internes ont été enregistrées au Nord-Kivu et 400 000 personnes ont fui le pays, selon la même source. Fustigeant l'inaction et le silence du gouvernement de la RDC face à ces atrocités, le Parlement européen a rappelé le rôle actif de certains FARDC comme auteurs de ces exactions.[53] Il a appelé à la reprise rapide et active de la collaboration entre la MONUSCO et les forces armées de la RDC, sur la base de l'accord de coopération militaire conclu le 28 janvier 2016 à Kinshasa, en vue de rétablir et de renforcer la paix et la sécurité dans la région de l'Est et dans tout le pays.

Selon le maire de la ville de Beni (Nord-Kivu), Nyonyi Bwanakawa, de nombreux enfants figurent parmi les victimes de ces atrocités. Environ quatre cents enfants de Beni ont été tués au cours des deux dernières années par des présumés rebelles ougandais des ADF. Plusieurs organisations de la société civile se sont soulevées contre ces exactions et le silence du gouvernement congolais. De façon plus particulière, les réseaux sociaux, notamment Facebook et Twitter, les hashtag *#JesuisBeni* et *#JusticeforBeni*, ont été créés pour dénoncer une telle passivité face à ces massacres et pour interpeller l'opinion internationale sur ce qui se passe à Beni.

3.2. Les attaques des FDLR, jusqu'à quand ?

Présentes dans l'Est depuis 1994, les FDLR n'ont cessé de semer la terreur et de commettre des crimes de guerre sur le sol congolais. En début juillet 2014, la RDC et ses partenaires internationaux (la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, CIRGL et la Southern African Development Community, le SADEC) avaient lancé au FDLR un ultimatum visant à leur faire déposer leurs armes dans les six mois suivants. Ce délai est arrivé à son terme au 2 janvier 2015, alors que les FDLR n'avaient pas répondu à l'appel à ce désarmement volontaire.

Rappelons qu'avant l'expiration de ce délai, une équipe d'envoyés spéciaux internationaux avait exprimé des doutes par rapport à ce désarmement

[51] Voir: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+ P8-RC-2016-0801+0+DOC+XML+V0//FR, visité le 28 juin 2016.

[52] Radio Okapi, 24 juin 2016.

[53] En ce qui concerne ce groupe armé, les autorités rejettent les conclusions du rapport d'un groupe d'études qui impliquent certains éléments des FARDC et d'autres groupes rebelles locaux dans les massacres commis dans ce territoire (AFP, 29 mars 2016).

volontaire. À cet effet, l'équipe a exhorté le gouvernement congolais, la MONUSCO et la Brigade d'intervention à entreprendre des actions militaires contre les rebelles dans le but de les neutraliser, conformément aux résolutions 2098 et 2147 du Conseil de Sécurité.[54]

C'est dans ce contexte que les opérations conjointes MONUSCO-FARDC ont été lancées le 29 janvier 2015, sous le nom de « Sokola 2 » et se sont arrêtées le jour où le gouvernement congolais et la MONUSCO ont cessé de s'accorder sur la participation de deux généraux congolais à ces opérations. Il s'agissait de généraux sur qui pesaient des « soupçons sérieux d'atteintes graves aux droits de l'homme ». C'est ce désaccord qui a amené la MONUSCO à annoncer sa volonté de marquer une pause dans son soutien à son partenaire congolais dans les opérations conjointes contre les FDLR.[55] Ce groupe armé a en effet encore en juillet 2015 continué à semer la terreur à l'Est de la RDC. Au cours de ce mois, quelques 6 000 ménages ont fui les exactions commises par les FDLR dans le territoire de Lubero.[56]

Au cours du même mois de juillet, le commandant de la MONUSCO a une nouvelle fois plaidé en faveur d'une coopération avec les FARDC pour traquer les combattants ADF et FDLR.[57] Mais par la suite, les FDLR ont continué à opérer dans cette région de la RDC. Il s'agit par exemple des cas d'enlèvements, dont ceux de plusieurs jeunes dans la chefferie du Bwito en août 2015.[58] Il s'agit aussi des affrontements entre les FARDC et les combattants du FDLR signalés à la frontière des territoires de Walikale et de Masisi en septembre 2015.[59] Ce groupe demeure toujours actif à proximité de Goma, ce qui continue à provoquer des fuites de populations. Leurs attaques, meurtres et exactions n'épargnent personne au moment de leurs opérations.

Finalement, la situation d'insécurité dans l'Est de la RDC pose principalement la question de l'efficacité de la MONUSCO censée ramener la paix et la sécurité dans cette région en appui au gouvernement congolais. Il faut noter que, à la fin de son mandat en septembre 2015, le patron de la MONUSCO a dressé un bilan largement positif de son mandat malgré tous les problèmes qui subsistent sur le terrain.[60] Cependant, au cours du même mois, le commandant adjoint de la force d'intervention de la MONUSCO déplorait pour sa part la recrudescence des activités des groupes armés au Nord-Kivu et réitérait au patron de la MONUSCO la nécessité d'une reprise des opérations conjointes avec les FARDC.[61]

---

[54] Voir: http://www.un.org/press/fr/2016/sc12307.doc.htm, visité le 24 avril 2016.
[55] Radio des Nations unies, 21 janvier 2015.
[56] Radio Okapi, 27 juillet 2015.
[57] Radio Okapi, 26 juillet 2015.
[58] Radio Okapi, 19 aout 2015.
[59] Radio Okapi, 1er septembre 2015.
[60] AFP, 2 septembre 2015.
[61] Radio Okapi, 29 Septembre 2015.

Encore en janvier 2016, les Nations unies estimaient que 9% de la population congolaise avait besoin de protection et d'assistance humanitaire.[62] Selon le nouveau chef de la MONUSCO, la situation sécuritaire s'était dégradée dans l'Est et devenait de plus en plus inquiétante à l'approche de la période électorale.[63] En même temps, OCHA, une organisation des Nations unies, se montre préoccupée par la situation humanitaire au Nord-Kivu.

Eu égard à ces situations, plusieurs analystes essayent de montrer que la MONUSCO devrait repenser son action et sa collaboration avec le gouvernement congolais. Son appui par le Conseil de Sécurité devrait être accru également grâce à une diplomatie qui devrait parvenir à repenser les liens entre l'action des pays voisins et l'efficacité de l'action de la MONUSCO.

Pour le cas de figure qui nous occupe, et pour corroborer la nécessité d'une action commune entre la MONUSCO et l'armée congolaise, les services de sécurité de la République démocratique du Congo se disaient inquiets au sujet d'informations qui faisant état d'infiltrations de rebelles burundais sur leur territoire. Depuis le début de la crise au Burundi, on observe une présence des FNL du général Aloys Nzabampema et d'autres groupes armés burundais, qui feraient des va-et-vient entre la frontière burundaise et les hauts et moyens plateaux pour des raisons de ravitaillement en manioc et sorgho.[64] Les services de sécurité congolais soutiennent que ces groupes rebelles burundais auraient installé depuis plusieurs mois leur camp permanent sur les hauts plateaux, difficilement accessibles pour l'armée congolaise. Au regard de cette dernière difficulté, congolaise, il nous semble être plus qu'une nécessité de consolider la collaboration en question.

4. JUSTICE ET DROITS HUMAINS

Les violations des droits humains sont souvent des faits de groupes armés et aussi des services de sécurité congolais. Dans un rapport, Human Rights Watch fustige de fortes répressions par les services de sécurité et l'armée à l'encontre d'activistes et d'opposants politiques qui se montreraient contre les manœuvres politiques tendant à modifier la Constitution.[65] Les services de sécurité, censés pourtant assurer la protection des droits des personnes et de leurs biens, sont, selon plusieurs média tant nationaux qu'internationaux, ceux qui les violent.

Cela est d'autant plus avéré au cours de la période pré-électorale. Pour ne pas tous les nommer, nous citons ici le rapport mensuel du Bureau conjoint des Nations unies aux Droits de l'Homme (BCNUDH) en République démo-

[62] AFP, 11 janvier 2016.
[63] Centre des Nouvelles des N.U., 14 janvier 2016.
[64] Journal *RFI Afrique* du 6 janvier 2016.
[65] Human Rights Watch : Rapport mondial 2016, République démocratique du Congo, évènements de2015.

cratique du Congo, qui a documenté 503 violations des droits de l'homme en septembre 2015 alors qu'au mois d'août de la même année, elles ont été de 409. Ce qui représente une hausse importante, les provinces les plus touchées restant les provinces de l'Est de la RDC, à savoir le Nord-Kivu (198 violations), la province Orientale (167 violations) et le Sud-Kivu (26 violations).[66]

Durant le mois sous analyse (septembre 2015), les agents étatiques (PNC, FARDC, ANR et autorités administratives) ont été responsables de 261 violations ayant fait 326 victimes. Au cours de ce même mois, les agents de l'État ont été responsables de 18 cas d'exécutions extrajudiciaires.[67] Au cours de cette période pré-électorale, plusieurs personnes ont été arrêtées et des ONG de droits de l'homme interdites de fonctionner pour avoir dénoncé des actions contraires à la Constitution et/ou des violations des droits de l'homme. C'est dans ce même cadre que le gouvernement congolais a empêché une chercheuse expérimentée de Human Rights Watch, Ida Sawyer, de continuer à travailler dans le pays en refusant de renouveler son visa d'établissement. Pour HRW, il s'agit là d'une manœuvre destinée à étouffer les rapports sur les répressions violentes perpétrées par le gouvernement contre les partisans de la limitation des mandats présidentiels.[68]

Au cours du mois de juillet 2015, des activistes des mouvements citoyens Filimbi et Lucha ont été arrêtés sans charges concrètes à leur encontre.[69] Le 16 février 2016 à 5h du matin à Goma, les forces de sécurité ont arrêté cinq membres de la Lucha qui appelaient notamment à une meilleure gouvernance et au respect de la Constitution ainsi que du calendrier électoral.[70] Ils ont été condamnés à deux ans de prison pour avoir exercé leurs droits d'expression.[71] L'UE, l'ONU, Paris, Bruxelles et Washington se sont déclarés très préoccupés par ces condamnations, mais cela n'a rien changé au sort de ces militants des droits de l'homme.[72]

Au regard de ces nombreux cas d'illégalité dus au pouvoir de Kinshasa, les États-Unis finiront par annoncer le 23 juin 2016 des sanctions à l'encontre du chef de la police, le général Célestin Kanyama. Ses avoirs sont gelés et les Américains n'ont plus le droit d'effectuer la moindre transaction avec lui.[73] Le gouvernement américain reproche à Célestin Kanyama d'être impliqué dans des violences contre des civils, et précise bien qu'il s'agit de mesures

---

[66] Rapport mensuel du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'Homme en République démocratique du Congo, septembre 2015.
[67] *Idem*.
[68] Rapport d'Human Rights Watch du 9 août 2016.
[69] Rapport d'Amnesty international du 17 février 2016.
[70] Lucha est l'un des mouvements de la plateforme citoyenne FILIMBI, dont le lancement, le 15 mars 2015, a conduit à de nombreuses arrestations arbitraires.
[71] RFI, 27 février 2016.
[72] AFP, 19 mars 2016.
[73] BBC Afrique du 23 juin 2016.

contre une seule personne; mais il y aura des conséquences si la situation évolue dans la mauvaise direction.[74]

En dehors de ce genre de limitations à l'exercice des droits citoyens, des crimes ont continué à être commis par les services de sécurité et les bandes armées opérant à l'Est de la RDC à l'encontre de la population civile. Bien que la responsabilité de la police et de l'armée congolaise soit souvent engagée dans ces actes, le gouvernement congolais a toujours adopté un discours défensif. Par ailleurs, pour donner à la face du monde l'impression qu'il est soucieux du respect des droits humains, le gouvernement congolais a finalement mis en place une Commission nationale des Droits de l'Homme (CNDH) en juillet 2015.[75]

Alors que les organisations de la société civile et les média se sont réjouis de cette mise en place et en attendaient des effets dissuasifs, préventifs et curatifs pour le respect des droits humains, le rythme de violation de ces derniers n'a pas diminué. Déjà en septembre 2015, l'ONU dénonçait l'escalade dans les violations en matière de liberté d'expression en RDC.[76] Un mois plus tard, la Fondation Clinton quant à elle estimait à 2 000 le nombre d'arrestations arbitraires intervenues en RDC au cours de la même année, avec une tendance à la hausse.[77]

Cette situation de violation des droits de l'homme a continué à s'accroitre, particulièrement à Kinshasa. La pression des organisations internationales comme l'ONU ou des ONG comme Human Rights Watch ont poussé le gouvernement à s'engager à étudier cette question.[78] Mais celui-ci ne s'est pas privé, au cours du même mois, de lancer une enquête administrative contre 33 ONG des Droits de l'Homme militant en faveur du respect de la Constitution.[79]

Une telle situation a perduré au cours de l'année 2016. Un point positif peut cependant être noté: alors que le bureau conjoint des Nations unies sur les droits de l'Homme évoque une augmentation dramatique des violations de ces droits en RDC en 2016[80], les officiels congolais se sont réjouis de la diminution de 25 % des viols en 2015.[81] Cette déclaration a eu lieu quelques mois après qu'un célèbre film documentaire sur ces questions de viol ait fait beaucoup de bruit.

En effet, en septembre 2015, le gouvernement de la RDC a interdit la

---

[74] *Idem*.
[75] AFP-Belga, 23 juillet 2015.
[76] Reuters, 9 septembre 2015.
[77] RFI, 16 octobre 2015.
[78] Radio Okapi, 8 décembre 2015.
[79] RFI, 5 décembre 2015.
[80] Rapport mensuel du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'Homme en République démocratique du Congo.
[81] Radio Okapi, 1 février 2016.

diffusion, sur l'ensemble du territoire congolais, du film intitulé « L'homme qui répare les femmes - La colère d'Hippocrate ». Il s'agit d'un documentaire dressant le portrait du gynécologue Denis Mukwege et son engagement contre les violences sexuelles au Kivu. Selon Lambert Mende Omalanga, porte-parole du gouvernement, cette mesure d'interdiction se justifierait par le fait que le film déformerait le contenu des témoignages des femmes lors de la traduction de leurs propos du swahili en français par les réalisateurs. En outre, il considère que le film comporterait des « calomnies tacitement exprimées contre l'armée congolaise ».[82]

Il a fallu attendre mi-octobre 2015 pour que le gouvernement congolais autorise à nouveau la diffusion du film. Rappelons que son interdiction avait suscité de nombreuses réactions d'indignation aussi bien en RDC qu'à l'étranger. Alors que la Belgique avait notamment appelé à la reprise des discussions en RDC afin que le film puisse finalement être diffusé dans le pays, le réalisateur Thierry Michel, pour sa part, avait récusé des erreurs de traduction reprochées à son film.

Ce film pose entre autres la question de l'impunité des auteurs des viols en RDC. C'est d'ailleurs à de telles questions qu'a fait écho la condamnation de Jean-Pierre Bemba quelques mois plus tard. En effet, le 21 juin 2016, Jean-Pierre Bemba a été reconnu coupable par la Cour pénale internationale (CPI) de deux crimes contre l'humanité (meurtre et viol) et de trois crimes de guerre (meurtre, viol et pillage) commis en République centrafricaine entre octobre 2002 et mars 2003. C'est en tant que chef rebelle à l'époque des faits que l'ancien vice-président congolais a ainsi été condamné à 18 ans de prison. Les huit années de détention qu'il a déjà passées en prison seront déduites de sa peine.

Quelques heures avant le prononcé de la peine, la défense de Jean-Pierre Bemba avait annoncé son intention de faire appel du verdict de la CPI, ce qui a été fait. En réalité, la stratégie de défense et de communication de cet ancien vice-président congolais a toujours été tout d'abord de tenter de montrer la différence au sein du commandement des opérations qui étaient dirigées à Bangui par ses officiers et lui-même en tant que chef du mouvement. Selon le secrétaire général du MLC, « Ce que les avocats de monsieur Bemba ont dénoncé, c'est la confusion que fait la cour entre la notion de commandement, d'être responsable militaire, et celle d'avoir le commandement des opérations. Et c'est décevant, car nous croyions que la cour tiendrait en compte le temps que monsieur Bemba a déjà passé en prison ».

Ensuite, c'est le fait que les officiers de Bemba avaient été invités en tant que tiers dans un conflit et pourtant la CPI n'a pas entendu les principaux belligérants. Ainsi, toujours selon le secrétaire général du MLC, «Les principaux protagonistes de la crise centrafricaine cités par la cour sont François Bozize

[82] Radio Okapi, 2 septembre 2015.

et Ange-Félix Patassé. Où sont-ils ? On n'a appelé personne. La CPI a reconnu que le MLC n'est pas allé à Bangui de lui-même et qu'il n'était pas le seul allié des protagonistes. Le MLC est parti là-bas à la demande expresse de M. Patassé. Jean-Pierre Bemba n'était pas dans la chaine de commandement», a expliqué Mme Eve Bazaiba, la secrétaire générale du MLC.

Enfin, l'autre argument a été de faire un lien entre l'arrestation de Bemba et la volonté du pouvoir de Kinshasa d'exclure Bemba du domaine politique en RDC. Le MLC a ainsi accusé beaucoup de témoins de la CPI d'avoir été envoyés par le pouvoir de Kinshasa pour témoigner contre Bemba en contrepartie de promesses d'avantages qu'ils n'ont pas encore reçus.

Mais ce qui est certain, c'est que les militants MLC qui s'étaient réunis au siège de leur parti à Kinshasa pour suivre le prononcé de la peine de Jean-Pierre Bemba à la télévision ont été très déçus. Au-delà de cela, la libération de Bemba allait, en tout cas, mener à la renégociation des positions de leadership dans l'opposition congolaise.

5. ECONOMIE

En octobre 2015, un rapport du FMI a mis l'accent sur le taux de pauvreté qui, en RDC, est un des plus élevés au monde, alors que ce pays regorge de nombreuses richesses.[83] Plusieurs sociétés minières y font parler d'elles, mais leur apport concret au développement du pays reste maigre. Cette situation n'est pas prête à se rétablir car les prévisions budgétaires au niveau national de 2016 ont sensiblement été revues à la baisse. C'est le fait de la baisse des cours des matières premières au niveau international et ses conséquences sur la production des entreprises travaillant en RDC. Ainsi, en septembre 2015 le groupe suisse Glencore, un géant des matières premières, annonçait la suspension de la production du cuivre pour une durée pouvant aller jusqu'à 18 mois dans la Kamoto au Katanga.[84] Cette mesure a eu des effets directs sur le plan social (risque de licenciements parmi les 4 500 personnes employées par l'entreprise) et sur l'économie nationale (révision de lois de finances et de l'estimation de la croissance au cours du même mois de septembre par le gouvernement. Cette estimation est passée à 9 % au lieu des 10 % prévus pour 2016).[85]

Cela a eu surtout un effet direct sur le budget national. En effet, le 16 mai 2016, le Premier ministre Matata Ponyo a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi de finances rectificative 2016. Ce projet de loi prévoyait à la baisse les prévisions budgétaires adoptées en décembre 2015. Ces prévisions sont ainsi passées de 8 milliards à 6 milliards de dollars américains. Cette baisse serait due à des « fluctuations économiques dans le pays suite à des chocs

[83] Radio Okapi, 15 octobre 2015.
[84] AFP, 12 septembre 2015.
[85] AFP, 25 septembre 2015.

exogènes et même endogènes » qui ont des effets négatifs de ralentissement de la croissance économique: projetée à 9%, cette croissance n'est actuellement que de 6,6% », selon Jean-Luc Mutokambali, président de la Commission économico-financière à la chambre basse du Parlement.[86]

Dans son discours prononcé à l'occasion de la fête de l'indépendance de la RDC le 30 juin 2016, le président Joseph Kabila est largement revenu sur cette situation relative à l'instabilité de la croissance économique de la RDC. Selon lui, cette turbulence est liée au « choc exogène découlant de la baisse continue des cours des matières premières d'exportation, qui affecte plusieurs pays en Afrique et dans le monde ».[87] Cependant, le président congolais est resté rassurant par rapport aux effets néfastes éventuels de cette crise.

Mais si le secteur minier continue à être à la base de la croissance en RDC, il continue aussi à alimenter des conflits sanglants entre les entreprises et les exploitants miniers artisanaux. On peut par exemple citer les accrochages entre la population et la police concernant un certain espace d'exploitation de la société minière Kibali Goldmines. Cet accrochage a causé la mort de plusieurs hommes et a fait beaucoup de blessés. Pour cesser les conflits, l'entreprise a fini par décider d'accorder une zone d'exploitation spéciale à des creuseurs locaux considérés comme des clandestins et qui sont régulièrement pourchassés par la police.[88]

Ce genre de problèmes se retrouve dans plusieurs concessions minières, principalement dans l'Est du pays où des creuseurs miniers au niveau local réclament le droit d'exploiter des sites sur lesquels ils ont travaillé depuis des décennies et qu'ils voient ensuite accordés à des entreprises minières internationales par l'État. C'est dans ce sens que plusieurs ONG demandent au gouvernement de reconnaitre à ces exploitants un droit d'accès et au besoin de réviser le code minier, une question qui n'est toujours pas à l'ordre du jour au Parlement et qui n'est pas acceptée par le gouvernement malgré tous les problèmes enregistrés dans ce domaine.[89]

Au cours du mois de janvier 2016, alors que le Conseil des ministres notait un ralentissement de l'économie lié à la diminution des cours des matières premières, le gouvernement a mis en place tout un train de mesures contre la fraude fiscale et douanière dans plusieurs secteurs. Ces mesures sont intervenues dans un contexte où la RDC était parmi les derniers pays sur la liste concernant la transparence financière.[90] En effet, dans son rapport 2015, Transparency International a classé la RDC 147e sur 168 pays par rapport à la corruption.

---

[86] Radio Okapi, 17 juin 2016.
[87] Radio Okapi, 30 juin 2016.
[88] AFP, 2 octobre 2015.
[89] Belga, 26 mars 2015.
[90] Belga, 27 janvier 2016.

À ce propos, au cours du mois de décembre 2015, Luzolo Bambi, conseiller spécial du chef de l'État en matière de lutte contre la corruption, avait déclaré que la fraude coûtait chaque année jusqu'à 15 milliards de dollars américains à la RDC.[91] Certes, au cours du mois de février 2016, le Premier ministre Matata Ponyo a jugé sans fondement le chiffre de 15 milliards de dollars américains qui disparaitraient chaque année des caisses du Trésor public du fait de la corruption, aux dires du conseiller du chef de l'État. Quant au classement de Transparency International, Matata Mponyo a estimé que cette ONG n'avait pas de données correctes. Tout cela a lieu dans une situation où le franc congolais se déprécie quasiment au jour le jour par rapport au dollar.

Cependant, on ne peut pas nier que la corruption et les malversations continuent à ruiner l'économie congolaise. Déjà, au cours du mois de février 2016, alors que le Premier ministre congolais venait de relativiser la corruption en RDC, son propre ministre du Budget a fait état de nouveaux détournements dans la paie des fonctionnaires de l'État au dernier semestre 2015.[92] Plusieurs autres rapports, aussi bien des ONG, des organisations internationales que du gouvernement congolais, font très souvent état de ces mêmes problèmes.

Enfin, terminons cette rubrique avec une information positive concernant la nouvelle compagnie nationale Congo Airways qui a finalement lancé ses premiers vols à destination de Lubumbashi avant de desservir huit, puis quatorze autres destinations en octobre 2015.[93] Ce lancement a été fait à Kinshasa le 9 octobre 2015 par le chef de l'État, qui inaugurait les vols des deux premiers Airbus A320 de la compagnie. À cette occasion, le ministre des Transports et Voies de communications, Justin Kalumba, a déclaré que cet évènement était historique dans la mesure où il marquait le début effectif du trafic aérien de cette nouvelle compagnie.

6. CONCLUSION

L'incertitude politique dans laquelle la RDC est plongée actuellement est due au fait de la volonté du gouvernement congolais de ne pas organiser les élections dans les délais constitutionnels, ce qui fait craindre des effets négatifs sur la stabilité du pays.[94] Comme nous l'avons montré, l'actuelle MP ne se doute pas des troubles éventuels que peut causer ce non-respect de la Con-

[91] Radio Okapi, 1er février 2016.

[92] Radio Okapi, 14 février 2016.

[93] AFP, 20 octobre 2015.

[94] Il est certes possible de relever une certaine responsabilité de l'opposition politique congolaise dont les incohérences, les versatilités, les divisions, etc. renforcent le pouvoir en place dans ses tentatives de « glissement ». Cependant, il n'en reste pas moins que la responsabilité d'organiser les élections incombe au gouvernement et que, comme l'ont montré les deux dernières Chroniques politiques de la RDC 2013-2014 et 2014-2015, cette tâche a été l'un des derniers soucis du régime de Kabila qui, à la place, a essayé de tout faire pour rester au pouvoir à tout prix.

stitution. On aurait pu croire que ces risques, ajoutés aux pressions internes à la MP, à celles de l'opposition politique, des partenaires internationaux et de la société civile locale, pourraient amener le pouvoir à fléchir. Mais cela n'est pas le cas.

En effet, le discours du 29 juin 2016 de Joseph Kabila à la nation, à la veille de la fête de l'indépendance de la RDC a montré plutôt une persistance du pouvoir dans la voie anticonstitutionnelle ou encore dans celle du « glissement ». Écoutons le président de la République: « À tous ceux qui pensent que l'histoire de la République démocratique du Congo devrait toujours s'écrire en lettres de sang et par les autres, nous rappelons que c'est par le peuple congolais et en RDC, dans la paix, que les nouvelles pages de l'histoire de notre pays restent à écrire et le seront ». Le président faisait référence à ces pressions externes qui appuient les revendications internes en faveur du respect de la Constitution.

Toujours selon le président congolais, il appartient aux Congolais de décider de leur sort face aux « ingérences étrangères dans les affaires intérieures de la RDC ». Pour lui, « […] comme nous n'avons jamais cessé de le répéter, notre peuple est aujourd'hui mûr. Il connaît parfaitement où se trouvent ses intérêts et comment en assurer la défense. La défense de ces intérêts ne se fera plus par la violence, mais plutôt à travers la recherche permanente d'un consensus responsable, susceptible de nous aider à préserver les acquis de la lutte de nos pères de l'indépendance et ceux de nos efforts communs, à savoir la paix, la stabilité politique et économique ainsi que le vaste patrimoine des infrastructures ». En parlant de la souveraineté, il a ajouté: « C'est de haute lutte en effet que ce statut a été conquis. Nos héros et martyrs en ont payé le lourd tribut, pour que vive la patrie, toujours et perpétuellement en danger […] Il nous faut, envers et contre tout, œuvrer, de manière inlassable, en faveur de la paix et de la sécurité de notre pays, et faire face aux terroristes qui nous sont imposés ».

Il nous parait important de revenir sur ce discours car il est révélateur de plusieurs réflexions. Tout d'abord, ce discours souverainiste et offensif n'est pas nouveau dans l'entourage du président Kabila. Il est visible dans la stratégie de communication de Lambert Mende, son ministre de l'Information et porte-parole du gouvernement. Celui-ci l'a souvent prononcé en substance, ces dernières années, à chaque fois que sont reprochés au gouvernement des actes de violation des droits de l'homme ou le non-respect de la loi. Un tel discours a toujours permis au pouvoir de ne pas s'expliquer sur le fond des problèmes réels qui se posent ou sur des accusations avérées dont il devrait répondre.

Ensuite, c'est ce même discours qui a été utilisé dans les pays voisins de la RDC qui n'ont pas respecté le délai constitutionnel et qui ont violé la Constitution soit en offrant un troisième mandat au président sortant (Burundi),

soit en modifiant la Constitution pour lui permettre de se représenter pour la troisième fois (République du Congo, Rwanda). Voilà pourquoi un tel discours n'inspire pas confiance à plusieurs acteurs qui souhaitent que le pouvoir de Kinshasa s'engage à respecter les délais constitutionnels. Ce qui risque de renforcer encore l'incertitude politique qu'on peut actuellement observer en RDC.

Enfin, il s'agit aussi d'un discours qui souvent permet de désigner des coupables à réprimer, ces personnes et ces organisations qui refusent de s'inscrire dans la logique du pouvoir et qui militent pour le respect de la Constitution.[95] Elles seraient alors des ennemis du pays auquel elles chercheraient à nuire. Il en a ainsi été dit des organisations comme la LUCHA et le mouvement citoyen FILIMBI ou encore des personnalités telles que Moïse Katumbi, comme on peut l'entendre dans plusieurs discours de Lambert Mende. On peut alors comprendre pourquoi tous les observateurs indépendants, aussi bien internationaux que nationaux, font de plus en plus remarquer la recrudescence des violences politiques et des limitations et violations des droits humains.

Or, un tel contexte a souvent eu pour effet de favoriser la recrudescence de l'insécurité de façon plus large. Cela a aussi eu des conséquences sur l'économie locale d'une population dont les dirigeants se concentrent plus sur leur maintien au pouvoir que sur la pacification, le développement et la lutte contre la pauvreté, devenus pourtant les refrains de leurs discours quotidiens. C'est ainsi que se dessine le parcours d'une incertitude politique vers l'éventualité d'une confusion généralisée que nul ne souhaite pour ce grand pays.

Boston, juillet 2016

[95] Rapport de HRW, 2015, https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/285142, visité le 25 mai 2016.

THE LIMITS OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY AND THE POSSIBILITIES FOR HARNESSING MINING TO REINSTITUTE PROCESSES OF STATE-LED LOCAL DEVELOPMENT IN THE DRC

by Ben Radley

Résumé

Depuis le tournant du siècle, la délégation progressive des fonctions exercées par l'État congolais (RDC) aux entreprises (notamment internationales) a été parallèle à la libéralisation progressive de l'économie congolaise. Ce phénomène a été expliqué théoriquement par un effondrement de l'État congolais dans les années 1990 dû principalement à la corruption et à la mauvaise gestion du gouvernement. Ancré dans une interprétation historique alternative de cet effondrement, et basé sur des interviews et un passage en revue de la littérature qui révèlent l'impact limité du développement local dirigé par des entreprises dans les principales régions minières de la RDC, le présent article examine les possibilités de profiter de la présence des sociétés minières transnationales pour soutenir les processus de développement local dirigés par l'État. On fait valoir que la réalisation de ceci nécessitera une maximisation de l'appropriation par l'État du surplus créé par l'exploitation minière industrielle et la redistribution de ce surplus aux structures gouvernementales locales – autrement dit : aux « entités territoriales décentralisées ». Les principaux défis et opportunités qui entourent ces processus seront identifiés et discutés. Les résultats sont fondés sur des recherches menées entre janvier et mars 2016 à Kinshasa et dans six des principales provinces minières de la RDC.

1. INTRODUCTION[1]

As early as 2000, Ugandan political economist Yash Tandon noted "that development theory is increasingly turning to see if capital can be made more accountable to concerns of human welfare". [2] The increasingly developmental function expected of corporations can be seen today in the UN's 'Global Compact' with transnational corporations and the emergence of organisations such as the International Organisation for Standardisation and the International Council of Mining and Metals. The outcome has been a broad shift away from the developmental state and towards a more privatised model of social and spatial regulation.[3]

Dynamics in the Democratic Republic of the Congo (DRC) reflect this global trend. Since the collapse of the Congolese state in the 1990s, and with

[1] The author would like to thank Oxfam for its generous contribution to the field research undertaken for this article, and the two anonymous reviewers for improving its overall quality and coherence.

[2] TANDON, Y., "FDI, Globalization, UNCTAD and Human Development", *Third World Network*, 2000, p. 1.

[3] LARSEN, M., LANKSEN, P., FOLD, N., "Does FDI Create Linkages in Mining? The Case of Gold Mining in Ghana", in RUGRAFF, E., SANCHEZ-ANCOCHEA, D., SUMNER, A. (eds.), *Transnational Corporations and Development Policy: Critical Perspectives*, London, Palgrave MacMillan, 2009, pp. 246-273.

the liberalisation of the economy since the turn of the century, previously state-held functions have been increasingly delegated to corporate actors. In particular, given the centrality of mining to the Congolese economy, these functions have been transferred to transnational mining corporations (TNMCs) through the now sectorally mainstreamed concept of 'corporate social responsibility' (CSR).[4] The rise of CSR in the DRC has been theoretically supported and sustained by the 'good governance' agenda – adhered to by a number of Congo scholars – which posits government corruption and mismanagement as prime causal explanations for the failure of the DRC to benefit from its resource wealth.[5] To remedy this situation, Englebert advocates that "what is…generally needed is a disengagement of the state from the economy and society".[6]

This article departs from such a diagnosis and prescription, and is guided instead by an alternative literature, which highlights the historical significance of the early years of President Mobutu's rule, and the importance of external economic shocks in bringing this period to an abrupt end. During this period, from 1966 to 1974, the country embarked on its only sustained attempt to construct a nation-state capable of transcending regional and ethnic divides. The number of provinces was reduced from 21 to nine, and state representatives were moved around the country every three years and "normally could not serve in their home area".[7] Citizenship was extended to include marginalised and discriminated groups in the east of the country. The education system was nationalised, achieving 92 per cent primary school enrolment and increased access to the secondary and tertiary sectors.[8] A national health system numbering 500,000 employees was established that "was generally regarded as a model for primary and community health care in the developing world".[9] The economy was growing, as "Congo rivalled Nigeria and South Africa for the economic leadership of Africa".[10]

---

[4] MCMAHON, G., "The World Bank's Evolutionary Approach to Mining Sector Reform", *World Bank*, 2010.

[5] GARRETT, N., LINTZER, M., "Can Katanga's Mining Sector Drive Growth and Development in the DRC?", *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 4, No. 3, 2010, pp. 400-424; DE PUTTER, T., DECREE, S., "Le potential minier de La RDC: Mythes et composantes d'une dynamique minière", in MARYSSE, S., TSHONDA, J. (eds.), *Conjonctures Congolaises 2012: Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*, Paris, L'Harmattan, 2013; ENGLEBERT, P. "Democratic Republic of Congo: Growth for All? Challenges and Opportunities for a New Economic Future", *The Brenthurst Foundation*, 2014.

[6] ENGLEBERT, P., *op. cit.*, 2014, p. 16.

[7] HESSELBEIN, G., "The Rise and Decline of the Congolese State: An Analytical Narrative on State-Making", *Crisis States Research Centre*, 2007, p. 25.

[8] PUTZEL, J., LINDEMANN, S., SCHOUTEN, C., "Drivers of Change in the Democratic Republic of Congo: The Rise and Decline of the State and Challenges for Reconstruction", *Crisis States Research Centre*, 2008, p. v.

[9] *Ibidem*, p. 31.

[10] TREFON, T., VAN HOYWEGHEN, S., SMIS, S., "State Failure in the Congo: Perceptions &

Yet from 1974, things quickly fell apart. Copper prices crashed and the cost of oil rose enormously. As an industrialising country still heavily dependent on imported inputs, "the sudden lack of foreign exchange affected industrial sector output immediately".[11] Many Congolese who found themselves running state-owned or private enterprises as a result of the 'Zairianisation' of the economy were ill prepared and ill equipped to assume their roles. By the early 1980s, "black markets and smuggling had taken over, the control of foreign exchange had become meaningless, and the subsistence economy was significantly increased".[12] In 1983 the government received a World Bank Structural Adjustment Programme, which set about dismantling what was left of the state administration Mobutu had been working to modernise and expand.[13]

The reduction of bureaucratic structures and central government resources led Mobutu to abandon his efforts to construct a horizontal integration of elites and expand access to social services, moving instead to "consolidate his power through the multiplication of vertical networks based on ethnic and regional affiliation…. This is when he began to privilege his own ethnic group from Equateur in both administrative and military offices".[14] It was this fundamental shift, away from a project of nation-state building and towards a mode of political survival based on "reviving a tribalist logic at the core of the state",[15] that set in motion eventual patterns of state disintegration, conflict and civil war that have plagued the DRC up until today.

From this perspective, the Congolese state is more a victim of its peripherality in the global economy of the 1970s – dependent on price and demand mechanisms beyond its control – than an innately corrupt and mismanaged institution. Situated in this historical understanding, and based on interviews and a review of the DRC CSR literature which reveal the limited impact of corporate-led local development in the mining regions of the DRC, this article explores instead the possibilities for harnessing the presence of TNMCs operating in the DRC to support the reinstitution of processes of state-led local development. The findings are based on research conducted by the author between January and March 2016 in Kinshasa and six of the DRC's major mining provinces (Haut-Katanga, Lualaba, Kasai Oriental, Ituri, North Kivu and South Kivu), including field visits to mining areas in Mbuji-Mayi (Kasai Oriental), Kolwezi (Lualaba) and Bunia (Ituri). A total of 178 people were

Realities", *Review of African Political Economy*, Vol. 29, No. 93-94, 2002, p. 380.

[11] HESSELBEIN, G., "The Economic Foundations of State-Building and State-Failure: A Political Economy of Sub-Saharan African States", PhD Thesis, *University of Zurich*, 2009, p. 209.

[12] *Ibidem*, p. 214.

[13] PUTZEL, J., LINDEMANN, S., SCHOUTEN, C., *op. cit.*, pp. vii and 24.

[14] *Ibidem*, p. vi.

[15] *Ibidem*, p. vi.

interviewed during the course of the research, including villagers living in mining areas, government officials, private sector representatives, academics and members of Congolese civil society.

2. METHODOLOGY

As a point of departure for this article, a literature review of academic articles and popular reports assessing the impact of CSR programming led by TNMCs in the DRC was conducted. This included research available online, as well as a number of reports only distributed in the DRC and not accessible internationally at the time of writing. Following this, six provinces outside of Kinshasa were selected for fieldwork due to their importance to the DRC's mining sector: Haut-Katanga, Lualaba, Kasai Oriental, Ituri, North Kivu and South Kivu. Research on an additional seventh mining province – Haut-Uélé – was conducted from Bunia in Ituri Province. Time was also spent in Kinshasa at the beginning and end of the fieldwork to speak with national-level government, civil society, private sector and other representatives. Finally, a number of academics and international experts based outside of the DRC were consulted, either by email or by telephone.

A total of 178 people were interviewed during the course of the research. Table 1 divides these interviewees by group and provides an overview of the number interviewed from each group, as well as this number expressed as a percentage of the total. The largest group consulted was Congolese civil society, representing 23 per cent of interviewees, followed by local residents and the private sector. Geographically, 21 per cent of the interviewees were located in Kinshasa, 18 per cent in Haut-Katanga, 18 per cent in Lualaba, 15 per cent in Kasai Oriental, 14 per cent in North Kivu and South Kivu, seven per cent in Ituri, and seven per cent internationally. All interviews were conducted between January 8th and March 6th 2016.

Table 1. Interviewee Groups

Group	Number Interviewed	As a % of the Total
Civil society	41	23
Local residents	37	21
Private sector	27	15
International NGOs	23	13
Government officials	22	12
Donors	14	8
Academics	11	6
Journalists	3	2
Total	**178**	**100**

While purposive sampling was used to ensure that each group in Table 1 was reached, snowball sampling was the main technique employed to identify interviewees within each group. At the local level, during field visits to villages located in industrial mining concessions, convenience sampling was employed, speaking to those who appeared most interested and open to talking and sharing their experiences. Semi-structured interviews were used throughout, in addition to group interviews in villages, with the latter technique deemed more suitable when conducting research in mining regions to the formal requirements of holding a focus group.[16]

Interviews were guided by questions related to three topics: the impact and effects of TNMC CSR programming; the mining sector's tax requirements, including TNMC adherence to these requirements; and available mechanisms to redistribute mining sector revenue to the local level, including government adherence to these mechanisms. Interviews dealt with a combination of one or all three topics, depending on the interviewee's areas of knowledge and experience. Upon completion of the fieldwork, data analysis was conducted by reviewing and coding all interview content to identify emerging themes and recurring patterns within the data. Some elementary quantitative data analysis was also conducted, pertaining to the Congolese government's capture and redistribution of revenue generated by the mining sector.

3. BEYOND THE RHETORIC OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY

Reflecting the shift away from state-led and towards corporate-driven local development in the DRC's mining sector, Article 452 of the country's Mining Regulations stipulates that titleholders must develop an Environmental Management Plan to «improve the well-being of local populations by putting in place social and economic development programmes».[17] Article 458 of the same Regulations specifies that the titleholder must submit an annual report to the Environmental Protection Agency in the Ministry of Mines; to include information on the implementation of a Sustainable Development Plan designed to improve the human development of local populations.[18]

While these plans are only exceptionally made public, numerous recent case studies provide detailed descriptive portraits and analysis of the planning, implementation and impact of mining sector CSR programming across the country. The overall picture presented by this literature is of a CSR sector that is ad hoc, non-strategic, non-consultative, prone to elite capture and lar-

[16] GEENEN, S., "The Political Economy of Access to Gold Mining and Trade in South Kivu, DRC", PhD Thesis, University of Antwerp, 2014, p. 91.
[17] DRC GOVERNMENT, "Mining Regulations", 2003, p. 210. Author translation.
[18] *Ibidem*, p. 214. Author translation.

gely unresponsive to local needs and concerns.[19] Research on the CSR programming of the Canadian gold corporation Banro, operating in South Kivu Province, concludes that – despite positive efforts by Banro to commit to transnational voluntary standards – the programming is largely ineffective and the company has ultimately "reproduced an elite alliance for stability that is fairly exclusive and not perceived as legitimate by the local population".[20] Research on the local development impact of the Congolese subsidiary KibaliGold, directly managing one of sub-Saharan Africa's largest gold mines in Haut-Uélé Province and jointly owned by RandGold and AngloGold Ashanti, presents similar findings. The report notes, "the lack of a true understanding and dialogue between KibaliGold and the population living in its area of impact", with the result that the company's arrival has created local conflict, discontent and tension.[21]

The literature also notes that, far from promoting local development, the arrival of TNMCs into rural areas of the DRC has created new processes of social dislocation and exclusion through the forced displacement of thousands of villagers and artisanal miners,[22] the mass expropriation of land without fair compensation,[23] and the forced resettlement of those displaced, often to remote areas in poorly constructed houses, and with decreased quality of ac-

[19] PEYER, C., MAILLARD, Y., "Contract, Human Rights and Taxation: How a Company Exploits a Country, The Case of Glencore in the DRC", *Bread for All & Fastenopfer*, 2009; THE CARTER CENTER, "Les investissements miniers en République Démocratique du Congo: Développement ou appauvrissement des communautés locales?", 2012; AMNESTY INTERNATIONAL, "Profits and Loss, Mining and Human Rights in Katanga", 2013; GEENEN, S., CLAESSENS, K., "Disputed Access to the Gold Sites in Luhwindja, Eastern Democratic Republic of Congo", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 51, No. 1, 2013, pp. 85-108; ASADHO, "Quel est la part des communautés locales de Luano, Kalukuluku et Kawama dans le projet Ruashi Mining?", 2014; GEENEN, S., "Dispossession, Displacement and Resistance: Artisanal Miners in a Gold Concession in South-Kivu, DRC", *Resources Policy*, Vol. 40, 2014, pp. 90-99; GEENEN, S., HONKE, J., "Land Grabbing by Mining Companies: Local Contentions and State Reconfiguration in South Kivu (DRC)", in ANSOMS, A., HILHORST, T. (eds.), *Losing Your Land: Dispossession in the Great Lakes*, Oxford, James Currey, 2014, pp. 58-81; RUGARABURA, P., BATUMIKE, P., "Contribution à l'analyse de la nature juridique des mesures de délocalisation des populations au profit de Banro Corporation à Twangiza", in MARYSSE, S., TSHONDA, J. (eds.), *Conjonctures congolaises 2013: Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 199-222; MAKULA, A., KAMBOLA, D., "Rapport d'évaluation des impacts du projet Sicomines sur les droits des communautés locales dans la région de Kolwezi", *ASIBOG & IBGDH*, 2014 ; CORDAID, "L'exploitation minière au coeur des zones rurales: Quel développement pour les communautés locales?", 2015; MAISON DES MINES DU KIVU, "Evaluation des impacts des investissement miniers de Banro Corporation sur les droits humains en RDC", 2015; ORN/CDJP, CERN, PAX, "Géant minier Kibali: Oter les impuretés pour que l'or soit pur", 2015.

[20] GEENEN, S., HONKE, J., *op. cit.*, p. 25. See also GEENEN, S., CLAESSENS, K., *op. cit.*, pp. 85-108; GEENEN, S., *op. cit.*, pp. 90-99.

[21] ORN/CDJP, CERN, PAX, *op. cit.*, p. 49. Author translation.

[22] ORN/CDJP, CERN, PAX, *op. cit.*, 2015.

[23] ASADHO, *op. cit.*, 2014.

cess to water and arable land.[24] The findings from the DRC reflect those of the wider literature, which finds mining sector CSR programming across Africa to: propose ill-suited technical solutions to political problems;[25] be ineffective in improving the lives of targeted populations;[26] lead to elite capture;[27] and create regional imbalances as communities in resource-rich areas receive CSR funding and those in non-resource-rich areas do not.[28]

Interviews across the DRC exploring the impact of CSR programming provide further support to these findings, with the overall impression of general frustration at the lack of CSR-led local development reflected in one interviewee's statement that "the absence of social and economic development around mining areas is shameful".[29] While there was a strong sentiment that some Western mining companies had better CSR policies and practices than non-Western (in particular Chinese) companies, many interviewees bemoaned the fact that most CSR work is ad-hoc, non-strategic and non-consultative.[30] One extreme example was given by a community in Kolwezi, where a TNMC distributed footballs and children's football kits to a local community, with no prior consultation. More than three years later, the company had yet to return.[31] Particularly striking was the oft-noted problem of a one-way dialogue, led by mining companies, with civil society and local groups unable to access the companies or hold them accountable. Elite capture was another theme to emerge from the interviews, with customary and government structures accused by interviewees across the country of monopolising the benefits of the presence of industrial mining to the exclusion of local communities.[32]

Yet despite the weaknesses and limits of CSR highlighted by the literature review and the interviews, many of the recommendations arising out of the DRC literature remain within the CSR framework, calling for the need to strengthen the quality and impact of CSR programming and expand its coverage. One study calls on mining companies in the DRC to "adopt more innova-

---

[24] AMNESTY INTERNATIONAL, *op. cit.*, 2013.

[25] LUNING, "Corporate Social Responsibility (CSR) for Exploration: Consultants, Companies and Communities in Processes of Engagements", *Resources Policy*, Vol. 12, 2012, pp. 205-211.

[26] BUSH, R., "'Soon There Will Be No-One Left to Take the Corpses to the Morgue': Accumulation and Abjection in Ghana's Mining Communities", *Resources Policy*, Vol. 34, 2009, pp. 57-63.

[27] NEGI, R., "The Mining Boom, Capital, and Chiefs in the New Copperbelt", in FRASER, A., LARMER, M. (eds.), *Zambia, Mining and Neoliberalism*, New York, Palgrave MacMillan, 2010, pp- 209-236.

[28] LARSEN, M., LANKSEN, P., FOLD, N., *op. cit.*, pp. 246-273.

[29] Interview with civil society representative, January 2016, Lubumbashi.

[30] Interviews with civil society representatives, January and February 2016, Kinshasa, Lubumbashi and Bukavu.

[31] Interview with community members, February 2016, Kolwezi.

[32] Interviews with civil society representatives, donors and academics, January, February and March 2016, Kinshasa, Lubumbashi, Mbuji-Mayi, Kolwezi, Bunia and Bukavu.

tive [CSR] approaches",[33] one on a mining company to "apply the Voluntary Principles on human rights security" in its CSR approach,[34] and another for a mining company to "organise new consultations that involve all social strata of the affected communities".[35] Meanwhile, the role of the state is largely restricted to overseeing the implementation of CSR programming, such as the recommendation that the Congolese Government "ensure the [community] consultations made by mining companies are effective and in respect of the mining regulations".[36]

These are all examples, to return to Tandon's earlier phrase, of working to make corporate capital more accountable to concerns of human welfare. Yet in so doing, the literature undermines the Congolese state's developmental role by implicitly endorsing its replacement with what Negi has called "the weaker institution of CSR".[37] Departing from this perspective, the remainder of this article explores the possibilities for harnessing the presence of TNMCs in the DRC to support not improved and expanded corporate-led development, but the reinstitution of local processes of state-led development.

4. MAXIMISING STATE CAPTURE OF MINING SECTOR SURPLUS

The starting point for such efforts must first and foremost revolve around maximising state capture of the surplus generated by the DRC's mining sector, from which improvements in the state's developmental capabilities and the redistribution of this surplus to provincial and local levels of government can flow. The two most comprehensive fiscal studies assessing the mining sector's contribution to state revenue find it to be significantly below its potential. The first and most recent study, conducted by the German Society for International Cooperation (GIZ), calculated that between 2011 and 2014, total state revenue collected from the sector amounted to a mere 5.98 per cent of total mining sector revenue during the same period.[38] The second study concluded that in 2010 and 2011 the Congolese state levied around a 13 per cent tax rate over the sector, in contrast to the 45 per cent tax rate considered reasonable by the World Bank.[39] Consequently, the authors recommend a tripling of receipts to the state as a realistic goal without strangling the sector.[40] These studies

[33] CORDAID, *op. cit.*, p. 8. Author translation.
[34] ORN/CDJP, CERN, PAX, *op. cit.*, p. 71. Author translation.
[35] MAKULA, A., KAMBOLA, D., *op. cit.*, p. 13. Author translation.
[36] ASADHO, *op. cit.*, p. 37.
[37] NEGI, R., *op. cit.*, p. 39.
[38] GIZ, "Analyse et potentiel de croissance des revenus du secteur minier en RDC", 2015, p. 33.
[39] LUBABU, T., "Stefaan Marysse: 'Au Congo, un secret ne reste pas longtemps un secret', *Business et Finances*, 2015, pp. 4-5.
[40] MARYSSE, S., TSHIMANGA, C., "La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC: Ou va la Rente Minière?", in MARYSSE, S., TSHONDA, J. (eds.), *Conjonctures Congolaises*

suggest that there is significant scope in the DRC for increasing the state's capture of the surplus generated by industrial mining.

There are two ways in which this increased tax contribution can be achieved: enforcing TNMC adherence to their fiscal responsibilities; and enacting fiscal reform to increase the tax rate. This second possibility has been underway since 2012 through the Mining Code revision process, which carries the potential to increase state revenue from the sector and better align the DRC's mining tax system with other low- and lower-middle-income Francophone African countries.[41] It would for example increase the profit tax rate from 30 to 35 per cent, matching the rate in Cameroon. It would also increase the range of mining royalty rates to 0.5 to 6 per cent (depending on the mineral), comparable with the rates in Burkina Faso (three to seven per cent), Cameroon (two to eight per cent), and Cote d'Ivoire (2.5 to three per cent).[42] However, since this revision process has been completed and has been suspended indefinitely in Parliament,[43] the focus here will be on exploring the first possibility of ensuring TNMC adherence to existing fiscal responsibilities.

As one interviewee put it, "many if not all [mining companies] are trying to avoid as many taxes as possible".[44] While outright avoidance is clearly an issue (in 2013, for example, 80 percent of mining title holders did not pay their annual surface area taxes[45]), transfer pricing was raised by multiple interviewees as the most serious issue, through which TNMCs avoid paying taxes in the DRC and syphon profits overseas, to the net loss of Congolese state revenue. Transfer pricing refers to all aspects of intra-company trade (trade between two or more companies within the same legal entity), summarised in Peyer et al.'s work exploring the practice in the DRC:

"Sophisticated strategies allow multinational companies to 'optimise' their tax burden and move profits to tax havens or non-transparent jurisdictions. One commonly used option consists of over-invoicing for imports and under-invoicing for exports to reduce company profits in a given country. Granting licences or loans to companies in the same group can also reduce the profits of a subsidiary and correspondingly increase those of another subsidiary registered in a tax haven. It is difficult to establish – in the absence of lengthy and costly legal proceedings – whether such practices are legal or

2012: Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 11–46.

[41] For a summary of the proposed fiscal reform, see GIZ, "Analyse et potentiel de croissance des revenus du secteur minier en RDC", 2015.

[42] LAPORTE, B., DE QUATREBARBES, C., "What Do We Know About the Sharing of Mineral Resource Rent in Africa?", *Resources Policy*, Vol. 46, 2015, pp. 241-247.

[43] http://af.reuters.com/article/drcNews/idAFL5N16I5EV, visited on 11 March 2016.

[44] Interview with DRC mining sector expert, February 2016, phone call. All interview quotations from interviews conducted in French have been translated into English by the author.

[45] GIZ, *op. cit.*, p. 25.

illegal".[46]

The over-invoicing for imports by TNMCs was raised on several occasions by interviewees. According to a civil society representative monitoring TNMC investment levels, companies artificially increase the total amount of imported material during the construction phase to raise the overall size of the investment and prolong avoidance of corporate tax payment.[47] As one Congolese mining journalist has written, "the problem of the Congolese state's understanding of the true value of mining investments and their certification constitutes a hole for the national economy".[48] The scope for the under-invoicing of exports in the DRC is also considerable, and was highlighted by many during interviews. Senior government officials in Kinshasa and Lubumbashi noted that the government lacks the capacity to verify the quality of the ore being exported, and depends upon the mining companies to conduct the required tests and declare this quality themselves.[49] This raises the risk that the true export value might far exceed its declared value, resulting in the Congolese subsidiary avoiding the payment of royalties and corporate tax.[50]

Case studies of TNMC accounting practices in the DRC support the widely held sentiment among Congolese civil society and government official interviewees that transfer pricing is a serious problem in the country. A 2014 study of Swiss-based Glencore found that its subsidiaries "transfer a substantial proportion of profits abroad. This practice…is not illegal, but is a way of avoiding payment of taxes on profits and dividends to the DRC state".[51] The practice is facilitated by Glencore's organisational structure, whereby its Congolese subsidiary (Kamoto Copper Company, or KCC) is majority owned by companies registered in the British Virgin Islands, Guernsey and the Isle of Man (jurisdictions with a zero or very low rate of taxation). These companies, in turn, are controlled by Canada-registered Katanga Mining Limited (KML), which Glencore controls through a 75 per cent stake. With this elaborate structure in place, the DRC-based subsidiary KCC sells its products to Canada-based KML. During the five-year period studied, from 2009 to 2013, KCC ran at a loss of hundreds of millions of dollars per year, while KML ran at a net profit of $401 million.[52] The report concluded that over the five years, Glencore's tax strategy resulted in a net loss of revenue to the Congolese state

[46] PEYER, C., FEENEY, P., MERCIER, F., "PR or Progress? Glencore's Corporate Responsibility in the DRC", *Bread for All, Rights and Accountability in Development and Fastenopfer*, 2014.
[47] Interview with civil society representative, January 2016, Kinshasa.
[48] http://www.nresources.cd/index.php/reportage, visited on 12 March 2016. Author translation.
[49] Interviews with senior government officials at the Ministry of Mines and the Ministry of Finance, February 2016, Kinshasa and Lubumbashi.
[50] Interview with civil society representative, January 2016, Kinshasa.
[51] PEYER, C., FEENEY, P., MERCIER, F., *op. cit.*, p. 97.
[52] The use of the dollar sign throughout the paper represents US dollars.

of $153.7 million.[53]

Similarly, Marysse and Tshimanga found that Tenke Fungurume Holdings, the Congolese subsidiary of the American TNMC Freeport McMoRan – considered by many as an industry leader for its transparency and commitment to operating in accordance with the highest international standards – adopts the same practices, artificially reducing its profits made in the DRC through transactions between itself and its subsidiaries.[54] The authors conclude that alongside government-focused initiatives such as EITI, "we would like an international mechanism to control as effectively the totality of multinational [mining] company operations".[55]

The valuation of mining-related imports to and exports from the DRC was felt by many government official and Congolese civil society interviewees to be "a very big problem here in Congo… [because] it's the company who manages it alone".[56] The unequal power relations between the "under-equipped, poorly trained and under-paid" Congolese fiscal administration[57] and the superior technical and financial resources of TNMCs, often staffed with international teams of legal specialists and tax advisors, clearly leads – as the above case studies demonstrate – to significant financial losses to the Congolese public treasury.

One argument put forward by TNMCs in response to claims regarding the weak fiscal contribution of the mining sector, and heard several times during interviews with mining company and private sector representatives, is that most mining projects in the DRC have yet to recover their investment, and as a result are not yet paying the 30 per cent corporate tax on profits made.[58] Thus, interviewees stated, rather than criticising the fiscal system for being insufficient and advocating a revision of the Mining Code to increase the tax rate, patience is required until more projects begin turning profits.

Given that mineral production at many mining projects began relatively recently, it should indeed be the case that over the coming years, corporate tax – one of the most important mining taxes – will increase, as more TNMCs begin to recover their investments. At the same time, Articles 222 and 340 of the Mining Code allow for the establishment of conventions with "more favourable fiscal dispositions" that exist outside of and take precedent over

[53] PEYER, C., FEENEY, P., MERCIER, F., *op. cit.*, p. 104.

[54] MARYSSE, S., TSHIMANGA, C., "Les 'trous noirs' de la rente minière en RDC", in MARYSSE, S., TSHONDA, J. (eds.), *Conjonctures congolaises 2013: Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 149.

[55] *Ibidem*, p. 162. Author translation.

[56] Interview with civil society representative, January 2016, Kinshasa.

[57] GIZ, *op. cit.*, p. 13.

[58] Interviews with mining company and private sector representatives, January and February 2016, Kinshasa and Lubumbashi.

the Mining Code.[59] Many TNMCs hold such conventions, which contain generous tax holidays on corporate and other taxes. For example, the convention of the Canadian corporation Banro exonerates it from paying mining royalties and corporate tax for the first ten years of production.[60] This legal loophole, combined with the transfer pricing practices discussed above, question the extent to which corporate investment recovery will represent a boon for state revenue, although it is to be hoped that the overall corporate tax contributions of the sector will indeed increase significantly over the next decade.

Considering the above, and in line with Marysse and Tshimanga's conclusion, establishing an international mechanism to control TNMC financial practices and strengthening the Congolese state's ability to provide fiscal oversight to and regulation of the mining sector should be higher priorities for international stakeholders than is currently the case. The tenets of 'good governance' and CSR programming appear to present more of a distraction from, rather than a contribution to, these most critical of tasks. If the state is deprived of its expected share of the surplus, and in light of the limits of CSR highlighted in the preceding section, how is the DRC to benefit from the presence of a foreign-controlled mining economy?

5. REDISTRIBUTING THE SURPLUS TO THE LOCAL LEVEL

Once captured by the state, there are two primary mechanisms through which state revenue generated by the mining sector can be redistributed to the 'decentralised territorial entities' (ETDs) – comprised of the city, the municipality, the sector and the chiefdom – to support local processes of state-led development. First, Article 1 of the Congolese Constitution outlines that each province has the right to retain 40 percent of the revenue it raises, with 60 percent allocated to central government.[61] Article 115 of Law No. 08/016 of October 2008, related to the composition, organisation and functioning of the ETDs, states that "the decentralised territorial entities have the right to 40 percent of the national revenue allocated to the provinces".[62] In other words, if a province raises $100 million in tax revenue, central government would receive $60 million and the ETDs $16 million (40 percent of the $40 million allocated to the province), leaving the provincial government with $24 million.

Second, Article 242 of the Mining Code stipulates a specific repartition for mining royalties, with 60 percent going to central government, 25 percent

[59] DRC GOVERNMENT, "Mining Code", 2002, p. 103. Author translation.
[60] MAISON DES MINES DU KIVU, *op. cit.*, pp. 26-30.
[61] DRC GOVERNMENT, "Constitution de la Republique Democratique du Congo", 2006, p. 2. Author translation.
[62] COURT OF AUDITORS, "Audit des recettes à caractère national des régies financières (DGDA, DGI et DGRAD)", *DRC Government*, 2013, p. 8. Author translation.

to provincial government and 15 percent to the "Town or Territory" in which the mining project that paid the royalties is located.[63] The 15 percent of the royalties that go to the ETDs are to be "affected exclusively to the achievement of infrastructure with a community interest".[64] However, it is clear from interviews and analysis of available data that the redistribution of state revenue to the provincial and local level is not adhered to as per the requirements of the Constitution and the Mining Code.

The main agencies within the Ministry of Finance responsible for collecting taxes from the mining sector are the General Directorate of Tax (DGI), the General Directorate of Customs and Excise (DGDA) and the Revenue Department (DGRAD). In 2013, the Court of Auditors ran an audit of these three agencies for a four-year period covering 2007 to 2010, with the objective of determining the amount of revenue each province had the right to expect given their contribution to the public treasury, and how much they actually received.

The audit found that, across the four-year period, only 42 percent of the total amount that should have been redistributed by central government was redistributed, and that within this redistribution, there were significant discrepancies across the provinces.[65] For example, in 2010 Bandundu received 2,725 percent of the total it was due by central government, Equateur 1,563 percent, Kasai-Occidental 1,332 percent and Maniema 1,108 percent. By contrast, Kinshasa received 9.9 percent, Bas-Congo 15 percent and Katanga 19.2 percent.[66]

According to a former senior government official, the results of the Court of Auditors report are due to the fact that the three provinces of ex-Katanga, ex-Bas Congo and Kinshasa contribute around 90 percent of total state revenue, a finding confirmed by the audit report itself. Given this reality, respecting the Constitutional redistribution of national receipts would create highly unbalanced provincial and local development processes and risk accentuating inter-regional conflict, with some provinces receiving very little money and some receiving significant amounts. Thus, according to a number of interviewees, in 2009 the government decided to redistribute revenue to the provinces according to the three criteria of population, surface area and performance (with this latter criteria understood as a province's capacity to absorb the financing and oversee its expenditure).[67]

This would appear to explain why, for example, in 2010 Bandundu received 2,725 percent of the revenue it was due and North Kivu only 47.4

[63] DRC GOVERNMENT, "MINING CODE", 2002, p. 108. Author translation.
[64] *Ibidem*, p. 109. Author translation.
[65] COURT OF AUDITORS, *op. cit.*, p. 19.
[66] *Ibidem*, pp. 18-19.
[67] Interviews with government officials and a former senior government official, January and February 2016, Kinshasa and Lubumbashi.

percent, as in absolute terms Bandundu received 10.4 billion Congolese Francs and North Kivu received 9.7 billion Congolese Francs.[68] Indeed, in terms of total amount received per province, the allocations revealed by the audit were relatively egalitarian, with Maniema receiving the lowest absolute level of redistribution at 6.8 billion Congolese Francs and Katanga the highest, at 25.7 billion Congolese Francs.[69] It does not explain, however, why central government failed to redistribute more than half of the total amount due to the provinces between 2007 and 2010.

According to a mining sector expert, the government explanation for this failure, stated by the Budget Minister, is that when overall revenue is too low, it is not possible to redistribute 40 percent of this revenue, as government officials in Kinshasa would not be paid.[70] A senior government official at the Ministry of Finance added that all provincial-level civil servants are paid by central government, and that this salary support is taken into consideration when calculating the amount to be redistributed to the provinces.[71] In addition, according to one civil society representative, certain provincial-level taxes (such as those introduced in ex-Katanga) are successful in raising more than the 40 percent of national receipts intended for the province, and so in certain circumstances there is no need for this redistribution to take place.[72]

A similar logic extends to the failure to redistribute to local government, with provincial governments citing lack of adequate funding as the reason for the non-redistribution of revenue to the ETDs.[73] Data from the Court of Auditors shows that in 2012, an average of just 3.1 percent of the constitutionally required 40 percent was redistributed from the provinces to the ETDs, ranging from 0 percent in South Kivu to 6.8 percent in ex-Katanga.[74] GIZ found the Congolese taxation system to be characterised by "its weak capacity…to redistribute revenue intended for poverty reduction".[75] These findings were supported by several civil society and mining company representative interviewees who stated their belief that, beyond covering minimal administrative costs, local-level revenue redistribution is not taking place.[76]

For the redistribution of mining royalties, the most recent reports by the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) have analysed adherence to Article 242 of the Mining Code, using data from the former province of

[68] COURT OF AUDITORS, *op. cit.*, p. 18-19.
[69] *Ibidem*, pp. 18-19.
[70] Interview with mining sector expert, January, Kinshasa.
[71] Interview with senior Ministry of Finance official, February 2016, Kinshasa.
[72] Interview with civil society representative, January 2016, Kinshasa.
[73] COURT OF AUDITORS, *op. cit.*, p. 8.
[74] ENGLEBERT, P., MUNGONGO, E. K., "Misguided and Misdiagnosed: The Failure of Decentralization Reforms in the DR Congo", *African Studies Review*, Vol. 59, No. 1, 2016.
[75] GIZ, *op. cit.*, p. 32. Author translation.
[76] Interviews with civil society and mining company representatives, January and February 2016, Kinshasa, Lubumbashi, North Kivu and Ituri.

Katanga. For 2013, only $12 million of the $118 million DGRAD declared to have been received in mining royalties was redistributed to ex-Katanga, or 10 percent, significantly below the 25 percent foreseen by the Mining Code.[77] In 2014, this figure dropped to eight percent, with only $12.2 million of $160 million received in royalties from ex-Katanga sent back to the provincial government.[78] Both reports also confirmed that, in contravention of Article 175 of the Constitution and as per the finding of the previously-cited Court of Auditors assessment,[79] the provincial allocations were not retained 'at the source', but collected centrally and reallocated by the Ministry of Finance in Kinshasa.[80]

Data for the 15 percent of mining royalties meant to reach the ETDs is less easy to come by. The most recent EITI report notes "the declaration of the Ministry of Finance only relates to the part of the mining royalties transferred to the provincial government, it doesn't mention the 15 percent to be sent to an account designated by the Town or the Territory in which mining activity takes place".[81] Government officials in the provinces of North Kivu and Ituri stated they did not have access to and had not seen data for the local level of mining royalty redistribution.[82] Multiple attempts to meet with DGRAD – the agency at the Ministry of Finance responsible for collecting mining royalties – and other staff at the Ministry of Finance in Kinshasa to request this data were unsuccessful. However, interviewees were unanimous in their view that the redistribution of mining royalties to the ETDs is only partially taking place, or not at all, with a civil society representative in Kinshasa calling the redistribution of mining royalties "a disaster".[83]

The common proposal put forward by many interviewees to improve the redistribution of mining royalties is for companies to make three separate royalty payments to central government, provincial government and local government respectively, rather than making one payment to central government as is currently the case. According to one interviewee, this proposal has already been incorporated into the Forestry Code, thus setting a precedent to be followed in the mining sector.[84]

The obvious consequence of the failure to redistribute state revenue to the lowest levels of government for development financing is that, as one civil society representative put it, "mining revenue generated by the compa-

[77] EITI, "EITI-DRC 2013 Report", 2014, p. 106.
[78] EITI, "EITI-DRC 2014 Report", 2015, p. 98.
[79] COURT OF AUDITORS, *op. cit.*, p. 8.
[80] EITI, "EITI-DRC 2013 Report", 2014, p. 106; EITI, "EITI-DRC 2014 Report", 2015, p. 100.
[81] EITI, "EITI-DRC 2014 Report", 2015, p. 100. Author translation.
[82] Interviews with government officials, January and February 2016, Goma and Bunia.
[83] Interview with civil society representative, January 2016, Kinshasa.
[84] Interview with civil society representative, February 2016, Kinshasa.

nies doesn't benefit the local population".[85] A Bukavu-based academic argued "there is a real need for the provinces to have the resources to finance their development", noting that currently available resources are insufficient to allow for this to happen.[86] According to a number of civil society representatives in the mining provinces of Haut Katanga and Lualaba, many Local Development Plans are in place – recently developed under the authority of the Ministry of Planning – but lack the required financing, which improved redistribution of national revenue and mining royalties to the ETDs would provide.[87]

Recently released government data indicates that ex-Katanga Province generated a total of $145.3 million in mining royalties in 2014 and $131.1 million in 2015.[88] This means that across both years, from one tax alone, a total of $41.5 million should have reached the ETDs. This indicates the existing potential to provide significant development financing to the chronically under-equipped and under-funded local government structures, if better adherence to existing mechanisms for the redistribution of state revenue can be achieved.

6. CONCLUSION

Questioning whether corporate mining capital can be made more accountable to concerns of human welfare, the DRC's CSR literature responds with a resounding 'no'. The central problem arising from this conclusion is neatly captured by Marshall's recent assessment of mining sector CSR efforts globally:

"The companies project themselves as globally responsible players through glossy in-house publications with no third-party verification of the contents. The branding also happens at national and local levels. Rather than exercising corporate citizenship by paying royalties or taxes, enabling host governments' revenue sources to build infrastructure and implement social programmes, mining companies fight for tax breaks. Then they project themselves as good corporate citizens through high profile and inexpensive 'corporate social responsibility' programmes".[89]

We must then explore instead how to bring the state back into local development processes. Such an effort must be structured around reviving local

[85] Interview with civil society representative, February 2016, Mbuji-Mayi.
[86] Interview with academic, February 2016, Bukavu.
[87] Interview with civil society representatives, January and February, Kinshasa, Lubumbashi and Bukavu.
[88] Katanga Province Provincial Mining Division, " Statistiques des notes de débit relatives à la redevance minière émises", DRC Government, 2014; Katanga Province Provincial Mining Division, "Statistiques des notes de débit relatives à la redevance minière émises", DRC Government, 2015.
[89] MARSHALL, J., "Contesting Big Mining from Canada to Mozambique", *Transnational Institute*, 2015, p. 9.

government structures with much-needed development financing, to be achieved by maximising state capture and redistribution of the surplus generated by industrial mining.

Internally, it appears an opportune moment to engage in the task of maximising state revenue redistribution, given recent fiscal reform in the DRC. According to the staff of a Congolese organisation monitoring public expenditure, 2016 marks the first year data will be made publically available on the amount of money, broken down by sector, being sent to central government by the provinces and localities and the amount received back at the provincial and local level in return. The interviewees stated that this new data would make it possible to closely scrutinise ETD financing for the first time, including the collection and repartition of mining royalties.[90] Thus, while non-adherence to the redistribution of state revenue generated by the mining sector in the DRC appears systemic, recent advances in budget transparency are favourable to progress on this issue going forward.

This is, however, a profoundly political issue. Kuediasala contends that the Congolese mining sector is tightly controlled by a small political clique in Kinshasa, centred on the Presidency, without whose agreement nothing can be undertaken, and who protect certain interests that have little in common with the collective interest of the Congolese people.[91] In addition, recent research indicates that decentralisation in the DRC has left the 'rules of the game' at the lower levels of governance unaffected, as it has not been coupled with change in the informal institutions and networks that condition state behaviour.[92] This suggests there is little reason to expect that better financed ETD structures would automatically counteract the tendencies observed of corporate-led local development, such as local elite capture.

Yet it also hints at the solution, found during the early years of Mobutu's Presidency, where administrative decentralisation was coupled with a politically centralised nation-state project that attempted to overcome regional and ethnically based networks of power. At the outset, Mobutu's model "enjoyed…a remarkably broad consensus of approval as a political formula…the centralised strong nation-state vision of the polity seemed to most the only salvation".[93] The revival of such a political formula would represent a profound change in the political networks that define the Kabila regime today. Yet with political conflict in the country historically rooted in the divide between nationalists and federalists, it will undoubtedly be a long struggle to achieve

[90] Interview with civil society representatives, February 2016, Kinshasa.

[91] KUEDIASALA, F. "Code minier, dix and déjà; Quel avenir pour les mines de la RDC?", in MARYSSE, S., TSHONDA, J. (eds.), *Conjonctures congolaises 2011: Chroniques et analyses de la RD Congo*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 75–96.

[92] ENGLEBERT, P., MUNGONGO, E. K., *op. cit*.

[93] YOUNG, C., TURNER, T., "The Rise and Decline of the Zairian State", Wisconsin, University of Wisconsin Press, 1985, p. 43.

this change, and enact a more equitable and developmental distribution and expenditure of the surplus generated by industrial mining. However, it is a struggle many Congolese interviewees appeared strongly committed to, often grounded in an awareness of the limits of CSR and the potential of state-led local development to sustainably overcome these limits.[94]

Externally, and in relation to the task of maximising state revenue capture, the priorities are clear. Significant economic losses are incurred by often legally justified capital relations that exist within global mining production networks. As discussed above, Peyer et al. found the practices of one TNMC over one five-year period to result in $153.7 million of lost revenue to the Congolese state.[95] Extending this finding across the mining sector and across time, it is plausible to imagine a scenario whereby lost state revenue tallies into the billions of dollars. Overseas tax havens must be closed down, and transfer pricing regulated and brought under control. Given the origin and international nature of these problems, this is not a task that Congolese actors can achieve alone. It must become a higher priority than is currently the case for external actors and institutions, who are often more concerned with searching for problems and proposing solutions in the DRC, than they are with confronting structural disequilibria conditioning these problems in their home countries.

Rotterdam, July 2016

[94] Freeport McMoran's sale of its 56 percent stake in the Tenke Fungurume mine to China Molybdenum in May 2016 provides a recent case in point. As Freeport McMoran prepares to leave the DRC, what will remain of its much-heralded CSR programming?

[95] PEYER, C., FEENEY, P., MERCIER, F., *op. cit.*, p. 104.

REGROUPEMENT DES CREUSEURS EN COOPÉRATIVES UNE MESURE POUR ÉDIFIER LE PROCESSUS DE TRAÇABILITÉ, MAIS QUI CACHE UNE INQUIÉTUDE SUR SA VALIDITÉ EN DROIT POSITIF CONGOLAIS

par Christian Bahati Bahalaokwibuye

Abstract

The miners' grouping into cooperatives is in conflict with their vocation to contribute to the minerals traceability process and the improvement of the miners' living and working conditions. While the regulation into cooperatives was justified by this double necessity for the future of artisanal mining in the east of the Democratic Republic of Congo, there is at the same time a need to assess its legality, its effectiveness and its legitimacy among miners. Relying substantially on interviews with miners, the article shows that cooperatives contribute only modestly to traceability. Furthermore, the legislative measure enacting the grouping defies the normative system in which it is supposed to fit. Finally, traceability has not improved the welfare of diggers, which compromises the legitimacy of the process among the miners. Consequently, there is a call for a reconfiguration of cooperatives' governance and for a significant involvement of the miners in the traceability process.

1. INTRODUCTION

Le processus de traçabilité est né du constat suivant lequel l'Est de la RDC était dominé par une économie militarisée dans laquelle les minerais étaient seulement une ressource parmi d'autres que les groupes armés, les forces armées ougandaise et rwandaise ainsi que l'armée congolaise, utilisaient comme sources de financement[1] ou d'accumulation de richesse.[2] Le contrôle des sites miniers et des points stratégiques de vente des minerais était un des enjeux majeurs[3] qui avaient motivé les belligérants dans leur entreprise.[4] Ainsi, le profit généré – mieux : les taxes illégales que ces forces et groupes armés ponctionnaient sur les activités minières entreprises dans les sites sous leur

[1] SOCIÉTÉ CIVILE, *Lettre ouverte des organisations et personnes impliquées dans l'artisanat minier en RDC*, septembre 2014, p. 1.

[2] MUTABAZI, A., SANGANYI, N., *L'exploitation du coltan en République démocratique du Congo. Trafic et guerre*, Rapport du Southern Africa Resource Watch, novembre 2008, pp. 35-36.

[3] La littérature relève d'autres facteurs explicatifs des conflits armés à l'Est de la RDC, à savoir : "land conflicts, poverty, corruption, local political and social antagonisms, and hostile relationships between state officials, including security forces and the general population". Cf. AUTESSERRE, S. "Dangerous Tales: Dominant Narratives on The Congo and Their Unintended Consequences", *African Affairs*, 2012, p. 4.

[4] JACQUEMOT, P., « L'économie politique des conflits en République démocratique du Congo », *Afrique contemporaine*, 2009, vol. 230, n°2, p. 195 et 201. Voir aussi : GEENEN, S., *African artisanal mining from the inside out. Access, norms and powers in Congo's gold sector,* Routledge, Londres et New York, 2015, p. 5.

contrôle leur permettaient de se procurer les moyens de se faire la guerre.[5]

L'ampleur des massacres résultant de ces conflits armés financés en grande partie par l'exploitation et le commerce des minerais a suscité l'attention des différents acteurs nationaux comme internationaux en vue de mettre fin à ce lien financier entre les guerres de l'Est de la RDC et ses minerais. Ainsi, se posait-il en trame la nécessité d'améliorer la traçabilité des minerais, qui devait aboutir à une exclusion totale des forces et groupes armés de l'exploitation et du commerce des minerais. Se développa d'abord au plan international un discours qui attribuait aux minerais venant de la RDC une réputation sanglante[6] et qui proposait un embargo sur eux.[7] La crainte des incidences néfastes que cet embargo pouvait avoir sur la vie socio-économique des creuseurs et de ceux qui en dépendaient conduisit à un changement de paradigme pour enfin orienter les mesures dans le sens d'une diligence raisonnable à observer par les entreprises qui s'approvisionnent en minerais extraits en RDC.[8] Il fut alors envisagé une régulation du secteur minier artisanal. Cette régulation s'inscrit aujourd'hui dans un processus de traçabilité[9] et de certification[10] des produits extraits artisanalement.

À l'origine, des actions venues de l'extérieur puis relayées à l'intérieur

---

[5] *Ibidem* et *Idem,* p. 179 et s.

[6] GEENEN, S., CUSTERS, R., « Tiraillements autour du secteur minier de l'Est de la RDC », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 232.

[7] *Idem,* pp. 232-235. Telle fut l'approche développée par les différents rapports du Groupe d'experts de l'ONU publiés entre 2001 et 2008.

[8] *Ibidem.*

[9] La traçabilité peut être comprise sous deux facettes dont l'une est dépendante de l'autre. Il s'agit d'un processus qui permet d'identifier la provenance des minerais et de confirmer que lesdits minerais ne proviennent pas des zones en conflit afin de rassurer le consommateur final quant à l'origine du coltan, de la cassitérite, de la wolframite, de l'or, ou de leurs dérivés compris dans une gamme de produits allant des téléphones portables et des smartphones aux ampoules électriques et aux chaussures. Sous cette facette à portée éthique et sociale, la traçabilité vise à priver les groupes armés des ressources qui résulteraient du commerce des minerais. Sous une autre facette à portée plus économique, elle représente un assainissement de la chaîne de commercialisation des minerais en vue de faciliter leur accès au marché international et permettre ainsi une maximisation des recettes de l'État et, partant, de leur profitabilité au plan du développement local. Voir dans ce sens KILOSHO, J., NDUNGU, A., KAMUNDALA, G., « Traçabilité des produits miniers dans les zones de conflit au Sud-Kivu », in MARYSSE, S., OMASOMBO TSHONDA, J. (eds), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RDC*, Cahiers Africains, 2012. Également, BASHIZI, A., BALEMBA KANYURHI, E., BUCEKUDERHWA BASHIGE, C., « La gouvernance et le capital social dans les sites miniers de Kalimbi au Sud-Kivu », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 297. Ou encore GEENEN, S., CUSTERS, R., *op. cit.*, p. 236.

[10] Il s'agit d'une composante du processus de traçabilité qui consiste dans l'ensemble à un processus de double étiquetage des lots de minerais, l'un au niveau du point d'achat sur le site d'extraction l'autre au niveau des centres de négoce, effectués respectivement par le SAESSCAM et par la Division des mines en vue de garantir l'origine des minerais. La traçabilité quant à elle vise à accroître la gouvernance au niveau de toute la chaîne d'approvisionnement.

du pays se sont conjuguées en vue de la mise en place de ce processus. C'est ce qui ressort manifestement des mesures prises tant au niveau international par les États-Unis[11], le Canada[12], l'OCDE[13], le Conseil de sécurité des Nations unies[14], la CIRGL, l'Union européenne[15], qu'au niveau national par les différents services de l'État congolais[16]. Allant dans le même sens, le Groupe d'experts des Nations unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles[17] et les ONG étrangères ont formulé des recommandations en faveur du processus de traçabilité.[18]

La *Dodd-Frank Act* marque un tournant décisif dans la mise sur pied de ce dernier.[19] Dans le même sillage, ont été adoptées les lignes directrices de l'OCDE auxquelles a adhéré la CIRGL et dont la substance a été reprise dans

---

[11] U.S. Congress, *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, 21 juillet 2010.

[12] Chambre des communes du Canada, *Projet de loi c-486 sur les minéraux des conflits,* première lecture du 26 mars 2013.

[13] 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*, 2e édition, Éditions OCDE, 2013.

[14] Voir ses multiples résolutions par lesquelles il invite les États à agir pour mettre fin à l'exploitation illégale des ressources de la RDC, notamment dans les Résolutions 1493 (2003), 1533 (2004) et 1807 (2008).

[15] Cf. le projet de Règlement européen sur les minerais de conflit disponible sur http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152227.pdf

[16] Notamment la mesure de suspension des activités minières prise le 9 septembre 2010 par le Président de la République et formalisée par l'arrêté ministériel n° 0705/CAB.MIN/NINES/01/2010 du 20 septembre 2010. Également, l'Arrêté interministériel n° 711/CAB.MIN/MINES/01/2010 et n° 206/CAB/MIN/FINANCES/2010 du 15 octobre 2010 *portant manuel des procédures de traçabilité des produits miniers, de l'extraction à l'exportation* ; Arrêté ministériel n° 057/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012 *portant mise en œuvre du mécanisme régional de certification de la CIRGL en RDC ;* Arrêté ministériel n° 0706/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 *portant mesures urgentes d'encadrement de la décision de suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu,* etc. Pour une critique de toutes ces mesures voir BLEISCHWITZ, R., DITTRICH, M., PIERDICCA, C., « Coltan from Central Africa, international trade and implications for any certification », *Resources Policy* 37, 2012, p. 27.

[17] Voir les différents rapports que ce groupe publie systématiquement depuis le tout premier : CONSEIL DE SECURITE, *Rapport du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo,* 12 avril 2001.

[18] Par exemple, depuis 2008, le rapport de GLOBAL WITNESS, *Recommendations on due diligence for buyers and companies trading in minerals from Eastern DRC and for their home governments*. Aujourd'hui l'*International Tin Research Institute* (ITRI) qui s'active dans la certification de l'étain ; ou encore le *Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe* (BGR) dont le domaine d'action est essentiellement orienté vers la certification du tantale. Ces deux organisations sont également impliquées dans l'assistance et la formation des coopératives et des comités des creuseurs.

[19] Un symposium vient d'être tenu pour évaluer sa mise en œuvre. Cf. *Dodd-Frank Five Years Later: What Have We Learned from Conflict Minerals Reporting?* Press Release – 18 novembre 2015, Washington DC, USA.

les différents arrêtés pris par le gouvernement congolais visant la transparence dans les chaînes d'approvisionnement en minerais ainsi que leur certification. Le résultat tant attendu était d'éviter que les groupes armés puissent tirer un profit financier de l'extraction artisanale des minerais des 3TG (Tin, Tantale, Tungstène and Gold).[20]

Le processus de traçabilité des minerais issus de l'exploitation minière artisanale (ci-après, EMA) dans l'Est de la RDC a été accompagné notamment par la mise sur pied d'une exigence préalable faite aux exploitants miniers artisanaux, à savoir : se regrouper en coopératives minières.[21] L'OCDE voit dans ces coopératives un moyen de professionnalisation et de formalisation du secteur, permettant de réduire les impacts négatifs liés à l'activité minière artisanale.[22] Les lignes qui suivent s'intéressent à la mise en rapport de cette obligation de se constituer en coopératives minières avec le contexte particulier de la traçabilité, à la réussite de laquelle sa destinée présidait.

Des entretiens et de l'observation réalisés auprès des coopératives minières œuvrant dans la province du Sud-Kivu, principalement à Walungu et auprès de l'administration minière (cf. *infra 3.1.*) nous ont permis de nous prononcer sur la validité plurielle en droit et, partant, de la pertinence de recourir à pareille obligation pour garantir la traçabilité des minerais extraits artisanalement.

Cette obligation est une composante majeure de l'ensemble normatif fixé par le Code[23] et le Règlement[24] miniers pour l'exercice de l'artisanat minier. D'où l'intérêt de l'examiner à la lumière de sa validité ou de sa conformité au système normatif dans lequel elle s'insère. Cela nous a permis de l'évaluer en nous servant d'une grille d'analyse basée sur des référents juridiques de légalité, d'effectivité et de légitimité. Mais, à côté de ce juridisme, il convient d'appréhender l'obligation de se regrouper en coopératives minières comme un instrument majeur de la contexture institutionnelle de l'État congolais à considérer pour la réussite du processus de traçabilité. Ainsi, cette étude part d'une approche droit et société et se démarque alors des études antérieures qui ont essuyé le reproche de ne s'en tenir qu'à des termes de références tirées de ces initiatives mêmes.[25]

Il convient de dire que la nécessité de traçabilité apparue consécutivement

[20] DE PUTTER, T., DELVAUX, C., « Certifier les ressources minérales dans la région des Grands Lacs », *Politique étrangère*, n° 2, 2013, p. 101.

[21] Cf. Arrêté ministériel n° 0706/CAB.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant mesures urgentes d'encadrement de la décision de suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu, art. 2 al. 1 (a).

[22] OCDE, *Rapport final sur la phase pilote de mise en œuvre du Supplément sur l'Étain, le Tantale et le Tungstène*, janvier 2013, p. 47.

[23] Code minier, art. 26 et art. 109 et suivants.

[24] Règlement minier, art. 223 et suivants.

[25] TEGERA, A., JOHNSON , D., *Pas de Kivu, pas de conflit ? L'absurde combat contre « les minerais de conflit » en RDC*, Pole Institute, 2013, p. 9.

aux guerres financées par les produits des minerais de l'artisanat minier peut justifier l'écart pris par cette mesure et constaté dans les pratiques administratives des services des mines par rapport aux principes initiaux fixés par le Code et le Règlement miniers. Ainsi, malgré la non-conformité formelle aux Code et Règlement miniers[26] de l'arrêté ayant consacré l'obligation de se regrouper en coopératives, l'on serait tenté de justifier cette obligation en prenant en considération son ancrage contextuel, et notamment sa contribution d'une certaine manière à la traçabilité des minerais.Dès lors, l'utilité de la présente étude est de contribuer à l'élaboration d'une « littérature empirique » consacrée au rôle des coopératives minières dans le processus de traçabilité des minerais.

Il s'agit d'évoquer le désaccord entre les principes du Code minier et ses mesures d'application qui constituent le fondement même de l'obligation de se regrouper en coopératives et l'arrêté ministériel de 2010 qui la proclame. Cela en s'appuyant sur les trois critères de validité d'une norme juridique.

Pourra suivre une mise en contexte de cette obligation de se regrouper en coopératives, afin de juger de son adéquation ou pas avec l'objectif d'une limitation de la traçabilité opaque des minerais qui a motivé l'édiction de pareille obligation.

2. ASPECTS THÉORIQUES ET DÉBAT AUTOUR DE L'OBLIGATION DE REGROUPEMENT DES EXPLOITANTS ARTISANAUX EN COOPÉRATIVES

L'obligation de se regrouper en coopératives résulte des mesures d'encadrement prises sous l'Arrêté ministériel n°0705/CAM.MIN/MINES/01/2010 du 20 septembre 2010 portant suspension des activités minières dans les provinces du Maniema, Nord-Kivu et Sud-Kivu. Cette assise règlementaire la rend plus critiquable (1). Le débat actuel sur ces coopératives les présente, sur le plan institutionnel, comme étant d'une nature juridique ambivalente mais surtout, dans leur gestion, comme des structures dont se servent les élites locales militaires, politiques et coutumières pour spolier les creuseurs (2). Ce petit détour dans les faits nous permettra de voir si l'obligation sous analyse semble avoir influencé le comportement de ses destinataires (creuseurs) et si elle emporte pour autant leur assentiment, en justifiant ainsi sa validité plurielle (3).

[26] Dans ce sens, BAHALAOKWIBUYE, C., « Le dilemme des coopératives minières de Walungu (Sud-Kivu), entre ASBL et 'entreprise sociale'. Évaluation à l'aune du passage à la nouvelle réglementation OHADA sur les sociétés coopératives », in MARYSSE, S., OMASOMBO TSHONDA, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique ?*, n° 87, 2016, pp. 299-325.

2.1. Le fondement d'une vraie-fausse obligation de se regrouper en coopératives

L'obligation faite aux creuseurs de se regrouper en coopératives[27] ou celle des coopératives de regrouper en leur sein et d'encadrer les creuseurs[28] résulte de l'arrêté n° 0706/CAB.MIN/MINES/01/2010.

Le but de cette obligation est de permettre un accompagnement de la dynamique de structuration de l'activité minière artisanale en vue d'améliorer le rendement de cette dernière pour les creuseurs et pour le fisc en contrôlant ses flux depuis les puits d'extraction. Il s'agit particulièrement d'intégrer formellement les creuseurs dans la chaîne d'extraction des minerais et de permettre ainsi de contrôler leurs activités et d'empêcher que les ventes qui en seront issues ne participent au financement des forces et groupes armés.

Cet arrêté a fait de l'obligation en question une condition de reprise de l'activité minière artisanale pour les creuseurs.[29] Dans sa mise en application, l'administration minière a développé une pratique plus souple afin de faciliter la création et le fonctionnement des coopératives minières.

D'une part, la coopérative est créée sans justifier d'une ZEA ouverte pour son rayon d'action. Des coopératives fonctionnent aussi sans aucun agrément. Cela est mis au compte des « tolérances » de l'administration minière.[30] Ainsi, sur les nonante-neuf coopératives constituées au Sud-Kivu, moins d'une dizaine seulement ont déjà été agréées et fonctionnent sur moins d'une vingtaine de ZEA ouvertes jusqu'en août 2015.[31] Le cas de Walungu est plus frappant car aucune ZEA n'y a été ouverte jusque-là pour les neuf coopératives qui y ont été créées. Toutes ces coopératives œuvrent dans des sites concédés soit à la firme canadienne BANRO[32] soit à la firme japonaise Congo-Eco Project.[33] Cette superposition d'activités minières artisanales et de sites déjà concédés est en principe interdite par le Code minier.[34] Notons au passage que, dans d'autres sites, en trame de leur RSE, on constate des pratiques de tolérances

[27] Arrêté ministériel n°0706/CAB.MIN/MINES/01/2010 *op. cit.*, art. 2 al. 1 (a).
[28] *Ibidem,* art. 2 al. 1 (b).
[29] *Ibidem,* art. 2 al. 1 (a).
[30] Propos du chef de division des mines du Sud-Kivu. Cf. Conseil provincial de suivi, Atelier sur la promotion de la cohabitation pacifique entre les coopératives minières de Ngweshe, Walungu, juillet 2015.
[31] Entretien avec le chef d'antenne de SAESSCAM, Bukavu, le 31 juillet 2015.
[32] Voir les sites de Namadava, Colline 1 et Caminyago, Colline 6, sur lesquels on retrouve les creuseurs membres de COMALU et COMIANGWE. La COMIRA œuvre également dans une concession de la BANRO.
[33] Voir le site de Muhinga sur lequel on retrouve les creuseurs membres de COMIDEA. D'après nos entretiens avec les responsables de cette dernière, la coopérative est en cours de négociation d'un partenariat avec Congo Eco Project pour une tolérance d'exploitation de son site. Cela pourrait s'apparenter à la pratique de découverture que l'on connaît déjà dans la province du Katanga.
[34] Code minier, art. 30.

éphémères que les compagnies minières industrielles accordent parfois aux creuseurs artisanaux œuvrant dans leurs concessions.[35] Cela, en vue non seulement de préserver la paix sociale avec la communauté environnante mais surtout de résorber les effets négatifs que pourrait avoir cette superposition sur leurs rendements. À Walungu, on peut se féliciter de la souplesse dont font preuve les unités gouvernementales dans le processus tendant à la mise en place des coopératives, qui n'en seraient pas si l'on s'en tenait aux prescrits stricts des Code et Règlements miniers. Cette approche gouvernementale s'inscrit dans les stratégies de survie des creuseurs et de ceux qui en dépendent. Il serait cependant souhaitable que les industriels soient impliqués dans cette tolérance en vue d'un compromis pour la paix sociale et une cohabitation pacifique.

D'autre part, cette pratique tend désormais à conforter l'idée d'une *obligation* et non plus d'une simple faculté de se regrouper en coopérative, en interdisant, voire en sanctionnant toute exploitation minière artisanale *en solo*. Ceci s'oppose même à la prérogative reconnue par le Code minier à toute personne physique de solliciter une carte aux fins d'artisanat minier individuel.[36] De ce fait, le regroupement en coopérative est devenu une négation de la prérogative constitutionnelle offerte à tout citoyen congolais qui en fait la demande de s'adonner individuellement à l'exploitation des richesses du sous-sol du pays.[37] On peut alors s'apercevoir que le but médiat de ladite obligation était de mettre au ban l'EMA individuelle. L'arrêté précité ne se révèle donc pas en harmonie avec le Règlement minier dont il veut assurer la mise en œuvre et sort ainsi du cadre normatif auquel il doit obéir.[38]

En principe, le Règlement envisage la coopérative dans l'hypothèse d'un regroupement des creuseurs qui s'adonnaient initialement à l'EMA dans une ZEA bien délimitée et qui pouvaient aspirer alors à migrer vers une petite mine ou vers une exploitation industrielle à travers le permis de recherche pour lequel la coopérative postule. Cette dernière devrait être donc une structure d'accompagnement des creuseurs vers la petite mine voire l'exploitation industrielle.[39] En sollicitant l'agrément, le groupement devra indiquer le rayon

---

[35] Ainsi en est-il, par exemple, dans certains sites du Sud-Kivu dont Lugushwa, Kamituga, Luhwindja et Misisi où les creuseurs sont autorisés à se livrer à l'EMA à côté des industriels en phase de recherche. Cf. KAMUNDALA, G., *Exploitation minière industrielle et artisanale au Sud-Kivu. Possibilités d'une cohabitation pacifique ?*, IPIS, 2012, p. 14.

[36] Code minier, art. 109.

[37] Constitution de la RDC, *Journal Officiel*, 47e année, n° spécial du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 (Textes coordonnés), *Journal Officiel*, 52e année, n° spécial, Kinshasa, 5 février 2011, art. 58.

[38] Suivant l'art. 56 de la Constitution, ces mesures sont anticonstitutionnelles car elles tendent à priver les creuseurs qui exercent individuellement en dehors des coopératives, de leur ultime moyen de survie.

[39] Règlement minier, art. 234.

d'action ou la ZEA dans laquelle il compte déployer ses activités ou dans laquelle œuvrent les creuseurs qu'il tend à regrouper.[40]Au total, la pratique étatique du coopérativisme semble s'écarter largement des principes qui doivent guider le regroupement des creuseurs en coopératives.

Bien qu'il résulte de cette tolérance une altération de la coopérative telle que conçue par la législation minière, l'on ne saurait y voir une « inertie administrative »[41] ou la renonciation[42] de l'administration minière à appliquer correctement le Code minier et ses Règlements. Car, à travers sa pratique, l'administration minière vivifie le coopératisme en l'adaptant au contexte de la province du Sud-Kivu dépourvue d'un nombre suffisant de ZEA. Cette pratique peut être lue avec un brin de bienveillance comme un processus d'adaptation des institutions.[43]

2.2. Retour sur la nature ambivalente de la coopérative minière et l'*elite capture and management* dans les coopératives minières

La littérature empirique sur les coopératives minières les présente comme étant non seulement en perte de repères en termes de valeurs coopératives mais surtout comme étant gérées dans une logique de captation par des élites locales.

Ainsi, d'un côté, le Règlement minier entretient une confusion sur la nature juridique de la coopérative minière, par un renvoi explicite à la fois à la législation sur les ASBL et celle sur les sociétés coopératives. La façon dont la coopérative minière est utilisée localement, dans les sites miniers du Sud-Kivu, nous a conduit à la considérer comme une société à soumettre à un régime juridique propre issu de l'Acte uniforme de l'OHADA sur les sociétés coopératives.[44] En tant que telle elle doit privilégier en premier lieu l'amélioration du bien-être de ses membres ; ici les creuseurs. Par ailleurs, ces derniers devaient avoir la maîtrise de la gestion démocratique et du contrôle de leur coopérative.[45] Il s'agit là du mandat de promotion économique et sociale

---

[40] *Ibidem.*

[41] Terme emprunté à RIPERT, G., *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, Paris, 1955, p. 366.

[42] MILHAT, C., « Entre contraintes et interdits : l'administration et l'exécution de ses actes », *Droit et Cultures,* vol. 57, n°1, 2009, pp. 93-118.

[43] CLEAVER, F., "Reinventing institutions: bricolage and the social embeddedness of natural resources management", *European Journal of Development Research,* Vol. 14, n° 2, 2002, pp. 11-30.

[44] BAHALAOKWIBUYE, C., *op. cit.*. En France, cette ambigüité sur la forme juridique de la coopérative est discutée depuis plus de 2 siècles. A propos, ni le célèbre arrêt *Manigod* rendu le 11 mars 1914 par la Cour de cassation ni l'article 1er de la loi de 1947 sur les sociétés coopératives moins encore la doctrine n'ont pas permis de clore la discussion sur la forme juridique de la coopérative. En ce sens voir HIEZ, D., « Vers une autonomie du droit coopératif ? », *Recma*, n° 317, 2010, pp. 44-60.

[45] MOHO, E., « Les membres de la société coopérative en droit OHADA », *Penant,* 895, avril-juin 2016, p. 231.

de ses membres qu'on reconnait à toute société coopérative et qui permet de la différencier des autres formes sociales ou associatives.[46]

Cependant, à Walungu, on découvre que la coopérative constitue une opportunité d'enrichissement pour les responsables au détriment des creuseurs.[47] On comprend alors que cette obligation de regrouper les creuseurs en coopératives s'accorde mal avec son contexte d'application, au point qu'instituer une coopérative n'a jamais été viable pour les creuseurs.[48] En fin de compte, de ce coopératisme, perçu par les creuseurs beaucoup plus comme une contrainte[49], ne s'est pas suivie l'amélioration du rendement de l'artisanat à leur profit.

Au contraire : constituer une coopérative ne profite qu'à ses créateurs et sert d'occasion de spoliation pour les différentes élites locales ainsi que les autorités coutumières et celles de l'administration minière.[50] Les coopératives minières, en crise de structure, se heurtent à l'indignation des creuseurs et leur existence est privée de toute légitimité par leurs destinataires mêmes. D'où l'intérêt de s'interroger sur la validité en droit de cette mesure de regroupement des creuseurs en coopératives.

2.3. La théorie de la validité plurielle et l'obligation de se regrouper en coopératives

La pensée juridique contemporaine a dégagé trois principaux critères permettant d'évaluer la validité d'un acte ou d'une norme juridique, à savoir sa légalité, son effectivité et sa légitimité.[51] La légalité se détermine du point de vue formel et suppose une appréciation de la norme par rapport aux sources dont elle dérive.[52] Sur le plan formel, un acte est valide s'il est conforme aux normes qui lui sont supérieures.[53] En d'autres termes, une norme est rendue valide par une autre norme qui lui est supérieure.[54] Cette validité formelle

---

[46] BARSAN, I., *La société coopérative européenne. Entre identité coopérative et efficacité économique,* IRJS, Paris, 2016, p. 241.

[47] BAHALAOKWIBUYE, C., *op. cit.,* p. 310.

[48] *Idem,* p. 222.

[49] Entretiens avec les creuseurs de la coopérative COMIDEA sur le site minier stannifère de Muhinga. Également, les entretiens avec les creuseurs membres de la COMIANGWE sur le site aurifère de Namadava.

[50] Des études précédentes l'ont démontré sur d'autres sites miniers. Voir dans ce sens 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 TSHONDA, J., (eds.), *Conjonctures congolaises 2014. Politiques, territoires et ressources naturelles : changements et continuités,* 2015, Cahiers Africains, Paris, L'Harmattan, pp. 239-260.

[51] OST, F., VAN DE KERCHOVE, M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis*,* Bruxelles, 2002, p. 325.

[52] *Ibidem,* pp. 326-327.

[53] JOBART, J., « Remarques sur la validité des actes unilatéraux en droit français », *Revue Juridique Thémis,* Vol. 40, N° 3, 2006, pp. 647-648.

[54] KELSEN, H., *Théorie pure du droit*, trad. Charles Eisenmann, Paris, Sirey, 1962, note 2, p. 314.

peut s'apprécier à un double point de vue, à savoir, d'un côté, celui de la qualité de l'auteur de l'acte et, d'un autre côté, celui de la finalité poursuivie par l'édiction de l'acte. C'est la démarche que nous semblons suivre dans l'analyse de cette obligation de se regrouper en coopératives.

L'effectivité, comme critère de validité d'une norme[55], est jugée du point de vue factuel et mesure les effets de la norme à l'endroit de ses destinataires ; mieux : sa capacité à orienter leurs comportements.[56] Enfin, la légitimité s'évalue du point de vue axiologique et considère comme valide une norme qui est acceptée dans son milieu d'implémentation.[57] Dans l'évaluation de la validité d'une norme, ces trois critères sont analysés en interaction et cela donne lieu à ce que l'on qualifie de validité « plurielle » ou de validité en réseau.[58] Cette dernière signifie qu'aucun des trois critères ne peut être pris isolément sans un égard « explicite ou implicite aux deux autres ».[59]

Les lignes qui suivent testeront le clapet de validité que recèle l'arrêté précité édictant l'obligation sous examen sur base de ces trois critères. Suivra un réajustement de cette démonstration à la singularité du contexte des coopératives minières du Sud-Kivu pour leur contribution au processus de traçabilité.

3. OBLIGATION DE SE REGROUPER EN COOPÉRATIVES FACE À SA CONTEXTURE

3.1. Démarche méthodologique

Nous nous sommes livrés à une observation et une récolte des données qualitatives. Cela à travers des entretiens tant individuels que collectifs en *focus group* auprès d'acteurs impliqués dans la gouvernance des coopératives ainsi que dans le processus de traçabilité au niveau de la province du Sud-Kivu. Le temps et nos ressources limités nous ont conditionnés à focaliser nos enquêtes uniquement sur les neuf coopératives minières œuvrant dans le territoire de Walungu. Quatre principaux critères ont été fixés pour le choix de ce territoire. Il s'agissait de trouver un site qui soit encore en friche et non balisé par de nombreuses recherches suscitées par la gouvernance minière à l'Est de la RDC. En plus, il fallait trouver un site qui s'inscrive déjà dans le processus

[55] LASCOUMES, P., SERVERIN, E., « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 109.
[56] LEROY, Y., « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société,* vol. 79, n°3, 2011, p. 717. Également, CARBONNIER, J., « Les phénomènes d'incidence dans l'application des lois », in CARBONNIER, J., *Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10ème éd., LGDJ, 2001, p. 146.
[57] TYLER, T., *Why people obey the Law,* Yale University Press, New Haven & London, 1990, pp. 57-68. Également, OST, F., VAN DE KERCHOVE, M.*, op. cit.,* p. 337 et s.
[58] *Ibidem,* p. 325.
[59] *Ibidem*.

de traçabilité. Et les coopératives ayant leurs sièges dans ce site devaient avoir été créées consécutivement à la mise en place du processus de traçabilité. En outre, ces coopératives devraient avoir un niveau de développement comparable en termes de leur capacité à participer au processus de traçabilité. Précisons que les principaux sites visités, pour ceux non couverts par un contrat de concession minière, sont validés, et donc font partie du processus de certification et de traçabilité. Enfin, pour des raisons pratiques, non seulement, les sites à enquêter devaient être accessibles et sécurisants pour les chercheurs mais surtout la langue parlée par les acteurs enquêtés, en majorité des creuseurs analphabètes, devait permettre une symbiose entre les chercheurs et les populations étudiées.[60]

L'objectif de l'étude était de comprendre la contribution du regroupement des creuseurs en coopératives minières à la réalisation du processus de traçabilité des minerais du Sud-Kivu. Nos enquêtes recherchaient alors plus la significativité du rôle des coopératives étudiées eu égard au processus de traçabilité. Cela ne devrait donc pas conduire à une généralisation des données récoltées à Walungu sur d'autres sites du Sud-Kivu.[61]

	Sites enquêtés	**Acteurs enquêtés et nombre d'entrevues**	**Période de l'enquête**	**Thématique débattue**	**Informations récoltées**
Terrain 1	BUKAVU	Entretiens individuels : - CEGEMI (1) - OGP (1) - CENADEP (1) - SAESSCAM (1) - Ministère provincial des mines (1) - Division des mines (1) - CEEC (1)	Du 20 mars au 9 avril 2015	-opportunités de la création d'une coopérative minière - état des lieux du processus de formalisation des coopératives minières	- coopératives créées sur commandation du gouvernement - création des coopératives par des opportunistes (négociants, politiciens) qui les utilise à leurs propres fins - existence des fausses coopératives - coopératives créées sans ZEA, très peu de coopératives agréées par le ministère des Mines

[60] HENN, M., WEINSTEIN, M., FOARD, N., *A Short Introduction to Social Research,* Londres, Sage, 2006, p. 150.

[61] Car, "The generalizability of qualitative studies is usually based not on explicit sampling of some defined population to which the results can be extended, but on the development of a theory that can be extended to other cases". Cf. MAXWELL J. A., "Designing a Qualitative Study" in BICKMAN, L., ROG, D. J. (dir.), *Handbook of Applied Social Research Methods,* Thousand Oaks, Sage, 1998, p. 95.

	Sites enquêtés	Acteurs enquêtés et nombre d'entrevues	Période de l'enquête	Thématique débattue	Informations récoltées
Terrain 2	WALUNGU (Muhinga, Nzibira, Caminyago, Luntukulu, Zola-Zola, Colline 1, Namadava)	1. focus group avec : - responsables des coopératives (1) - les creuseurs (3) - les comités des creuseurs (3) 2. entretiens individuels : - creuseurs-PDG (7) - creuseurs ordinaires (20)	Du 1er juillet au 10 août 2015	- la gouvernance des coopératives de Walungu - l'état des lieux du processus de traçabilité - degré de connaissance et de participation à la réalisation du processus de traçabilité et de certification - intérêt d'être membre d'une coopérative minière	- les coopératives disposent des TAG pour étiqueter les minerais depuis la sortie des puits afin de certifier leur origine - la coopérative permet au gouvernement de contrôler le flux des produits de l'EMA, et donc une traçabilité à la base est assurée - la coopérative permet l'identification des creuseurs - les creuseurs se lamentent car il y a eu baisse des prix des minerais depuis la mise en place de la traçabilité - les creuseurs restent dans les coopératives seulement parce qu'il est devenu impossible d'exercer l'EMA et de vendre ses produits sans être membre d'une coopérative - les creuseurs ne se sentent pas concernés par la traçabilité et peuvent aller miner dans des sites non validés qui sont productifs

À cette approche pratique, s'est ajoutée une revue de la littérature « empirique » existante sur le coopératisme minier et le processus de traçabilité. Cette littérature nous a renseignés sur la nature des coopératives, la logique de captation par les élites locales qui caractérise leur management, leur historique, les acteurs impliqués, ainsi que l'état des lieux de la mise en œuvre du processus de traçabilité. Notre étude s'en démarque pour avoir particulièrement mis en rapport les deux institutions coopératives minières et le processus de traçabilité, en déterminant la validité en réseau de l'obligation de regrouper

les creuseurs au sein de coopératives minières.

3.2. Analyse critique des résultats des enquêtes au regard de la validité de l'obligation de se regrouper en coopératives

Il s'agit ici d'évaluer la validité plurielle de l'obligation de regrouper les creuseurs en coopératives dans un contexte factuel et institutionnel dominé par le processus de traçabilité.

Du point de vue formel, l'Arrêté sous examen est à replacer dans le cadre de la décision du Président de la République, prise le 9 septembre 2010, de suspendre les exploitations et exportations minières en vue de réaliser une mission d'intérêt général, à savoir celle d'assainir le climat sécuritaire dans les carrés miniers de l'ancien Kivu et la traçabilité des minerais qui en sont extraits artisanalement.[62] En sa qualité d'autorité officielle, le ministre des Mines est habilité par le Code minier à décider de l'ouverture et de la fermeture d'une ZEA.[63] Théoriquement, aucune EMA ne saurait avoir lieu en dehors d'une ZEA.[64] Ce qui, par extension de forme, amène à reconnaître au ministre la compétence de suspendre l'exploitation minière. Sur ce fondement, l'Arrêté a été pris par l'organe habilité agissant en sa qualité de ministre en vue de réaliser une mission d'intérêt général.[65] D'ailleurs, bien que l'Arrêté n'ait été signé que le 20 septembre 2010, son entrée en vigueur remontait au 9 septembre 2010, correspondant ainsi avec la date de la décision du chef de l'État.[66]

Par ailleurs, il serait difficile d'expliquer pourquoi l'Arrêté aurait embrassé en même temps le coopérativisme minier, contrairement donc aux contours initialement fixés dans les Code et Règlement miniers.[67] Ainsi, en faisant du regroupement des creuseurs dans les coopératives un préalable à l'exercice de l'EMA[68], l'Arrêté semble s'écarter de sa finalité exécutoire du Règlement minier. Ce dernier en fait pourtant une faculté, et seulement pour un regroupement de creuseurs sollicitant un permis de recherche. De ce fait, cet Arrêté prive les creuseurs de leur droit d'exercer individuellement l'EMA, droit qui

---

[62] Arrêté ministériel n° 0705, *op. cit.,* Exposé des motifs.

[63] Code minier, art. 109 et 110.

[64] La pratique révèle une toute autre réalité. Il y a très peu de ZEA. Dans l'axe *Walungu* où nos recherches ont été concentrées, un grand nombre de coopératives œuvrent dans des sites concédés soit à la firme canadienne BANRO soit à la firme japonaise Congo-Eco Project.

[65] Il réunit ainsi les deux ingrédients que HAURIOU, M. assigne à un acte administratif exécutoire valide ; à savoir qu'il doit émaner d'une autorité officielle en vue de produire des effets de droit à l'égard des administrés. Cf. son *Précis de droit administratif et de droit public,* 11e éd., Sirey, Paris, 1927, (2 tomes) p.1068

[66] Arrêté ministériel n°0705, *op. cit.,* art. 4.

[67] Le Règlement garantit une adhésion libre des creuseurs-coopérateurs aux coopératives minières à travers l'art. 235, alinéa 3 (f) et (g).

[68] Voir sur la question LWANGO, J., « La coopérative minière: instrument de l'ingérence étatique dans la liberté d'association des exploitants miniers artisanaux en République démocratique du Congo? », *Librairie Africaine d'Études Juridiques,* vol. 16, n° 1, 2014, p. 570.

leur est pourtant reconnu explicitement par les Code et Règlement miniers voire la Constitution[69].

Sur le plan factuel, à la levée de la suspension, regrouper les creuseurs en coopératives a certes permis le suivi des lots de minerais à partir des puits ainsi que l'identification des creuseurs. Nos enquêtes révèlent que, dans les sites miniers stannifères validés et certifiés, des étiquettes munies de codes-barres ont été mises à la disposition des coopératives minières par les services des mines (SAESSCAM et Division des mines) en vue de retracer les minerais depuis leur sortie des puits.[70] Cela constitue désormais une des raisons de l'existence des coopératives minières : « Nous avons créé ces coopératives (…) sur recommandation du gouvernement (…) en vue d'encadrer les minerais des creuseurs, leur traçabilité, et avoir les statistiques ».[71] La coopérative est ainsi devenue un instrument permettant au gouvernement d'intervenir dans le secteur minier artisanal car « c'est ici qu'on contrôle les minerais et qu'on fait des statistiques »[72]. Dans le même ordre d'idée : « Nos coopératives aident le gouvernement dans le recouvrement des dus de l'Etat [notamment] pour le paiement des droits dus à la Division des mines pour la carte de creuseur, des droits et redevances dus au SAESCAM pour l'achat des fiches d'enregistrement ».[73] Regrouper les creuseurs en coopératives permet d'assainir déjà, à la base, la chaîne d'approvisionnement des minerais venant des sites de

[69] Constitution du 18 février 2006, art. 58. En vertu de l'art. 56 de la Constitution, ce coopératisme est même constitutif de l'infraction de pillage car il prive les personnes physiques de leur moyen d'existence.

[70] Pour les creuseurs membres de la COMIDEA : « (…) seule la coopérative donne la voie de la traçabilité car elle travaille dans des sites validés… ». Alors que, dans les sites aurifères enquêtés (Namadava et Nyamurhale exploités par des creuseurs de la COMIANGWE), « la coopérative n'a pas les moyens financiers pour acheter l'or. Voilà pourquoi il est difficile de contrôler la traçabilité ». Entretien avec le président du Comité des creuseurs de la COMIANGWE, Nyamurhale, le 18 juillet 2015. Ceci confirme les conclusions suivant lesquelles "While the traceability system for tin, tantalum and tungsten is becoming increasingly embedded in the country's mining governance, except for a few pilot projects, there is still no traceability system for gold", cf. CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, S/2016/466, 23 mai 2016, §. 120. Voir dans le même sens, GLOBAL WITNESS, *River of Gold. How the state lost out in an eastern Congo gold boom, while armed groups, a foreign mining company and provincial authorities pocketed millions*, 5 juillet 2016, pp. 5-7. Signalons aussi que, suivant les creuseurs, « le contrôle échappe parce que l'or n'est pas comme la cassitérite » ; et de souligner que l'or présente beaucoup de facilité de fraude au regard de son poids et de la facilité logistique qu'il offre pour son transport. Cf. GEENEN, S., MARYSSE, S., « La fin des diamants du sang…un futur brillant pour les diamants du Congo? », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, 2008, p. 332 et pp. 346-351.

[71] Entretien en *focus group* avec les responsables des 5 coopératives minières (COMIDEA, COMICHI, COMALU, COMIKI et KAZICOM), Nzibira, le 15 juillet 2015.

[72] *Ibidem.*

[73] *Ibidem.* Dans le même sens, entretien avec le président de la GECOMINSKI, Bukavu, le 22 juillet 2015.

Walungu.

Cependant, cette traçabilité ne s'accompagne pas de l'amélioration des conditions de vie et de travail des creuseurs. Les responsables des coopératives étant en même temps des négociants, ils profitent de l'opportunité qui leur est faite en conditionnant l'apposition des étiquettes d'origine à la vente des minerais à des prix qui les arrangent au détriment des intérêts des creuseurs.[74] Les creuseurs considèrent ainsi le processus de traçabilité comme l'un des facteurs de la baisse des prix des minerais dans leurs sites et ce qui a, de ce fait, détérioré leurs conditions de vie. Ainsi, leur maintien dans la coopérative se justifie seulement par « l'avantage de vendre nos produits à la coopérative car quelqu'un qui n'est pas dans la coopérative ne peut pas vendre ses minerais ».[75] Selon eux, le mécanisme de traçabilité a été institué uniquement pour « maximiser les recettes de l'État » ; et ils demandent en retour une augmentation du prix des minerais, prix qui a baissé depuis la mise en place du processus de traçabilité et des coopératives minières.

Au demeurant, regrouper les creuseurs en coopératives minières n'a pas permis de limiter considérablement l'exploitation illégale des ressources minières.[76] Nous avons noté, d'une part, une transhumance des creuseurs vers des sites non validés, et se trouvant de surcroit en dehors du processus de traçabilité, en raison de la non-productivité de nombreux sites validés à Walungu.[77] D'autre part, les FARDC et les divers groupes armés continuent à

---

[74] Cette baisse suit la chute du cours mondial des mineras mais d'une manière anormale. Les raisons de cette baisse anormale du prix des minerais sont diverses. A Walungu cela s'explique par la gestion des coopératives par des négociants qui instaure un monopsone de fait leur donnant la possibilité de négocier un prix très bas avec les creuseurs cf. BAHALAOKWIBUYE, C., *op. cit.,* p. 310 Pendant que dans d'autres sites du Sud-Kivu on trouve deux explications majeures. D'un côté, la baisse du prix s'explique par la mauvaise qualité des minerais liée à l'absence des unités de traitement depuis les puits. Cf. MATTHYSEN, K., ZARAGOZA MONTEJANO, A., « Initiatives en matière de 'minerais de conflit' en RD Congo **:** perceptions des communautés minières locales », IPIS, 2013, p. 19. D'un autre côté, on y vit également un monopsone du fait de la présence d'un seul acheteur, les comptoirs d'achats agréés, reconnu par la traçabilité. Cf. DE BRIER, G., SOUTHWARD, F., « La chaîne d'approvisionnement des minerais et ses liens avec le conflit dans l'est de la RDC : bilan des 5 dernières années», in MARYSSE, S., OMASOMBO TSHONDA, J., *op. cit., 2015,* pp. 87-112, p. 89. Egalement BASHIZI, A., GEENEN, S., « 'Modernisation' du secteur minier artisanal versus hybridation de la réforme au Sud-Kivu », *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2014-2015,* UPA, 2015, pp. 219-244, p. 239.

[75] Entretien en *focus group* avec 4 chefs d'équipes de la COMIDEA, Muhinga, le 13 juillet 2015.

[76] Cf. VEALE, E., "Is there blood on your hands-free device? : examining legislative approaches to the conflict minerals problem in the Democratic Republic of Congo", *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, hiver 2013, pp. 504-543. Également, SEAY, L., *What's wrong with Dodd-Frank 1502? Conflict minerals, civilian livelihoods, and the unintended consequences of Western advocacy*, Center for Global Development, Working Paper 284, 2012, p. 4.

[77] Le président du Comité des creuseurs de la COMALU nous a expliqué que « les sites validés

militariser, brutaliser et parasiter l'exploitation artisanale dont ils bénéficient largement.[78] À titre indicatif, dans le site aurifère de Namadava sont présents des éléments de la milice Raia Mutomboki qui se côtoient aux creuseurs de la COMALU et de la COMIANGWE. Par ailleurs, suivant une cartographie plus récente, au moins soixante-dix (70) groupes armés sévissent encore dans l'Est de la RDC.[79] Le tout dernier rapport du Groupe d'experts de l'ONU[80], des études[81] et rapports d'ONG révèlent encore l'exportation illicite des minerais du Sud-Kivu vers le Rwanda[82] bien que ses autorités continuent à clamer la nette traçabilité des minerais extraits du sol rwandais.[83] Comme il lui est devenu difficile de s'ingérer dans les conflits armés depuis la disparition du M23[84], le Rwanda en complicité avec des inspecteurs de l'ITRI certifieraient au Rwanda des minerais importés illégalement de la RDC[85].

Au regard de ce qui précède, sur le plan factuel, l'Arrêté n'est pas valide car il n'a pas permis d'atteindre la finalité pour laquelle il a été pris. Cela parce que la condition de regroupement en coopératives minières qui s'en est suivie pour la reprise de l'EMA, si elle a permis d'améliorer l'identification des creuseurs, n'a pas toutefois contribué au rendement du secteur à l'avantage de ceux-ci.

Il ne faut pas surestimer les vertus du regroupement des creuseurs en coopératives. Il ne revêt qu'une portée économique. De surcroît, il ne saurait

---

ne sont pas en production. D'où, les creuseurs viennent travailler dans nos sites de Luntukulu qui sont productifs mais non [encore] validés… Ces minerais échappent au TAG (pour parler du système d'étiquetage par l'apposition des étiquettes munies de codes-barres)… Ces minerais sont étiquetés comme provenant des sites validés de la COMIDEA à Nzibira », Luntukulu, le 17 juillet 2015.

[78] INTERNATIONAL ALERT, *op. cit.* p. 6. Également, CONSEIL DE SÉCURITÉ (S/2016/466), *op. cit.,* p. 2-3 et GLOBAL WITNESS, avril 2013, disponible sur http://www.globalwitness.org/fr/library/de-nouvelles-recherches-de-global-witness-révèlent-l'implication-de-militaires-de-haut-rang (consulté le 20 juin 2016).

[79] STEARNS, J., VOGEL, C., *Cartographie des groupes armés dans l'est du Congo,* Centre sur la coopération internationale, décembre 2015, p. 5.

[80] CONSEIL DE SÉCURITÉ (S/2016/466), *Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*, 23 mai 2016, §§.150-168: "It is currently impossible to know the real provenance of any gold officially exported from South Kivu… The Rwandan transit declaration forms (…) are accompanied by a number of fraudulent declarations, supposedly from Congolese national and provincial government agencies, such as customs authorities, the Central Bank, the Provincial Division of Mines and the Centre for Evaluation, Expert Analysis and Certification of Precious and Semi-Precious Minerals".

[81] BLEISCHWITZ, R., DITTRICH, M., PIERDICCA, C*., op. cit.,* p. 23.

[82] GLOBAL WITNESS, *De nouvelles recherches de Global Witness révèlent l'implication de militaires de haut rang dans le commerce de l'or dans l'est du Congo*, Document d'information, 7 juin 2013.

[83] "Rwanda is a conflict-free mineral country and should be considered so, as there is no conflict in Rwanda", Allocution du ministre rwandais des mines au symposium cité à la note 20.

[84] STEARNS, J., VOGEL, C., *op. cit.,* p. 5.

[85] DE PUTTER, T., DELVAUX, C., *op. cit.,* p. 104.

mettre fin à la traçabilité opaque des minerais exploités artisanalement à l'Est de la RDC. Les facteurs qui font échec à la traçabilité sont connus et relèvent d'une sphère à dominante plus sociopolitique qu'économique. L'institution d'une coopérative à elle seule ne saurait résoudre les problèmes liés à la lourdeur, l'opacité et les tracasseries de l'administration minière, ainsi qu'à son incapacité à contrôler les flux et reflux des matières premières depuis leur sortie des puits jusqu'à leur exportation.

D'autres facteurs à l'instar de la corruption et de l'absence[86] mais surtout de la faiblesse des pouvoirs publics dans les zones minières réduisent l'efficacité du processus de traçabilité.[87] Et dans les sites validés où de tels agents existent, leur intégrité est toujours mise en doute à cause du traitement inadéquat, de l'insuffisance d'infrastructures et du manque de moyens de communication qui réduisent leur mobilité dans les différents sites miniers sous leur contrôle.

Cela sans compter le facteur culturel d'où on peut lire le défaut d'intégrité et l'attitude véreuse des élites congolaises, frileuses à toute idée de réforme des politiques publiques dont ils tirent profit. Elles développeraient même des ruses et autres stratégies de résistance pour entraver délibérément toute réforme.[88] Ces élites comprennent les acteurs privés tout comme les autorités publiques, à savoir : d'une part, une administration publique peu fiable, non motivée par la réforme et composée d'agents faisant passer leurs besoins et attentes propres avant les services mêmes qu'ils sont censés offrir ; d'autre part, les élites politiques qui instrumentalisent l'administration publique pour assurer leur survie politique et leur enrichissement personnel.[89] Ces stratégies sont favorisées par le contexte politique de la RDC caractérisé par l'impunité et l'absence de responsabilité, et qui rend improbable toute réforme.[90]

Il s'ensuit que, si la validité factuelle liée à l'effectivité de cette mesure n'a pu être atteinte, sa légitimité est tout autant remise en cause dans les faits

---

[86] Spécialement, le processus de la traçabilité à travers l'ITRI n'est pas effectif dans tous les sites miniers. Il ne couvrirait que 1800 à 2000 sites miniers sur toute l'étendue du pays. Cf. DIEMEL, J.A., CUVELIER, J., "Explaining the uneven distribution of conflict-mineral policy implementation in the Democratic Republic of the Congo: The role of the Katanga policy network (2009–2011)", *Resources Policy,* vol. 46, n°2, 2015, p. 153. Au Sud-Kivu, seuls les sites qui sont dans les territoires de Nyabibwe et Walungu sont concernés. On y retrouve également depuis 2012 le mécanisme Conflict-Free Tin Initiative (CFTI) pour la traçabilité de la chaîne d'approvisionnement de l'étain.

[87] MAZALTO, M., *Gouvernance du secteur minier et enjeux de développement en République Démocratique du Congo*, Thèse de doctorat, Université de Montréal, 2010, p. 133.

[88] TREFON, T., « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 76, n°4, 2010, p. 736 et p.750.

[89] *Ibidem,* pp. 746-747.

[90] *Ibidem,* p. 739.

par ses destinataires.[91] Ces derniers ne se sont pas appropriés leur coopérative, qu'ils considèrent plutôt comme une nouvelle forme de spoliation imposée par l'administration minière et relayée par les bourgeois responsables des coopératives. La complicité entre ces deux catégories d'acteurs a été à plusieurs endroits dénoncée par les creuseurs enquêtés.[92] Par conséquent, les creuseurs se retrouvent dans les coopératives sans que leurs comportements ne soient orientés vers des valeurs coopératives.

Au total, cette obligation ne satisfait à aucun des trois critères de validité. Car, d'une part sa portée purement économique fait qu'elle n'a pas permis d'interrompre le lien financier entre les minerais et les conflits armés. D'autre part, dans une large mesure, elle n'a pas contribué à rendre moins opaque la chaîne de commercialisation des minerais. Au demeurant, elle n'est pas conforme aux normes supérieures formelles dans l'ordre desquelles elle est censée s'inscrire, normes qui prescrivent non pas une obligation mais plutôt une simple faculté reconnue à toute personne, individuellement ou regroupée collectivement avec d'autres au sein d'une coopérative, d'exercer l'exploitation minière artisanale. De quoi y voir même une violation du droit constitutionnel à la liberté d'association et de celui de tout individu à jouir librement des ressources naturelles de son pays.[93] Ladite obligation se heurte ainsi de front à l'indignation des creuseurs et perd toute légitimité. Mais cela n'empêche pas l'administration minière de continuer à s'y appuyer dans ses rapports avec les creuseurs.

L'Arrêté a été abrogé six mois plus tard lors de la levée de la suspension[94] mais l'obligation de se regrouper en coopérative qu'il imposait est désormais ancrée dans la pratique minière dans les différents sites miniers du Sud-Kivu.[95]

---

[91] C'est cette effectivité qui démontre la légitimité de la règle dans son milieu d'implémentation. Voir HEUSCHLING, L., « 'Effectivité', 'efficience' et 'qualité' d'une norme/du droit. Analyse des mots et des concepts », in STEFANINI, M., GAY, L., VIDAL-NAQUET, A., *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?,* Coll. À la croisée des droits, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 27-59.

[92] D'ailleurs dans les sites de Muhinga et Caminyago, enquêtés les 12 et 16 septembre 2015, les creuseurs confondent leur coopérative, la COMIDEA avec le SAESSCAM. Aussi, les creuseurs de COMIANGWE reconnaissent la complicité entre les responsables de leur coopérative et le ministère des mines. Il est à souligner ici que le fils du ministre provincial en fonction lors de nos enquêtes (juillet-août 2015) est également vice-président de la COMIANGWE.

[93] LWANGO, P., *op. cit.*, pp. 563-598.

[94] Arrêté ministériel n°0034/CAM.MIN/MINES/01/2011 *op. cit*., art. 3.

[95] La psychose de cette obligation conduit même certains acteurs à la reprendre en écho et à recommander instamment sa prise en compte par la prochaine révision du Code minier. Voir à ce sujet les différentes recommandations issues des deux premières éditions des séances de la *Conférence sur la bonne gouvernance et la transparence dans le secteur minier en RDC,* tenues tour à tour à Lubumbashi en janvier 2013 et à Goma en mars 2014 et dont les recommandations sont contenues dans le Rapport final disponible sur www.mines-rdc.cd/fr/documents/Rapport_final_conference_lushi.pdf. Voir également l'Acte d'engagement solennel des coopératives minières des provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, disponible sur http://

4. CONCLUSION

La traçabilité constitue une thématique vaste et un processus complexe. Nous ne l'avons examinée qu'à travers un des éléments concourant à sa mise en œuvre, à savoir l'obligation faite aux creuseurs de se regrouper en coopératives minières. De portée plus économique, l'obligation de se regrouper en coopératives minières ne contribue que modestement à ce processus. En plus, la coopérative est une structure qui n'est opérationnelle qu'au stade de la production ; la chaîne entière, qui est affectée par la traçabilité, inclut aussi les centres de négoce et les entités de traitement. Mais la complexité de ce processus de traçabilité fait dépendre sa réussite de facteurs liés à la structure de l'État et à la culture politique des acteurs impliqués dans ce processus.

D'ailleurs, de cette obligation de se constituer en coopératives comme moyen d'assurer la traçabilité à partir de la base, ressort un malaise dans la pratique. Le positivisme normatif s'en retrouve mis en défi car, au nom du conformisme au *Dodd Frank Act* et autres directives de l'OCDE, cette obligation ne respecte pas la prérogative reconnue constitutionnellement à tout creuseur d'exploiter individuellement les ressources nationales de son pays. Par son Arrêté, le ministre des Mines, en édictant plutôt une norme nouvelle du coopérativisme, s'est ainsi transfiguré et son acte a rempli une autre fonction que celle administrative qu'on attend d'un membre du gouvernement. Mais la substance de cette obligation, censée incarner l'ordre dans la gouvernance du secteur minier artisanal, peut plaider pour une relativisation de la stricte légalité. On s'est alors attelé à vérifier sa validité du point de vue factuel, en l'occurrence son effectivité et sa légitimité auprès des acteurs impliqués dans l'artisanat minier.

D'où le constat qui a été fait ci-dessus que le désaccord de l'obligation sous examen avec sa contexture juridique et factuelle invite donc à repenser le processus même de traçabilité. Il est vrai que l'inefficacité du coopératisme minier à contribuer à la traçabilité des minerais tient à de multiples tares qui grèvent le fonctionnement de l'État congolais. Il reste aussi évident que les coopératives n'ont pas la confiance des creuseurs, ce qui les amène à boycotter toute action entreprise à travers elles. Les impacts positifs du processus de traçabilité s'aperçoivent beaucoup plus auprès de l'administration minière et des élites ayant créé les coopératives. La réussite de la traçabilité nécessite ainsi la prise en compte du rôle à jouer par les creuseurs eux-mêmes en les faisant participer au processus.

Cela devra passer par une redynamisation des coopératives minières ou des comités de creuseurs, en recherchant leur viabilité pour les creuseurs afin d'emporter l'adhésion de ceux-ci et donc d'acquérir une légitimité. Cette redynamisation devra miser sur les valeurs coopératives classiques afin de

---

mines-rdc.cd/fr/documents/acte_cooperatives.pdf (consulté le 31/12/2015).

permettre la collaboration des creuseurs. Une fois leur adhésion volontaire acquise, une transparence dans la gestion et que seront garanties une fiscalité juste, une amélioration des prix des minerais et une répartition équitable des produits de la vente, ces creuseurs pourront participer à la transparence dans l'établissement d'une chaîne de valeurs claire dans l'approvisionnement des minerais, car il s'ensuivrait leur profitabilité *et* pour les creuseurs eux-mêmes *et* pour le fisc.

Bruxelles, juillet 2016

« LME NJO HAUT-LES-MAINS MARABA »* RAPPROCHEMENTS ETHNOLINGUISTIQUES AUX ZONES MINIÈRES ARTISANALES À L'EST DE LA RD CONGO

par Josaphat Musamba et Christoph Vogel

Abstract

In the past two decades numerous academic studies have focused on artisanal mining governance in the eastern part of the Democratic Republic of Congo (DRC). Nevertheless, researchers, policy-makers and organizations that debate or engage in reforming the artisanal mining (ASM) sector in the region are often unaware of local terminology, which sometimes causes inaccurate interpretations.

As these terminologies are non-codified, fluid, and evolving, they are often reserved exclusively to insiders, i.e. to those who are involved in ASM throughout the supply chain. This article collects terms used in and around mining sites in eastern DRC's North Kivu and South Kivu provinces. Through a discussion of the terms and an analysis of their role and history in their respective contexts, it aims at contributing to a better understanding of the ASM sector.

We begin with an ethno-linguistic analysis of the terms used by artisanal miners and other local stakeholders around the pits, during the processing, and at the stage of trading the minerals. Subsequently, we complement the first part with a discussion of the similarities and differences across our fieldwork sites and provide insight into the self-perception of artisanal miners and their work. In conclusion, we embed our linguistic findings in a wider contextualisation and a partial ethnography of everyday life in and around an economy often characterised by stereotypes.

1. INTRODUCTION

Le quotidien des exploitants miniers artisanaux dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC) est fluctuant et volatile, comme maints travaux l'ont déjà constaté.[1] Tournons ainsi notre intérêt vers un aspect du quotidien des communautés minières qui ne figure pas encore parmi les collections d'analyses académiques pourtant fort riches : les terminologies et sociolectes des exploitants artisanaux (« creuseurs ») qui ont leurs propres perceptions, ce qui leur fait constamment utiliser et réutiliser des terminologies locales du milieu concerné. Les termes ayant cours dans l'exploitation minière artisanale reflètent, pour la plupart, des aspects du quotidien de leurs utilisateurs et leur réalité socio-économique, comme par exemple le mot

---

* « Le LME (London Metal Exchange, première bourse mondiale de métaux) nous rend haut-les-mains avec étonnement ». Nous tenons à exprimer notre gratitude pour les suggestions du comité de lecture ainsi que le soutien de la rédaction de l'Annuaire. Nous remercions Timothy Raeymaekers, Godefroid Muzalia, Nico Nassenstein et Paulin Bishakabalya pour leur support. Cette recherche a été soutenue par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS/SNF).

[1] Citons seulement l'ensemble des travaux d'auteurs comme Jeroen Cuvelier, Didier de Failly, Timothy Raeymaekers, Koen Vlassenroot, James Smith, Claude Iguma Wakenge, Gabriel Kamundala et beaucoup d'autres dans le domaine.

« kimbotela » ou « cimbotera », expression désignant les vêtements (souvent très sales) avec lesquels les creuseurs travaillent. Une autre dimension qui s'ajoute est l'importance des migrations des creuseurs qui impactent les trajectoires géographiques et ethnolinguistiques des terminologies et jouent un rôle clé dans les milieux miniers par les connexions qu'elles établissent entre différents endroits et centres miniers. Un exemple éclairant est, par exemple, celui de Lemera (territoire d'Uvira) où les creuseurs ont adopté des pratiques et termes comme le « boisage » alors qu'on ne faisait que de l'exploitation alluviale et des puits en profondeur n'ont été introduits que plus tard, avec l'aide et l'expertise des constructeurs (boiseurs) venus de Kamituga (territoire de Mwenga).

Tandis que la « scandalisation » internationale du secteur minier artisanal (SMA) des Kivus depuis quinze ans a eu de nombreuses conséquences politiques et pratiques qui continuent d'influencer le secteur, certains aspects de la réalité locale restent peu analysés. Ainsi, et dans un contexte marqué par des initiatives de traçabilité et de certification que nous abordons ci-dessous, nous tentons de donner un éclaircissement des terminologies utilisées au sein du SMA dans différents sites où nous avons mené des recherches entre 2012 à 2016. Au cours de ces quatre années, nous avons fait des douzaines de visites dans de nombreuses zones minières kivutiennes. Ce projet, bien que né par coïncidence pendant des projets ethnographiques axés plutôt sur des aspects socio-économiques et politico-sécuritaires du SMA contemporain, est devenu – au fur et à mesure – un sujet de recherche qui nous était propre.

Notre objectif, dans cet article, est de contribuer à une meilleure compréhension de l'auto-perception des creuseurs par rapport à leur travail et les contextes économiques volatiles auxquels ils sont exposés. Précisément, nous voulons comprendre si et comment certains termes reflètent les conditions difficiles et comment certaines pratiques et/ou certains termes – y compris lors des migrations et mouvements fréquents des creuseurs – ont été inscrits dans les pratiques et/ou les langages locaux dans des zones où l'exploitation minière est une activité centrale. Nous commençons par présenter brièvement des aspects clés du contexte et de l'histoire du secteur minier artisanal avant de nous focaliser dans le reste de l'article sur l'ethnolinguistique du secteur et certaines observations analytiques qui en découlent.

2. CONTEXTE ET BRÈVE HISTOIRE DU SECTEUR MINÉRAL ARTISANAL

Dans un contexte plus large, l'exploitation artisanale minière dans les Kivus est une activité qui procure beaucoup de revenus pour les différents acteurs qui y interviennent, en commençant par les creuseurs, les négociants et les entités de traitements. Presque tous ces acteurs vivent de l'exploitation dont ils tirent leur pain quotidien et grâce à laquelle ils font étudier leurs en-

fants, construisent leurs maisons et aident leurs familles. Libéralisée au niveau national zaïrois dans les années mille neuf cent quatre-vingt par feu le président Mobutu Sese Seko, l'activité minière artisanale est devenue l'une des principales activités économiques et exportatrices dans l'Est.[2] Les minerais du Nord-Kivu et du Sud-Kivu ont ensuite aussi servi de ressource pour différentes rébellions étrangères et locales pendant les grandes guerres du Congo.[3] Mis en lien avec ces conflits armés, le commerce minier de l'est de la RDC s'est fait connaître et – par amalgame – stigmatiser sous l'expression « minerais de sang » depuis 2001.

Suite aux allégations de différents acteurs internationaux dans le but d'assainir le secteur minier artisanal, les minerais exploités dans les Kivus ont été qualifiés d' « illégaux » par des organisations comme Enough Project et d'autres.[4] C'est dans cette ligne que l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) commencera à étudier le moyen de formaliser ce secteur et de permettre aux minerais de l'est de la RDC d'être rachetés au niveau international alors que leur provenance est connue : l'OCDE – rejointe plus tard par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) – mettra en place une approche enjoignant l'industrie internationale à savoir si leurs minerais sont propres et « libres de conflit » : le devoir de diligence (« *due diligence* »). Leurs lignes directrices seront parmi les inspirations principales d'une loi américaine surnommée « loi Obama » en RDC, la section 1502 de la loi Dodd-Frank qui oblige les compagnies américaines à rendre publique la provenance de leurs achats des métaux congolais considérés des « minerais de sang ».

---

[2] Voir par exemple GEENEN, S., KAMUNDALA, G., « Qui cherche trouve. Opportunités, Défis, espoirs dans le secteur de l'or a Kamituga », in : MARYSSE, S., REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S. (eds), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*, Paris, Harmattan, 2009, pp. 183-213.; KENNES, E., *The Minining Sector in Congo: The Victim or the Orphan of Globalization?*; MARYSSE, S., REYNTJENS F., *The political economy of the Great Lakes Region in Africa*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005; VLASSENROOT, K., RAEYMAEKERS, T., *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Gand, Academia Press, 2004.

[3] Voir par exemple NZONGOLA-NTALAJA, G., *From Zaïre to Democratic Republic of The Congo*, Current African Issues, no. 28, 2004; JACKSON, S., *Fortunes of War: The Coltan Trade in the Kivus*, HPG Report 13, février 2003; MUKASA, A.N., BURAYE, J.K., « La filière stannifère artisanale au Sud-Kivu: Cas du coltan et de la cassitérite », in : MARYSSE, S., REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S. (eds), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*, Paris, Harmattan, 2009, pp. 215-244.

[4] Enough Project est une organisation non gouvernementale américaine qui bat campagne contre les « minerais de sang » suite aux rapports du groupe des experts des Nations unies sur les liens entre l'exploitation minière et « l'économie de guerre » dans le Kivu. Voir GEENEN, S., CUSTERS, R., « Le tiraillement autour du secteur minier de l'Est de la RDC », in : MARYSSE, S., REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S. (eds), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*, Paris, Harmattan, 2010, pp. 231-258. Geenen et Custers démontrent les liens entre embargo et formalisation et le rôle joué par Enough Project qui aurait soutenu la proposition de loi soumise par le député James McDermott en novembre 2009 (*Conflict Minerals Act)*.

En anticipation de cette loi, le gouvernement congolais va interdire l'exploitation des minerais au Nord-Kivu, Sud-Kivu et Maniema pendant six mois, bien que cela ne puisse que peser lourd sur le quotidien des creuseurs – tandis que les réseaux militaires autour des mines continuaient à fonctionner.[5] Après d'intenses plaidoyers, le chef de l'État relance l'exploitation artisanale en mars 2011 à condition que les exploitants se regroupent en coopératives minières afin que le secteur soit ainsi formalisé et qu'on se conforme aux exigences de traçabilité des minerais qui se mettaient en place suite à la « loi Obama ». Bien que la RDC ait déjà eu un système de certification, le conglomérat industriel ITRI s'implantera avec son système d'étiquetage « iTSCi » afin d'aider le gouvernement congolais à formaliser l'artisanat minier et à introduire la traçabilité, base technique pour la certification régionale nouvellement requise par l'OCDE et la « loi Obama ». Entretemps, d'autres initiatives comme celle de l'institut géologique allemand BGR ou de l'OIM seront impliquées aux cotés de nombreux acteurs étatiques et non étatiques congolais dans le cadre de la validation et qualification de sites miniers « verts » afin de s'assurer que les minerais 3T[6] ne proviennent pas des zones de conflits. Différentes études[7] ont été menées concernant la traçabilité minière et son impact néfaste dans les Kivus ; d'autres existent sur la question de l'or, qui n'a pas encore connu l'implémentation d'un système de formalisation et traçabilité.[8]

L'exploitation minière artisanale dans les Kivus se présente sous plusieurs facettes, par exemple un faible niveau de sécurité du travail[9] ; une insécurité contextuelle ; un travail peu technicisé (marteaux, bêches, etc.) ; des coopératives dysfonctionnelles[10] ; des conflits d'intérêts au sein des coopératives ; ou l'implication des acteurs politiques, coutumiers et militaires. En plus, le SMA

---

[5] Voir GEENEN, S., KAMUNDALA, G., IRAGI, F., « Le pari qui paralysait : La suspension des activités minières artisanale au Sud-Kivu », in : MARYSSE, S., REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S. (eds), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*, Paris, Harmattan, 2011, pp. 161-183.

[6] Cassitérite (étain), coltan (tantal) et wolframite (tungstène) – les « 3T ».

[7] Voir par exemple VOGEL, C., RAEYMAEKERS, T., « Territories of Peace: the Congolese Mining Frontier and the Fight against 'Conflict Minerals'», *Antipode*, Vol 48, no. 4, 2016

[8] Voir par exemple GEENEN, S., « A dangerous bet: The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo », *Resources Policy*, Vol. 37, no. 3, 2012 ; GEENEN, S., « Dispossession, displacement and resistance: Artisanal miners in a gold concession in South-Kivu, Democratic Republic of Congo », *Resources Policy*, Vol. 38, no. 2, 2013.

[9] Notamment, des éboulements fréquents : La mine de Gakombe à Rubaya a été fermée suite aux éboulements nombreux.

[10] Pour plus des détails sur les coopératives, voir BABWINE, M., RUVUNANGIZA, P., *Exploitants artisanaux et coopératives minières au Kivu : Enjeux et défis sur le chemin de la formalisation.* Suluhu Working Paper no. 1, 2016. La constitution de coopératives n'a pas changé les paramètres du pouvoir dans le SMA, tout en maintenant les élites traditionnelles et coutumières au détriment des exploitants. Tandis que les coopératives ont permis d'organiser la taxation et l'enregistrement des creuseurs, elles ne répondent pas aux attentes de ces derniers.

rencontre de graves problèmes au niveau des conditions des creuseurs suite à la détérioration des prix sur les marchés internationaux et locaux et au manque d'outils nécessaires, comme des spectromètres, pour vérifier la qualité des minerais. Souvent les creuseurs n'ont pas de matériel pour explorer les gisements – ils procèdent par des méthodes « à l'aveugle » ou se concentrent sur d'anciennes concessions abandonnées comme celles de l'ex-SOMINKI, société d'État défunte. L'exploitation minière artisanale dans les Kivus est aussi caractérisée par une sorte d' « errance itinérante » des creuseurs qui restent rarement sur un seul site et s'en vont lorsque celui où ils travaillent ne produit plus – raison pour laquelle ils sont dénommés péjorativement des « femmes libres ». Ils migrent également en fonction du marché. Une autre caractéristique de l'exploitation artisanale est la question des dettes[11] que les creuseurs contractent auprès des fournisseurs et négociants. Le SMA est aussi entaché de défis en termes de taxation et « parafiscalité » – phénomène qui apparaît au long d'une chaine d'approvisionnement qui contient de nombreux points de transmission, « formels » autant qu' « informels ».

Lorsque des sites miniers sont sous contrôle de groupes armés, ces derniers jouent le rôle de taxateurs et forces de l'ordre, notamment dans certaines parties de Shabunda et Walikale où des groupes armés s'impliquent dans la taxation minière. Ceci ne veut pas dire que tous les 1500 (ou plus) sites miniers des Kivus étaient ou sont sous l'emprise d'acteurs armés, malgré le fait que certaines campagnes ont voulu le faire croire.[12] Hors ces facteurs locaux, l'exploitation minière artisanale est de plus en plus influencée par de grandes entreprises transnationales comme Banro, compagnie d'exploitation de l'or, qui – dans ses concessions – interdit l'exploitation artisanale. De tels cas soulèvent la question de la cohabitation entre exploitation minière industrielle et artisanale.[13] Une autre dimension de l'exploitation minière artisanale actu-

[11] Dans le système artisanal, les creuseurs et chefs des puits (« PDG ») contractent des dettes pour faire fonctionner leurs activités. Ces dettes peuvent se payer en nature comme en argent moyennant certains taux de remboursement. Dans ce système de dettes, les creuseurs, managers ou négociants sont souvent les perdants lors de la fluctuation des prix dans certains sites miniers.

[12] Le ministère provincial des Mines du Sud-Kivu compte environ 900 sites, tandis que pour le Nord-Kivu les statistiques n'existent pas. L'ONG IPIS a réussi à inclure environ 1100 sites dans son mapping en disant qu'elle n'a pas encore accédé au total des sites. Sur le rôle des acteurs armés, voir VOGEL, C., "Contested Statehood, Security Dilemmas and Militias Politics: The Rise and Transformation of Raia Mutomboki in Eastern DRC", in REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*, Paris, Harmattan, 2014, pp. 307-332; SPITTAELS, S., HILGERT, F., *Analysis of the Interactive Map of Artisanal Mining Areas in Eastern DRC*, IPIS, Anvers, 2013; GARRET, N., SERGIOU, S., VLASSENROOT, K., "Negotiated peace for extortion: the case of Walikale territory in eastern DR Congo", *Journal of Eastern African Studies,* Vol. 3, no. 1, 2009, pp. 1-21.

[13] Voir KILOSHO, J., STOOP, N., VERPOORTEN, M., *The Social Miningfield of Gold Digging in South Kivu, DRC: The Case Study of Kamituga,* Analysis & Policy Brief no. 15, IOB Anvers, 2015.

elle est la question des prix suite aux fluctuations mondiales et au monopole de traçabilité. Ces aspects font réapparaître la fraude et la contamination des minerais « propres ». Dans ce contexte de contestation et de changements rapides, nous voulons par le présent article apporter une contribution en présentant et analysant la terminologie, la « langue » du secteur. C'est ainsi qu'une des valeurs ajoutées que cet article apporte est de démontrer que les réformes du secteur minier artisanal ne tiennent pas toujours compte de la réalité sociale telle que les « creuseurs » eux-mêmes la vivent.

3. ETHNOLINGUISTIQUE DES TERMINOLOGIES MINÉRALES AU KIVU

Faire une analyse ethnolinguistique des termes utilisés par les exploitants miniers artisanaux est une recherche qui demande de se mettre dans le contexte de leur utilisation et apparition. Nous allons donc reprendre des recherches existantes avant d'approfondir le sujet avec nos propres observations.[14]

Selon Iguma, un terme classique dans le domaine de la fraude dans le Nord-Katanga est le *vragage*, qui joint « le coltan avec de fausses matières (souvent de la cassitérite) extraites dans d'autres sites miniers, tels que Manono, Kilunga, Kahendwa ou Mulago, et transportées à Kisengo par des hiboux », un groupe des négociants qui trafiquent clandestinement le coltan, souvent en faisant le *zénith*, comme l'exploitation nocturne clandestine est appelée dans la zone.[15] Ndungu et Kilosho ont présenté certains termes utilisés dans la filière stannifère, notamment les *pileurs,* les *twangeze*, les *tamiseurs*, les *vanneurs*, les *hiboux*, et dans certains endroits, *hilux*.[16] Hilux est un type de véhicule souvent utilisé pour le transport des marchandises et des personnes. Vu sa rapidité et sa facilité, ce nom d'un model de véhicule Toyota est devenu synonyme de transporteurs de cassitérite rapides et efficients.

En se basant sur ces travaux, mais avec l'idée d'en faire un travail plus exhaustif, les sections suivantes sont consacrées par nous aux spécificités linguistiques des différents stages d'exploitation et commercialisation artisanale minière. En commençant par les termes utilisés dans les puits, nous allons voir ce qui se dit lors du lavage des minerais, suivi par des termes désignant ceux qui sont chargés de les traiter et transporter et qui interviennent autrement au long de la chaine d'approvisionnement.

---

[14] Les termes non autrement marqués proviennent de nos recherches dans différents sites miniers entre 2012 et 2016.

[15] IGUMA, C., « Réguler un vieux jeu : Acteurs et défis de la réforme minière au Nord-Katanga », in REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*, Paris, Harmattan, 2014, pp. 223-242.

[16] Voir NDUNGU, & KILOSHO, *op cit.*

3.1. En dessous de la surface: le royaume des creuseurs

Dans la mine, cela peut parfois prendre des mois, voire des années, avant de tomber sur des gisements d'or, de cassitérite, de coltan ou d'autres substances. De plus, dans certains endroits, la joie de la découverte est de courte durée car on réalise vite que, dans un puits minier, il faut creuser encore d'autres galeries pour maintenir la production. Lorsque les creuseurs artisanaux parlent de *kangumbu* (par exemple dans les territoires de Shabunda, Mwenga et Walikale), cela donne l'idée d'un travail lourd et d'un commencement du travail sans retour immédiat dans les puits miniers qui sont localisés dans les chantiers connus localement sous plusieurs noms comme *kinyangara*[17] ou *mungoote*.[18] Lors de cette phase exploratoire, les creuseurs vont passer des journées entières à creuser, travailler avec le marteau et la bêche pour faire sortir toute la terre et dégager le puits. Terme originaire des Rega, *kangumbu* a été transféré chez les Fuliiro par l'effet d'utilisation des pratiques minières. À notre avis, le concept *kangumbu* (avec la nature de cette activité) est seulement utilisé dans le secteur minier, alors que dans les autres secteurs d'activités il peut être utilisé dans le sens figuré. Dans les puits, il y a une catégorie de creuseurs que l'on nomme les *fundi* parmi lesquels on a des *foreurs principaux*, les *pelleteurs* ainsi que les *boiseurs*. *Fundi* est un terme swahili qui, dans l'exploitation minière industrielle, représente l'ouvrier ou le travailleur. Le terme fut transféré dans l'exploitation artisanale pour la plupart des sites, y compris à Mwenga, Shabunda et Fizi. Dans leur travail exaspérant, les *fundi*, notamment les *foreurs*, utilisent des instruments fabriqués par des forgerons : marteaux, barres de fer, burins, *myons*, etc. Le *myon* est

> *une petite barre de fer de plus ou moins 20 ou 40 centimètre de longueur. Ce petit instrument en fer sert à percer des puits où les creuseurs ne peuvent pas arriver avec toute leur opulence.*[19]

Cet instrument s'utilise d'habitude lorsqu'il s'agit de l'or ou des *filomènes* (petits filons de la cassitérite comme on les appelle à Nyabibwe). Au-delà des *myons*, les creuseurs utilisent aussi les *burins* pour percer la terre et construire un tunnel. Le *burin* est une barre métallique de courte longueur (20-30 cm) plus épaisse que le *myon* et très solide afin de percer la roche ou le gisement avec l'aide d'un marteau que le *foreur* appuie sur son extrémité. Cela nécessite de fréquentes réparations et ajustements par un forgeron afin de l'aiguiser davantage parce qu'il perd à mesure de son efficacité. Dans les puits, les creu-

[17] *Kinyangara* est un mot rwandophone issu du Masisi. Il signifie, dans la cité de Rubaya, le carré minier, le chantier minier ou le site minier dans lequel les exploitants artisanaux travaillent.

[18] *Mungoote* est un mot Rega qui exprime un « trou noir ». Dans l'exploitation artisanale de Kamituga, on utilise ce mot pour nommer les galeries souterraines où les artisanaux creusent pour sortir les minerais, souvent dans les anciennes mines de l'ex-société SOMINKI.

[19] *Myon* est un terme couramment utilisé à Kamituga mais appelé différemment dans d'autres endroits comme Nyabibwe ou Lemera.

seurs parlent souvent du *tambour*, nom du point auquel des creuseurs appelés *fundi* (ou *tambouristes* à Itebero dans le Walikale) s'attaquent afin d'accéder aux filons qui contiennent les minerais. Les travailleurs chargés de dégager les déchets ou la terre sont les *pelleteurs*. Dans le jargon minier, le travail que les *pelleteurs* font est le *pelletage*. Cela veut dire dégager de l'intérieur vers l'extérieur les déchets, la terre, et des minerais non exploités (comme le quartz) afin de permettre la libre circulation des personnes et de faciliter le travail artisanal dans la *galerie de direction* ou la *descenderie*. Ce sont les *pelleteurs*, tous munis de leurs bêches et sacs, qui font ce travail qui peut prendre des semaines (dépendant de la teneur et de la quantité de terre qu'ils doivent retirer de l'intérieur du puits) :

> *Le pelleteur est une personne chargée de dégager les lots de sable ou de terre mélangée au quartz. Il le fait en suivant un mouvement c'est-à-dire de l'intérieur du puits vers l'extérieur car ces déchets ne doivent pas rester dans le puits sous peine de déranger la circulation normale de l'oxygène et le déplacement des creuseurs ou des foreurs dans le puits. Les puits diffèrent selon qu'il s'agit d'une direction ou d'une descenderie ou d'une exploitation à ciel ouvert. Les pelleteurs sont des creuseurs potentiels, payés par convention. Ils peuvent commencer par les travaux de recherche et déboucher sur la découverte d'un filon et devenir aussi des foreurs ou des aides foreurs.*[20]

La particularité de ces concepts est que dans leur majorité ils ont leur origine dans l'exploitation minière industrielle, bien que, aujourd'hui, les creuseurs les utilisent dans l'exploitation artisanale.

3.2. Autour des mines : logistique et vie quotidienne

Dans l'exploitation minière artisanale dans les Kivus, il y a des termes qui sont utilisés pour exprimer le lieu où les creuseurs font une pause lorsqu'ils sont en train d'attendre que les autres quittent un travail ou bien où ils se reposent et gardent leurs outils. Ils utilisent aussi certains concepts pour exprimer la forme du puits selon qu'il s'incline en profondeur ou descend verticalement. C'est ainsi que les exploitants artisanaux utilisent le concept de *direction* pour décrire la forme de la galerie ; c'est le cas du puits *maternité* de Kalimbi à Nyabibwe. L'entrée de ce puits a une hauteur de presque 2 mètres, une personne peut marcher librement sans se mettre à genoux. Ce puits, qui a la forme d'une *direction*, est creusé en fonction de la direction du filon. Un puits qui a la forme d'une *direction* peut – selon le filon ou *filomène* minier – changer sa voie, tourner en *descenderie* :

> *Une descenderie, dans les travaux de recherche de l'or ou de la cassitérite, est une méthode de travail que les creuseurs artisanaux ou industriels utilisent lors-*

[20] Entretiens avec des creuseurs. Le concept des *pelleteurs* est appliqué le plus souvent à Kamituga.

que le filon ou le « filomène » se trouve dans une position oblique qui nécessite que l'on oriente la galerie dans une direction d'inclinaison. La descenderie est constituée de plusieurs sections, les escaliers. Dans ces escaliers, les creuseurs ou les pelleteurs peuvent se ranger et décharger le puits des déchets afin de permette que l'oxygène circule facilement dans le cas de l'exploitation minière artisanale.[21]

Dans les mines, on fait aussi appel à des techniciens qui réalisent des constructions destinées à soutenir le puits dans son ensemble afin d'éviter les catastrophes, ou pour des raisons de sécurité des creuseurs dans les puits ; on les appelle les *boiseurs*. Les morceaux de bois qui soutiennent les puits proviennent d'autres personnes qui le vendent.

Le boisage décrit l'installation des troncs et planches de bois dans le puits. Cette activité se déroule chaque fois que l'on avance de un ou deux mètres dans la roche en suivant la direction du filon. L'objectif est de supporter le poids de la terre dans la galerie, d'éviter les éboulements mortels et d'assurer la sécurité des creuseurs dans le puits.[22]

Dans certaines mines, comme à Nyabibwe, le boisage est insuffisant et l'exploitation est dangereuse pour les creuseurs. Ailleurs, comme à Chaminyago[23], l'exploitation se fait à ciel ouvert et donc elle ne nécessite pas forcement des boiseurs. Ainsi, le boiseur est un creuseur qui s'est spécialisé dans la construction des puits. Souvent ils sont à trois ou quatre. Leur rôle est de contrôler et d'assurer la sécurité des puits et ils sont payés selon les conventions faites avec les propriétaires des puits (PDG). Dans les terrains très glissants ou fissurés, il est recommandé aux exploitants de boiser davantage afin d'éviter les éboulements. À Rubaya dans le Nord-Kivu, le boiseur est connu en tant que *maitre technicien*. Ceux-ci sont des exploitants artisanaux chargés de faire le boisage dans les puits de coltan ou *mangano.*[24]

Les creuseurs utilisent aussi des termes pour désigner des endroits où les *fundi* (travailleurs) se reposent, où ils mettent leurs objets personnels avant de plonger dans les puits. Bien que ces lieux soient souvent désignés selon chaque site, un terme régulièrement utilisé est le *lutanda*, un terme Rega qui signifie un lieu où l'on se repose ou un endroit qui sert de lieu d'abri. Dans le jargon minier, notamment dans le Mwenga, on exprime ainsi une petite place aménagée par les creuseurs et le propriétaire du puits, qui sert d'endroit pour aménager une cuisine ou destiné au stockage. C'est généralement un endroit construit ; le plus souvent on y met une petite maisonnette en tissu de tente (*bashes*) ou paille. Dans l'ethnographie Rega, le concept *lutanda* est aussi

[21] Entretiens avec des creuseurs, Kamituga.
[22] Entretiens avec des creuseurs, Kamituga.
[23] Chaminyago est un village dans la chefferie de Walungu où on extrait la cassitérite.
[24] Le *mangano* est un sobriquet pour le manganèse dans la cité de Rubaya. Même le coltan est parfois assimilé au terme *mangano*.

utilisé par les chasseurs. Lorsque ces derniers doivent aller loin de leurs villages, ils emportent toutes les réserves possibles, comme du sel, de la farine de manioc, de l'huile. Dans la brousse, ils aménagent un espace avec des sticks d'arbres et le recouvrent de feuilles comme une maisonnette, avec un endroit pour boucaner à coté. Après trois jours ou une semaine qu'ils ont passés dans la forêt, les chasseurs peuvent rentrer chez eux avec les résultats de la chasse. Il en est de même pour l'exploitation minière artisanale : certains creuseurs passent trois jours ou plus, et jusqu'à une semaine dans les puits ou dans le chantier. Et à défaut de dormir dans le puits, certains dorment dans les *lutanda* ; pour préparer la nourriture, c'est dans de semblables maisons que la cuisine se fait ; et les instructions sont données lorsque les creuseurs se réunissent dans les *lutanda*.

Lorsque des chercheurs ou visiteurs vont à la rencontre des creuseurs, parfois ils les trouvent très sales et jugent leurs tenues bizarres. Cependant, les creuseurs ne sont pas sales et certains utilisent des casques, salopettes et bottes en plastique. De manière générale, ils ont des tenues de travail qui ont leurs propres noms. Ainsi le *kimbotela*, comme on l'appelle à Kamituga, est la tenue de travail utilisée par les creuseurs. Dans le jargon local, *kimbotela* ne s'utilise pas seulement dans l'exploitation minière : même les agriculteurs utilisent ce mot pour désigner leurs habits de travail. Généralement, les creuseurs artisanaux n'ont pas de tenues fixes ; ils utilisent leurs propres tenues qui diffèrent selon que l'on est *foreur*, *pelleteur* ou *laveur,* parce que chacun choisi un de ses propres habits pour en faire un *kimbotela.*

3.3. Les travaux intermédiaires et auxiliaires

Pendant leur travail, les creuseurs utilisent des mots spécifiques pour exprimer certaines pratiques de travail, comme *go, dégagement, déchets* ou *machenga*. Afin de pouvoir travailler en ordre, si les creuseurs sont plusieurs dans un seul puits, ils se constituent en groupes de 4-6 personnes. Vu leur nombre, ils doivent travailler (à tour de rôle) selon le temps chronométré. Un groupe peut travailler pendant plusieurs heures – c'est d'ici que provient le terme *go* (le tour/*shift*), qui est une

> *sorte de tour ou le timing limité accordé soit au président du puits, soit à un fournisseur ou à un groupe de creuseurs ou boiseurs afin de travailler dans un puits pour le service rendu et avant de laisser la place aux autres équipes*.[25]

Dans un puits il peut y avoir une pléthore de creuseurs. Pour bien diviser le travail, on recourt à la pratique du *go*. Les premiers travaillent de 8h à 16h ou 17h ; le deuxième *go* peut les relever et commencer le travail de 18h jusqu'à 6h ou 7h du matin. Ceci dépend aussi de l'ampleur du travail, par exemple s'il s'agit de produire ou de faire le *pelletage* ou tout autre travail.

[25] Entretien avec un conducteur de puits.

Les horaires sont gouvernés soit par le PDG du puits soit par le conducteur.[26] Pendant leur travail, les exploitants artisanaux doivent dégager la terre inutile vers l'extérieur du puits afin d'y faciliter une bonne aération. Dans ce cas précis, *pelletage*, *dégagement* ou *kuvandula*[27] sont couramment utilisés :

> *Dégagement signifie les restes ou déchets que les creuseurs artisanaux expulsent de l'intérieur vers l'extérieur du puits. Ce concept est souvent utilisé dans la plaine de la Ruzizi (Lemera) et dans le territoire de Kalehe. Cependant la seule différence que l'on peut établir ici est que ces dégagements, à Lemera, sont associés aux restes des minerais. Parfois ces dégagements sont utiles : ils aident à trouver de l'argent pour acheter les batteries (piles) ou la nourriture. Les creuseurs les traitent afin d'en soutirer quelques kilogrammes des cassitérites et suppléer encore à leur activité*.[28]

Vu que les *dégagements* sont transportés vers les *laveries* et sont traités, les creuseurs recourent à des dégagements lorsqu'ils n'ont plus (ou pas pour le moment) de filon sur lequel ils travaillent. Néanmoins lorsque les creuseurs au niveau du *tambour* sont en train de *forer*, il faut dire que certaines roches contiennent des restes de minerais. On les appelle les *machenga* ou les *zenga-zenga*, selon les lieux. *Machenga* est un mot swahili qui veut dire les restes ou les déchets qui doivent être jetés ou réutilisés :

> *Les restes ou les petites particules qui se produisent lorsque les exploitants artisanaux sont en train de creuser les minerais, que ça soit dans l'exploitation artisanale des 3T ou dans l'exploitation de l'or*.[29]

Apres les périodes de lourds travaux, les creuseurs sont récompensés, pour leur endurance et leurs travaux pendant une certaine durée ou durant la phase de l'exploration, avec ce que l'on nomme « *moyo wa kazi* ». Au fond, ce que l'on appelle *moyo wa kazi* en swahili veut dire littéralement « le cœur du travail ». Il exprime un encouragement que les PDG ou conducteurs donnent aux travailleurs pour leur bravoure – un droit d'accéder aux puits suite aux efforts fournis. Ceci est accordé soit en nature (minerais) ou en argent.

Il faut noter que l'activité minière se fait dans les profondeurs où les creuseurs rencontrent régulièrement de l'eau. Le cas de Kalimbi à Nyabibwe en est une illustration, autant que certains puits de Kigunga (Lemera). Dans ces cas, les creuseurs recourent aux motopompes afin de retirer l'eau de l'intérieur du puits. Cette opération est non seulement coûteuse en termes de car-

---

[26] Le conducteur est le chef d'une équipe dans un puits. Il s'agit d'une personne qui jouit de la confiance du propriétaire du puits. Le président-directeur général, PDG, est le chef du puits qui engage le puits et paye les taxes. Par contre à Bakano les PDG sont les membres de la famille propriétaire de la colline où se trouve le chantier minier et celui que l'on nomme « De Trou » est le propriétaire du puits.

[27] Ce dernier terme est utilisé autour de Nyabibwe.

[28] Entretiens avec des creuseurs, Nyabibwe.

[29] Entretiens avec des creuseurs, Kamituga.

burant ; lorsqu'une motopompe est introduite dans un puits, cela peut avoir l'inconvénient de la création de fumée dû aux échappements. La fumée a des effets néfastes sur la santé des creuseurs mais aussi sur l'environnement du puits, sans oublier que les creuseurs manquent déjà d'oxygène s'ils sont très en profondeur. Le type de motopompe le plus puissant est la « pompe weda ». Lorsqu'on en parle, on fait référence aux

> *motopompes qui évacuent l'eau dans le puits lorsque celui-ci est inondé. Ces pompes de marque « Weda » ont une forte capacité et sont utilisées dans des puits qui dépassent une longueur de plus de 100 ou 200 mètres ou au-delà.*[30]

Le cas de Kalimbi à Nyabibwe qui dépasse 300 mètres de profondeur est ici une illustration. Il faut préciser que le code minier congolais[31] ne permet pas aux creuseurs d'aller au-delà de 30 mètres, mais parfois ces exigences ne sont pas respectées par les exploitants. Ces pompes peuvent être installées à l'extérieur du puits comme à l'intérieur. Si la pompe est installée dans le puits, elle expulse la fumée à partir de son échappement. Si le puits est en profondeur, cette fumée (si elle n'est pas orientée par un tuyau directement vers l'extérieur) entraîne des conséquences néfastes sur l'environnement interne du puits. Le tuyau que les creuseurs artisanaux utilisent pour exfiltrer la fumée vers l'extérieur est appelé *balobola* dans certains endroits. Les Balobola sont une communauté clanique de Mwenga (particulièrement à Ngando, vers Katimbili ainsi que dans la localité de Kabilongo sur la route vers Kitutu). Cependant, dans le jargon minier à Mwenga, *balobola*[32] est un tuyau en fer, couplé avec un long tuyau noir attaché à l'échappement d'une motopompe. L'objectif est d'éviter que la fumée produite par la motopompe puisse étouffer les travailleurs. Parfois, ces tuyaux connaissent des crevaisons.

Dans les galeries souterraines ayant appartenu jadis à la société SOMINKI dans la cité de Kamituga, les creuseurs utilisent des bombes artisanales afin de rendre malléable la roche aurifère noire, bombes dont les détonateurs produisent du gaz noir toxique et nuisible. Le *shimoko* est un terme couramment utilisé à Kamituga et Mwenga dans l'exploitation artisanale de l'or. Lorsqu'on travaille dans des puits où la roche est dure et ne peut pas être percée par le *burin*, les creuseurs utilisent le *mutoboro* afin de percer les roches et y mettent des bombes artisanales ou gélinites. Ces bombes artisanales – une fois déclenchées – explosent et dégagent une fumée noire, toxique et nuisible pour la

[30] Entretiens avec des creuseurs, Kamituga.

[31] République démocratique du Congo, Code Minier, Kinshasa, 2002.

[32] Dans la tradition locale de Kamituga, le tuyau qui est en aval en fer et dont l'extrémité est en plastique est appelée *balobola* pour la simple raison que la communauté de Balobola est une communauté qui a perdu nombreux de ses fils et enfants. La tradition dit qu'ils auraient voulu construire une pyramide car ils voulaient arriver à voir Dieu. À la fin nombreux d'entre eux avaient péri. En parallèle, on s'est rendu compte que les moteurs tuaient beaucoup les creuseurs. Mais le sens ici renvoie à des cas de mort à cause du gaz de la motopompe ; mais l'idée est d'éviter que le gaz des motopompes n'asphyxie les creuseurs et qu'ils n'en meurent.

santé des creuseurs. Cette fumée, le *shimoko,* est asphyxiante et ne permet pas de respirer convenablement. Dans ce contexte, le *mutoboro* est un instrument qui sert à trouer (l'action de trouer est *kutobola*). Le *mutoboro* est utilisé par les *foreurs* pour percer des trous et placer ensuite des bombes artisanales. Il est formé par une pièce métallique dont l'extrémité est composée d'une matière qui permet de trouer la roche. Ensuite, dans un trou de 20 centimètres, on met une bombe artisanale et on la fait exploser avec la flamme d'une allumette ou autre afin de rendre plus accessible la roche et plus facile à manipuler le *burin*. Cette technique a été aussi utilisée dans certaines mines de Lemera et Nyabibwe, bien que la technique soit interdite par le code minier. Suite à ces opérations, les minerais peuvent quitter le puits et être dirigés vers le lieu de traitement et de lavage. On doit noter que d'autres pratiques sont utilises en dehors de celle qui fait appel au bombes ou gelinites. Les creuseurs peuvent utiliser seulement leurs burins et marteaux pour avoir des minerais. Pour cela, on fait appel à des transporteurs qui sont à la fois appelés ainsi ou avec d'autres dénominations. Dans l'entendement et la culture des populations dans l'est de la RDC et celle des exploitants miniers, les transporteurs sont considérés de plusieurs manières avec des dénominations différentes (*hilux* pour certains, *motards*, *bagagistes* ou *lusomba* pour les autres).

3.4. Locataires, lusomba, loutra… le transport, le traitement, les laveries

Dans le Nord et le Sud-Kivu, les sites miniers sont souvent séparés des lieux de lavage des minerais. Par exemple à Kamituga, vers les années 2000 jusque à l'arrivée de Banro, la cité de Mero était connue comme un centre commercial où les creuseurs devraient apporter leurs pierres aurifères pour le concassage et le traitement. De la même manière à Nyabibwe, le site de Kalimbi (surtout le puits T20 *maternité*)[33] est de plus en plus éloigné du lieu où on lave la cassitérite avant de la vendre auprès des fournisseurs ou négociants. De même à Lemera et à Nzibira où les rivières (et les *loutras*) sont éloignés de la zone de l'exploitation. À Rubaya, les laveries sont aussi loin des sites Gakombe et Luwowo.

Lorsque les colis de sable ou pierres aurifères doivent être transportés vers les *prosomateurs* et *loutriers* et ensuite remis aux *twangeze* pour le concassage, les *transporteurs* interviennent. Deux types de transporteurs existent dans l'exploitation minière : ceux qui transportent les sacs sur leur dos ou leur têtes du puits vers les laveries et ceux qui utilisent des véhicules afin d'acheminer les colis des minerais purifiés et lavés vers les entités de traitement (les anciens *comptoirs*). Ici, notre attention est focalisée sur ceux qui transportent

[33] T20 maternité est le puits principal de Nyabibwe-Kalimbi. Malheureusement, il est rempli d'eau suite au fait qu'il a dépassé largement les limites acceptables, même s'il s'y trouve encore des minerais en grande quantité.

les minerais vers les laveries. Ils sont payés en fonction des accords entre eux et les creuseurs, selon le colis et la distance à transporter, mais aussi en fonction du nombre de sacs. Au Nord-Kivu (Masisi), le terme qui exprime le transporteur est celui du *locataire,* un mot français qui exprime une personne qui prend en location un bien (une maison, une boutique, etc.). Dans l'exploitation artisanale, surtout dans la cité de Rubaya, les locataires sont des transporteurs de sacs depuis le puits de production jusque vers les *prosomas* ou lieux de lavage.[34]

Cette activité se fait souvent vers le soir ou la journée car les mines de Muderi, Bibatama, Gakombe ou Luwowo sont éloignées des laveries. À Luhwinja, dans le territoire de Mwenga, les transporteurs de minerais sont appelés des *motards*. Bien qu'un motard soit une personne qui conduise une moto – le moyen de transport par excellence dans ces zones difficiles – on utilise ce terme dans l'exploitation minière artisanale pour appeler localement les transporteurs des colis de sable ou de terre minéralogique du puits vers les laveries même s'ils sont à pied, parce qu'ils sont forts et peuvent transporter ces colis sans problèmes. Ensuite, ces minerais arrivent dans les laveries (*loutra*) ou au *prosoma* (un endroit où les creuseurs vont stocker leurs sables dans le but de les laver). Le terme *prosoma* est connu surtout dans la cité de Rubaya, où les *prosomateurs* sont chargés de laver le *changarayi*.[35] Apres ce stade intervient soit le concassage et/ou le lavage des minerais selon les sites et contextes, par exemple le concassage manuel pour le cas de Kamituga. Le concassage manuel fait intervenir des hommes et femmes communément appelées les *twangeze*, des femmes pour la plupart ou des hommes chargées de piler ou de concasser (avec un *kino* et un *mutwangiyo*) les pierres jusqu'à les réduire en une poudre prête pour le lavage et obtenir ainsi la matière précieuse.[36] Le mot *mutwangiyo* qui vient de verbe swahili *kutwanga* (« piler »). Cependant, dans certains sites comme Zolazola dans le groupement de Mulamba, les Twangeze interviennent avec leurs petits marteaux et concassent les pierres sur un pierre soit plate ou qui leur facilitent la tache. Souvent elles sont à côté d'un Loutra. Cette opération se fait souvent à l'endroit où les creuseurs ont déposé leurs colis et sous leur surveillance.

C'est après cela que va intervenir le lavage. Dans le cas de l'exploitation artisanale (surtout du coltan et de la cassitérite), ces opérations se font parfois

[34] Entretiens avec des creuseurs.

[35] Le terme *changarayi* vient de *muchanga* (sable). Il est utilisé à Rubaya pour le sable contenant du coltan, qui est souvent blanc. Après le lavage et la séparation, il prend une couleur noire, couleur classique du coltan de Rubaya, même si il y en aussi du coltan jaune.

[36] Le *kino* est un mortier en fer en forme de cylindre d'environ 20 cm. Les *twangeze* pilent en utilisant *kino* et *mutwangiyo*. Le terme *kino* est également utilisé comme mesure. Le *mutwangiyo* est un morceau de bois pour piler du *sombe* (feuilles de manioc dans un mortier fait en tronc d'arbre). Dans le secteur minier, le *mutwangiyo* est renforcé à son extrémité par une boule en fer afin de faciliter le concassage.

directement chez les négociants afin de séparer d'autres métaux comme le fer ou la pyrite, lorsqu'il s'agit de la cassitérite ou du coltan, ou le fer lorsqu'il s'agit de l'or. Normalement le lavage se passe dans les *loutras,* les laveries, lieux où les creuseurs vont faire les opérations de lavage et de traitement de leurs minerais dans la plupart des carrés miniers. Souvent les laveries sont à coté des puits ou en amont de rivières lorsqu'il s'agit de la cassitérite ou du coltan. Elles sont de différents modèles et tailles selon les endroits. À Nyabibwe les laveries sont en aval de l'eau extraite des puits, à Kigunga dans la vallée.[37] Elles se présentent comme des caniveaux en forme d'un « U » renversé, avec une ouverture pour que l'eau entre et des paliers afin de permettre aux minerais de rester et aux déchets de passer. Les opérations se font avec les mains ou des bêches. Le *loutra* a

> *une forme de cuillère renversée dont l'extrémité est l'endroit qui sert de canalisation de l'eau et le fond de la cuillère sert d'endroit pour laver les minerais. Le loutra diffère selon que l'on est dans l'exploitation de l'or ou de la cassitérite. Pour ce qui est de l'exploitation de l'or, le loutra présente une sorte de grand trou souvent de plus de deux mètres carrés en forme de rectangle ou de carré. Il a une profondeur de plus ou moins un mètre, rempli d'eau. Les extrémités sont couvertes par une tente pour éviter que l'eau s'imprègne dans la terre. Une sentinelle essaie de garder les restes de sable qui sortent lors du lavage des minerais.*[38]

Les *loutras* utilisés à Kalimbi et Kigunga sont légèrement différents mais tous servent de lieu où les creuseurs lavent leurs minerais, les traitent et séparent d'autres déchets. À Kamituga, le *loutra* peut aussi signifier une mesure de pierres aurifères qu'un creuseur utilise pour le concassage. Cette mesure est utilisée à travers un bidon de 20 litres, divisé en deux horizontalement.[39] Similaires à Rubaya, ce sont des endroits près de la rivière qui permettent aux laveurs de laver le *changarayi* avec un morceau de fer. Cette opération se fait avec les bêches et le terme de *loutra* est connu pour nommer les trous de lavage. *Loutra* est lié aux mots *cipepero* et *cirimba,* termes utilisés à Luhwinja :

> *La laverie à Luhwinja, avant l'avènement du mercure dans le traitement des minerais, on l'appelait cipepero. En langue locale, cipepero exprimait un trou creusé dans la terre de 50cm de profondeur et 4-5m de longueur dans lequel le sable aurifère doit être lavé. Les cipepero avaient leurs propriétaires et pouvaient être vidés après deux ou trois jours. Avec l'introduction du mercure pour traiter l'or, ces trous ont changé de nom et sont désormais appelés cirimba, un trou de 1-2 mètres. La particularité du cirimba est que ce dernier peut aussi être vidé après deux ou trois mois, contrairement au cipepero qui se vidait en deux ou en trois jours.*[40]

---

[37] Kigunga, avec Mugerero, est l'un des deux sites de cassitérite principaux de Lemera.
[38] Entretiens avec des creuseurs de Lemera. Nyabibwe, Kamituga.
[39] Entretiens avec des creuseurs, Kamituga.
[40] Entretiens avec un originaire de Luhwinja.

Dans le processus de lavage des minerais, plusieurs opérations peuvent intervenir soit en amont soit en aval. En amont, cela veut dire lorsque les creuseurs cherchent à tester si le sable contient des minerais, et en aval, lorsqu'ils amènent les colis à la laverie. Certains creuseurs à Kamituga appellent ces opérations *tester la jauge* lorsqu'ils n'ont pas de précisions quant à savoir si la roche est riche,[41] tandis qu'à Rubaya on appelle cela la *testengation* qui est une sorte de néologisme français utilisé dans le jargon local :

> *La testengation est l'opération dans laquelle les creuseurs se lancent pour aller tester (ou testenger) le sable contenant du coltan. Ils prennent une partie du changarayi et vont la laver afin de se rendre compte s'il contient des minerais. Cette opération se fait avec le concours des creuseurs ou des propriétaires des puits.*[42]

Dans certains sites de Kamituga, pour laver la poudre concassée par les *twangeze*, on les met dans un outil appelle communément *karayi*. L'objectif est de faire passer la poudre dans l'eau afin de lui permettre de se mettre à l'extrémité au devant du *karayi* où il y a de l'eau et de séparer, avec une technique approprie, le fer et la poudre de l'or. *Karayi* est un mot d'origine swahili utilisé pour exprimer un couvercle ou récipient (dans lequel à Bukavu les habitants peuvent par exemple laver les vêtements). Les *karayi* sont utilisés dans l'exploitation minière pour laver et séparer l'or des autres produits ou des déchets. Ils sont souvent utilisés par les *paneurs* dont la tâche est connue sous le terme de *panage*.[43] Pour exprimer le fait que l'on manque d'or dans la poudre concassée, à Kamituga on dit souvent qu'il y a des « chiens dans le sac » ou *imbwa mu saki*.[44] Dans le secteur de l'or, des termes différents sont utilisés selon la quantité produits après le panage : *renge* ou *grama* équivaut à un gramme dans les territoires Mwenga et Shabunda. *Mushale* ou *rayon* est la quantité de l'or équivalent au poids d'une allumette, équivalent à quelques centièmes de gramme.[45] Cependant, dans l'exploitation de 3T, les mesures sont différentes car il s'agit de grandes quantités qu'on mesure en kilos.

Une autre dimension de l'exploitation artisanale est la pratique de *draina-*

---

[41] Entretiens avec des creuseurs.

[42] Interview avec des creuseurs, Rubaya.

[43] Ce concept vient du mot « paneur » qui veut dire celui qui se charge de laver des minerais dans le jargon minier de Kamituga. Un *paneur* met du sable concassé par les *twangeze* dans un récipient (*karayi*) et commence à faire des mouvements d'oscillation de gauche à droite afin de séparer l'or des déchets comme le fer ou d'autres matières accompagnatrices des minerais. Ils sont payés à la fin de chaque lot convenu avec le propriétaire. Le *panage* est une opération qui consiste à paner cette poudre issue du concassage des pierres contenant des minerais.

[44] *Imbwa mu saki* veut dire que les chiens sont apparus dans les sacs. Ceci exprime un échec pour le creuseur qui a produit et ne peut pas avoir de l'or dans les poudres concassées. C'est un échec et cela signifie de lourdes dettes que le creuseur encaisse à son compte.

[45] *Mushale,* en swahili, signifie flèche ou allumette. Cette mesure est appliquée dans l'exploitation artisanale pour des petites quantités d'or car on utilise des allumettes comme contrepoids pour vérifier le poids. On utilise aussi d'autres mots comme *kindi* à Shabunda et Mwenga.

ge ou de *drainer* une couche de terre avec une table de secousses formée des écorces d'un bananier. Un drain ressemble à une crevasse faite en forme de pirogue. Elle peut avoir une longueur de 2-3 mètres et une hauteur d'1 mètre à partir de la terre. À l'intérieur on met des escaliers en bois afin de faciliter l'entreposage des minerais. Il s'agit de sortes de chutes qui se créent dans un chantier minier, avec l'objectif d'amasser de l'eau en amont du drain et de faire passer la bêche pour immobiliser l'or. Une autre stratégie est de ranger les *biporo* (singulier : *kiporo*). Dans les territoires de Mwenga et Shabunda, les *biporo* sont des écorces de bananier coupées en plusieurs petites parties de plus ou moins 20-30 cm de longueur. Leur intérieur comprend de nombreux petits carreaux dans lesquels l'or va se concentrer. En amont de cette installation, on doit faire passer de l'eau avec une bêche. Vers la fin de ce processus, on retire tout les *biporo* et on déverse le sable qui reste dans le but de trouver des minerais. Dans certains chantiers ou sites miniers alluvionnaires, on trouve des *mandandistes,* par exemple dans la cité de Lubila en territoire de Shabunda.[46] *Les mandandistes* sont des jeunes qui ne travaillent pas dans un puits parce qu'ils manquent des compétences, et qui se positionnent à l'aval d'un drain afin de traiter les déchets. Ils se proposent pour collecter les déchets et les retravailler dans l'objectif d'en tirer de petites particules d'or.[47]

Les *mandandistes* différent de ceux qui travaillent au niveau de *mulebelo*[48] car ils ne sont pas toujours a l'extrémité d'un drain pour collecter le *kokora*[49] mais ils travaillent dans des sites abandonnés. On doit noter que les termes sont nombreux et que leur mode d'expression diffère selon que l'on est dans l'exploitation artisanale de l'or ou des 3T. Enfin, il y a lieu de noter que l'exploitation minière artisanale des drains est aussi complexe. Un drain est constitué de 3 barrières (les *calets*, séparés chacun de 5m de distance, car un drain classique a une longueur de 15 mètres) ou des *kimbokoto*[50] pour le cas de l'exploitation d'or dans la rivière Ulindi dans le Shabunda (notamment autour de Mulungu). Dans cette forme d'exploitation de l'or à Shabunda, le creuseur se plongent pendant quelques minutes sous l'eau, le plus souvent pendant la période sèche lorsque les eaux de la rivière Ulindi diminuent.

---

[46] Entretiens avec des anciens miliciens Raia Mutomboki, Bukavu, 2015.

[47] Entretiens avec un originaire de Shabunda, Bukavu, 2016.

[48] Dans le Shabunda, le *mulebelo* est la troisième partie d'une laverie dans l'exploitation minière artisanale avec les drains. *Mulebelo* dans l'éthographie tire son origine de *malebela* qui veut dire tout ce qui est très mou, malléable.

[49] *Kokora,* ce sont des déchets ramassés après le lavage des sables aurifères ; il provient du terme swahili désignant les restes ou déchets.

[50] Le *kimbokoto* fut utilisée à Shabunda avant l'arrivée des dragues qui exploitent l'or dans la rivière Ulindi. Un creuseur plonge de 10 à 20 minutes sous l'eau avec un seau dans lequel il puise le sable, pendant que son compagnon, dans une pirogue, s'occupe de le stocker.

3.5. La commercialisation : négociants et « cracas »

Les termes dont il est question ici sont majoritairement français mais ont un autre usage selon les lieux et les circonstances. Nous allons, entre autre, exploiter les termes *fournisseurs*, *managers, négociants* et *cracas*, tels qu'ils sont utilisés dans les sites de cassitérite et coltan. Dans certains sites, par contre, les *fournisseurs* et *managers* se voient exclus et laissent la place aux entités de traitement : *comptoirs* ou concessionnaires. Les *fournisseurs, commissionnaires* et *managers* sont des *négociants* de « classe B » qui se trouvent dans les sites miniers où ils sont commandités par les grands négociants de « classe A » qui ne viennent pas sur les sites. Leur rôle est de fournir des minerais aux grands négociants ou aux comptoirs et concessionnaires, moyennant des accords verbaux et des bénéfices reçus en contrepartie, et ils leur servent d'intermédiaires avec les creuseurs. Pour s'attirer une clientèle, ils essaient de préfinancer les creuseurs ou PDG, ou bien de les motiver en leur donnant de l'argent, préfinançant en échange de leur minerais lors de la production. Cependant, dans certains sites comme Lemera, la catégorie des fournisseurs n'existe plus au profit de celle des managers depuis l'introduction de l'étiquetage et l'intention des concessionnaires de créer une mine soi-disant « semi-industrielle ».[51]

L'exigence de tracer les minerais provenant des sites miniers de l'est de la RDC suite à l'apparition des « minerais de sang » et à celle d'une législature concomitante, a considérablement changé l'environnement du commerce minier dans les Kivus. C'est ainsi que ITRI a mis en place le projet iTSCi dans le but de tracer les minerais issus des zones minières qualifiées de « vertes », c'est-à-dire qui ne financeraient pas les groupes armés. Pour cela, iTSCi met en place un système d'étiquettes. Dans le jargon des creuseurs, ces étiquettes ont vite été appelées des *cracas* ; ce mot désigne en fait les menottes utilisées par l'armée nationale (les FARDC) et la police nationale congolaise. Dans le contexte minier, les étiquettes sont dotées d'un numéro de lot et elles ferment les colis produits sous le régime de la traçabilité.[52] Les agents de iTSCi, de la Division de Mines et du SAESSCAM les resserrent à l'extrémité de chacun des sacs afin de certifier que ceux-ci ne proviennent pas des zones de conflit. Les creuseurs ont réalisé que ces étiquettes sont une des causes de la chute des prix et de la monopolisation des marchés ; c'est la raison pour laquelle ils les ont surnommés ironiquement *cracas.* Les agents des mines, du SAESSCAM et de iTSCi les appellent pour leur part des *tags*.

La série de termes et concepts que nous venons de présenter se rencontre

[51] Bien qu'il s'agisse d'une terminologie distincte, les fournisseurs sont souvent confondus avec les managers Les managers sont des négociants de « classe B » qui travaillent pour le compte d'autres personnes. Souvent, ils se trouvent dans les centres de négoce, fréquentent les carrières, et achètent pour le compte d'autres entrepreneurs.

[52] Entretien avec des creuseurs.

dans certains endroits et peuvent exprimer les mêmes choses selon que l'on se trouve ici ou là dans les Kivus. Cependant, il est important de les contextualiser dans différents milieux, de faire des homologies structurelles (comparaisons), ainsi que de les situer dans l'auto-perception des exploitants artisanaux kivutiens.

3.6. Réflexions comparatives sur les similarités et différences géographiques et dialectiques

Nous venons de constater que les terminologies de l'exploitation minière artisanale sont différentes selon les contextes et les lieux. Beaucoup de concepts se traduisent dans différents termes et versions bien que venant de racines linguistiques similaires ou ont des significations identiques malgré d'éventuelles racines différentes. Faire retour à certaines homologies et à d'autres phénomènes revient à faire une comparaison partielle entre les termes utilisés dans les différents sites miniers, termes que nous allons tenter d'analyser en discutant des variétés dialectiques et géographiques, comme les *lusomba* ou les *locataires,* les *kimbotela* ou les *cimbotera*, le *vragage* ou le *kuchoresha* et d'autres exemples.

Dans l'exploitation minière artisanale, les exploitants peuvent exprimer la même chose avec des termes différents. Pour désigner les travaux lourds on utilise souvent le terme de *kangumbu* au Sud-Kivu. Notons qu'ailleurs, comme dans le Walikale, groupement de Bakano, ce terme a été repris ainsi que les pratiques de travail des creuseurs. Il est certain que ce mot tire son origine de Kamituga car c'est un mot Rega. Cependant, pour exprimer le *mungoote*, un mot provenant de la terminologie locale Rega, ou le *kisebula*, au Masisi on dit *kinyangara,* à Nzibira on dit *mulingoti*. Les vêtements des creuseurs sont appelés *kimbotela* par les Rega; mais dans les zones Shi, on les appelle *cimbotera* ou *kamugara* vu la phonologie et phonétique différentes des langues en question. Les instruments de travail comme les *burins* sont aussi exprimées de différentes façons : à Nzibira, ont les appele les *pikse (kifungula)*.[53] Dans le processus de lavage des minerais ou de leur traitement, selon les sites miniers, les endroits où les creuseurs vont laver leurs minerais sont exprimés différemment. Par exemple lorsqu'on parle de laverie c'est en français, mais le concept de *loutra* est plus utilisé dans les territoires de Mwenga (Kamituga, Lugushwa), Shabunda, Walungu, Uvira (Lemera), Kalehe ; ou encore, à Masisi, on utilise les termes de *prosoma* ou de *prosomateurs,* et à Mwenga (Luhwinja) ceux de *cipepero* ou de *cirimba*.

Comme dans d'autres exemples qui suivent ci-dessous, le langage minier se présente en tant que langue mixte, partiellement créolisée – tant entre langues locales qu'entre langues locales et langue coloniale/officielle – et avec

[53] Entretien avec un creuseur de Nzibira.

des parties substantielles de « *code-switching* » à l'intérieur des mots. Ceci indique d'autant plus ce que l'on sait déjà sur la position socio-économique des populations de creuseurs : marginalisées d'un coté, mais aussi hypermodernes, mobiles, et connectées aux « *trends* ».

En ce qui concerne la terminologie, nous avons remarqué plus précisément que certains termes sont utilisés selon différentes langues dans différentes zones des Kivus. Il y en a qui expriment la même chose mais en des termes différents, comme il y en a qui expriment la même chose avec des différences phonologiques ou dialectiques (*kimbotela* vs. *cimbotera*). D'autres pratiques sont exprimées par différents mots exprimant la même chose (*locataires*, *transporteurs*, *lusomba*). Les exploitants artisanaux utilisent des termes qui correspondent aux différentes phases de l'activité minière artisanale. Ces phases commencent à la production des sables dans les puits miniers et leur transport vers le lieu de traitement pour se terminer au lavage et au transport final.

Un autre point que nous devons souligner ici est le fait qu'il y a des termes qui ont été diffusés par les fréquentes migrations des creuseurs. Comme nous l'avons démontré, dans certains sites les exploitants artisanaux n'utilisaient pas auparavant de techniques de construction des puits à l'intérieur – mais l'arrivée d'autres creuseurs concomitante avec la découverte de minerais (par exemple pour le cas de Lemera) a provoqué une diffusion technique et terminologique : ainsi, les populations de Lemera ont sollicité l'expertise de boiseurs de Kamituga. D'autres termes provenant de l'héritage de l'exploitation industrielle et furent transposés à l'exploitation artisanal dans certaines zones.

Parmi les différentes phases de l'exploitation artisanale, on trouve celle de la recherche et de l'exploitation qui est connue comme le *kangumbu*. Plusieurs activités interviennent dans cette phase comme le *pelletage*, le recrutement des *fundi* ou des *foreurs*. Puisque la sécurité reste un casse-tête pour l'exploitation artisanale, la plupart des exploitants misent sur le *boisage* qui assure la protection dans les puits. Notons que certaines activités ne sont pas reconnues légalement car ni les *pelleteurs* ni les *boiseurs* ne sont mentionnés dans le Code minier actuel.

Dans une seconde phase, celle de la production, les termes utilisés reflètent autant les activités du secteur que les réalités géologiques et techniques différentes. Selon l'orientation du gisement, les creuseurs font des *directions* ou des *descenderies*. Avant de conduire les minerais dans les laveries, ou *loutras,* les transporteurs facilitent le transport. Selon les endroits, ils sont appelés *locataires*, *lusomba*, *hilux* ou *motards*. Lors de la commercialisation, les différents types de *négociants* interviennent, y inclus les *fournisseurs, commissionaires* et *managers*. En ce qui concerne les « petits négociants », au Nord-Kivu ils portent le plus souvent le nom de *fournisseurs* ou aussi *rusiya* dans des contextes rwandophones, tandis qu'au Sud-Kivu ce sont les *managers* bien que le mode opératoire soit le même. Avec l'implémentation des mi-

nes semi-industrielles, cette catégorie d'acteurs risque de disparaître et, avec elle, une bonne partie des préfinancements pour les creuseurs qui n'ont pas de moyens suffisants pour financer leurs activités individuellement ou pour répondre aux besoins de leurs familles.

Par ailleurs, les personnes qui se chargent de transporter les minerais vers les laveries ou les points de vente sont aussi appelées différemment selon le milieu (d'ailleurs, le Code minier de 2002 n'y fait pas allusion – comme pour de nombreux autres termes). À Rubaya, on les appelle les *locataires*, à Luhwindja les *motards*, à Nzibira les *lusomba* et à Kamituga les *babebayi* (swahili). D'autres catégories professionnelles connaissent des différences régionales, comme les *biporistes* et les *mandandistes*. Des noms comme *motards* font allusion aux capacités redoutables et à la mobilité de ces transporteurs, tandis que *locataires* est un mot qui décrit paradoxalement une activité immobile, malgré que le terme nomme les mêmes acteurs. Entre Gakombe et Luwowo (Masisi), la distance est légère, mais entre Kikindi et Mwenga elle est bien plus grande et le *hilux* transporte parfois 50 kilos sur son dos. Voilà pourquoi ces appellations varient parfois selon la rapidité et l'endurance des personnes en question. Il y a aussi des pratiques qui ne se retrouvent pas dans certains sites, comme le *kimbokoto* que l'on entend à Shabunda alors que cette pratique n'existe pas dans les autres sites, que ce soit Masisi ou ailleurs dans le Sud-Kivu.

4. AUTO-PERCEPTION : « HAUT-LES-MAINS » DANS UN QUOTIDIEN VOLATIL

Des milliers de Kivutiens vivent de l'exploitation minière artisanale. Non seulement les travailleurs, comme les négociants, creuseurs, transporteurs et laveurs sont impactés par les fluctuations des prix au niveau international, mais l'est aussi une grande partie de la population non engagée directement dans le secteur. Les creuseurs se perçoivent comme des gens qui doivent travailler et répondre aux besoins de leurs familles respectives. À cela il faut ajouter un manque d'éducation et le fait que beaucoup de creuseurs sont des démobilisés qui se sont dirigés vers le SMA. Cependant, d'autres ont été contraints de rejoindre à nouveau des groupes armés parce que l'on avait suspendu ou criminalisé l'exploitation. Vu l'importance non seulement micro-économique mais aussi socio-politique du secteur, il est nécessaire de souligner l'auto-perception des populations minières non comme participant à une « économie de guerre », mais plutôt comme exploités par des entreprises, des acteurs armés et d'autres puissances.[54] *Les exploi-*

[54] Par exemple à Rubaya, un conflit latent confronte une société industrielle avec certaines parties de la population. Ces dernières se perçoivent comme dominées par la société, et d'autant plus que cette société aurait pris leurs terres. Cette perception concerne l'actualité car il y a des retards de paiement pour les négociants qui vendent à la société en question. En comparaison, les exploitants artisanaux de Lemera pensent qu'une société opérant dans leur fief est à la base de leurs malheurs parce qu'elle est venue chasser les négociants pour faire les transactions elle-

tants artisanaux ont aussi une perception mitigée des initiatives de régulations et formalisation du secteur, notamment la traçabilité. À défaut de leur apporter une amélioration de leurs conditions socio-économiques, ces initiatives sont perçues comme étant venues les clouer à leur sort.

À Lemera par exemple, avec l'implémentation du système iTSCi et la suppression concomitante d'un libre système des négociants, certains creuseurs qualifient la fluctuation conséquente des prix comme un « haut–les–mains ». Selon eux, la chute du prix mondial de la cassitérite (coté au London Metal Exchange, LME) ne reflète pas le pourcentage de chute à leur niveau local. Conscients du fait qu'ils sont de plus en plus incapables de répondre aux besoins de leurs familles, ils se lancent dans des plaintes ou vont jusqu'à forger des théories conspiratrices en ce qui concerne les « forces invisibles des marchés ». Une autre dimension est le préfinancement à base de dettes (*madeni*).[55] Avec l'exclusion des négociants à Lemera, les creuseurs ont eu du mal à trouver d'autres courtiers en mesure de donner des crédits. PDG et négociants vivent dans un quotidien volatil, marqué par des prix et taxes imprévisibles, des tracasseries et un contexte de migration et d'expropriation constant, toujours en quête d'accès au travail dans les puits.[56] Tandis que les « petits » acteurs n'ont guère de chance de pouvoir répondre à ces pressions, ce sont les plus puissants qui ont recours à la fraude, connue comme *kuchora* et *kundelupee*.[57]

Dans ce même ordre d'idée, les exploitants artisanaux se perçoivent comme des gens qui sont à la merci des leurs propres partenaires ainsi que les autres catégories des personnes qui interviennent dans le transport de minerais. Dans leurs perceptions, les uns voient les autres comme des *véhicules* ou des *motards* car devant transporter leurs colis d'un lieu à un autre même si la transaction se fait sur base d'argent échangé entre deux clients (creuseurs et transporteurs). De l'autre coté, si on va plus loin dans les analyses, on verra que les creuseurs (surtout ceux qui font les puits ou qui travaillent dans les puits) se perçoivent comme des travailleurs responsables et redoutables qui – malgré des irrégularités – sont des travailleurs sérieux et non les fraudeurs dont ils reçoivent souvent le nom.

---

même. Cela a amené les exploitants artisanaux à avoir des problèmes quant au préfinancement de leurs activités.

[55] Voir VOGEL, C., MUSAMBA, J., *Brokers in/of Crisis: Négociants in Eastern Congo's mining economy* (sous révision).

[56] Manque de support dans les travaux, manque d'assistance médicale, dettes que l'on ne sait pas payer, mais aussi difficultés liées à la fluctuation des prix, insécurité physique, marginalisation des négociants et monopolisation générale dans le système iTSCi. Les managers et les négociants connaissent aussi les difficultés liées au remboursement des crédits qu'ils consentent aux creuseurs.

[57] *Kuchor(esh)a* (swahili) veut dire soit dessiner, soit fuir en vitesse, ou faire sortir, et, dans le contexte du Masisi, frauder. *Kundelupee* (lingala) veut dire passer inaperçu ; dans le jargon minier de Rubaya, cela signifie donc passer par des voies illégales.

5. CONCLUSION

Cet article avait comme objectif de faire une analyse ethnolinguistique du SMA kivutien et de situer les différentes terminologies dans leurs contextes géographiques et historiques. Nous avons essayé de montrer que les termes utilisés dans l'exploitation minière artisanale méritent une compréhension plus approfondie. Dans les différentes phases et endroits de l'exploitation artisanale, les exploitants utilisent des termes différents. Nous avons fait une comparaison entre ces termes selon leur sens anthropologique et le contexte géographique de leur expression dans différentes zones, afin d'identifier les ressemblances et contrastes entre eux. En plus, nous avons présenté des éléments qui caractérisent l'auto-perception des exploitants artisanaux. Cependant les grandes lignes peuvent se résumer dans cette conclusion. En dehors des détails ethnographiques et descriptifs que cet article présente, certaines conclusions se dégagent d'un point de vue analytique. Bien qu'elles ne soient pas toutes nouvelles et parfois aient fait l'objet de recherches approfondies grâce aux excellents travaux de certains collègues, notre argument principal est qu'un manque de compréhension des réalités locales – en commençant justement par la façon dont les artisanaux parlent et agissent dans leur contexte – est l'une de principales raisons pour a) la majorité des stéréotypes auxquels le secteur est soumis et b) les résultats négatifs de certaines interventions extérieures malgré les bonne intentions de leurs protagonistes.

Tout d'abord, les différents participants de l'économie minière artisanale dans les Kivus ne se perçoivent pas comme étant des acteurs qui participent à une économie de guerre – malgré leur visible conscientisation du milieu politico-sécuritaire dans lequel ils œuvrent – mais comme des travailleurs ayant à subvenir aux besoins de leurs familles. Ils se perçoivent donc plutôt comme étant à la merci de différents acteurs (non)étatiques, armés autant que non armés. Ainsi, une de nos conclusions confirme d'autres recherches qui tendent à déconstruire les clichés d'illégalité et de criminalisation du secteur.[58] Néanmoins, la façon dont l'exploitation artisanale a été présentée dans les dernières deux décennies, a mené à des interventions ambivalentes telles que la formalisation et la traçabilité (les *cracas*).

Dans le processus de la formalisation du secteur minier, une approche principale se concentre sur l'organisation des creuseurs en coopératives, qui parfois se transforment en véritables passerelles pour des élites qui tentent de maintenir leur statut et pouvoir. D'autre part, les initiatives internationales, comme la traçabilité, sont en train de créer de nouvelles régulations et réalités,

[58] Retour sur les recherches menées par James Smith, Sara Geenen et Jeroen Cuvelier notamment – mais qui, malgré leur excellence et à cause de leurs objectifs et questions différentes, n'ont jamais tenté une ethnolinguistique entière du SMA.

parfois prometteuses mais sur le terrain et jusqu'à présent plutôt avec des tendances néfastes, comme l'exclusion des marchés des artisanaux dans toute mine non encore incluse dans le schéma iTSCi (et ainsi forcés soit d'aller au chômage soit de se diriger vers le marché noir), de même que la monopolisation des marchés qui a provoqué une baisse des prix.

Ainsi, les étiquettes sont considérées comme des « menottes », ainsi que l'indique l'utilisation du mot *cracas*. En conséquence, les pratiques de *kuchor(esh)a* et *kundeloupee* sont « en hausse », tout comme les exploitants eux-mêmes se perçoivent « haut–les–mains », c'est-à-dire métaphoriquement exposés aux forces de l'ordre qui tentent de réguler le secteur d'une façon qui ne bénéficie guère aux acteurs et dépendants principaux et leurs exigent de s'arrêter.

Le Code minier de la RDC promulgué en 2002, dans son article 1er, alinéa 21, stipule que

> *l'exploitation artisanale est toute activité par laquelle une personne physique de nationalité congolaise se livre dans une zone d'exploitation artisanale, délimitée en surface et en profondeur jusqu'à trente mètres au maximum, a extraire et a concentrer des substances minérales en utilisant des outils, des méthodes et des procédées non industriels.*[59]

Dans cet article 1er et d'autres, le Code minier actuel ne tient pas compte de la complexité des opérations artisanales et de la stratification des différents rôles professionnels ainsi que de procédures. D'ailleurs, même pour les négociants, la loi se limite aux détenteurs des *cartes de négociants* en cours de validité comme à ceux des cartes d'exploitant artisanal (*cartes de creuseurs*).

Ceci nous amène à la dernière partie de la conclusion – non seulement les initiatives étrangères mais aussi les dispositions légales congolaises n'arrivent pas, ou manquent de la volonté, de reconnaître au moins une partie de cette complexité. Sur le terrain, cela crée non seulement une confusion légale et réglementaire, mais aussi une situation ou – paradoxalement – des efforts de formalisation contribuent, étant donné leur superficialité, à une pérennisation des effets négatifs d'un système informel.

C'est en ce sens, et aussi dans le simple but d'enrichir d'autres études sur le secteur, que nous insistons sur l'importance de l'ethnolinguistique afin de conduire les institutions qui sont impliquées dans les initiatives de réformes à prendre en compte les particularités des ces différents types de « creuseurs » et de leur stratification pour mener des politiques spécifiques par rapport à ces acteurs. La porte d'entrée par la terminologie n'en est qu'une parmi d'autres – l'anthropologie en général offre une vaste richesse de compréhension de l'activité humaine, culturelle et sociale – mais, vu que le mot et

[59] Voir le Code minier 2002, Article 1, alinéa 21 ; et voir aussi l'article 111 du même Code minier RDC.

son expression sonore est un aspect central de l'interaction humaine, elle représente pour nous l'occasion de mieux comprendre certains contextes.

Bukavu et Paris, Juin 2016

ÉTUDE COMPRÉHENSIVE DES PRATIQUES DES AGENTS PÉNITENTIAIRES RELATIVES AUX INCIDENTS DISCIPLINAIRES : CAS DE LA PRATIQUE « AMENDE » À LA PRISON CENTRALE DE BUKAVU

par Charles Kakule Kinombe

Abstract

The traditional role of penal institution oversight officers is the maintenance of order, a mission which involves preventing crises and escapes and ensuring the proper functioning of the penal institution. However, in the *'quartier spécial'* of the Bukavu Central Prison, it is clear that the *'personnel détenu'* have transformed this role into a financial resource (prison capitalization) through the *'amende'* practice. In this article, we firstly analyze the issues and the logic behind this practice, then the representations of the actors, and finally the impact of that practice on the prison world by favouring a qualitative and inductive approach.

1. INTRODUCTION

Dans le contexte occidental, la surveillance de la population carcérale est assurée par le personnel pénitentiaire[1] appelé aussi surveillant.[2] Il s'agit bien évidemment du 'personnel officiel'. Dans les prisons congolaises en général et celle de Bukavu en particulier, la réalité se présente autrement. Le personnel pénitentiaire est subdivisé en deux catégories, à savoir le personnel officiel et le personnel détenu.[3] Cette spécificité n'est pas propre au système carcéral congolais. On la retrouve aussi au Cameroun[4], au Rwanda[5], etc. Les 'agents pénitentiaires officiels'[6] exercent leur contrôle sur les détenus tout en délégu-

[1] SNACKEN, S., *Prison en Europe. Pour une pénologie critique et humaniste*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 131.

[2] CHAUVENET, A., ORLIC, F., BENGUIGUI, G., *Le monde des surveillants de prison*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, p. 24. ; HERZOG-EVANS M. *La gestion du comportement du détenu*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 326.

[3] N'KULU NGOY, H., *Les stratégies d'adaptations des détenus et du personnel pénitentiaire : le cas de la prison centrale de la Kasapa*, thèse de doctorat en Criminologie, Université libre de Bruxelles, École des sciences criminologiques Léon Cornil, 2015, p. 308 ; KAKULE KINOMBE, C., *Régime disciplinaire à la prison centrale de Bukavu : Entre prison et surprison*, mémoire de licence en Criminologie, ECOCRIM/UNILU, 2014, p. 31 ; MORELLE, M., « La prison centrale de Yaoundé : l'espace au cœur d'un dispositif de pouvoir », *Annales de géographie*, Vol. 3, N° 691, 2013, p. 332 ; BOUNOUNGOU, N.R., *La réforme du système pénitentiaire camerounais : entre héritage colonial et traditions culturelles*, thèse de doctorat, Université de Grenoble, 2012, p. 42.

[4] MORELLE, M., *op. cit.*, p. 332.

[5] TERTSAKIAN, C., *Le Château. The Lives of Prisioners in Rwanda*, Londres, Arves Books, 2008, p.13 ; DESLAURIER, C., « Un système carcéral dans un État en crise : prisons, politique et génocide au Rwanda (1990-1996)», in BERNAULT F. (dir), *Enfermement, prison et châtiments en Afrique du 19ème siècle à nos jours*, Paris, Karthala, 1999, p. 466.

[6] Dans les prisons congolaises, les « agents pénitentiaires officiels » sont appuyés par les agents de la police nationale congolaise et éventuellement par ceux des forces armées de la RDC.

ant une partie de cette tâche à certains prisonniers.

Le personnel officiel regroupe les agents reconnus comme fonctionnaires de l'État (à savoir le directeur, le surveillant en chef, les policiers, les assistants sociaux qui travaillent au quartier des mineurs, etc.).

Le personnel détenu, par contre, est l'ensemble des détenus désignés par le directeur et qui assument certaines tâches au sein de la prison au regard du nombre insuffisant des agents pénitentiaires officiels et du manque de moyens pour payer le personnel. Dans les États qualifiés d' « États fragiles » par Jacquemot[7] ou, pour reprendre l'expression de Trefon[8], les États « dont la crise est historiquement implantée », à l'instar de la République démocratique du Congo, le service pénitentiaire ne figure pas parmi les priorités de l'État. Celui-ci est abandonné tant par les autorités nationales que provinciales[9]. Composé par le capita général, le secrétaire, le commandant P.M.[10], les P.M. de la cour[11], les capitas des quartiers[12], les capitas des cellules[13], les chargés de cuisine et les chargés des toilettes, le personnel détenu accomplit diverses tâches dans les prisons, notamment le maintien de l'ordre, de la discipline et de la propreté dans les quartiers et cellules de la prison, la préparation de la nourriture, etc. En outre, il renseigne les autorités de la prison sur toute conspiration d'évasion ou sur tous les cas de maladie ainsi que sur le comportement des détenus.[14]

Contrairement aux membres du personnel officiel qui perçoivent leur salaire du gouvernement congolais, les membres du personnel détenu ne reçoivent rien. Et, pourtant, ils rendent des services énormes à la prison vu le nombre insuffisant du personnel officiel. En date du 26 septembre 2013, par exemple, la population pénale de la prison centrale de Bukavu s'élevait à 1448 détenus qui étaient placés sous la garde de neuf surveillants (personnel officiel), dix policiers et huit militaires.

---

[7] JACQUEMOT, P., « La résistance à la 'bonne gouvernance' dans un État africain. Réflexions autour du cas congolais (RDC) », *Revue Tiers Monde*, Vol. 4, N° 204, 2010, p. 129.

[8] TREFON, Th., *Congo : La mascarade de l'aide au développement*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2013.

[9] IMANI MAPOLI, M., « La figure de l'antisocial dans un pays du Sud. Réflexions à partir du cas de la RD Congo », *Revue de droit pénal et de criminologie*, Vol. 5, 2016, p. 538.

[10] P.M. est un sigle qui signifie policier militaire. Ce terme est emprunté au vocabulaire militaire en raison de la militarisation des prisons congolaises. Suite à la prédominance des militaires dans le corps du personnel détenu, ce dernier est organisé, structuré d'une façon militaire en utilisant les titres militaires, par exemple celui de policier militaire qui est réservé aux militaires chargés de surveiller, de contrôler d'autres militaires.

[11] La cour ici fait allusion à la cour centrale ou au quartier général qui est le plus vaste quartier de la prison centrale de Bukavu. Les P. M. de la cour désignent les détenus qui s'occupent de la surveillance au quartier général.

[12] Il s'agit de quatre détenus qui sont affectés dans les quatre quartiers de la prison centrale de Bukavu.

[13] Les capitas de cellule sont également appelés chefs de cellule. Ils sont affectés dans chaque cellule de la prison centrale de Bukavu.

[14] BOUNOUNGOU, N.R., *op. cit.*, pp. 319-320.

La structure 'personnel officiel-personnel détenu-détenus' présente à la prison centrale de Bukavu, constitue une limite de la perspective développée par Goffman[15] en contexte occidental. Cet auteur soutient qu'une institution totale[16] repose sur la structure de base unique qu'est l'articulation 'reclus-personnel' (personnel officiel).

Élément important de l'efficacité de la fonction sécuritaire dans la prison centrale de Bukavu, le personnel détenu constitue une sorte de pont entre le groupe restreint des dirigeants (officiels) et la masse des personnes dirigées, tout en étant dirigé lui-même. Toutefois, il développe des pratiques qui ont des incidences néfastes sur le fonctionnement de cet établissement pénitentiaire, comme nous allons le voir ultérieurement.

Dans les recherches menées au Cameroun, Bounoungou et Morelle mettent en lumière les aspects négatifs du pouvoir confié aux détenus. En effet,

> *« nul n'a plus besoin d'information sur l'ambiance qui peut régner au sein de cette microsociété carcérale lorsqu'un groupe de 'délinquants aguerris' fait la loi. Dotés des pouvoirs réels, certains super-détenus [Dans le jargon carcéral camerounais, les super-détenus ou antigangs désignent le personnel détenu] détiendraient des armes et l'on assiste à des dérapages dans les prisons (prison de New Bell à Douala par exemple). Ils infligent des punitions sévères aux détenus insoumis. »* [17]

Morelle montre que, dans la prison centrale de Yaoundé, les membres du personnel officiel et ceux du personnel détenu sont tous impliqués dans des actes de corruption en monnayant l'accès à un lit dans un quartier moins peuplé contre 25 000 FCFA à verser au chef de discipline et au régisseur (personnel officiel) et 10.000 FCFA environ à verser aux détenus responsables du quartier (personnel détenu). Une telle situation s'observe aussi à la prison centrale de Bukavu où, pour être logé au quartier spécial, appelé quartier « VIP », le détenu est tenu de payer des frais au personnel détenu et au personnel officiel. Cette pratique s'appelle « droit d'installation ».

Cette forme de corruption existe également dans les prisons sud-africaines où les prisonniers sont obligés de donner de l'argent au personnel détenu et au personnel officiel pour avoir accès à la nourriture, à un lit, à la literie ou à une cellule décente, pour pouvoir franchir les grilles d'une autre section de l'établissement, pour se procurer des prostituées, de l'alcool ou pour passer des week-ends à l'extérieur de la prison .

N'Kulu Ngoy relève, dans ses recherches effectuées à la prison centrale de

---

[15] GOFFMAN, E., *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Éditions de Minuit, 1968.

[16] Goffman définit une institution totale comme « un lieu de résidence et de travail où un grand nombre d'individus, placés dans la même situation, coupés du monde extérieur pour une période relativement longue, mènent ensemble une vie recluse dont les modalités sont explicitement et minutieusement réglées » (*Ibidem*, p. 41).

[17] BOUNOUNGOU, N.R., *op. cit.*, p. 320.

Kasapa à Lubumbashi en République démocratique du Congo, que le personnel officiel monnaye la visite (phénomène « droit de visite ») et la sortie des détenus (phénomène « droit de sortie »). Isidore Ndaywel è Nziem[18] qualifie ces pratiques de « voies de la débrouille » ou « initiatives d'autosubsistance ». Poncelet, André et de Herdt[19] parlent quant à eux de « stratégies de survie ».

Le personnel officiel de la prison centrale de Kasapa cherche toujours à occuper des postes de travail constituant des « affectations exploitables »[20] au regard des opportunités qu'elles offrent, avec comme objectif de se procurer officieusement des avantages[21] matériels ou financiers. Les fonctions de surveillant magasinier, de surveillant portier et de surveillant greffier sont des affectations exploitables particulièrement recherchées par les agents pénitentiaires à cause des opportunités qu'elles offrent à leurs titulaires d'avoir des avantages matériels ou financiers à travers notamment la gestion des provisions institutionnelles, la perception du droit de visite à charge des visiteurs des détenus, la perception du droit de fiche de sortie auprès des prisonniers ayant purgé leurs peines ou étant libérés pour tout autre motif.[22]

Ainsi, ces agents veillent de manière pragmatique à leurs besoins et attentes personnels avant de s'occuper des services qu'ils sont censés offrir. L'opportunisme personnel régit généralement leurs actions, ce qui pousse Trefon[23] à conclure que « les prestataires de services administratifs au Congo sont par conséquent perçus comme corrompus, incontrôlables, indisciplinés, intéressés … ». Les agents de l'État ont adopté pour mot d'ordre « servez-vous d'abord », transformant de façon cynique le slogan du Président Mobutu « servir, et non se servir ».

Les facteurs explicatifs du phénomène « corruption » en milieu carcéral varient suivant la catégorie d'agents impliqués (personnel détenu ou personnel officiel). En effet, pour le personnel détenu, ce phénomène peut s'expliquer par le fait qu'il ne reçoit aucune indemnité en contrepartie des services qu'il rend à la prison. Cet argument n'est pas valable pour le personnel officiel étant donné qu'il perçoit des indemnités mensuelles. Plusieurs auteurs notam-

[18] NDAYWEL è NZIEM, I., « Le territoire médical à l'épreuve de l'informel. "Survivre" comme infirmière aux Cliniques Universitaires de Kinshasa », DE VILLERS, G., MONNIER, L., JEWSIEWICKI, B., (dir.), *Manière de vivre. Économie de la « débrouille » dans les villes du Congo/Zaïre*, Tervuren, Paris - Institut Africain-CEDAF, Éditions L'Harmatan, 2002, pp. 141-169.

[19] PONCELET, M., ANDRÉ, G., DE HERDT, T., « La survie de l'école primaire congolaise (RDC) : héritage colonial, hybridité et résilience », *Autre part*, Vol. 2, n° 54, 2010, pp. 23-41.

[20] N'KULU NGOY, H., *op. cit.,* p. 313.

[21] TREFON, Th., *op. cit*., p. 746.

[22] N'KULU NGOY, H., *op. cit.,* p. 313.

[23] TREFON, Th., *op. cit*., p. 746.

ment Blundo et Olivier de Sardan[24], Nyabirungu Mwene Songa [25], Decraene[26], Rubbers et Gallez[27], Felices-Luna[28] fournissent des réponses à cette question en soutenant que « les indemnités mensuelles notoirement en dessous du minimum vital » dans la fonction publique congolaise constituent le facteur explicatif de la généralisation de la corruption.

Ainsi, « *dans une situation où le fonctionnaire considère que l'État ne remplit pas son obligation, par exemple, de lui servir régulièrement un salaire [décent], il se sert lui-même* ».[29] On assiste alors à une capitalisation des fonctions publiques[30] puisque l'agent transforme les fonctions étatiques en une ressource financière pour satisfaire ses besoins personnels.

Tout chercheur étant forcément limité, nous ne saurons pas aborder, dans le cadre de cet article, toutes les pratiques qui se développent à la prison centrale de Bukavu. C'est pourquoi la présente étude se limitera à l'analyse d'une seule pratique, à savoir la pratique 'amende'. Ainsi, la question centrale de recherche qui constitue le fil conducteur de cette étude est la suivante : « Quelle est la logique qui sous-tend la pratique 'amende' à la prison centrale de Bukavu ? »

Au regard de cette question, le présent article vise à décrire et à comprendre cette pratique en cherchant la signification que le personnel détenu et les détenus lui donnent ; sans oublier son impact sur le monde carcéral.

Partant de cet objectif, il va sans dire que le but assigné à cette recherche n'est pas de quantifier les pratiques disciplinaires, en l'occurrence ici la pratique 'amende', mais de chercher à comprendre la réalité telle que la vivent les acteurs[31] dans leur milieu naturel ; ou, mieux, s'efforcer de comprendre la

---

[24] BLUNDO, G., OLIVIER de SARDAN, J.-P., « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique Africaine*, n° 83, 2001, pp. 8-37.

[25] NYABIRUNGU MWENE SONGA, R., « La corruption des fonctionnaires publics : approche sociologique et juridique », *Revue juridique du Zaïre : Droit écrit et droit coutumier*, Vol. 52, n° 1-2, 1976, pp. 37-59.

[26] DECRAENE, P., « La corruption en Afrique noire », *Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 31, *La corruption*, 1984, pp. 95-104, disponible sur www.revue-pouvoirs.fr/La-corruption-en-Afrique-noire.html , site visité le 17 mai 2016.

[27] RUBBERS, B., GALLEZ, E., « Beyond corruption. The everyday life of a justice of the peace court in the Democratic Republic of Congo », in DE HERDT, T., OLIVIER de SARDAN, J.-P. (eds), *Real governance and pratical norms in sub-saharian Africa. The games of the rule*, Londres, Routledge, 2015, pp. 245-262.

[28] FELICES-LUNA, M., « Justice in the Democratic Republic of Congo: Practicing Corruption, Practicing Resistance? », *Critical Criminology*, n° 20, 2012, pp. 197-209.

[29] KODILA, O., « Anatomie de la corruption en RD Congo », *MPRA*, document n° 49160, disponible sur http://mpra.ub.uni-muenchen.de/49160/, site visité le 16 mai 2016.

[30] KIENGE-KIENGE R., *op. cit.*, p. 563.

[31] MARCHETTI, A.-M., « Pauvreté et trajectoire carcérale », in FAUGERON, C., CHAUVENET, A., COMBESSIE, P., *Approches de la prison*, Paris-Bruxelles, De Boeck et Larcier, 1996, p. 182 ; voir aussi POISSON, Y., « L'approche qualitative et l'approche quantitative dans les recherches en éducation », *Revue des sciences de l'éducation*, Vol. 9, n° 3, 1983, p. 373.

réalité en essayant de pénétrer à l'intérieur de l'univers carcéral pour observer les pratiques disciplinaires et interviewer les acteurs pertinents.

Pour ce faire, l'approche qualitative[32] et inductive[33] a été adoptée. Ainsi, deux techniques de recueil des données ont été privilégiées, à savoir : les observations et les entretiens effectués pendant deux mois (du 16 septembre au 15 novembre 2013[34]) à la prison centrale de Bukavu. Nous avons réalisé vingt entretiens avec le personnel détenu, six entretiens avec le personnel officiel et trente entretiens avec les détenus, ce qui fait un total de cinquante-six entretiens, dont vingt entretiens formels et trente-six conversations situées (ou entretiens informels).[35]

S'agissant du cadrage théorique, l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg s'est avérée féconde dans la compréhension de cette pratique. Pour les auteurs en question, le comportement de l'acteur est « un comportement qui a toujours un sens ».[36] La pratique 'amende', objet donc de notre étude, a toujours le sens que lui donnent les acteurs. Ainsi, cette grille de lecture va nous permettre d'élucider ce sens.

Hormis la présente introduction et la conclusion, l'article sera circonscrit en six points principaux :

1. La définition de la pratique 'amende'
2. Les acteurs impliqués dans la pratique 'amende'
3. La fixation et la gestion de l''amende'
4. Les enjeux et les stratégies de la pratique 'amende'
5. Les représentations des acteurs concernant la pratique 'amende'
6. L'impact de la pratique 'amende' sur le monde carcéral.

---

[32] STRAUSS, A., CORBIN, J., « Grounded Theory Methodology: An Overview», in DENZIN, N. K., LINCOLN, Y.S. (dir.), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, Thousands Oaks (Calif.), 1994, p. 280. Les auteurs définissent la recherche qualitative comme « tout type de recherche qui amène des résultats produits ni par des procédures statistiques ni par d'autres moyens de quantification ». L'approche qualitative exclut donc la quantification (C. LE JEUNE, *Manuel d'analyse qualitative. Analyser sans compter ni classer*, Louvain-La-Neuve, De Boeck, 2014, p. 19).

[33] ALAMI, S., DESJEUX, D., GABURUAU-MOUSSAOUI, I., *Les méthodes qualitatives*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2009, p. 25. Les auteurs notent que « l'approche inductive cherche à explorer le réel, sans hypothèses de départ, avec seulement un thème de recherche, mais sans présupposés sur les résultats ».

[34] Ces recherches répondaient aux exigences de récolte des données empiriques de notre mémoire de licence spéciale en criminologie à l'École de Criminologie (ECOCRIM) de l'Université de Lubumbashi (UNILU).

[35] Le recours aux entretiens informels en prison permet au chercheur de recueillir des données auprès des acteurs qui se montrent très réticents ou très réservés face à tout support audio, tel un magnétophone.

[36] CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p. 56.

2. LA DÉFINITION DE LA PRATIQUE 'AMENDE'

Lors des recherches de terrain que nous avons effectuées à la prison centrale de Bukavu, nous avons observé plusieurs pratiques que le personnel détenu développe en cas d'incidents disciplinaires, notamment la pratique 'amende', la pratique 'na yebi ye', la pratique 'vote', la pratique de la 'forge', la pratique du 'baptême', la pratique 'droit d'installation', etc. La pratique 'amende' est celle qui avait attiré le plus notre attention, car elle constitue une spécificité des prisons congolaises, introuvable dans les prisons occidentales.

En droit, l'amende est une peine pécuniaire infligée pour une infraction à la loi et c'est l'article 5 du décret du 30 janvier 1940 qui en est la base. Mais, force est de constater que ce terme revêt une autre signification dans le contexte actuel.

En effet, pour le détenu Lucien[37], l'amende est « *une somme d'argent donnée par les détenus ayant commis un manquement disciplinaire en vue de se soustraire aux poursuites disciplinaires* ».[38]

Un autre détenu, Roland, renchérit en ces termes : *« L'amende est une somme d'argent remise aux surveillants par les détenus en vue d'échapper soit aux poursuites disciplinaires soit à l'exécution totale de la sanction disciplinaire. L'initiative peut venir soit du surveillant soit du détenu poursuivi ».*[39]

Partant de ces réponses des détenus, nous avons compris que 'l'amende' est une pratique informelle qui se développe à la prison centrale de Bukavu et qui consiste en une somme d'argent qu'un membre du personnel détenu peut demander au codétenu ou qu'un détenu peut remettre à celui-ci pour échapper aux poursuites disciplinaires.

2.1. 'Amende' comme capitalisation pénitentiaire

D'après les observations et entretiens réalisés avec les acteurs impliqués dans le processus disciplinaire à la prison centrale de Bukavu, la pratique 'amende' revêt deux dimensions.

D'abord, nous l'avons appréhendée comme « la capitalisation pénitentiaire des formes de contrôle des incidents disciplinaires », c'est-à-dire les différentes stratégies du personnel détenu consistant à transformer la fonction du maintien de l'ordre et de la sécurité en prison en une ressource financière, en profitant de son intervention pour percevoir auprès des détenus des bénéfices indus dans le seul but de satisfaire ses propres besoins de survie. Cette premiè-

---

[37] Pour respecter la règle de l'anonymat, les noms utilisés dans ce texte sont des pseudonymes.

[38] La version originale de ce texte en swahili (le swahili est l'une des langues nationales de la République démocratique du Congo en vertu de l'article 1er avant-dernier alinéa de la Constitution du 18 févier 2006) telle que donnée par Lucien : *« Amende ni pesa ambazo wafungwa waliofanya kosa ndani ya jela wanalipa ili wasifungwe ».* Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 3 octobre 2013.

[39] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 10 octobre 2013.

re dimension suppose que l'initiative vienne du personnel détenu, c'est-à-dire que c'est le personnel détenu qui demande de l'argent au codétenu afin de clore le dossier disciplinaire mis à sa charge.[40]

Un extrait d'entretien avec le détenu Bienvenu permet d'illustrer notre argumentaire :

> *« J'avais administré des coups violents à mon voisin. Sur le champ, un agent (détenu) s'était présenté et m'avait demandé de payer quinze mille francs congolais pour qu'il ne transfère pas le dossier aux autorités supérieures. Après arrangement, je lui avais remis dix mille francs congolais et l'affaire était close ».*[41]

Cet extrait nous renvoie à la pensée de Crozier et Friedberg développée dans la théorie de l'analyse stratégique et qui soutient que « *les acteurs négocient librement entre eux les conditions de leur coopération* ».[42] Il s'agit de ce que Lund[43], Vlassenroot[44], Titeca et de Herdt[45], Englebert et Tull[46] appellent « nature négociée de la gouvernance » de la prison.

La première dimension de la pratique 'amende' s'apparente à ce que Kienge Kienge nomme « *la capitalisation policière des formes de contrôle des situations-problèmes impliquant les jeunes citadins* »[47], c'est-à-dire la stratégie des policiers de la ville de Kinshasa en République démocratique du Congo :

> *« consistant à transformer le pouvoir étatique de contrôle de ces situations en une ressource financière, en profitant de leur intervention soit pour récupérer à leur profit de l'argent devant revenir au trésor public sous la forme des amendes transactionnelles, soit pour percevoir des justiciables des bénéfices indus en vue de satisfaire leurs besoins de survie. Ce faisant, ils transforment le travail policier en un capital qu'ils gèrent comme tel ».*[48]

La grille de l'analyse stratégique nous permet de comprendre cette première dimension de la pratique 'amende'. En effet, Crozier et Friedberg soutiennent que le comportement de l'acteur stratège est « *un comportement qui a toujours un sens. Ce comportement a un aspect offensif, c'est-à-dire la saisie*

---

[40] Le pouvoir d'ouvrir ou de clore un dossier disciplinaire relève en principe de la compétence exclusive du personnel officiel. Mais, dans la pratique, ce pouvoir est aussi exercé par le personnel détenu.

[41] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 25/09/2013.

[42] CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *op. cit*., p. 53.

[43] LUND, C., "Twilight Institutions : Public Authority and Local Politics in Africa", *Development and Change*, Vol. 37, n° 4, 2006, pp. 685-705.

[44] VLASSENROOT, K., « Négocier et contester l'ordre public dans l'Est de la République Démocratique du Congo », *Politique africaine*, n° 111, 2008, pp. 44-67.

[45] TITECA, K., DE HERDT, T., "Real Governance Beyond the 'Failed State' : Negotiating Education in the Democratic Republic of Congo", *African Affairs*, Vol. 110, n° 439, 2011, pp. 213-231.

[46] ENGLEBERT, P., TULL, D., « Contestation, négociation et résistance : L'État congolais au quotidien », *Politique africaine*, n° 129, 2013, pp. 5-22.

[47] KIENGE-KIENGE INTUDI, R., *op. cit.*, p. 435.

[48] *Ibidem*, p. 435.

d'opportunités en vue d'améliorer sa situation ».[49] Le personnel détenu profite de sa fonction de maintien de l'ordre en prison pour répondre à ses besoins de survie. Il utilise le pouvoir disciplinaire pour se procurer indûment de l'argent auprès des codétenus.

Contrairement au discours officiel qui soutient que le surveillant n'a pour but que le maintien de l'ordre ou de la discipline au sein de la prison, notre étude saisit la réalité au-delà de cette représentation du surveillant en montrant que l'agent pénitentiaire poursuit également un but financier. L'agent pénitentiaire est donc, comme le disent bien Crozier et Friedberg, « *non seulement une main. Il est aussi et avant tout une tête, c'est-à-dire une liberté, ou en termes plus concrets, un agent autonome qui est capable de calcul et de manipulation et qui s'adapte et invente en fonction des circonstances et des mouvements de ses partenaires* ».[50]

2.2. 'Amende' comme gel du pouvoir disciplinaire pénitentiaire

Les extraits ci-dessous, tirés des entretiens avec les détenus du quartier spécial[51], montrent une autre facette de la pratique 'amende'.

À ce sujet, le détenu Jules déclare ce qui suit :

> *« J'étais appréhendé par le chef de cellule en train de fumer du chanvre dans ma chambre pendant la nuit. Ne voulant pas que le dossier soit porté devant les instances supérieures, je lui avais proposé une somme de douze mille francs congolais. Le chef de cellule avait accepté et l'affaire était close ».*[52]

Le détenu Pascal le dit autrement en ces termes :

> *« J'étais condamné à quarante-cinq jours de cachot pour avoir gardé dans mon sac un téléphone. Deux jours après ma mise au cachot, j'étais visité par le capita général. C'était pour moi une bonne occasion de lui faire part de toutes les souffrances que je traversais dans le cachot. Juste quand il voulait se diriger vers un autre cachot, je lui ai tendu la main en lui glissant un billet de cinq dollars américains. Le lendemain matin, le capita général avait envoyé son secrétaire pour me libérer ».*[53]

Ces deux extraits présentent l'effet de la pratique 'amende' comme le « gel du pouvoir disciplinaire pénitentiaire » dans la mesure où l'initiative vient du détenu susceptible d'être poursuivi ou sanctionné pour manquement disciplinaire. Ainsi, pour échapper aux poursuites disciplinaires ou pour ne pas exécuter la totalité de la sanction disciplinaire à lui infligée, le détenu

---

[49] CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *op. cit*., p. 56.
[50] *Ibidem*, pp. 44-45.
[51] Le quartier spécial est le quartier 'VIP' de la prison centrale de Bukavu qui héberge les détenus ayant assez de moyens. MARCHETTI, A.-M., *Pauvretés en prison*, Ramonville-Saint-Agne, Erès, 1997, p. 38. L'auteur appelle cette catégorie des détenus « les riches ».
[52] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 20 septembre 2013.
[53] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 29 septembre 2013.

propose une somme d'argent au membre du personnel détenu l'ayant surpris en train de commettre une faute disciplinaire.

Sous cette deuxième facette, la pratique 'amende' apparait comme une stratégie que les détenus poursuivis pour manquements disciplinaires utilisent pour geler le pouvoir disciplinaire des agents pénitentiaires ; ce qui renvoie à ce que la grille de l'analyse stratégique soutient en énonçant que « *l'acteur dispose toujours d'une marge de liberté qui lui permet à la fois de poser des stratégies à des fins personnelles* ».[54]

3. LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA PRATIQUE 'AMENDE'

Il ressort de nos observations et entretiens que les acteurs impliqués dans la pratique 'amende' sont les détenus et le personnel détenu.

À la question de savoir pourquoi d'autres agents (le personnel officiel) ne sont pas impliqués dans cette pratique, le détenu Muhindo du quartier spécial nous a fait la déclaration suivante :

> *« Ce sont uniquement les détenus (personnel détenu) comme nous qui demandent de l'argent. Les autres chefs tels que le directeur n'ont jamais demandé de l'argent. Ils en ont beaucoup. D'ailleurs, certaines autorités ne savent pas si la pratique 'amende' existe. Le personnel détenu la fait discrètement ».*[55]

La pratique 'amende' a lieu à l'insu du personnel officiel. Ce sont les membres du personnel détenu qui y sont impliqués vu leur situation de précarité. Les six membres du personnel officiel que nous avons interviewés ont tous nié l'existence de cette pratique. Cependant, un parmi eux nous a donné une précision de taille à ce sujet. En effet, argue-t-il,

> *« Aucun membre du personnel officiel n'est impliqué dans cette pratique, car cela constituerait une faute déontologique grave pouvant entrainer une révocation. Toutefois, j'ai déjà connu quelques cas, mais pas nombreux, où les membres du personnel détenu escroquent les détenus présumés auteurs de manquements disciplinaires et nous (les membres du comité de discipline) les avions sanctionnés d'une manière exemplaire. Les concernés étaient mis au cachot et suspendus de leurs fonctions ».*[56]

4. LA FIXATION ET LA GESTION DE L'AMENDE

4.1. La fixation de l'amende

L'institutionnalisation de l'amende se remarque dans sa fixation et dans sa

[54] CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *op. cit*., p. 85.
[55] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 21 septembre 2013.
[56] Entretien réalisé au bureau du directeur de la prison centrale de Bukavu, le 18 septembre 2013.

gestion. En effet, le matériau empirique à notre disposition atteste que le montant de l'amende varie d'un agent à l'autre ou dépend de la situation financière du détenu mis en cause ou encore de la nature des faits. L'extrait suivant tiré d'un entretien avec le détenu Michel du quartier spécial le confirme :

> *« Le taux de l'amende diffère selon que l'on est en présence de tel ou tel autre agent de surveillance qui vous attrape. Généralement les De cellule [chefs de cellule] demandent moins d'argent que les autres membres du personnel détenu (le capita général par exemple). Les De cellule exigent généralement une somme variant entre deux mille francs congolais et dix mille francs congolais par détenu fautif. Les autres vont jusqu'à cinquante dollars américains. Mais on tient également compte de la situation financière du détenu mis en cause ou de la nature des faits qui lui sont reprochés. S'il a assez de moyens, les membres du personnel détenu demandent beaucoup d'argent. S'il en a moins, ils se contentent du peu qu'il leur donne ».*[57]

Sur six membres du personnel détenu que nous avons interviewés au sujet de la pratique 'amende' au quartier spécial, deux ont catégoriquement nié l'existence de cette pratique. Voici une déclaration de Joseph, membre du personnel détenu au quartier spécial, à ce sujet :

> *« L'amende ! Présentement, moi je ne la connais pas. Ma tâche, c'est de maintenir ou de rétablir l'ordre en prison, non pas d'exploiter les détenus qui n'ont rien. Le problème d'amende, je l'ignore totalement ».*[58]

La dénégation de la pratique ' amende' par les agents interviewés rencontre à peu près l'idée de Jamoulle, selon laquelle « ceux qui vivent de la débrouille évitent de livrer leurs pratiques ou leurs intimités aux professionnels (aux chercheurs) car ils ont tous au fond d'eux-mêmes cette peur du dévoilement ».[59]

Les quatre agents pénitentiaires restants avaient reconnu l'existence de la pratique 'amende'. Voici un extrait d'entretien avec Sébastien, membre du personnel détenu qui explique cet état de choses :

> *« Je ne peux pas te cacher ce qui se fait réellement. Parmi nos collègues, il y a ceux qui demandent de l'argent aux détenus pour ne pas engager les poursuites disciplinaires ou pour interrompre une sanction en cours d'exécution. Cette pratique est généralement développée au quartier spécial, car c'est là où il y a des personnes qui ont assez de moyens ».*[60]

Pendant les deux mois de récolte des données, nous avons observé cinq cas au quartier spécial où les détenus poursuivis disciplinairement remettaient de l'argent au personnel détenu.

---

[57] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 14 novembre 2013.
[58] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 10 novembre 2013.
[59] JAMOULLE, P., *La débrouille des familles, Récits de vies traversées par les drogues et les conduites à risques*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 104.
[60] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 10 novembre 2013.

4.2. La gestion de l'amende : la mutualisation

En ce qui concerne la gestion de l'amende, elle est à la fois horizontale et verticale. La gestion horizontale consiste pour les chefs de cellule[61] (appelés communément *De cellule* selon le jargon pénitentiaire), les capitas, le commandant P.M. et les P.M. à se partager équitablement les recettes perçues à titre d'amende. Ce partage se fait chaque fois que l'un des leurs met la main sur un détenu qui lui donne de l'argent.

La gestion verticale, quant à elle, consiste pour les membres du personnel détenu cités ci-dessus à intégrer dans le partage du butin leur chef hiérarchique et principalement le capita général.

À ce sujet, Fidèle, membre du personnel détenu, déclare ce qui suit :

> *« Il y a un système dans le quartier spécial. Lorsque nous gagnons quelque chose auprès des détenus, nous devons remettre quelque chose au capita général ; si le problème surgit après, il va nous couvrir. Et aussi, cela nous permet de maintenir notre poste car, si le capita général compte deux ou trois semaines et que je ne lui verse rien, il risque de proposer une autre personne à ma place »*[62]

Cet extrait d'entretien montre l'existence d'une interrelation entre les membres du personnel détenu lors du partage du butin. « *L'individu est un acteur interagissant* ».[63]

> *« Une interaction est un champ mutuel d'influence. Elle est simultanément structurée en ce qu'elle implique une relation entre deux ou plusieurs personnes. Ici, l'individu attribue du sens à ses actions, à leurs ralentissements, il interprète aussi celles des autres et agit en conséquence ».*[64]

La gestion de la pratique 'amende' est très organisée. Elle apparait comme une sorte de « mutualisation » qui se caractérise par l'instauration d'un régime de répartition fonctionnant selon le principe de la solidarité entre les membres du personnel détenu. Le commandant P.M, les P.M de la cour et les capitas des cellules incluent dans le partage de l'amende le capita général.

Dans ses recherches effectuées en Afrique et plus particulièrement au Sénégal, au Niger et au Benin, Olivier de Sardan[65] met en exergue le phénomène de « mutualisation des gains illicites » au sein de la police et de la douane. Ce phénomène consiste pour les policiers ou les douaniers à partager

---

[61] Au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, il y a trois chefs de cellule ou capitas de cellule pour les trois cellules que compte ce quartier.

[62] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 13 novembre 2013.

[63] LE BRETON, D., *Interactionnisme symbolique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004, pp. 46-47.

[64] MUCCHIELLI, A. (dir), *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand-Colin/ Masson, 2004, pp. 127-128.

[65] DE HERDT, T., OLIVIER de SARDAN, J.-P. (eds), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa. The game of the rules*, Londres, Routledge, 2015.

les gains illicites obtenus avec leurs chefs hiérarchiques.[66]

5. LES ENJEUX ET LES STRATÉGIES DE LA PRATIQUE 'AMENDE'

La prison centrale de Bukavu est un champ social où les relations de pouvoir entre les acteurs connaissent des stratégies et des enjeux importants. Avant d'aborder la question des stratégies, qu'il nous soit permis de dire un mot sur les enjeux de la pratique 'amende' à la prison centrale de Bukavu.

5.1. Les enjeux de la pratique 'amende'

Les enjeux de la pratique 'amende' tournent autour d'une masse monétaire. La plupart des membres du personnel détenu de la prison centrale de Bukavu sont des individus dépourvus des moyens en vue de subvenir à leurs besoins. L'argent qu'ils perçoivent constitue pour eux un moyen de survie.

À cet effet, ils profitent des missions qui leur sont confiées par le directeur de la prison pour se faire de l'argent auprès de leurs codétenus, ce que nous qualifions de « capitalisation pénitentiaire » (cf. supra). Ils inventent donc des pratiques en marge de la réglementation pénitentiaire[67] qui peuvent être perçues comme une forme d'« adaptation secondaire ».

Le concept d'« adaptations secondaires » a été développé par Goffman à la suite de ses travaux menés à l'hôpital psychiatrique Sainte-Élisabeth de Washington. Il s'agit de « *pratiques qui, sans provoquer directement le personnel, permettent au reclus d'obtenir des satisfactions interdites ou bien des satisfactions autorisées par des moyens défendus* ».[68]

Partant de cette définition, ce concept s'appliquerait uniquement aux reclus. Mais, vu la situation de précarité de certains agents pénitentiaires de la prison centrale de Bukavu, cette notion peut également s'appliquer à une partie du personnel, à savoir le personnel détenu qui développe des pratiques, à l'instar de la pratique 'amende', qui lui permettent d'obtenir des satisfactions que ne peut procurer l'observance stricte des règles régissant l'institution carcérale en République démocratique du Congo. Par ces pratiques, il s'écarte du rôle et du titre que la prison lui assigne.

---

[66] OLIVIER de SARDAN, J.-P., « À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique », *Afrique : pouvoir et politique*, Discussion paper, n° 5, 2008, p. 16, disponible sur http://www.institutions-africa.org/filestream/20090109-discussion-paper-5-la-recherche-des-norms-pratiques-de-la-gouvernance-r-elle-en-afrique-jean-pierre-olivier-de-sardan-d-c-2008, site visité le 14 mai 2016.

[67] FOURCHARD, L., « La prison entre conservatisme et transgression : le quotidien carcéral en Haute-Volta, 1920-1960 », in BERNAULT F. (dir), *Enfermement, prison et châtiments en Afrique du 19ème siècle à nos jours*, Paris, Karthala, 1999, p. 280.

[68] GOFFMAN, E., *op. cit*., pp. 98-99.

5.2. Les stratégies de la pratique 'amende'

Crozier et Friedberg définissent la stratégie comme « *l'ensemble cohérent de comportements qu'un acteur adopte en vue de préserver ses intérêts. Elle est orientée par les enjeux et les zones d'incertitudes contrôlées. Toute stratégie est rationnelle aux yeux de celui qui l'utilise* ».[69]

La pratique 'amende' ne se réduit pas aux simples interactions apparentes entre les membres du personnel détenu et les détenus. Dans sa concrétude, elle est complexe et connait parfois le développement de stratégies ingénieuses et sophistiquées de la part des acteurs. Il s'agit principalement des stratégies de diminution de sa visibilité.

À la prison centrale de Bukavu, il a été observé que, par rapport à la pratique 'amende', plusieurs stratégies sont ainsi mobilisées par différents acteurs (le personnel détenu et les détenus).

5.2.1. Les stratégies mobilisées par le personnel détenu

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la pratique 'amende' est développée seulement par le personnel détenu du quartier spécial de la prison centrale de Bukavu. Dans les lignes qui suivent, nous présentons les stratégies principales mobilisées par ce dernier.

Le pouvoir officiel

Le pouvoir officiel dont sont investis les membres du personnel détenu en vertu du règlement d'ordre intérieur leur confère une large marge d'intervention en cas d'atteinte à l'ordre et à la discipline au sein de la prison. Un membre du personnel détenu le déclare en ces termes : *« C'est le règlement d'ordre intérieur qui m'habilite à arrêter le détenu fautif »*.[70]

Crozier et Friedberg reconnaissent que l'organisation investit certains de ses membres d'une autorité légitime sur d'autres[71], c'est-à-dire des pouvoirs particuliers de sanction ou de récompense. Autrement dit, elle met aux mains de certains membres des atouts qui peuvent leur donner un poids plus grand dans les négociations.

Mais il faut savoir que disposer de nombreuses ressources est une chose et savoir en user à son profit en est une autre. Crozier et Friedberg notent que les « stratégies mises en œuvre font que disposer des atouts nécessaires ne suffit pas. Encore faut-il savoir les exploiter positivement ».[72]

Le règlement d'ordre intérieur apparait ainsi comme une ressource permettant aux membres du personnel détenu de maintenir leur pouvoir sur leurs

---

[69] CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *op. cit*., pp. 91-92.

[70] Propos de Paluku, membre du personnel détenu. Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 3 octobre 2013.

[71] CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *op. cit*., p. 80.

[72] CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *op.cit.*, p. 80.

codétenus. Il s'analyse alors comme la *« capacity of legal command »*, pour reprendre les termes de Pierre Englebert : *« Legal command is the capacity to control, dominate, extract or dictate through the law ».*[73]

Fimbo

'Fimbo' est un terme swahili qui signifie la flagellation ou administration de coups de fouet. Cette stratégie, dont se servent le personnel détenu et plus particulièrement le capita général, est une potentialité énorme permettant d'imposer sa loi aux détenus qui refusent de livrer de l'argent. Au fait, si le capita général estime qu'un détenu a les moyens de payer l'amende mais hésite ou n'a pas la volonté de le faire, il donne l'ordre aux P.M. de la cour de le fouetter. Les coups de fouet ainsi administrés constituent non seulement une sanction disciplinaire (informelle) mais aussi une stratégie pour « arracher » de l'argent aux détenus.

Il convient de rappeler que la peine de fouet a été d'application officiellement dans les prisons de la République démocratique du Congo pendant la période coloniale en vertu de l'arrêté du 1er février 1897 du Gouverneur général relatif au régime pénitentiaire.[74] Elle a été abolie suite à l'accession du Congo belge à l'indépendance aux termes de l'Ordonnance n° 344/065 du 17 septembre 1965 portant régime pénitentiaire. La pratique 'fimbo' constitue donc la survivance en milieu pénitentiaire d'une peine abolie depuis des lustres.

Avec ces deux ressources, le personnel détenu est un sujet omnipotent. Il a tous les atouts pour imposer sa volonté aux détenus poursuivis pour manquements disciplinaires.

5.2.2. Les stratégies mobilisées par les détenus

Parlant des ressources mobilisées, le détenu Kasuki nous déclare ce qui suit :

> *« Pour échapper aux poursuites disciplinaires ou pour ne pas exécuter la totalité de la sanction disciplinaire, nous donnons de l'argent aux chefs »*[75].

Il convient de rappeler qu'il s'agit des ressources mobilisées par les détenus ayant assez des moyens et logés au quartier spécial. Ils mobilisent un seul type de ressource, à savoir le maniement de l'argent. Cette stratégie leur permet aussi d'imposer à l'occasion leur loi. Ainsi, gèrent-ils une zone d'incer-

---

[73] ENGLEBERT, P., *Africa*, *Unity, Sovereignty and Sorrow*, Boulder, Lynne Rienner publishers, 2009, p. 62.

[74] Cet arrêté prévoyait la peine de douze à cent coups de fouet sans que puissent être administrés plus de 50 coups en un jour au même individu. L'application du fouet était interrompue dès qu'une plaie ou syncope se produisait. La peine du fouet n'était pas appliquée aux femmes.

[75] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 5 octobre 2013.

titude vis-à-vis des agents pénitentiaires.[76] Et les agents pénitentiaires gèrent à leur tour des zones d'incertitude vis-à-vis des détenus, à savoir le pouvoir d'infliger des sanctions.

La notion de zone d'incertitude est développée par la théorie de l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg. Pour ces deux auteurs, « *chaque acteur dispose, quel que soit l'endroit où il se trouve, d'une zone au sein de laquelle il rend son comportement incertain, imprévisible pour les autres acteurs* ».[77] « *Le pouvoir d'un individu ou d'un groupe, bref, d'un acteur social, est bien ainsi fonction de l'ampleur de la zone d'incertitude que l'imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires* ».[78] Les détenus donnent de l'argent à qui ils veulent et déterminent seuls le montant qu'ils veulent donner. Cet atout (la manipulation de l'argent) incite le personnel détenu à entretenir de bonnes relations avec les détenus du quartier spécial.

Au regard de ce qui précède, il est facile de constater que les acteurs de la prison centrale de Bukavu n'ont pas les mêmes atouts, la même force dans leurs interactions. Ce qui nous amène à prendre au sérieux la pensée de Crozier et de Friedberg ainsi qui suit :

> *« Le pouvoir est une relation réciproque, mais déséquilibrée. Elle est réciproque, car qui dit négociation, dit échange. Or, si une des deux parties en présence n'a plus aucune ressource à engager dans une relation, elle n'a plus rien à échanger : elle ne peut donc plus entrer dans une relation de pouvoir à proprement parler. C'est aussi une relation déséquilibrée. Si A et B ont les mêmes atouts et que donc l'échange est égal, il n'y a pas de raison de considérer que l'une des personnes se trouve en situation de pouvoir à l'égard de l'autre. Mais que l'échange soit déséquilibré en faveur de l'une ou de l'autre, et que cette inégalité corresponde à la situation respective de deux parties : on sera alors en droit de parler de relation de pouvoir. Le pouvoir peut ainsi se repréciser comme une relation d'échange, donc réciproque, mais où les termes de l'échange sont plus favorables à l'une des parties en présence. C'est un rapport de force, dont l'un peut retirer davantage que l'autre, mais où, également, l'un n'est jamais totalement démuni face à l'autre ».*[79]

6. LES REPRÉSENTATIONS DES ACTEURS SUR LA PRATIQUE 'AMENDE'

Quand nous avons posé la question de savoir ce que représente l'amende aux yeux de nos interlocuteurs,

---

[76] Les détenus peuvent accepter ou refuser de payer l'amende. Une autre incertitude consiste à porter le dossier à la connaissance de la direction.
[77] CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *op. cit*., p. 27.
[78] *Ibidem*, p. 72.
[79] CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *op. cit*., pp. 68-69.

- Sakombi (personnel détenu) a déclaré : « *la pratique amende nous permet d'avoir quelques sous pour survivre en prison »*[80] ;
- le détenu Takengo a dit : « *l'amende nous permet justement d'échapper aux pratiques dégradantes et inhumaines du personnel détenu »*[81].

Partant de ce qui précède, on voit bien que les représentations de la pratique 'amende' varient selon les acteurs. Ce qui rejoint la pensée de Olivier de Sardan, selon laquelle « *dans une collectivité donnée, tous les acteurs n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes représentations et […], selon les problèmes, leurs intérêts et leurs représentations s'agrègent différemment, mais pas n'importe comment* ».[82]

Ainsi, nous distinguons les représentations du personnel détenu et celles des détenus.

6.1. Les représentations du personnel détenu

Les membres du personnel détenu ont diverses représentations sur la pratique 'amende'. Nous allons en relever deux qui nous semblent très pertinentes. Il ressort des entretiens que nous avons réalisés avec les membres du personnel détenu que la pratique 'amende' est perçue non seulement comme un ' moyen de survie', mais également comme une 'contrepartie' des services que ceux-ci rendent à la prison.

Le contenu de ces deux extraits d'entretien nous fixe à ce propos :

Aaron, membre du personnel détenu du quartier spécial nous déclare ce qui suit :

> *« Moi, tel que tu me vois, je n'ai aucun membre de ma famille ici à Bukavu. Je suis originaire de Butembo [une ville de la province du Nord-Kivu en République démocratique du Congo]. Personne ne peut m'apporter à manger. Si je demande quelque chose au détenu fautif, c'est pour que je trouve justement quelque chose à me mettre sous la dent. La vie en prison est difficile. Il faut se débrouiller. Nous mangeons difficilement ici, une fois par jour et en quantité insuffisante. Et il peut arriver que nous passions deux jours sans manger ».*[83]

Mbusa, membre du personnel détenu du même quartier nous fait la déclaration suivante :

---

[80] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 26 septembre 2013.

[81] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 26 octobre 2013.

[82] OLIVIER DE SARDAN, J.-P., *La rigueur du qualitatif. Les contraintes de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruyant, 2008, p. 81.

[83] Ce texte a été traduit en français par nous. Voici sa version originale en swahili : *« Mimi, ginsi unaniona hapa, sina hata ndugu ya jamaa yangu hapa Bukavu. Niko mzaliwa wa Butembo. Sina hata mutu moja anaweza kuniletea chakula. Kama ninalomba kitu kidogo kwa mfungwa aliyefanya kosa ni juu nipate chakula. Maisha ndani ya jela ni gumu sana, inaomba kujitafutia. Tunakula kwa shida, mara moja hwa siku chakula kidogo sana na tunaweza pitisha hata siku mbili bila kula ».* Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 22 octobre 2013.

> *« Un travailleur mérite son salaire. Nous assurons l'ordre et la discipline au sein de la prison. Nous travaillons jour et nuit, sans rien gagner ; raison pour laquelle nous exigeons quelque chose des détenus poursuivis pour fautes disciplinaires. Qui travaille à l'hôtel mange à l'hôtel ».*[84]

Cet extrait rejoint la pensée de Crozier et de Friedberg selon laquelle : « *L'individu va chercher de toute façon à obtenir une rétribution équivalente à la contribution qui est effectivement la sienne* ».[85]

Étant donné que l'État congolais ne paie pas les services que les membres du personnel détenu rendent à la prison centrale de Bukavu, ceux-ci développent d'autres stratégies pour se faire payer ; ce qui renvoie encore une fois à la théorie de l'analyse stratégique qui soutient que « *l'acteur dispose toujours d'une marge de liberté qui lui permet à la fois de poser des stratégies à des fins personnelles mais aussi de combler les insuffisances concrètes de règles qui ne peuvent concrètement tout assurer, tout prévoir* ».[86] Le personnel détenu développe ainsi la pratique 'amende' pour se faire payer, d'autant plus que la réglementation pénitentiaire n'en dit rien.

L'adage « qui travaille à l'hôtel, mange à l'hôtel » évoqué par Mbusa rappelle la fameuse maxime de Jean-François Bayart : « La chèvre broute là où elle est attachée ».[87]

6.2. Les représentations des détenus

Les pensionnaires du quartier spécial de la prison centrale de Bukavu perçoivent la pratique ' amende' comme un « rempart contre les mauvais traitements » de la part du personnel détenu, c'est-à-dire que le paiement de la somme d'argent exigée par les membres du personnel détenu permet d'échapper aux mauvais traitements dont sont victimes les pensionnaires d'autres quartiers, notamment ceux du quartier général.

Le contenu de cet extrait d'entretien avec le détenu Takengo du quartier spécial nous fixe à ce propos :

> *« Nous ne sommes pas totalement contre cette pratique [amende] car elle nous permet d'échapper aux fouets. Au lieu d'être fouetté, mieux vaut que je paie l'argent. Ici chez nous, nous respectons les chefs et eux aussi nous respectent. Ce n'est pas comme au quartier général ».*[88]

La pratique 'amende' apparait ainsi pour les détenus comme une stratégie

---

[84] Version originale de ce texte en swahili : *« Mfanyakazi astahili mshahara yake. Tunalinda ukimwa ndani ya jela. Tunatumika mchana kama vile usiku, lakini hatupate kitu, ndiyo maana tunalomba kitu kidogo kwa wafungwa waliofanya kosa ».* Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 13 octobre 2013.

[85] CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *op. cit*., p. 48.

[86] *Ibidem,* p. 85.

[87] BAYART, J.-F., *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, p. 288.

[88] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 9 novembre 2013.

ou mieux une adaptation secondaire leur permettant de rendre leur séjour en prison moins pénible. En 2009, le Comité épiscopal congolais avait constaté que « tout peut s'acheter au Congo, notamment une décision judiciaire [disciplinaire] ».[89]

7. L'IMPACT DE LA PRATIQUE 'AMENDE' SUR LE MONDE CARCÉRAL

Trois conséquences majeures peuvent découler de la pratique 'amende'. En premier lieu, elle peut être la source d'émeutes. Deuxièmement, elle facilite l'application des « normes pratiques »[90] en prison. Et enfin, elle encourage la récidive des détenus 'friqués'.

7.1. La pratique 'amende' comme source probable d'émeutes

Bien qu'elle soit perçue comme un « moyen de survie » ou comme une « contrepartie » des services que le personnel détenu rend à la prison, ou encore comme un « rempart contre les mauvais traitements » du côté des détenus, la pratique 'amende' a un impact négatif sur le monde carcéral ; elle provoque parfois même des émeutes au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu.

Ceci arrive lorsque le personnel détenu arrête des détenus qui ne disposent pas de la somme d'argent demandée lors de leur arrestation. Un cas concret s'est produit pendant nos recherches de terrain ; il concerne dix détenus parmi les trente qui logeaient dans une cellule au quartier spécial. Ceux-ci avaient désobéi à un règlement et le chef de cellule leur avait demandé de rassembler, à eux dix, une somme de cinquante mille francs congolais pour clore le dossier. Or ces détenus ne disposaient que de dix mille francs. Ne recevant pas la somme requise, le chef de cellule avait transféré le dossier au capita général. Celui-ci ordonna la mise au cachot de tous les détenus concernés pendant quinze jours et cinq coups de fouet chacun chaque matin. Mécontents de cette décision, ces détenus avaient procédé à des manifestations violentes contre le capita général et le chef de cellule ; ils dénonçaient la partialité du capita général dans le règlement des cas d'incidents disciplinaires car, selon eux, dans un dossier similaire qui s'était produit antérieurement dans une autre cellule du même quartier (quartier spécial), le capita général avait demandé une somme de dix mille francs congolais aux détenus coupables. Saisi de cette situation, le comité de discipline avait suspendu le capita général et le chef de cellule de leurs fonctions et décidé leur mise au cachot pendant quarante-cinq jours, à titre de sanction disciplinaire.

Cet incident montre évidemment l'aspect négatif de la présence du per-

[89] JACQUEMOT, P., « La résistance à la 'bonne gouvernance' dans un État africain. Réflexions autour du cas congolais (RDC) », *Revue Tiers Monde*, Vol. 4, n° 204, 2010, p. 131.
[90] Nous reviendrons sur ce concept ultérieurement.

sonnel détenu à la prison centrale de Bukavu, et plus particulièrement les conséquences néfastes de la pratique 'amende' en cas de traitement différentiel d'un incident semblable.

7.2. L'instauration des « normes pratiques » de l'amende

Le partage de l'amende entre les membres du personnel détenu est codifié. En effet, le personnel détenu ne partage pas l'amende avec n'importe qui, n'importe comment, n'importe quand et n'importe où. Le commandant P.M, les P.M de la cour, les capitas des quartiers et les capitas des cellules ne peuvent partager l'amende avec le personnel officiel sous peine, s'ils sont détectés, d'être déchus de leurs fonctions. Ils ne partagent leurs butins qu'avec le capita général. Ce choix n'est pas aléatoire. Il est stratégique et motivé surtout par le fait que « donner une partie de l'amende au capita général »[91] permet aux commandants P.M., aux P.M de la cour, aux capitas des quartiers et aux capitas des cellules de garder leurs postes, car comme l'a bien mentionné Fidèle, membre du personnel détenu : « Si le capita général compte deux ou trois semaines et que je ne lui verse rien, il risque de proposer une autre personne à ma place ; et là je vais perdre tous les privilèges »[92]. Ce partage ne se fait pas aussi n'importe comment. Il s'opère discrètement, à l'insu du personnel officiel. Et lors de la remise de sa part au capita général, le commandant P.M, les P.M de la cour, les capitas des quartiers et les capitas des cellules recourent à un langage spécifique pour camoufler la réalité. Ils disent par exemple : « *Monsieur le capita général, je viens vous donner le rapport de mes activités réalisées tout au long de la journée* ».[93]

Enfin, ce partage ne s'opère pas n'importe quand et n'importe où. Le commandant P.M, les P.M de la cour, les capitas des quartiers et les capitas des cellules ne peuvent pas remettre quelque chose au capita général au vu du personnel officiel et encore moins des détenus. Ils le font généralement le soir, quand la plupart des membres du personnel officiel ont déjà fermé la porte de leurs bureaux. Cette remise a lieu dans la cellule du capita général où, généralement, ils s'enferment afin que personne ne vienne s'enquérir de ce qu'ils font.

Un membre du personnel détenu qui remet sa part au capita général, part appelée donc usuellement « rapport », sans respecter les normes décrites ci-dessus, et que nous appellerons « normes pénitentiaires pratiques », est perçu comme fautif par le capita général et par ses collègues.

---

[91] Propos de Fidèle, membre du personnel détenu. Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 18 octobre 2013.

[92] Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 13 novembre 2013.

[93] Propos de Kabulameshi, membre du personnel détenu. Entretien réalisé au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 10 novembre 2013.

Le concept « normes pratiques » a été forgé par Olivier de Sardan[94] au terme des recherches qu'il a réalisées en Afrique. Selon lui, les « normes pratiques » ne sont pas forcément exprimées en tant que telles par les acteurs sociaux, elles sont le plus souvent automatiques et routinières, dans un registre du latent plus que de l'explicite.[95] On pourrait dire, pour reprendre autrement l'expression de Bourdieu, qu'elles sont incorporées dans un *habitus*[96] ou stockées dans ce que certains appelleraient des subconscients collectifs. Il s'agit de normes tacites de bienséance.

7.3. Encourager la récidive

La pratique 'amende' entraîne un traitement différentiel de détenus ayant pourtant commis les mêmes faits. Ce traitement varie selon la situation économique du détenu mis en cause. S'il dispose des moyens pour payer l'amende, il sera exempté d'exécuter sa peine. S'il en est dépourvu, il subira toute la rigueur des normes pénitentiaires et des abus des membres du personnel détenu.

Il résulte de nos observations réalisées à la prison centrale de Bukavu que la plupart des cas de récidive (dans les fautes disciplinaires) concernent les détenus disposant de moyens, car comme ils le soutiennent eux-mêmes, « *si je commets encore une faute disciplinaire, je dispose des moyens nécessaires pour manipuler le personnel détenu. De toutes les façons, il [le personnel détenu] ne peut rien me faire… Il n'a besoin que de l'argent. Si tu lui donnes de l'argent, il te laisse libre. Je n'ai plus peur…* ».[97] Un détenu s'adressant à un autre lui a dit ce qui suit : « *Si tu me dérange encore, je vais alors te tuer, car on ne va rien me faire… je vais payer comme autrefois…* ».[98]

Les détenus 'friqués' ne se sentent pas menacés par la sanction encourue

---

[94] OLIVIER DE SARDAN, J.-P., « Pratical norms: informal regulations within public bureaucraties (in Africa and beyond) », in DE HERDT, T. , OLIVIER de SARDAN, J.-P. (eds), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa. The game of the rules*, Londres, Routledge, 2015, pp. 19-62.

[95] Goffman, qui a analysé en pratique les normes réglant les interactions sociales (mais sans les conceptualiser en tant que « normes pratiques »), avait déjà évoqué l'exemple du code de la route : *« Même dans des codes tout à fait formalisés, tels que celui qui règle la circulation sur les routes, bien des choses restent tacites.* » (GOFFMAN E., *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Tome 1, La Présentation de soi, Paris, Éditions de Minuit, coll. Le Sens Commun, 1973, p. 103). On trouve également la référence au code de la route dans Gibbs (GIBBS J.-P., « Norms: the problem of definition and classification American », *Journal of Sociology*, Tome 70, n° 5, 1965, p. 589), qui se contente de relever l'écart entre les normes officielles et les comportements, sans tenter de répondre au problème de la régulation des comportements non conformes : « *We fully expect all drivers to violate traffic regulations at one time or another and to do it consciously and deliberately* ».

[96] BOURDIEU, P., *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, coll. Liber, 2000, p. 272.

[97] Entretien réalisé avec le détenu Samson au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu, le 23 septembre 2013.

[98] Propos du détenu Salomon s'adressant à un autre détenu au quartier spécial de prison centrale de Bukavu, le 23 septembre 2013.

car ils ont la possibilité de racheter leurs peines, ce qui encourage la récidive. Cette situation crée un déséquilibre total et rompt l'égalité des détenus devant les règles pénitentiaires.

Ainsi, on observe au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu une collaboration entre les membres du personnel détenu et les détenus 'riches'. Cette collaboration constitue un obstacle à l'application systématique des normes officielles régissant les établissements pénitentiaires.

La pratique 'amende' revêt des effets néfastes surtout pour les détenus pauvres, ne disposant pas de moyens. Les actes dont ils sont victimes de la part des détenus plus aisés demeurent impunis, ce qui peut parfois provoquer des émeutes ou des révoltes. Quand ces détenus démunis commettent des manquements disciplinaires, ils sont sanctionnés « de manière exemplaire » et leurs dossiers sont souvent transférés devant la commission de discipline, alors que ceux des détenus plus aisés sont résolus à l'amiable.

La pratique 'amende' donne naissance à deux modes d'intervention du personnel détenu en cas de survenance d'un incident disciplinaire au quartier spécial de la prison centrale de Bukavu. Ainsi, face au détenu relativement aisé, la procédure devient informelle. Le dossier n'est pas réglé conformément aux lois et règlements pénitentiaires. Les sanctions « formelles » ne sont donc pas prononcées. En revanche, face au détenu pauvre, l'intervention du personnel détenu se fait selon la procédure officielle prévue à cet effet. Et le détenu mis en cause est envoyé au cachot, fouetté… La justice devient ainsi « à deux vitesses ».[99]

Eu égard à tout ce qui précède, Bounoungou conclut que cette manière de maintenir l'ordre et la discipline par le truchement du personnel détenu « *ne profite qu'au personnel pénitentiaire [officiel] alors que la sécurité physique et psychique des pensionnaires [et celle de l'institution] est [sont] mise[s] à mal* ».[100]

8. CONCLUSION

Le personnel officiel, le personnel détenu et les détenus représentent des acteurs clés de la prison centrale de Bukavu. Les deux premiers groupes d'acteurs interviennent auprès des individus incarcérés dans un rôle d'encadrement et de contrôle. Leur but principal est de maintenir l'ordre et la sécurité[101] en milieu carcéral, ce qui consiste à prévenir les émeutes et les évasions. À

[99] LIWERANT, O.S., « La sortie de prison des jeunes majeurs : quel lien dedans/dehors ? », *Archives de politique criminelle*, Vol. 1, n° 23, 2001, p. 102.
[100] BOUNOUNGOU, N. R., *op. cit*., p. 30.
[101] FROMENT, J.-C., *Les surveillants de prison*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 33 ; FERNANDEZ, F. « Lorsque la prison (se) rend justice. Le traitement contemporain de l'indiscipline carcérale », *Déviance et Société,* Vol. 39, n° 4, 2015, p. 380.

ce rôle traditionnel, Vacheret et Lemire ajoutent la réinsertion des détenus.[102] Cependant, à la prison centrale de Bukavu, force est de constater que les membres du personnel détenu profitent des missions qui leur sont confiées pour se faire de l'argent sur le dos de leurs codétenus au travers de la pratique 'amende'.

Eu égard à ce constat, nous nous sommes interrogés dans le cadre de cet article sur la logique qui sous-tend cette pratique. Ainsi, la question centrale de notre recherche était énoncée comme suit : « Quelle est la logique qui sous-tend la pratique 'amende' à la prison centrale de Bukavu ? »

Au regard de cette question, l'objectif principal de la présente étude était de décrire et de comprendre cette pratique en cherchant la signification que le personnel détenu et les détenus lui donnent ; sans oublier son impact sur le monde carcéral.

Il résulte de nos recherches que la pratique 'amende' se structure autour de logiques diverses. Analysée comme une adaptation secondaire, la pratique 'amende' constitue non seulement un moyen de survie mais aussi une contrepartie des services que le personnel détenu rend à la prison centrale de Bukavu. Pour les détenus, elle est perçue par ailleurs comme un rempart contre les traitements inhumains et dégradants. Toutefois, elle comporte une incidence néfaste sur le fonctionnement de la prison dès lors qu'elle peut être la source d'émeutes.

D'emblée, on peut tenter d'affirmer que la présence des membres du personnel détenu à la prison centrale de Bukavu s'avère nécessaire vu le nombre insuffisant des membres du personnel officiel et le budget insignifiant que le gouvernement congolais alloue aux établissements pénitentiaires. Mais, en analysant la question en profondeur, on s'aperçoit que les membres du personnel détenu produisent et imposent leurs propres normes, susceptibles de constituer un obstacle à l'application des normes officielles de l'institution, en l'espèce les normes disciplinaires. Ils confisquent le pouvoir disciplinaire et instaurent une collaboration avec les détenus les plus aisés, ce qui peut engendrer un régime d'impunité pour les manquements commis par ces derniers et encourager leur récidive.

Deux dimensions majeures se dégagent de la pratique 'amende'. La première la présente comme « une capitalisation pénitentiaire », c'est-à-dire les différentes stratégies du personnel détenu consistant à transformer sa mission du maintien de l'ordre et de la sécurité en une ressource financière, en profitant de son intervention pour percevoir de la part des codétenus des bénéfices que ne peut permettre la règlementation pénitentiaire. Cette première dimension suppose que l'initiative vienne du personnel détenu.

---

[102] VACHERET, M., LEMIRE, G., *Anatomie de la prison contemporaine*, Québec, Presses de l'Université de Montréal, 2007.

La seconde dimension, par contre, la perçoit comme « le gel du pouvoir disciplinaire pénitentiaire » dans la mesure où l'initiative vient des personnes détenues elles-mêmes, qui, pour échapper aux poursuites disciplinaires ou pour ne pas exécuter la totalité des sanctions disciplinaires à eux infligées, proposent une somme d'argent au personnel détenu.

La pratique 'amende' est bien organisée par le personnel détenu et donne lieu au phénomène de « mutualisation ». Celui-ci consiste, pour les membres du personnel détenu, à instaurer un régime de répartition horizontale et verticale du butin obtenu en associant leur chef, en l'occurrence le capita général, au partage. La remise de la part revenant à ce dernier, appelée 'rapport', est faite discrètement en suivant certaines formes latentes que nous appelons « normes pratiques pénitentiaires ». Cette remise ne s'opère donc pas n'importe comment, ni n'importe où afin de préserver le caractère secret de la pratique 'amende'.

Louvain-la-Neuve, juin 2016

CHRONIQUE POLITIQUE DU RWANDA, 2015-2016

par Filip Reyntjens

Abstract

The December 2015 constitutional amendment, which permitted President Kagame to run for three additional terms after the end of his second allowed by the 2003 constitution, had been in the offing for a couple of years. Kagame announced that he would "grudgingly" accept the "will of the people". While the regime has continued to keep political space closed to the disadvantage of the political opposition, civil society and the media, dissent within its ranks has become ever more visible. Technocratic governance has remained good, but cracks have appeared in the mirror of both economic and social indicators.

Justice has remained firmly under government control, and the attempts to prevent the African Court of Human and Peoples' Rights to hear an application by jailed opposition leader Victoire Ingabire shows the little confidence the regime has in the quality and independence of its justice system. The human rights situation is not improving, and donors now openly express concern.

Relations with Burundi have considerably deteriorated against the background of this neighbour's political crisis. Several reports have increasingly demonstrated Rwandan support for Burundian insurgents' attempts to topple Pierre Nkurunziza. As was the case with the M23 saga in 2012-2013, Rwanda flatly denies interfering, against all the evidence. This has created another bone of contention with international partners, the US most prominently.

1. INTRODUCTION

Alors qu'il s'agit d'habitude d'un moment politique important, la révision constitutionnelle permettant au président Kagame de briguer trois mandats additionnels à l'expiration de son deuxième en 2017 n'est en réalité qu'un détail, puisque les dés étaient jetés depuis plusieurs années. La limitation du nombre de mandats présidentiels est soumise à épreuve également ailleurs en Afrique.[1] La continuité dans la gouvernance politique est grande. Le régime maintient son contrôle ferme au détriment de l'opposition politique, la société civile et la presse, mais il est en même temps confronté à des dissensions en son sein, comme l'attestent les purges et les procès pour « subversion ». Dans le contexte d'une affaire devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, il montre également le peu de confiance qu'il a dans la qualité de sa justice. Enfin, la façon dont il s'ingère dans les affaires internes du Burundi, en proie à une grave crise depuis avril 2015, crée des tensions dans la région.

[1] REYNTJENS, F., « The Struggle Over Term Limits in Africa. A New Look at the Evidence », *Journal of Democracy*, vol. 27, no. 3, juillet 2016, pp. 61-68.

2. GOUVERNANCE POLITIQUE

2.1. Révision constitutionnelle

Depuis plusieurs années, cette chronique annonce une révision constitutionnelle qui doit permettre au président Kagame de briguer un nouveau mandat en 2017, au-delà de son second et dernier septennat autorisé par la constitution de 2003. Malgré les démentis, cette évolution était écrite dans les étoiles et la campagne qui avait débuté fin 2012 prend une allure de raz-de-marée en 2014. Menée par le FPR et tous les partis représentés au parlement, et largement appuyée par les média et les faiseurs d'opinion du régime, la campagne bénéficie d'une apparente quasi-unanimité. 3,7 millions d'électeurs signent des pétitions dans le cadre d'une expression d'appui « spontané » organisé par le régime, mais les pressions pour y souscrire sont très fortes.[2] Contrairement à d'autres pays en Afrique, il n'y a ni débat ni manifestation même paisible. Cela ne doit pas étonner, puisqu'aucune démonstration sur la voie publique non organisée par le pouvoir n'a eu lieu au Rwanda depuis la prise du pouvoir par le FPR en 1994.

Les deux chambres du parlement approuvent l'amendement. Lors de « consultations » nationales, les députés et sénateurs ne rencontrent que dix personnes, sur une population de onze millions, s'opposant à l'initiative. Les fortes condamnations par la communauté des bailleurs, notamment les États-Unis et l'Union européenne, n'y changent rien, et Kagame dénonce l'ingérence de la communauté internationale dans les affaires rwandaises. Le 18 décembre 2015, lors d'un référendum précédé par une campagne à sens unique[3], 98,3% des électeurs approuvent la révision. Les expériences passées des élections au Rwanda soulèvent de sérieux doutes sur la réelle volonté de l'électorat[4], mais la nature fermée de l'espace public rend toute spéculation sur les sentiments populaires aléatoire.[5] La constitution révisée est publiée le

[2] Phil Clark note que les autorités locales ont fait du porte-à-porte pour soustraire des signatures à la pétition, ce que beaucoup firent plusieurs fois (CLARK, P., « Rwanda: The most serious threats to Kagame's leadership come from within his party », *The Africa Report*, 2 décembre 2015).

[3] Le seul parti d'opposition enregistré, le Democratic Green Party écologiste, est l'unique voix politique contestant la révision. Il saisit la cour suprême afin de voir déclarer inconstitutionnel l'amendement proposé, mais il est débouté à juste titre puisque sa demande n'a pas de base dans la constitution. Dans les media, le seul journaliste critiquant le processus est Bob Mugabe qui, ces dernières années, s'exprime avec indépendance et courage sur la situation politique au Rwanda.

[4] Sur les manipulations systématiques des scrutins voir REYNTJENS, F., *Rwanda. Gouverner après le génocide*, Paris, Les Belles Lettres, 2014, pp. 45-77.

[5] Human Rights Watch exprime « ses inquiétudes en ce qui concerne l'environnement dans lequel le référendum s'est déroulé et les amendements constitutionnels ont été adoptés » (HUMAN RIGHTS WATCH, *Contribution au 4ème examen périodique du Rwanda par le Comité des droits de l'homme*, 12 février 2016).

24 décembre au *Journal Officiel*. Alors qu'il avait toujours adopté une position évasive au sujet de ses ambitions, le 31 décembre Kagame annonce qu'il se présentera à l'élection présidentielle de 2017: « Vous m'avez demandé de diriger à nouveau ce pays après 2017. Étant donné l'importance que vous y accordez, je ne peux qu'accepter ».[6]

Le cycle est ainsi clos pour celui qui affirma en 1994 « n'avoir aucun désir de carrière politique après la guerre »[7] et dit encore en 2010 que ce serait pour lui un échec s'il ne trouvait personne pour le remplacer avant la fin de son mandat: « Ceux qui cherchent un troisième mandat en cherchent un quatrième puis un cinquième »[8], une prédiction qu'il réalise à présent lui-même. On assistera au sommet de l'hypocrisie lorsqu'en mai 2016, lors d'un panel présidé par son ami Tony Blair durant le *World Economic Forum on Africa* à Kigali, Kagame prétend qu'il ne voulait pas de troisième mandat mais qu'il a dû « plier » aux « prières » de son peuple: « Je tentais de dire à mon peuple: 'Vous savez, il y a de la place – ne pouvez-vous pas trouver quelqu'un d'autre?' […] Mais ils continuaient de dire 'Non, nous ne sommes pas prêts à prendre des risques. Nous voulons que vous restiez' ».[9] Ceux qui connaissent même vaguement le fonctionnement du système politique rwandais savent qu'une décision de cette importance n'est pas prise sans l'aval et même sur initiative de Kagame en personne.

L'article 101 tel qu'amendé maintient la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels et réduit la durée d'un mandat de sept à cinq ans. Rien à redire, semble-t-il. Cependant, le chapitre XI portant dispositions transitoires contient un article 172 qui fait toute la différence. Il procède en trois étapes. Le premier paragraphe stipule: « Le Président de la République en exercice lors de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continue à exercer le mandat pour lequel il a été élu. » Cette disposition n'a en principe rien d'extraordinaire, puisqu'elle veut éviter un vide dans l'exercice de la fonction présidentielle, même s'il aurait été plus logique de prévoir cette continuité pour toutes fonctions de l'État dans une seule disposition transitoire. Cependant, ce paragraphe établit la base de quelque chose de bien plus important, en l'occurrence le maintien de Kagame en fonction après 2017.

En effet, la part opérative du paragraphe 2 stipule: « Sans préjudice des dispositions de l'article 101 de la présente Constitution […], un mandat présidentiel de sept (7) ans est établi et prend effet à l'expiration du mandat visé à l'alinéa premier du présent article. » Même si la qualité légistique de cette disposition est faible et pourrait soulever des doutes concernant le bénéficiaire

---

[6] « Le président rwandais Paul Kagamé annonce sa candidature à un troisième mandat », *Le Monde.fr*, 1er janvier 2016.

[7] « Rwanda Rebels: Army of Exiles Fights for a Home », *The New York Times*, 9 juin 1994.

[8] « Le président rwandais … », *op. cit.*

[9] « I didn't want third term, says Rwanda's Kagame », Reuters, 12 mai 2016.

de ce septennat exceptionnel (la formulation pourrait s'appliquer à n'importe quel candidat), le paragraphe vise clairement Kagame et lui seul, comme l'indique la partie non opérative (voir plus loin). Le paragraphe 2 permet donc à Kagame d'être candidat à un troisième mandat de sept ans en 2017.

Le troisième paragraphe stipule : « Les dispositions de l'article 101 de la présente Constitution prennent effet après le mandat de sept (7) ans visé à l'alinéa 2 du présent article ». Cela signifie que, après son troisième mandat en 2024, Kagame peut être candidat à deux quinquennats additionnels, ce qui implique qu'il peut théoriquement rester en fonction jusqu'en 2034. Puisqu'il était *de facto* en charge du pays depuis 1994 avant de devenir formellement président en 2000, sa présidence pourrait donc s'étendre sur quarante ans.

L'article 172 contient au moins trois particularités. La première est évidemment que cet amendement constitutionnel est taillé sur mesure pour une seule personne, le président Kagame. Les constitutions sont normalement abstraites et générales, et cette particularité a été soulevée par la haute représentante de l'UE Federica Mogherini dans une déclaration rendue publique le 3 décembre 2015: « L'adoption de dispositions qui ne peuvent s'appliquer qu'à une seule personne affaiblit la crédibilité du processus de réforme constitutionnelle […]. Les modifications de la Constitution rwandaise […] auraient de telles conséquences ».[10]

Deuxièmement, l'applicabilité au seul président Kagame de ce texte amendé peut être déduite d'une autre particularité, en l'occurrence l'inclusion d'une disposition non opérative dans le paragraphe 2 de l'article 172, « compte tenu des pétitions présentées par le Peuple rwandais avant l'entrée en vigueur de la présente Constitution révisée, basées sur des défis sans précédent résultant du passé tragique qu'a connu le Rwanda et la voie choisie pour les surmonter, les progrès déjà réalisés et le désir de poser une fondation solide pour le développement durable ». Non seulement ce passage ne peut s'appliquer uniquement qu'à Kagame, mais il s'agit d'une formulation que l'on s'attendrait à voir dans le préambule et non dans le texte même de la Constitution, puisqu'elle n'a aucune portée normative.

La troisième particularité est que l'entrée en vigueur de l'article 101 est rendue dépendante d'une éventualité contingente, en l'occurrence que le président Kagame sera candidat en 2017 et qu'il sera élu. Alors qu'on peut supposer qu'il sera élu s'il est candidat, la question demeure de ce qui se passerait si, pour une raison ou une autre, il ne serait pas candidat. Dans ce cas, l'article 101 entre-t-il en vigueur en 2017 ? Ces trois particularités sont la conséquence d'un étrange processus constitutionnel, entièrement orienté vers le maintien de Kagame au pouvoir après 2017. Toute la campagne menant à cette issue a été fort personnalisée, le président en fonction étant présenté comme unique

[10] « Déclaration de la haute représentante, Mme Federica Mogherini, au nom de l'UE, sur une révision de la Constitution du Rwanda », Bruxelles, Communiqué de presse, 3 décembre 2015.

et irremplaçable et, plus généralement, le Rwanda étant présenté comme exceptionnel.

2.2. Mésententes au sein du régime

Le consensus apparent autour de la révision constitutionnelle cache mal les divisions au sein du pouvoir. En juin 2015, Connie Bwiza, députée FPR depuis 1999, démissionne pour « raisons personnelles », mais on apprend par la suite que les raisons seraient politiques. Bwiza se serait opposée à l'extension du nombre de mandats présidentiels et aurait critiqué le régime; mais la cause immédiate semble avoir été le fait que son mari aurait demandé l'asile politique aux États-Unis. Cependant, Bwiza elle-même reconnaît plus tard avoir commis des « erreurs » et dit accepter les règles de discipline au sein du parti.[11] Cependant, nous avons signalé l'année dernière que les « femmes historiques » du FPR en avaient pris pour leur compte lors du bureau politique élargi du parti en août 2014.[12] Bwiza avait été devancée dans la disgrâce notamment par Rose Kabuye, Mary Baine et Immaculée Uwanyirigira[13], et elle est suivie par Odda Gasinzigwa en mars 2016.

La poursuite et la condamnation de militaires haut placés semblent également illustrer les mésententes. Nous y reviendrons dans la section consacrée à la justice. Les chambardements au sommet de l'armée deviennent de plus en plus fréquents. En février-mars 2016, les commandants de la force de réserve, de la garde républicaine, des services de renseignements militaires (J2) et des *National Intelligence and Security Services* (NISS) sont remplacés.[14] L'ancien responsable du bureau J2, le général Richard Rutatina, nommé à peine trois mois auparavant et qui avait déjà été assigné en résidence surveillée en 2012, est démis « avec effet immédiat » sans recevoir une nouvelle affectation.

Tout comme l'année dernière, le *National Leadership Retreat* (*Umwiherero n° 13*) tenu en mars 2016 est l'occasion pour le président Kagame de dénoncer la médiocrité de tous. Son long monologue accusateur, au cours duquel il se plaint de devoir faire chaque année les mêmes reproches, est suivi avec gêne par l'audience qui regarde le sol ou feint de prendre des notes. Le couteau est retourné dans la plaie lorsque le quotidien du régime explique pourquoi « Kagame est fâché »: Les autorités publiques et les fonctionnaires ne remplissent pas les attentes, et « la colère de Kagame provient des standards bas que les leaders semblent avoir fixés pour eux-mêmes ».[15] La façon

---

[11] « Connie Bwiza owns up to mistakes », *The New Times*, 16 juin 2015.

[12] REYNTJENS, F., « Chronique politique du Rwanda, 2014-2015 », in REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*, Anvers, UPA, 2015, pp. 250-251.

[13] « Why is RPF trying to silence its own 'liberation girls'? », *The East African*, 28 juin 2015.

[14] Le NISS était dirigé par le général Karenzi Karake dont nous reparlerons.

[15] « The President is angry », *The New Times*, 21 mars 2016.

dont le président s'érige en donneur de leçons aux cadres du parti et de l'État crée de forts ressentiments qui toutefois, dans un contexte autoritaire, ne sont pas publiquement exprimés.

Les observateurs externes voient néanmoins les menaces. L'*Africa Report* note que « il deviendra de plus en plus difficile de cacher les clivages politiques au sein du FPR au pouvoir ».[16] Dans la même veine, Phil Clark, qui a toujours montré beaucoup de compréhension pour le régime de Kigali, estime que les menaces les plus sérieuses pour la position de Kagame viennent de son propre parti. Il observe des signes grandissants de mécontentement à l'intérieur du FPR « qui pourraient miner les progrès faits par le Rwanda depuis le génocide ».[17]

2.3. Protéger la « vérité »

Le régime consacre des moyens et des efforts colossaux pour protéger sa version du passé, du présent et de l'avenir. La Commission nationale de lutte contre le génocide (CNLG) est l'un des principaux fers de lance de cette campagne. À l'occasion des commémorations d'avril 2016, dont le thème est « la guerre contre les négationnistes », son président Jean-Damascène Bizimana, connu pour ses positions radicales, veut que ceux vivant à l'étranger et critiquant le FPR soient poursuivis pour négationnisme en vertu de lois que leurs pays de résidence sont invités à promulguer. Cette demande est relayée en France[18] et en Belgique[19], et le 12 avril la CNLG publie une liste d'étrangers coupables de négationnisme, de minimisation du génocide ou de divulgation de l'idéologie du génocide. La liste contient 55 noms de chercheurs, journalistes, avocats, politiciens, magistrats, prêtres et militaires. Elle est très hétéroclite et le seul lien qui semble unir ceux qui s'y trouvent est qu'ils se sont montrés critiques à l'encontre du FPR.[20] Qu'il s'agit bien de cela est confirmé par Bizimana lorsqu'il affirme que « les allégations contre le FPR sont un gros mensonge, ce qui est un signe d'idéologie du génocide ».[21]

De même, le parlement rwandais décide de consolider les efforts pour contrer le négationnisme et le révisionnisme par tous les moyens, en ce compris des actions judiciaires.[22] Début avril 2016, il adopte un plan quinquennal

---

[16] « Rwanda Country Profile 2015: Political and security rifts », *The Africa Report*, 20 novembre 2015.

[17] CLARK, P., « Rwanda: The most serious threats… », *op. cit.*

[18] GISAGARA, R., « Il est temps de réprimer en France la négation du génocide commis contre les Tutsi », ARI, 14 avril 2016.

[19] Par la voie de l'ambassadeur du Rwanda à Bruxelles: « Le Rwanda réclame une extension au génocide de la loi réprimant la négation de la Shoah », *rtbf.be*, 5 avril 2016.

[20] L'auteur de cette chronique est flatté de se trouver sur cette liste.

[21] « How the academia played a critical role in the promotion of genocide ideology », *The New Times*, 1er mai 2016.

[22] « MPs seek to tackle genocide revisionism beyond borders », *The New Times*, 7 septembre

de combat contre l'idéologie génocidaire.[23] La jeunesse rwandaise semble néanmoins peu motivée par la question, et le gouvernement reproche aux jeunes d'assister de moins en moins aux commémorations.[24] Cela n'empêche pas la lutte contre l'« idéologie du génocide » de continuer. Une quarantaine de cas sont poursuivis pendant la semaine du deuil qui débute le 7 avril. Certains sont piteux: un homme est épinglé pour avoir utilisé une pièce de monnaie « en cours sous le régime de Kayibanda »; un responsable de cellule est poursuivi pour avoir dit que les commémorations « sont une perte de temps ».[25] Selon la CNLG, 223 personnes ont été condamnées pour idéologie du génocide entre 2011 et 2014.[26]

Signalons enfin qu'un fait anecdotique mais révélateur montre bien les difficultés qu'il y a à surmonter le complexe ethnique, et ce malgré les déclarations officielles qui veulent que celui-ci relève du passé. À la mi-avril 2016, le Premier ministre Anastase Murekezi déclare que son arrière-grand-père était Tutsi, mais qu'il était devenu Hutu parce que sa mère était domestique dans un ménage hutu.[27] Même s'il veut sans doute montrer la fluidité des catégories ethniques de jadis, en réalité il revendique sa « tutsité », et ce malgré le fait qu'il est Premier ministre parce que Hutu.[28]

2.4. Opposition intérieure et société civile

La vie est restée dure pour les rares partis d'opposition et organisations indépendantes des droits humains. Les FDU-Inkingi non reconnues sont les plus touchées par la répression. La présidente Victoire Ingabire reste en prison après avoir été condamnée à 15 ans de réclusion en 2013. Nous reviendrons sur sa saisine de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) dans la section consacrée à la justice. Le secrétaire général du parti Sylvain Sibomana purge une peine d'emprisonnement de huit ans. D'autres officiels du parti, qui ne représente pourtant pas une menace sérieuse pour le régime, continuent à être victimes de persécution. Gratien Nsabiyaremye, commissai-

---

2015.

[23] « MPs outline five-year plan to fight genocide ideology », *The New Times*, 2 avril 2016.

[24] « Rwandan youth feel left out of events marking genocide months », *The New African*, 9 avril 2016.

[25] « As many as 40 cases of genocide ideology reported during the mourning week », *The New Times*, 15 avril 2016. Un responsable de secteur est arrêté pour avoir dit que les commémorations doivent débuter le 6 au lieu du 7 avril (« Sector leader held over genocide denial », *The New Times*, 13 avril 2016).

[26] « Deux cent vingt-trois personnes ont été reconnues coupables d'idéologie du génocide de 2011 à 2014 », Kigali, ARI, 20 avril 2016.

[27] « Ubuhamya bwa Minisitiri w'intebe Murekezi mbere no mu gihe cya Jenoside yakorewe Abatutsi », *Makuruki.rw*, 17 avril 2016.

[28] Cette histoire nous paraissait tellement étonnante que nous avons cherché activement des sources qui pouvaient la démentir. Ni des officiels du régime ni le Premier ministre lui-même ne l'ont fait. On imagine l'ironie dans bien des salons tutsi…

re aux affaires politiques, est « invité » à rejoindre le FPR à plusieurs reprises depuis 2012, menaces à l'appui. Début décembre 2015, le premier vice-président du parti est arrêté à Kigali et est détenu à un endroit inconnu; il est libéré 36 heures plus tard après avoir été interrogé quant à certaines déclarations faites sur les médias sociaux et à des radios (il avait notamment dit à RFI que les débats parlementaires au sujet de la révision constitutionnelle étaient « une mise en scène pour montrer qu'il y a eu une discussion »). Le porte-parole de la police indique qu'une enquête a été ouverte contre Boniface Twagirimana « pour avoir essayé de convaincre les gens de désobéir à la politique et aux programmes du gouvernement ».[29] Fin mars 2016, la trésorière adjointe du parti est arrêtée lorsqu'elle rend visite à Ingabire. Motif: « provocation de soulèvement ou de troubles », apparemment parce qu'elle est en possession d'un livre écrit par la présidente de son parti[30], pourtant en vente libre à Kigali. Quelques jours plus tard, Illuminée Iragena, responsable d'une ONG engagée dans le secteur scolaire, « disparaît » en rapport, semble-t-il, avec la mention manuscrite de son nom dans le livre d'Ingabire. Les FDU-Inkingi disent craindre qu'elle ne soit détenue au camp militaire Kami, connu comme lieu de détention secrète et de torture.[31]

De même, le seul parti d'opposition reconnu, le *Democratic Green Party* écologiste, subit « persécution, fuite en exil, meurtre et arrestation comme si cela faisait partie de la vie politique de chaque jour ».[32] C'est le seul parti à s'être publiquement opposé à l'amendement constitutionnel permettant à Kagame de briguer de nouveaux mandats. Dans la perspective des élections de 2017 et 2018, il demande au Premier ministre d'opérer un certain nombre de réformes des lois électorales et des partis politiques, notamment afin de rendre plus transparentes les opérations de vote et de comptage. N'étant pas représenté au parlement, le parti a néanmoins peu de chances d'être entendu.

Lorsque trois partis non reconnus (FDU-Inkingi, PDP-Imanzi et PS-Imberakuri) tentent de mettre sur pied une plateforme baptisée « Cadre de consultation permanente » (CCP) en juillet 2015, le lancement est saboté par le régime, ces trois partis de l'intérieur rejoignant cependant deux mouvements actifs à l'étranger, le RNC et *Amahoro People Congress*, sur une plateforme plus large lancée à Bruxelles le 14 août 2015. À la lumière d'une longue expérience de créations, scissions et disparitions de plateformes politiques de l'opposition, il faudra voir si celle-ci sera plus performante que celles qui l'ont précédée.

---

[29] « Rwanda : le n°2 du parti de l'opposante emprisonnée Ingabire arrêté puis relâché », Kigali, AFP, 5 décembre 2015.

[30] INGABIRE UMUHOZA, V., *Entre les 4 murs du 1930. Notes de Mme Victoire Umuhoza Ingabire 2010-2013*, Bruxelles, Éditions Scribe, 2015.

[31] FDU-Inkingi, « Press release. SOS: Mrs. Illuminée Iragena reported to be in critical condition following torture in Kami military camp », Londres, 28 avril 2016.

[32] « Fighting for recognition: political opposition in Rwanda », *DW.com*, 9 septembre 2015.

Alors que la société civile indépendante a cessé d'exister au début des années 2000, la dernière association de défense des droits humains, la Ligue rwandaise pour la promotion et la défense des droits de l'homme (Liprodhor), neutralisée en 2004, a tenté à diverses reprises de reprendre ses activités. Après que le FPR l'a encore une fois « repris » en 2013, l'assemblée générale doit élire un nouveau conseil d'administration pour remplacer celui sous contrôle du gouvernement. Début septembre 2015, la police fait irruption en pleine opération de vote, au moment où des responsables réputés plus indépendants sont élus. D'après le quotidien du régime, le scrutin aurait été truqué.[33] En novembre, une direction plus acceptable pour le pouvoir est élue, laquelle devra notamment mettre de l'ordre dans les finances de l'organisation.[34]

Son implantation régionale avait protégé dans une certaine mesure la Ligue pour la défense des droits de la personne dans la région des grands lacs (LDGL), mais elle aussi se retrouve dans le collimateur du pouvoir en octobre 2015. Le procédé est le même que celui appliqué à la Liprodhor. Lorsqu'une nouvelle direction élue à Goma en RDC doit entrer en fonction au siège à Kigali, la police fait irruption et arrête huit membres qui sont plus tard relâchés après plusieurs heures d'interrogatoire. Il est en outre reproché au secrétaire général de ne pas être en règle avec la législation sur la migration et la résidence. Depuis ces incidents, la LDGL n'a pas repris ses activités et ses bureaux restent fermés.[35] Malgré cette reprise en mains constante de la vie associative, le gouvernement insiste sur le dynamisme de ce secteur. Le *Rwanda Civil Society Development Barometer* de 2015, rédigé par la plateforme (gouvernementale) de la société civile, indique que la participation citoyenne aux organisations de la société civile est de plus de 61%.[36]

3. GOUVERNANCE SOCIO-ÉCONOMIQUE

Même si l'économie rwandaise a continué à croître, avec un taux de presque 7% en 2015, plusieurs faiblesses structurelles deviennent de plus en plus apparentes: le déficit budgétaire augmente et les recettes fiscales restent limitées; le secteur privé demeure faible; l'aide internationale diminue; la balance des paiements accumule des déficits grandissants. Ce dernier phénomène met de fortes pressions sur les réserves de change, qui ont diminué de 12% en 2015, couvrant quatre mois d'importations. Durant la même année, la valeur des actifs nets en devises des banques commerciales a chuté de 70%.

[33] « LIPRODHOR elections called off as it gets rowdy », *The New Times*, 6 septembre 2015.
[34] « LIPRODHOR finally elects new leaders », *The New Times*, 22 novembre 2015.
[35] « Rwanda: HRD Epimaque Kwokwo unlawfully detained and later arrested », *Frontline Defenders*, 15 octobre 2015. Plus aucune activité n'est depuis visible sur le site de la LDGL.
[36] « New survey puts citizen participation and CSO inclusiveness at 61% », *The New Times*, 19 décembre 2015.

Face aux risques liés aux comptes extérieurs, Standard & Poors ramène les perspectives de « stables » à « négatives ».

Le Rwanda figure parmi la petite dizaine de pays africains à paraître dans les fichiers des « Panama Papers ». Debden Investments Ltd. était géré par deux proches du président Kagame, le général Emmanuel Ndahiro, son ancien médecin privé et chef des renseignements, et Hatari Sekoko, homme d'affaires souvent cité comme homme de paille de Kagame. La révélation n'est pas reprise par la presse de Kigali et le ministre des Finances et de la Planification économique se limite à un bref et laconique communiqué publié le 6 avril 2016: « Debden […] a été créé en 1998[37] par le gouvernement de transition de l'époque comme un véhicule à but spécifique devant assurer des services stratégiques […]. Ces services incluaient la location de modes de transport appropriés pour des officiels du gouvernement.[38] Debden Investments Ltd. était utilisé de façon transparente, et n'a impliqué aucun intérêt privé, transaction illégale ou évasion fiscale. » Étonnant alors de voir que la société a été gérée par deux particuliers et que la structure n'apparaît que grâce à la publication des « Panama Papers », 18 ans après sa création.

Une étude récente menée à l'ouest du pays montre que l'imposition d'innovations agricoles a des effets pervers que les statistiques ne capturent pas. Seule une minorité relativement aisée des paysans bénéficie de la modernisation, mais les politiques menées ont exacerbé la perte de terres et l'inégalité pour la majorité pauvre. Les pratiques de subsistance sont bouleversées, la pauvreté augmente, les systèmes locaux de connaissance, de commerce et de travail sont perturbés, et la sécurité foncière ainsi que l'autonomie des paysans sont diminuées. Les auteurs plaident pour une évaluation d'impact plus rigoureuse, basée non pas uniquement sur des indicateurs « objectifs » mais aussi sur des observations locales et qualitatives.[39]

L'état des indicateurs sociaux a donné lieu à un vif débat. La quatrième Enquête intégrale sur les conditions de vie des ménages (EICV4) sort en août 2015.[40] Le rapport montre un progrès substantiel dans la réduction de la pauvreté, qui passe de 44,9% en 2010/11 (EICV3) à 39,1% en 2013/14, une diminution spectaculaire de 6% en quatre ans à peine. Cependant, une lecture plus attentive montre que les résultats de la dernière enquête ne peuvent tout

[37] Plus précisément le 14 octobre, juste après la seconde invasion de la RDC par l'armée rwandaise. De là à supposer qu'il y a un lien avec l'exploitation illégale des ressources naturelles congolaises, il n'y a qu'un pas.

[38] Ceci semble être une référence implicite aux deux avions Bombardier que Kagame utilise pour ses déplacements étrangers et qui sont formellement la propriété de Repli Investments gérés à l'époque par Hatari Sekoko et Manasseh Nshuti, un autre proche du président.

[39] DAWSON, N., MARTIN, A., SIKOR, T., « Green Revolution in Sub-Saharan Africa: Implications of Imposed Innovation for the Wellbeing of Rural Smallholders », *World Development*, Vol. 78, 2016, pp. 204-218.

[40] The Republic of Rwanda, National Institute of Statistics, *Rwanda Poverty Profile Report 2013/14*, Kigali, août 2015.

simplement pas être comparés aux enquêtes précédentes. En effet, des modifications ont été apportées à la méthodologie de la définition de la consommation, de la ligne de pauvreté et des seuils de consommation. En diminuant artificiellement la valeur du panier de consommation, le rapport réduit la ligne de pauvreté de 19 points de pourcentage en 2013/14 comparé à 2010/11. Lorsqu'on refait le calcul sur base de la même ligne de pauvreté, elle se situe à 33% en 2010/11, 12 points *plus bas* que celle indiquée dans l'EICV3. La véritable comparaison entre 2010/11 et 2013/14 n'est donc pas de 45% à 39% de taux de pauvreté, mais de 33% à 39%. En d'autres termes, plutôt qu'une diminution de 6 points, ce que l'EICV4 montre est une augmentation de 6 points.[41]

Bien évidemment, ce constat soulève un tollé. L'Institut de statistiques publie un communiqué affirmant que les doutes soulevés « sont fondamentalement faux », mais sans réellement expliquer pourquoi.[42] *The New Times* naturellement attaque ceux qui critiquent l'enquête, là aussi sans entrer dans le débat de fond.[43] De façon plus étonnante, les bailleurs flairent un problème et disent (en privé) vérifier les chiffres, mais – au moment d'écrire ces lignes, plus de six mois après la révélation de l'affaire en question – aucune suite (publique) n'y est donnée. Il y a cependant un sérieux problème, puisque la communauté internationale accepte une transaction entre « développement » et répression. Si ce « développement » n'est pas basé sur des faits, comme cela en a l'air maintenant, ce qui reste est la répression, pour laquelle les faits sont patents. Il est étonnant que les bailleurs ne semblent pas être trop interpellés par des failles majeures dans deux domaines qu'ils considèrent comme importants, la pauvreté et l'inégalité, alors que le Rwanda a triché à d'autres occasions. Il existe même un mot en kinyarwanda pour ces pratiques: « tekiniki », du français « techniquer » ou manipuler les données.

Il faut toutefois relever que le Rwanda est loin d'être le seul pays d'Afrique où l'on est confronté à de grandes incertitudes au sujet des chiffres. Morten Jerven, qui étudie depuis longtemps le problème des statistiques défaillantes, a écrit récemment que « notre connaissance basée sur les chiffres est doublement biaisée: nous savons peu de choses sur les pays pauvres et même moins au sujet des gens pauvres vivant dans ces pays ».[44] Il est dès lors aléa-

[41] Pour un calcul plus détaillé, voir REYNTJENS, F., « Reduction of poverty and inequality, the Rwandan way. And the aid community loves it », *Analysis and Policy Brief n° 16*, Anvers, IOB, novembre 2015; voir également « Le Rwanda accusé de manipuler ses chiffres sur la pauvreté », *France24.com*, 2 novembre 2015.

[42] « Press statement from the National Institute of Statistics of Rwanda », *The New Times*, 3 novembre 2015.

[43] « Poverty rose by six per cent? You racists, tell that to the birds », *The New Times*, 4 novembre 2015; « 'Lead experts' on Rwanda and their parallel universe », *The New Times*, 13 novembre 2015.

[44] JERVEN, M., « Africa by numbers: Reviewing the database approach to studying African economies », *African Affairs*, Vol. 115, n° 459, 2016, p. 356; voir également « L'Afrique reste fâchée avec les chiffres », *Le Monde Économie*, 13 mai 2016.

toire de se baser uniquement sur des statistiques pour conclure à une diminution ou augmentation de la pauvreté et de l'inégalité. Ce constat suggère qu'il est nécessaire de combiner les données quantitatives avec des observations qualitatives pour mieux comprendre comment fonctionne la pauvreté.

4. JUSTICE

Le procès le plus révélateur est sans doute celui qui n'a pas eu lieu. Malgré le fait que le Rwanda n'est pas partie au statut de Rome, le président Kagame est parmi les voix éminentes dans un groupe croissant de leaders africains qui veulent quitter la Cour pénale internationale (CPI), la disant « sélective », « humiliante », « anti-africaine » et une menace pour leur souveraineté. Alors qu'il est vrai que la plupart de ceux qui ont été investigués ou inculpés à la CPI sont des Africains, cela est également le cas des victimes d'abus. D'un point de vue populaire, la CPI est dès lors résolument « pro-africaine ».

Il semble maintenant que Kagame ne soit pas opposé à la justice internationale, mais à la justice indépendante tout court. L'opposante Victoire Ingabire, en prison à l'issue d'un procès inique et entaché par des ingérences du pouvoir exécutif, y compris par Kagame en personne, saisit la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) en octobre 2014 pour plusieurs violations de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. L'affaire est fixée pour le 4 mars 2016. Dès février, des obstacles sont érigés à la préparation du procès. L'avocat rwandais d'Ingabire est fouillé à l'entrée de la prison et les documents en sa possession sont lus par la police. Il lui est refusé l'accès à sa cliente, dont le régime de visites est drastiquement réduit. Son avocate néerlandaise n'obtient pas de visa et est ainsi empêchée de préparer l'affaire avec sa cliente. Lorsqu'en mai, elle se rend au Rwanda avec un visa touristique obtenu au Kenya, la visite à sa cliente lui est interdite et, sur base de l'argument qu'elle n'a pas de visa approprié, elle est expulsée.[45]

Le 29 février, quelques jours à peine avant le début du procès prévu à Arusha, le Rwanda retire la déclaration faite en 2013 qui permet à des individus de saisir la cour en application de l'article 34(6) du protocole établissant la CADHP, alors qu'il avait fait parvenir à la cour une réponse de 24 pages à la requête d'Ingabire. Le 4 mars, les avocats d'Ingabire sont présents, mais l'État rwandais ne se présente pas, et l'intention est clairement d'empêcher la cour d'entendre l'affaire. Puisque la requête date d'avant le retrait rwandais de la déclaration, il reste à voir si la cour s'estimera en mesure ou non de statuer.

De toute façon, puisque la CADHP est aussi africaine que le baobab, le problème du Rwanda n'est manifestement pas l'ancrage de la cour dans le continent, mais le risque qu'elle puisse effectivement statuer en toute in-

[45] « Rwanda: l'avocate de l'opposante Victoire Ingabire sommée de quitter le pays », RFI, 22 mai 2016 ; « Rwanda: les autorités s'expliquent sur l'expulsion de l'avocate d'Ingabire », RFI, 24 mai 2016.

dépendance et sans ingérence du pouvoir exécutif, contrairement aux juridictions rwandaises dans des affaires à connotation politique. Une censure par la CADHP exposerait la nature politique de la condamnation d'Ingabire à une longue peine de prison et de son éviction du jeu politique. Cette saga montre à quel point le régime rwandais n'est pas confiant dans la qualité de son propre système judiciaire.[46]

Le procès le plus en vue devant la justice rwandaise a été celui du général à la retraite Frank Rusagara, du colonel Tom Byabagamba et du sergent démobilisé François Kabayiza devant le tribunal militaire. Comme nous l'avons signalé l'année dernière, ce procès et ceux qui l'ont précédé récemment suggèrent que la crainte d'actes de subversion à l'intérieur du pays est désormais réelle. Pendant le procès, le procureur avait accusé les inculpés d'avoir relayé la propagande du mouvement d'opposition en exil, *Rwanda National Congress* (RNC), ou encore d'avoir affirmé que le Rwanda est un État policier et une république bananière. Tout cela pourrait bien être vrai, mais ne constitue pas une infraction. Le 31 mars 2016, Byabagamba et Rusagara sont condamnés à 21 et 20 ans de réclusion respectivement. Kabayiza écope de cinq ans pour rétention de preuves. D'après Human Rights Watch, le procès a été entaché de vices, notamment des cas de torture et de manipulation de témoins. En outre, les condamnations sont prononcées pour des faits qui ne sont pas punissables et relèvent de la liberté d'opinion et d'expression.[47]

Dans une autre affaire en partie liée à la précédente, le capitaine à la retraite David Kabuye, le mari de l'ancienne chef du protocole présidentiel en disgrâce depuis plusieurs années, est arrêté en mars 2015 après avoir purgé une peine de prison de six mois pour port illégal d'arme à feu. Le parquet requiert quinze ans de prison pour incitation à l'insurrection et des infractions connexes. En cause, des déclarations hostiles au pouvoir qu'il aurait faites en prison et qui sont comparables à celles reprochées à Rusagara et Byabagamba. En décembre 2015, Kabuye est condamné à cinq mois de prison, la cour ne retenant que la prévention de diffamation en public. Puisqu'il a passé neuf mois en détention préventive, il est libéré. Lors de son procès, Kabuye affirme avoir été forcé de témoigner contre Rusagara et Byabagamba, alors qu'il avait initialement déclaré qu'ils étaient innocents.

D'autres procès concernent des personnes soupçonnées d'implication dans le génocide et transférées par le TPIR ou extradées par des pays tiers. Jean Uwinkindi est condamné à vie fin décembre 2015, Léon Mugesera l'est en avril 2016. Pour ce dernier, poursuivi pour un discours prononcé bien avant le génocide, il n'a pas été possible de savoir sur quelle base légale sa condam-

[46] Pour plus de détails, voir REYNTJENS, F., « Rwanda isn't opposed to international justice, it's opposed to independent justice », *African Arguments*, 14 mars 2016.

[47] HUMAN RIGHTS WATCH, « Rwanda: Ex-Military Officers Convicted Over Comments. Investigate Allegations of Torture, Witness Tampering », Nairobi, 1er avril 2016.

nation repose. L'affaire Munyagishari débute sur le fond fin janvier 2016.

Par le jugement rendu en appel le 14 décembre 2015 dans l'affaire dite « Butare » concernant six accusés, le TPIR met fin à ses travaux, 21 ans après sa création. La chambre d'Appel confirme les condamnations, mais réduit les peines d'emprisonnement pour tous les condamnés. Parmi eux figure l'ancienne ministre Pauline Nyiramasuhuko, la première femme condamnée pour génocide par une juridiction internationale. En fin de parcours, 92 personnes ont été inculpées, dont 61 ont été condamnées et 14 acquittées. Deux inculpés sont morts avant ou pendant leur procès et deux actes d'accusation ont été retirés. Neuf inculpés sont en fuite. Le TPIR a référé deux affaires à la France et deux autres au Rwanda, en plus de six des personnes en fuite. Les trois autres, considérées comme des « gros poissons », sont référés au Mécanisme des Nations unies pour les tribunaux pénaux internationaux (MTPI), une structure qui doit assurer les fonctions résiduelles du TPIR.

Même si le TPIR a joué un rôle important dans l'établissement de la vérité sur l'organisation du génocide, a fait justice aux victimes et a contribué au développement du droit pénal international, son bilan est mitigé. Le Rwanda a critiqué l'absence de réparation pour les victimes, le fait que le tribunal a siégé à Arusha et non au Rwanda, ainsi que l'acquittement d'un certain nombre de prévenus. D'autres ont critiqué le nombre relativement réduit des suspects jugés, la qualité contestable du travail du bureau du procureur, les coûts élevés (environ 24 millions de dollars par inculpé en moyenne) et la durée excessive des procès. Sa tare indélébile restera cependant qu'il a pratiqué une justice des vainqueurs, à cause de son incapacité ou manque de volonté de poursuivre les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis en 1994 par le FPR, crimes qui pourtant relevaient clairement de son mandat.[48]

Les développements judiciaires dans les pays tiers concernent essentiellement deux types d'affaires: les poursuites pour génocide en vertu du principe de compétence universelle et les demandes d'extradition de suspects par le Rwanda. Sur le premier plan, Claver Berinkindi est condamné à perpétuité par un tribunal de Stockholm en mai 2016, tandis qu'un procès débute le même mois devant la cour d'Assises de Paris contre deux inculpés. Deux ans après la condamnation de Pascal Simbikangwa, c'est le deuxième procès en France, pays où le dossier rwandais est chargé d'émotions et de polarisation.[49] En revanche, l'abbé Wenceslas Munyeshyaka, dont le dossier avait été transféré par le TPIR, bénéficie d'un non-lieu en octobre 2015. Dans un contexte différent, puisqu'il ne s'agit pas du génocide de 1994 mais de crimes commis à l'est

[48] HUMAN RIGHTS WATCH, « Rwanda: International Tribunal Closing Its Doors », Nairobi, 23 décembre 2015.

[49] C'est encore le cas à l'occasion de ce procès, où l'on ne juge pas deux hommes mais des systèmes et des politiques. Voir « Parler du Rwanda en France : des passions intactes aux assises », AFP, 20 mai 2016.

de la RDC, deux leaders des FDLR sont condamnés à 8 et 13 ans de prison à Stuttgart (Allemagne) en septembre 2015.

Sur le second plan, des extraditions ou déportations sont refusées ou suspendues en France en septembre 2015, au Canada et aux États-Unis en novembre 2015, et aux Pays-Bas et au Royaume Uni en décembre 2015. Le cas d'extradition le plus spectaculaire est toutefois celui concernant le directeur général des *National Intelligence and Security Services*, le général Karenzi Karake en visite au Royaume Uni.

Karenzi Karake est arrêté à Londres le 22 juin 2015 sur base d'une demande d'extradition de l'Espagne, où il est poursuivi depuis 2008, avec 39 autres officiels rwandais, pour génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, terrorisme et assassinat de ressortissants espagnols. Ces faits se seraient produits tant au Rwanda qu'en RDC. L'arrestation est vivement contestée par le Rwanda et certains milieux politiques britanniques, et elle accentue les relations tendues entre le Rwanda et le Royaume Uni déjà mises à mal après la diffusion, par la BBC, du documentaire *Rwanda. The Untold Story* en octobre 2014. Le 25 juin, Karenzi Karake est libéré sous caution (un million de livres), mais il ne peut quitter le Royaume Uni en attendant une décision définitive sur la demande d'extradition. Le fait que Cherie Booth, l'épouse de Tony Blair très proche de Kagame, dirige l'équipe de défense de Karenzi Karake ajoute encore un peu plus de piment politique à l'affaire.

Le Rwanda mobilise immédiatement l'Afrique, dont certains dirigeants combattent depuis longtemps la compétence universelle. Le 26 juin, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine condamne l'arrestation de Karenzi Karake, exige sa libération immédiate et considère l'incident comme « une violation claire de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États africains ».[50] Au Rwanda, des manifestations organisées par le gouvernement voient des milliers de personnes défiler dans les rues de Kigali, non sans avoir subi des pressions. De leur côté, l'opposition en exil et les familles de victimes de crimes du FPR saluent l'arrestation et encouragent l'Espagne à poursuivre et juger Karenzi Karake.[51] C'est également l'occasion de rappeler les abus commis par Karenzi Karake et plus généralement par l'appareil sécuritaire du FPR.[52]

Le 10 août, l'affaire se termine en queue de poisson. Déjà en février, le tribunal national espagnol avait provisoirement levé les mandats d'arrêt contre un certain nombre de suspects (dont Karenzi Karake) en vertu d'une loi de 2014 qui avait considérablement réduit la portée de l'application de la

[50] « Africa rallies behind Rwanda in Gen Karake case », *The New Times*, 28 juin 2015.

[51] Voir par exemple « Lt General Karake arrest in London: Message families of the Spanish nationals killed in Rwanda », *Rwandansrights.org*, 28 juin 2015.

[52] REVER, J., « What the United Nations Knows about Rwanda's Powerful Spy Chief », *Foreign Policy Journal*, 3 juillet 2015; SMITH, S., « War Crimes and Rwandan Realities », *The New York Times*, 19 juillet 2015.

compétence universelle. La base de la demande espagnole d'extradition ayant ainsi disparu, la Westminster *magistrates' court* la rejette et Karenzi Karake rentre au Rwanda, où il est accueilli comme un héros. Quant à l'avenir, d'après la jurisprudence espagnole, les suspects ne pourront être poursuivis que s'ils sont appréhendés en Espagne. Ainsi, une autre porte pour la lutte contre l'impunité se ferme.

5. DROITS HUMAINS

Le Département d'État américain résume ainsi son évaluation de la situation des droits humains au Rwanda: « intimidation, détention et abus d'opposants politiques, militants des droits humains et individus perçus comme menaçant le contrôle gouvernemental et son ordre social; manque de respect des forces de sécurité pour l'État de droit; et restrictions faites aux libertés. À cause de limitations à l'enregistrement et au fonctionnement des partis d'opposition, les citoyens n'ont pas la possibilité de changer leur gouvernement par des élections libres et équitables ». Le rapport précise ensuite de nombreuses violations, entre autres des exécutions arbitraires et illégales, des arrestations arbitraires, des atteintes aux libertés d'expression, de la presse, de réunion et d'association, et l'intimidation d'ONG nationales et internationales, surtout celles qui suivent la situation des droits humains.[53] Les rapports annuels d'organisations comme Amnesty International et Human Rights Watch[54] font des constats du même genre.

Face à une situation qui ne s'améliore pas, les partenaires du Rwanda expriment leurs inquiétudes de façon de plus en plus insistante. Fin mai 2015, le vice-secrétaire d'État assistant (*Deputy Assistant Secretary*) américain se plaint de violations dans de nombreux domaines et s'inquiète de ce que « les performances du Rwanda en matière des droits humains créent un dangereux précédent pour la région et le continent ». Il observe une « détérioration » de la situation et affirme que « les États-Unis continueront d'insister pour que le Rwanda respecte les droits de tous ses citoyens ».[55] À l'occasion de la journée des droits humains le 10 décembre 2015, six ambassadeurs au Rwanda de pays de l'UE expriment leur « préoccupation » et encouragent Kigali à améliorer la situation des médias et des libertés politiques. Ils disent avoir « des soucis continus dans les domaines des libertés d'expression et de la presse, le développement de la société civile, la liberté d'association et d'autres domai-

[53] United States Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*, Rwanda.

[54] Voir également, en dehors du rapport annuel, le document plus détaillé de Human Rights Watch, *Contribution au 4ème examen*, *op. cit.*

[55] « Testimony. Steven Feldstein, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organization », Washington DC, 20 mai 2015.

nes liés aux droits politiques ».[56] La réaction du gouvernement rwandais est prévisible. Le ministre de la Justice Johnston Busingye dit qu'il est fatigué de ce genre de « déclarations imprécises, qui sont complètement fausses ».[57]

Nous abordons maintenant quelques domaines où des problèmes particuliers se sont manifestés. Le régime a continué à menacer et, au besoin, éliminer ceux qui sont considérés, à l'intérieur et à l'étranger, comme des opposants, un phénomène dont se saisit même en mai 2015 un comité du Congrès américain.[58] Tout comme Émile Gafarita, qui devait témoigner à charge du FPR dans l'instruction française sur l'attentat du 6 avril 1994 (voir notre chronique dans l'*Annuaire* précédent), l'ancien enquêteur d'une équipe de défense au TPIR Jean Chrysostome Ntirugiribambe est kidnappé à Nairobi le 23 juin 2015; depuis, on est sans trace de lui. D'après des sources contactées par *Digital Journal*, l'attaché militaire du Rwanda à Nairobi aurait été impliqué dans cette « disparition » sur instruction du général Jack Nziza, déjà soupçonné de faits similaires par le passé.[59] En août 2015, un rapport de l'Agence des services frontaliers du Canada décrit « une pratique bien documentée de répression de personnes critiques du gouvernement rwandais, tant à l'intérieur que de l'extérieur du Rwanda », pratique qui inclut des menaces, des attaques et des assassinats.[60]

En septembre 2015, le fils de l'homme d'affaires Assinapol Rwigara décrit en détail comment son père a été assassiné en février (cf. notre chronique dans l'*Annuaire* précédent) pour avoir refusé de vendre un hôtel à la ville de Kigali.[61] Un mois plus tard, des précisions émergent sur la façon dont l'ancien médecin privé de Kagame, le Dr Emmanuel Gasakure, a été assassiné par les services secrets (cf. notre chronique dans l'*Annuaire* précédent); il se serait opposé à la révision constitutionnelle permettant à Kagame de briguer de nouveaux mandats.[62] Encore un mois plus tard, l'ancien officier Robert Higiro est menacé de mort après avoir dévoilé des tentatives d'assassinat d'opposants

---

[56] « European nations say concerned by Rwanda's human rights record », Kigali, Reuters, 11 décembre 2015.

[57] *Idem.* Voir également « Busingye rejects claims Rwanda stifles freedom of expression », *The New Times*, 12 décembre 2015.

[58] « U.S. lawmaker seeks probe into alleged Rwandan government plots to kill dissidents », *The Globe and Mail*, 20 mai 2015.

[59] « Another Rwandan is kidnapped in Africa: Kagame agents suspected », *Digital Journal*, 10 juillet 2015.

[60] « Rwandan intelligence agents harassing opponents in Canada, border service says », *National Post*, 13 août 2015.

[61] « Aristide Rwigara (USA): 'My father assassinated because he did not allow the state to enter into his business' », *The Rwandan*, 15 septembre 2015.

[62] « Il en savait trop : pourquoi et comment Paul Kagame a fait assassiner son médecin personnel », *La Tribune franco-rwandaise*, 23 octobre 2015.

à l'étranger. Les États-Unis affirment avoir soulevé ce phénomène à tous les niveaux, y compris le président Kagame, et que « ceci aura un impact profond sur nos relations futures avec les Rwandais ».[63]

Un livre publié début 2016 par Anjan Sundaram montre d'une façon saisissante l'état piteux de la liberté de la presse.[64] Arrivé à Kigali en 2012 pour former des journalistes dans le cadre d'un programme international, cet auteur est confronté à une terreur subtile et brutale. L'un après l'autre, ses stagiaires sont victimes du climat de peur créé par la façon radicale dont le régime s'en prend aux voix critiques ou même indépendantes. Certains disparaissent, d'autres fuient le pays, d'autres encore abandonnent le métier ou se mettent à encenser le régime. Le livre offre une vue unique du dedans des choses et montre de façon très concrète le fonctionnement de la terreur au quotidien. La réaction est de routine: un journal proche du régime publie immédiatement un « témoignage » d'un des anciens stagiaires de Sundaram qui crie à la manipulation et tente de salir tant l'auteur que les autres stagiaires victimes de la répression.[65]

Le service kinyarwanda de la BBC World Service, déjà suspendu suite à la diffusion du reportage « Rwanda. The Untold Story » en octobre 2014, est définitivement interdit des ondes rwandaises fin mai 2015. Le journaliste Fred Muvunyi, qui en tant que président de la Commission rwandaise des médias (RMC) avait critiqué cette décision sur des bases juridiques, démissionne et fuit le pays.[66] Cela fait notamment suite, également en mai, à l'empêchement par le *Rwanda Governance Board* de la publication du rapport de la RMC sur l'état des médias au Rwanda.[67] On comprend mieux la chose lorsque le rapport sort finalement début 2016: insipide et mal écrit, il évite toute critique même modérée.[68] Signalons enfin que le site Ireme est bloqué début décembre 2015, que tous les exemplaires d'un numéro du journal Mont Jari sont saisis quelques jours plus tard, et que les bureaux de Kigali de l'hebdomadaire kényan *The East African*, qui vient de sortir une enquête sur une affaire d'évasion fiscale, sont perquisitionnés début février 2016. Le journaliste et blogueur indépendant Bob Mugabe, très actif sur les réseaux sociaux, semble à ce jour la seule voix osant exprimer publiquement ses opinions critiques.

En septembre 2015, Human Rights Watch publie un rapport détaillé sur le

---

[63] « Rwandan officer who leaked assassination-list evidence becomes a target », *The Globe and Mail*, 19 novembre 2015.

[64] SUNDARAM, A., *Bad News. Last Journalists in a Dictatorship*, New York, Doubleday, 2016.

[65] « Fabrications and distortions », *The Rwanda Focus*, 12 janvier 2016.

[66] COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS, « Hopes of independent press in Rwanda fade as head of media body flees », 8 juillet 2015.

[67] REPORTERS SANS FRONTIERES, « Suspension indéfinie de la BBC, l'arbre qui cache la forêt », 2 juin 2015.

[68] RWANDA MEDIA COMMISSION, *Report on broadcasting media content monitoring*, Kigali, janvier 2016.

« centre de transit » de Gikondo à Kigali, plus communément connu comme *Kwa Kabuga*. Depuis une dizaine d'années, des milliers d'enfants de la rue, vendeurs ambulants, travailleurs du sexe, gens sans abri, petits délinquants et autres groupes vulnérables y ont été détenus sans titre légal dans de mauvaises conditions et soumis à des traitements inhumains et dégradants. Tandis que le gouvernement présente l'endroit comme un centre de réhabilitation, les soins de santé y sont sporadiques et aucune activité de réhabilitation n'y a lieu. Les possibilités de visite sont rares et l'assistance judiciaire est inexistante.[69] La réaction du gouvernement ne se fait pas attendre. Le ministre de la Justice nie tout et affirme que Human Rights Watch « a choisi une nouvelle fois de tromper les gens par des déclarations fausses ». Il se fait menaçant en disant que l'organisation « refuse d'utiliser les mécanismes prévus par le mémorandum d'accord (*Memorandum of Understanding*) auxquels il préfère la diffusion de mensonges et de spéculation ».[70] Rappelant la façon dont il avait géré en 2010-2011 le problème similaire de détentions sur l'île Iwawa, le gouvernement met en scène une visite au centre de Gikondo. L'endroit est à peine gardé, propre, équipé d'une cuisine moderne; les « dortoirs » ressemblent à ceux des pensionnats scolaires. Les habitants s'amusent, mangent bien, sont soignés et bien traités. Ceux qui sont interviewés disent que le centre a transformé leurs vies.[71] Bref, une sorte de paradis à mille lieues de l'enfer décrit par Human Rights Watch.

6. LE RWANDA ET LA RÉGION

L'évolution géopolitique la plus menaçante dans la région des grands lacs africains est incontestablement la grave détérioration des relations rwando-burundaises. Cette évolution a pour toile de fond la crise politique au Burundi déclenchée par la candidature du président Nkurunziza à un troisième mandat[72], mais elle était déjà visible auparavant. Les échanges entre les deux pays sont agressifs et hostiles et rappellent la « guerre froide » entre Kigali et Bujumbura du début des années 1970. Ainsi, d'après le président Kagame, les dirigeants burundais « massacrent leur population du matin au soir ».[73] Le Rwanda accuse le Burundi d'abriter des éléments des FDLR, le Burundi

[69] HUMAN RIGHTS WATCH, « Why Not Call This Place a Prison? » *Unlawful Detention and Ill-Treatment in Rwanda's Gikondo Transit Center*, 24 septembre 2015.

[70] « Govt dismisses HRW report of 'unofficial detention centre' », *The New Times*, 25 septembre 2015.

[71] « How Gikondo Transit Centre is transforming lives », *The New Times*, 4 octobre 2015.

[72] Voir à ce sujet la chronique politique du Burundi par Stef Vandeginste ailleurs dans cet *Annuaire*.

[73] « Bujumbura proteste vivement face aux propos du Président rwandais », Kigali, ARI, 9 novembre 2015; « Nous préférons garder de la hauteur », *Iwacu*, 9 novembre 2015.

réciproque en affirmant que le Rwanda aide ceux qui commettent des attentats au Burundi, voire que Kigali aide des rebelles burundais.[74] Brandissant le spectre d'un génocide, le Rwanda semble même préparer le terrain pour une intervention militaire au Burundi. Le fait que de nombreux politiciens de l'opposition, des officiers militaires, des journalistes et leaders de la société civile aient élu domicile à Kigali n'arrange pas les choses. Accusés d'espionnage, des Rwandais sont arrêtés au Burundi[75]; le 7 octobre 2015, le premier conseiller de l'ambassade du Rwanda est expulsé au motif qu'il appuie des groupes qui déstabilisent le pays. En mai 2016, le Rwanda commence à expulser des milliers de Burundais, installés pour la plupart de longue date au Rwanda. Il ne s'agit pas de réfugiés, qui sont bien accueillis, mais de personnes « en situation irrégulière ».

L'appui du Rwanda à un mouvement rebelle burundais en gestation s'est rapidement précisé. Début novembre 2015, France24 parle avec des témoins au camp de réfugiés burundais de Mahama au Rwanda, qui évoquent des recrutements pour rejoindre une rébellion.[76] Jeff Drumtra, qui a travaillé pendant cinq mois dans ce camp, confirme la chose[77], qu'il précise par la suite dans une longue interview.[78] Une enquête conduite par Refugees International montre en détail comment le Rwanda appuie le recrutement, l'entraînement et l'armement de réfugiés burundais.[79] En janvier 2016, ces informations sont confirmées par le groupe d'experts des Nations unies sur la RDC. Des « combattants » burundais ont été recrutés dans le camp de Mahama et entraînés pendant deux mois dans une forêt par des instructeurs dont faisaient partie des militaires rwandais. Leur transport a été assuré par des camions militaires, souvent escortés par des militaires rwandais.[80] En février, une enquête effectuée par Human Rights Watch recoupe les données du groupe d'experts.[81] Ces

---

[74] La position burundaise est résumée dans un document publié en mai 2016 par le bureau chargé de la communication de la présidence: *Mémorandum. Actes d'agression du Rwanda contre le Burundi*, s.l., s.d.

[75] Le cas le plus emblématique est celui de l'ancien ambassadeur et ministre Jacques Bihozagara, arrêté en décembre 2015 et décédé dans une prison burundaise fin mars 2016.

[76] « Le camp de Mahama, centre de récrutement de rebelles selon le Burundi », *France24*, 4 novembre 2015.

[77] « Burundi's dangerous neighbor », *The Washington Post*, 18 novembre 2015.

[78] « Rwanda conscripts Burundian refugees into new rebel force: an interview with Jeff Drumtra », *SFBayView*, 27 novembre 2015.

[79] REFUGEES INTERNATIONAL, *Asylum Betrayed: Recruitment of Burundian Refugees in Rwanda*, 14 décembre 2015.

[80] UNITED NATIONS, Security Council Committee established pursuant to Resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo, *Letter dated 15 January 2016 from the Coordinator of the Group of Experts on the DRC addressed to the Chair of the Committee*, S/AC.43/2016/COMM.2, 15 janvier 2016, pp. 3-4.

[81] HUMAN RIGHTS WATCH, *Burundi: Abductions, Killings Spread Fear. UN Security Council Should Press for Deployment of International Police Presence*, Nairobi, 25 février 2016.

activités auraient continué en 2016.[82]

L'affaire rappelle celle de l'appui rwandais au M23 en 2012-2013. Tout comme alors, le Rwanda nie vertement les accusations contre toute évidence et affirme qu'il est le bouc émissaire de la crise burundaise, tentant en passant de discréditer le travail du groupe d'experts.[83] Personne ne croit plus aux démentis, et les Américains sont particulièrement clairs. D'après leur envoyé pour la région des grands lacs, « il y a des rapports crédibles sur le recrutement de réfugiés burundais dans des camps au Rwanda »; la secrétaire d'État assistante aux Affaires africaines affirme que les rapports « suggèrent que le gouvernement rwandais a été impliqué dans des activités de déstabilisation au Burundi ».[84] Ses actions de déstabilisation ne mettent pas seulement le Rwanda en porte-à-faux avec ses anciens alliés, mais également avec les pays limitrophes. Alors qu'avant 1994 le pays avait généralement eu des rapports de bon voisinage, depuis que le FPR est au pouvoir il s'est heurté, à un moment ou un autre, à ses quatre voisins.

7. CONCLUSION

En réalité, hormis la révision constitutionnelle qui n'a surpris personne, l'année sous revue s'est inscrite dans la continuité, caractérisée par une bonne gouvernance bureaucratique (même si des faiblesses apparaissent de plus en plus) et par une gouvernance politique profondément viciée. La question est de savoir combien de temps ces deux peuvent coexister. *The Economist* note le dilemme des bailleurs: « celui de continuer à donner de l'argent à un gouvernement autoritaire avec peu de respect pour les droits humains et pas plus que le vernis d'une démocratie ».[85] Le Rwanda n'est qu'un pays africain parmi de nombreux autres où les rapports entre aide internationale et autoritarisme posent problème. Alors que les bailleurs bilatéraux et multilatéraux prétendent constamment promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et les droits humains, ils sont souvent complices d'un appui au développement sans démocratie.[86] On observe une certaine « fatigue démocratique » en Afrique et la réhabilitation de la gouvernance autoritaire. En écho à la théorie de la modernisation de jadis, l'État « développemental » paraît pouvoir se passer

[82] « Exclusive: Rwanda aids Burundi rebels, North Korea arms Congo–U.N. experts », Reuters, 12 mai 2016.

[83] Voir par exemple « Exclusive: Burundi rebels say trained by Rwandan military – U.N. experts », Reuters, 3 février 2016; « Rwanda's interest is a stable and secure Burundi – Mushikiwabo », *The New Times*, 6 février 2016.

[84] « US accuses Rwanda of stoking violence in Burundi », AFP, 11 février 2016.

[85] « Rwanda: A hilly dilemma. Should Paul Kagame be backed for providing stability and prosperity or condemned for stifling democracy? », *The Economist*, 12 mars 2016.

[86] Voir à ce sujet HAGMANN, T., REYNTJENS, F. (eds.), *Aid and Authoritarianism in Africa. Development without Democracy*, Londres, Zed Books, 2016.

de démocratie. Cette évolution n'est cependant basée que sur l'expérience de quelques rares pays, dont le Rwanda et l'Éthiopie, et ignore les progrès réalisés par d'autres qui ont su construire des démocraties, et certes des démocraties imparfaites, comme le Botswana, le Ghana, la Zambie et même le Nigéria, tout en réalisant des progrès économiques.[87]

Anvers, mai 2016

[87] VAN DE WALLE, N., « Conclusion: democracy fatigue and the ghost of modernization theory », in HAGMANN, T., REYNTJENS, F. (eds.), *Aid and Auhoritarianism…*, *op. cit.*, pp. 161-178.

DE LA BÉNÉDICTION À L'ISOLEMENT : LE RWANDA ET L'OCCIDENT VERS UNE NOUVELLE RUPTURE ?[1]

par Samia Chabouni

Abstract

In the context of potentially seven more years of President Paul Kagame in power, our article analyses the future relations between Rwanda and its Western allies. The objective here is to highlight the nature of the links between the Rwandan Patriotic Front (RPF) regime and the international community, particularly its Western allies, with a focus on a few states. Our goal is to show how Kagame was able to win the support and blessing of the great powers over several years. The genocide of 1994 has become a strategic resource for the regime for the conception of Rwandan domestic and foreign policy. But we also seek to examine how Kagame has helped to create a gulf between his regime and its allies by extending doubts and fears. Having gained recognition and legitimacy because of socio-economic progress, the regime seems to have been moving in the opposite direction both internally and externally and this could plunge the country once more into uncertainty.

1. INTRODUCTION

L'arrivée de Paul Kagame au pouvoir a marqué un tournant décisif dans la politique étrangère rwandaise, à la mesure des transformations opérées par la mise en place d'un régime dont les ambitions sont sans précédent dans la région des Grands Lacs. Ce leader politique a su faire valoir son pays. Le nouveau régime a réussi à faire de l'histoire du génocide un objet fondateur de sa politique extérieure. Il s'est appuyé sur son statut de victime d'un génocide, qui fut lui-même lié à la complaisance de la communauté internationale puisqu'il a été commis dans l'indifférence totale.[2] Depuis, le Rwanda élabore une politique dynamique sur l'arène externe au nom du génocide des Tutsi et au travers d'une lutte pour la reconnaissance, afin d'attirer l'attention des pays anglo-saxons et d'autres États en jouant sur la culpabilité et sur la responsabilité. Nous pouvons qualifier cette politique de « *diplomatie de la dette* ».[3] Beaucoup de pays dans le monde, notamment les pays africains, s'articulent sur l'histoire dans la conception et la conduite de leurs politiques. Nous avons vu cela plus précisément après la période coloniale, dans la mesure où, souvent, la guerre d'indépendance fut un élément fondateur des nouvelles poli-

[1] Nous tenons à remercier toutes les personnes qui nous ont aidé de loin ou de près dans notre recherche, notamment l'IFRA-Nairobi et sa directrice Marie-Emmanuelle Pommerolle, qui a soutenu ma recherche de terrain. Tous nos remerciements vont aux Rwandais et aux Congolais qui ont beaucoup contribué au bon déroulement de notre recherche de terrain. Un grand merci à Jacques Palard, René Lemarchand, Georges Berghezan, Cindy Morillas, Claudine Vidal, Said Abass Ahamed, Bernard Leloup, Dario Battistella, René Otayek et Beké Lofembe pour leur lecture et leurs conseils.

[2] FRANCHE, D., *Généalogie du génocide rwandais*, Bruxelles, Tribord, 2004, p. 6.

[3] LOIR, G., "Le régime de la dette perpétuelle. De l'instrumentalisation des massacres et du génocide en relations internationales ", *Outre-Terre*, n° 11, février 2005, p. 419.

tiques. En Algérie, par exemple, la mémoire de la guerre de libération fut un facteur fondateur de la nation et a déterminé la politique du pays depuis 1962. Le Rwanda post-génocide s'inspire aussi, en des termes analogues, de son histoire tragique qui oriente désormais ses positions sur la scène régionale et internationale, en particulier dans son processus de développement économique et son activisme extérieur.

Les objectifs du président Kagame sont définis par rapport à trois critères clairement affichés : la lutte frontale contre les éléments de l'ex-régime[4], donc la sécurisation à la fois de l'État et du régime politique[5] ; la modernisation et le développement économique du pays ; enfin, la mise en place d'une politique favorisant l'ambition hégémonique[6] du Rwanda[7] dans la sous-région en projetant l'obtention d'une reconnaissance de la communauté internationale. C'est à partir de là que le pays a pu mener une politique extérieure très active, notamment en dynamisant sa diplomatie (le Rwanda compte actuellement 27 ambassades à l'étranger[8] alors qu'il n'en avait que 14 en 1998). En maximisant les accords bilatéraux, il s'est engagé dans des processus d'intégration régionale et s'est imposé sur la scène internationale.

Cette période représente un tournant majeur de la politique étrangère rwandaise, qui a tracé une nouvelle ligne pro-anglo-saxonne en opposition à la ligne pro-franco-belge du précédent régime.[9] Après avoir connu les massacres les plus sanglants de son histoire, l'État rwandais a bénéficié pleinement de l'aide internationale, qui a représenté jusqu'à 25% de son PIB et plus de 50% de son budget[10] (actuellement, 40%). C'est dans ce contexte de post-génocide que le pays a pu gagner plus de considération auprès de la communauté internationale, en particulier de la part des États-Unis, jusqu'à être considéré comme le cadre d'un miracle africain.[11] Comment un pays comme le Rwanda

---

[4] LANOTTE, O., *République démocratique du Congo : guerres sans frontières. De Joseph-Désiré Mobutu à Laurent Kabila*, Bruxelles, GRIP, 2003, p. 160.

[5] Le régime FPR mis en place en 1994 mène une lutte frontale contre l'opposition tant interne qu'externe ; le régime est impliqué dans de nombreux assassinats d'opposants à Nairobi, à Kampala, en RDC, en Afrique du Sud (assassinat de Patrick Karegeya et tentative d'assassinat de Faustin Kayumba Nyamwasa).

[6] Nous utilisons le concept d'hégémonie dans son sens le plus fort, où nous entendons l'exercice du leadership régional.

[7] REYNTJENS, F., *Rwanda. Gouverner après le génocide*, Paris, Les Belles Lettres, 2014, p. 185.

[8] "Les institutions au Rwanda", Annexe in REYNTJENS, F., VANDEGINSTE, S., VERPOORTEN, M. (dir.), *L'*Afrique *des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*, UPA, Anvers, 2015, pp. 418-419. Pour plus de détails sur les ambassades rwandaises, voir http://www.embassypages.com/rwanda

[9] CHABOUNI, S., *Le conflit rwandais entre données internes et influence externe*, Thèse de magistère en science politique, Université d'Alger 3, 2010 (version écrite en arabe), p. 145.

[10] REYNTJENS, F., *op. cit*, pp. 164-165.

[11] "Kagame, le président qui joue avec la mémoire". *Le point*, 15 mai 2014, en ligne sur : http://www.france-rwanda.info/article-kagame-le-president-qui-joue-avec-la-memoire-123355839.html.

a-t-il réussi à acquérir un niveau relativement haut de reconnaissance de la part de la communauté internationale, au point de bénéficier d'une indulgence totale vis-à-vis de certaines politiques agressives envers la RDC, voire d'une certaine bénédiction de la part des grandes puissances ? Maintenant, du fait de l'opposition occidentale en vue d'un éventuel troisième septennat de Kagame, est-il possible que le président actuel et son régime ne bénéficient plus de toute la bénédiction de l'Occident ? Sont-ils en train de perdre l'influence et la place qu'ils se sont acquises ?

2. LE GÉNOCIDE COMME RESSOURCE STRATÉGIQUE

Le génocide contre les Tutsi a fortement marqué le « *pays des mille collines* » : un désastre[12] humain que nul au monde ne pourra oublier et que le registre de l'histoire des nations gardera à jamais. Malgré cela, on observe une vraie transformation socio-économique, une sécurité impressionnante. Tout a l'air d'être calme et bien organisé. Qui aurait pu croire que le pays arriverait à relever les défis de la réconciliation et de la reconstruction post-génocide en si peu de temps ? Les circonstances étaient certainement difficiles à la sortie du génocide. Le pays fut complètement détruit, en termes tant humain que matériel[13], mais aujourd'hui les résultats positifs sont visibles. Des efforts ont été déployés pour la reconstruction du pays qui a fait des avancées considérables: construction des infrastructures et des routes, sécurité sociale, propreté des villes, dispositif sécuritaire, travail de justice etc...

Après 20 ans, les traces du génocide demeurent néanmoins partout. Nous faisons référence ici plus spécialement à la politique mémorielle très visible dans le pays ces dernières années (commémoration, mémoriaux, musées…). C'est dans le cadre du programme vision 2020 élaboré en 2000 que fut développée une politique sectorielle de la mémoire.[14] À cet égard, nous observons que l'histoire du génocide se présente comme le fondement d'une nouvelle politique forte sur la scène interne et externe. En dépit du chaos qui a suivi le génocide de 1994, ce dernier constitue, depuis l'entrée du FPR dans les arènes du pouvoir, un facteur mobilisateur de toutes les forces internes. Loin de tout négationnisme, nous pensons que même si l'impact du génocide fut fatal et très destructeur pour la société rwandaise, en parallèle, le souvenir de cette douloureuse histoire devient un élément constructif. Il faut bien dire qu'il y a eu une forte prise de conscience de la part des nouvelles autorités pour vouloir dépasser ce lourd passé. Les nouvelles autorités de Kigali ont mis l'accent sur

[12] GUICHAOUA, A., *Rwanda : de la guerre au génocide. Les politiques criminelles au Rwanda (1990-1994)*, Paris, La Découverte, 2010, p. 9.

[13] REYNTJENS, F., *La grande guerre africaine*, Les Belles Lettres, Paris, 2012, p. 30.

[14] KORMAN, R., "La politique de mémoire du génocide des Tutsi au Rwanda : enjeux et évolutions", *Droit et cultures,* 66 /2013-2, mis en ligne le 20 janvier 2014, consulté le 29 février 2016. En ligne sur : http://droitcultures.revues.org/3162.

la mémoire du génocide. D'un côté, en tenant compte de sa gravité, une quête de reconnaissance[15] s'est avérée nécessaire ; de l'autre, il fallait s'appuyer sur cette tragédie afin de construire une nouvelle histoire.

L'analyse de Jean-Paul Kimonyo valide cette idée : « *Je dirais même plus grave, ce projet [de transformation socio-économique] a été facilité par le génocide parce que le génocide a permis au pays de commencer une page blanche ; c'est beaucoup plus facile de changer un pays quand il est complétement détruit qu'un pays où les structures existent encore. Alors que ces structures-là étaient dysfonctionnelles. Donc, de façon paradoxale et malheureuse la transformation du pays a aussi été aidée par la table rase du génocide* ».[16] Nous postulons donc que le génocide dont ont été victimes les Tutsi a permis de construire un État aussi fort qu'il l'est aujourd'hui, premièrement par la présence d'un régime politique solide et des institutions étatiques restaurées[17] et fonctionnelles, deuxièmement par une efficace et adéquate gestion de la chose publique, troisièmement par la constitution d'un État influent sur la scène internationale et qui a bénéficié de la dette envers les victimes du génocide.

Entre « *Plus jamais ça* » et « *Souviens-toi/Ibuka* », se trouve la devise actuelle qui oriente les engagements des Rwandais envers leurs pays, qu'ils soient politiciens ou simples citoyens. Sur le plan international, les autorités rwandaises évoquent souvent dans leurs discours politiques le génocide des Tutsi. Cette insistance sert à culpabiliser la communauté internationale, connue à cette époque pour son inaction, mais consiste également à la responsabiliser. De ce fait, elle constitue un outil de la politique étrangère. Le génocide au Rwanda a engendré une lutte pour la reconnaissance.[18] Dans une perspective constructiviste, la reconnaissance est importante pour des raisons instrumentales : des groupes sociaux valorisés obtiennent souvent plus de ressources, que celles-ci soient d'ordre cognitif, émotionnel ou matériel. C'est dans ce sens-là que le pays a pu bénéficier d'une aide internationale importante.

Selon cette même logique, il semble également que le régime en place ait acquis une certaine légitimité internationale et ait bénéficié d'une indulgence

---

[15] Nous utilisons le terme de « reconnaissance » dans une perspective différente de celle de Thomas Lindemann. Notre approche se base sur la reconnaissance de l'inaction et l'échec de la communauté internationale pendant le génocide, sa responsabilité mais également la reconnaissance des réalisations faites par le FPR et son leader Paul Kagame. Pour plus de détails sur la théorie de la reconnaissance en relations internationales, voir les travaux de Thomas Lindemann.

[16] Entretien avec Jean-Paul Kimonyo, écrivain et conseiller à la présidence de la République du Rwanda à Kigali, 22 mai 2015 (auteur de : *Le Rwanda, un génocide populaire*, aux éditions Karthala).

[17] THOMSON, S., "La politique d'unité et de réconciliation nationale au Rwanda : figures imposées et résistance au quotidien", *Genèses*, n° 81, 2010, p. 46.

[18] LINDEMANN, T., *Sauver la face, sauver la paix : sociologie constructiviste des crises internationales*, Paris, l'Harmattan, 2010, p. 21.

considérable eu égard à sa politique régionale, notamment à ses interventions successives en République démocratique du Congo (en 1996-1997 puis en 1998-2003), et en particulier au soutien apporté par l'armée patriotique rwandaise (APR) aux groupes armés en RDC (CNDP, M23…). Beaucoup d'analyses ainsi que des rapports confirment en effet que le Rwanda – directement ou par le biais de milices sous sa tutelle – a utilisé l'occupation de vastes territoires dans l'Est du Congo pour tirer profit de ces régions riches en ressources.[19] Ajoutons son implication dans les violations des droits de l'homme, comme cela a été prouvé et dénoncé par des experts de l'ONU[20] et plusieurs ONG. Mais les autorités de Kigali ont catégoriquement réfuté ces accusations ; malgré l'ensemble des preuves présentées, le régime en place n'a pas eu à subir de sanctions.

Tout cela donne à entendre, d'une part, que les alliés occidentaux du Rwanda ont fermé les yeux sur certaines attitudes du régime FPR et que, d'autre part, les acteurs de la politique étrangère rwandaise ont une forte capacité d'influence sur la scène externe. Le conflit avec l'ONU, suite à la publication du rapport[21] préparé par le Haut-Commissariat de l'ONU aux droits de l'homme, qui accuse le Rwanda de crimes de guerre en RDC, a montré que Kigali n'hésitait pas à recourir au chantage, en l'occurrence en menaçant de retirer ses troupes engagées au sein de la Mission conjointe des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD).[22] Quelque part, ce chantage a été payant. Filip Reyntjens note en ce sens que la raison qui explique cette complicité du silence est le crédit du génocide dont jouit le nouveau régime de Kigali.[23] Donc, la stratégie de reconnaissance mise en œuvre par le régime FPR explique le soutien dont bénéficie Kagame. D'autre part, il existe d'autres raisons, stratégiques notamment, qui viennent compléter cette explication et que nous indiquerons plus tard.

En tirant les leçons du passé, l'histoire du génocide semble être au service de la nouvelle politique rwandaise, dont elle constitue bel et bien un instru-

---

[19] PAUWELS, N., "L'économie de guerre en RDC : un défi pour la paix et la reconstruction", in REMACLE, E. ROSOUX, V., SAUR, L. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ?* Bruxelles, PIE, Peter Lang, Coll. Géopolitique et résolution des conflits, n° 6, 2007, pp. 164-165.

[20] "Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo", *S/2012/348*. En ligne sur : http://www.droitcongolais.info/files/Rapport-du-Groupe-d-experts-onusien--juin-2012-.pdf. Voir aussi les autres rapports du groupe d'experts onusiens : *S/2013/433* et *S/2014/42*.

[21] Le rapport "Mapping" est publié en août 2010. Il porte sur toute la période 1993-2003 et incrimine donc également le Rwanda pour la période de l'occupation de la RDC (1998-2002). En ligne sur : http://reseau-rafal.org/sites/reseau-rafal.org/files/document/externes/Rapport%20mapping%20RDC.pdf

[22] NAUDE, P. F., "Kigali précise ses menaces", *Jeune Afrique*, 1er septembre 2010. En ligne sur : http://www.jeuneafrique.com/184570/politique/kigali-pr-cise-ses-menaces/

[23] REYNTJENS, F., *La grande guerre africaine*, *op. cit*, p. 32.

ment majeur sur le plan de la nouvelle politique extérieure. Cette dernière a pour objectif de faire connaître le « *pays des mille collines* », par des rappels répétés de sa tragique histoire mais également par la mise en valeur du combat du FPR, qui, selon l'imaginaire du FPR et des Tutsi, a pu seul stopper les massacres. Ce combat est perçu par la minorité tutsi et la population pro-FPR comme une guerre de libération qui mérite d'être honorée et fonde le Rwanda nouveau. De plus, le gouvernement affiche une volonté politique de construire un État fort dans tous les domaines. Cette volonté se manifeste principalement sur la scène internationale, où le régime du FPR insuffle une politique étrangère très dynamique. Les leaders rwandais font tout pour que leur pays soit connu et reconnu, pas seulement pour son passé génocidaire, mais aussi, désormais, comme un pays reconstruit, sécurisé, développé et puissant. C'est en tout cas l'image que les nouvelles autorités veulent véhiculer sur le Rwanda d'aujourd'hui. À l'heure actuelle, nous postulons que la mémoire et l'histoire du génocide déterminent le mode de conduite de la politique rwandaise sur le plan non seulement interne mais aussi externe. Le génocide devient donc une source stratégique qui favorise le climat pour une légitimité internationale envers le régime en place depuis 1994 et en faveur de son leader Paul Kagame.

3. KAGAME, L'HOMME FORT DE KIGALI : UN LEADER APPRÉCIÉ ET DÉTESTÉ

Le Rwanda, sous le régime du FPR, a connu des succès spectaculaires. Ces derniers sont liés à la volonté politique des nouvelles autorités de faire progresser leur pays. Cette volonté est au centre de la politique rwandaise actuelle et a été consolidée par la mémoire du génocide. Selon Christine Deslaurier[24], il existe au Rwanda une vraie force en matière de leadership, à l'opposé des pays voisins (Burundi, RDC...), où il n'existe pas de leader politique.

Ancien combattant[25], Kagame est chef d'une armée caractérisée par une forte organisation. Le fait que Kagame est un chef militaire explique les aspects sécuritaires qui caractérisent sa politique, qu'elle soit interne ou externe. C'est un guerrier pas comme les autres, un rebelle qui s'est transformé en leader politique. Par son sens de l'organisation, sa bonne gestion, il a gagné le soutien sur le plan extérieur.

Kagame a des conseillers qui sont spécialistes de la région ; il n'est pas conseillé par des bailleurs de fonds internationaux comme le sont les dirigeants de certains pays de la région, tel que le Burundi[26]. Même s'il a quelques

[24] Entretien avec Christine Deslaurier, historienne et chercheuse associée à LAM/Sciences Po, Bordeaux, 18 janvier 2013.
[25] "L'Afrique face aux conflits", *Afrique contemporaine*, n° 180, La Documentation française, octobre-décembre 1996, pp. 185-186.
[26] Entretien avec Christine Deslaurier, *op. cit*.

conseillers étrangers[27], c'est un président qui travaille bien ses idées et semble plus indépendant dans ses décisions politiques. C'est en se basant sur leurs compétences qu'il a fait appel à un ensemble de technocrates. Beaucoup d'intellectuels de haut niveau occupent les postes de conseiller. Ce leader est également un excellent stratège[28] ; en prenant les armes, il avait préparé sa guerre contre le régime d'Habyarimana. Ensuite, il a saisi le pouvoir politique, mais il a aussi réussi véritablement à mettre en œuvre un projet de transformation socio-économique profonde dans le pays, en attirant les Occidentaux.

Ce projet a transformé le pays qui était en ruines. Le mérite de ce grand changement positif revient en particulier au président Kagame, le premier concepteur et l'acteur principal de la politique étrangère. Sa personnalité, forte et fascinante, a impressionné à plusieurs reprises les Occidentaux. On l'a qualifié d'« homme visionnaire ». Il est également apprécié à l'intérieur du pays, où une partie de la population le considère comme un leader remarquable.[29] Selon ses collaborateurs, Kagame travaille beaucoup et, à 58 ans, il est toujours très actif.[30] Ce chef d'État, élu en 2003[31] puis réélu en 2010, a réussi à mettre de l'ordre dans le pays, qui a engrangé des résultats positifs en matière de développement. Une grande partie de la population rwandaise souhaite un troisième mandat du président, alors que la constitution ne le lui permettait pas avant la révision constitutionnelle.[32] Au cours de la seconde quinzaine du mois de mai 2015, lors de discussions avec des parlementaires, nous avons pu noter que les pétitions demandant une révision de la constitution réunissaient alors environ deux millions de signatures. Les demandes se poursuivent afin de soutenir le président, pour lui permettre de se représenter en 2017. Finalement, le 29 octobre 2015, les députés rwandais ont voté, à l'unanimité, en faveur d'une réforme constitutionnelle annulant la limitation des mandats présidentiels, ce qui permettra au président Kagame de briguer un troisième mandat en 2017.[33] Il a lui-même confirmé sa candidature le 31 décembre 2015.

---

[27] Comme Tony Blair et bien d'autres personnes.

[28] MOUSSAVOU, E. N., *Françafrique : ces monstres qui nous gouvernent*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 69.

[29] Ici nous reproduisons le discours dominant des autorités rwandaises ainsi que de toutes les personnes proches du pouvoir rencontrées au Rwanda, et même de personnes rwandaises ordinaires. Parmi elles, l'ancien Premier ministre Pierre Damien Habumuremyi ; le secrétaire général au ministère de la Sécurité intérieure, Vales Munyabagisha ; le conseiller à la présidence, Jean-Paul Kimonyo.

[30] Entretien avec l'ancien Premier ministre rwandais Pierre Damien Habumuremyi, Kigali, 26 mai 2015.

[31] ZACHARIE, A., D'OTHEE, F. J., *L'Afrique centrale 20 ans après le génocide rwandais*, Bruxelles, Le Bord de l'Eau, Coll. La Muette, 2013, p. 60.

[32] La constitution de 2003, dans son article 101, stipule que : "le président de la république est élu pour un mandat de sept ans renouvelable une seule fois", dans *Constitution de la République du Rwanda du 04 juin 2003 telle que révisée à ce jour*, Kigali, janvier 2011, p.83.

[33] "Le Rwanda vote la révision de la constitution permettant un nouveau mandat pour Kagame", *le Monde Afrique*, 19/12/2015. En ligne sur : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/12/19/

Selon Filip Reyntjens[34], « *juridiquement parlant, rien n'empêche la révision constitutionnelle* ». En revanche, il pense qu'il est possible que l'Union africaine s'oppose à une telle révision. Ajoutons à cela que l'Occident n'est pas vraiment favorable à un éventuel troisième mandat ; c'est le cas notamment de Washington, qui met l'accent sur le fait que *« la démocratie s'améliore avec des institutions fortes et non avec des hommes forts* ».[35] Le président a déclaré qu'il n'entend pas recevoir de leçons de l'étranger quant à une éventuelle révision constitutionnelle. La polémique se fait non seulement concernant son mode de gouvernance, qualifié d'arbitraire, mais aussi vis-à-vis de ses propres réactions, perçues comme agressives. En fait, la campagne qui se prépare apparaît comme une manifestation du régime et non comme une initiative populaire, puisque l'opposition n'existe pas à l'intérieur et que la culture de la peur[36] domine le paysage social, bien que la majorité des Rwandais que nous avons interrogés lors de notre recherche de terrain[37] soit d'accord pour une réélection de Kagame. Selon nos observations, qui se basent essentiellement sur des entretiens avec des intellectuels et des personnes appartenant aux classes moyenne et urbaine, le président actuel se présentera aux prochaines élections et sera très probablement réélu en 2017 par une forte majorité de la population. Que les Rwandais réagissent par peur ou par résignation, le président actuel a su gérer un État en ruines après le génocide ; ce que le pays est devenu aujourd'hui sous son commandement pousse les gens à choisir un troisième mandat plutôt qu'une situation incertaine. Cela peut sembler logique dans la mesure où les gens ne veulent pas revivre la situation sanguinaire des années 1990.

Cependant, rien n'exclut une possible crise politique si le climat se révèle favorable à une telle situation. La situation au Burundi est critique depuis l'annonce, le 25 avril 2015[38], de la candidature de Pierre Nkurunziza et de sa

---

le-rwanda-vote-la-revision-de-la-constitution-permettant-un-nouveau-mandat-pour-kagame_4835071_3212.html

[34] "Filip Reyntjens sur le troisième mandat du président Kagame", en ligne sur : https://www.youtube.com/watch?v=BLvV1NFrQTM

[35] "Paul Kagame dit non aux donneurs de leçons", 10 juillet 2015, en ligne sur : http://www.lanouvelleexpression.info/index.php?option=com_k2&view=item&id=1540:rwanda-paul-kagam%C3%A9-dit-non-aux-donneurs-de-le%C3%A7ons&Itemid=665

[36] BEGLEY, L., "The RPF controls everything! Fear and rumours under Rwanda's genocide ideology legislation", in THOMSON, S., ANSOMS, A., MURISON, J., *Emotional and ethical challenges for field research in Africa: the story behind the fidings*, Palgrave Macmillan, 2013, p.78.

[37] Nous avons mené une recherche de terrain au Rwanda au mois de mai 2015 dans le cadre de notre recherche doctorale. Nous avons effectué une quarantaine d'entretiens avec différentes personnes du monde politique, académique et associatif, ainsi qu'avec des personnes ordinaires. La plupart des interviews a été faite seul à seul et en langue française, une partie a été faite en anglais.

[38] MURHULA BATUMIKE, P., "Réfugiés burundais : des risques sécuritaires et fonciers pour

réélection en juillet. Cette crise pourrait dégénérer en conflit régional et se répercuter sur la situation au Rwanda, comme cela s'est effectivement produit par le passé. Déjà le Rwanda a accueilli un important flux de réfugiés et est accusé de soutenir des groupes armés d'opposition chez son voisin.

À plus long terme, le danger pour la pérennité de Kagame au pouvoir pourrait provenir des rangs de l'armée. Cependant, le risque d'un coup d'État militaire ne semble pas actuellement très élevé, les principaux opposants ayant été exilés, emprisonnés ou liquidés.

Bien que le président actuel ne soit officiellement en poste que depuis 2000, il a en mains les rênes du pouvoir depuis 1994[39] ; par conséquent, il affiche une longévité assez considérable qui commence à déranger l'Occident. Chacun le sait, la politique internationale d'aujourd'hui opère au nom des valeurs de démocratie et de liberté. Cependant, la carte politique d'une région peut changer à n'importe quel moment et selon les circonstances conjoncturelles. En outre, les politiciens rwandais ne semblent pas suivre cette logique et pensent que la démocratie est une affaire interne. Dans un entretien effectué avec le secrétaire permanent au ministère de la Sécurité nationale, M. Valens Munyabagisha[40] estime que « *la démocratie n'est pas exportable […] ; nous avons obéi à nos valeurs ancestrales […]* ». En d'autres termes, on n'impose pas les règles de l'extérieur car, selon ce point de vue, le contexte africain est spécifique.

Nous observons dès lors que le pays est très critiqué pour sa situation politique : la plupart des experts avancent qu'il n'y a pas eu de développement politique concret, plus spécialement en ce qui concerne les libertés politiques.[41] Selon certains spécialistes de la région mais aussi des ONG telle que l'organisation Human Rights Watch, la liberté d'expression au Rwanda n'existe pas et l'opposition est opprimée.[42] À titre d'exemple, Victoire Ingabire, présidente du parti d'opposition FDU-Inkingi, est en prison depuis 2010 et elle a été condamnée à quinze ans de prison en 2013. Plus généralement, le régime politique, à travers ses pratiques arbitraires, a multiplié les doutes, en particulier concernant les assassinats d'opposants ainsi que les disparitions de personnes. Malgré cela, il continue de se développer et de s'assurer le respect d'une (de plus en plus) grande partie des Rwandais, au moins parmi la classe

---

la région", *Eclairage, GRIP*, 12 aout 2015, Grip, Bruxelles, p.1.

[39] En 1994, Paul Kagame était chef d'état-major et ministre de la Défense ; c'était pourtant lui qui gérait le pays, le président Bizimungu étant un président de façade.

[40] Entretien avec le secrétaire permanent au ministère de la Sécurité intérieure, le 18 mai 2015, Kacyiru, Kigali.

[41] Entretien avec Christine Deslaurier, Bordeaux (LAM/Sciences Po), janvier 2012.

[42] Human Rights Watch, "Rapport mondial 2016 : Rwanda, événements de 2015", 2016, consulté le 2/06/2016. En ligne sur : https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/285146

moyenne, même si cela peut parfois se conjuguer, au sein du peuple, avec de la peur et de la résignation. Donc, même si cette situation crée un certain malaise pour le chef de l'État, elle ne semble pas l'effrayer ni l'arrêter en chemin ; bien au contraire, elle le motive davantage. Mais l'homme fort du Rwanda peut-il continuer sa route ? Peut-il être fragilisé par sa propre ambition et son entêtement ? Dans quelle mesure gardera-t-il sa place de leader influent dans la sous-région, s'il est encore président en 2017 ?

4. REFROIDISSEMENT DES RELATIONS ENTRE LE RWANDA ET L'OCCIDENT

Après le génocide, le Rwanda a procédé à un renversement d'alliance, en vouant la France et la Belgique aux gémonies et en se rapprochant des États-Unis et du Royaume-Uni.[43] Kagame a été un allié privilégié des Occidentaux, particulièrement avec les États-Unis et la Grande Bretagne ; il est aussi proche des pays scandinaves. Il a été le « *chouchou* » des Anglo-saxons. En revanche, et depuis le génocide, il existe toujours un litige avec la France et, dans une moindre mesure, avec la Belgique. D'une façon générale, depuis son arrivée au pouvoir, le leader rwandais a acquis une légitimité internationale incontestable, chose qui lui a offert une relative indulgence de la part de la communauté internationale à l'égard de certaines actions, en particulier par rapport à son activisme militaire en République démocratique du Congo. L'Occident a fermé les yeux à plusieurs reprises sur les violations des droits de l'homme commises par l'armée rwandaise dans l'Est du Congo.

Si nous prenons en considération les relations avec la Belgique, nous observons qu'elles ont été régulièrement tendues ; parfois pour des questions purement bilatérales, comme les différends commerciaux qui ont mené à des blocages réciproques des comptes & des ambassades ; parfois en raison de l'implication du Rwanda dans la déstabilisation de l'Est de la RDC.[44] La Belgique, par le biais de son ministre de la Coopération, Alexander De Croo, a décidé en décembre 2014 de priver le Rwanda de 40 millions d'euros d'aide au développement ; c'est la raison pour laquelle la relation entre les deux pays s'est refroidie. De manière générale, selon l'historien burundais Joseph Gahama, « *les relations sont plutôt correctes mais sans visibilité ; la Belgique semble vouloir oublier ses anciennes colonies. C'est peut-être le Congo qui pourrait l'intéresser, encore une fois à cause de ses richesses. Puisque la Belgique a ses problèmes internes, d'ordre économique* ».[45] Cependant, les re-

[43] LOIR, G., *op. cit*, p. 415.

[44] "Relations Rwanda-Belgique : le climat se réchauffe enfin", *Belga News*, 8 janvier 2015, en ligne sur : http://www.rtbf.be/info/monde/detail_relations-rwanda-belgique-le-climat-se-detend-enfin?id=8735260

[45] GAHAMA, J. est historien, professeur et doyen de la faculté des sciences sociales et commerciales au " Kigali Institute of Education ". Entretien réalisé le 4 mai 2015 à l'Institut

lations entre les deux pays ont connu un refroidissement depuis le génocide[46] puis quelques tensions dans les années 2000.

Il faut dire que, malgré ces blocages, la Belgique connaît très bien le Rwanda. Certes, elle est relativement insignifiante aux yeux du monde par rapport aux grandes puissances, mais elle a une profonde connaissance de ses anciennes colonies, y compris le Rwanda. C'est pour cela que ses rapports sur l'Afrique centrale sont suivis à New York, influencent les positions internationales et peuvent déranger le régime en place à Kigali.

Les relations avec la France peuvent être qualifiées d'« *hypocrisie politique* », à cause des tensions liées à la responsabilité française dans le génocide. Il y a bien des relations diplomatiques entre les deux pays mais la question de l'implication de la France pendant le génocide est lancinante : les accusations sont réciproques et s'expriment notamment à l'occasion des commémorations. Le régime en place réclame une demande de pardon à Paris, tandis que la France refuse de se plier devant les injonctions de Kigali. Les relations ont connu un pic de tension en 2006, menant à la rupture des relations diplomatiques. Certes, les relations bilatérales ont repris leur cours en 2010 lors de la visite de Nicolas Sarkozy, mais l'atmosphère reste tendue. Ainsi, en 2014, à l'occasion de la commémoration des 20 ans du génocide, la présence de la délégation française, représentée par la garde des Sceaux Christiane Taubira, a été jugée indésirable à la suite d'une nouvelle interview du chef d'Etat rwandais publié dans l'hebdomadaire *Jeune Afrique*. De plus, après le discours du président Kagame lors de la commémoration, accusant la France d'avoir participé au génocide, Paris avait annoncé la décision d'annuler le déplacement à Kigali de sa ministre de la Justice. La France avait ensuite fait savoir qu'elle enverrait son ambassadeur aux cérémonies organisées dans le stade *Amahoro*, mais le diplomate y a finalement été déclaré *persona non grata.*[47] Paradoxalement, les relations n'ont pas connu de nouvelle rupture.

À l'heure actuelle, les relations connaissent un apaisement et une amélioration. Il reste désormais à savoir quel serait l'avenir des relations bilatérales dans le cas où Alain Juppé serait élu président en France et Paul Kagame réélu en 2017. On imagine très mal une entente diplomatique dans un tel contexte puisque, durant le génocide de 1994, Alain Juppé occupait le poste de ministre français des Affaires étrangères. Il continue cependant de démentir catégoriquement toute complicité et responsabilité française dans ces événements[48].

---

de l'Éducation de Kigali.

[46] REYNTJENS, F., PARQUE, V., "La diplomatie belge face aux crises rwandaises (1990-1999)", in LANOTTE, O., ROOSENS, C., CLEMENT, C., *La Belgique et l'Afrique centrale de 1960 à nos jours*. GRIP, Bruxelles, 2000, p.241.

[47] Voir l'article mis en ligne sur : http://www.parismatch.com/Actu/International/Rwanda-20-apres-la-France-accusee-558686

[48] Voir également la lettre de Survie Gironde adressée à M Alain Juppé, qui a été largement

Quant aux relations avec la Grande-Bretagne, elles furent toujours bonnes. Toutefois, récemment, une polémique s'est installée suite à la diffusion sur la chaine britannique BBC d'un documentaire intitulé « *Rwanda's untold story* » (« *L'histoire du Rwanda jamais contée* »), impliquant le président Paul Kagame dans une série de crimes. Ce documentaire a été très mal vu au Rwanda et explique à l'heure actuelle une certaine phobie et de plus en plus de méfiance envers les chercheurs étrangers, dont plusieurs sont cités dans le documentaire. Il y a environ un an, le chef des services de renseignements rwandais, Emmanuel Karenzi Karake, a été arrêté par la police britannique en vertu d'un mandat d'arrêt européen émis par l'Espagne.[49] Finalement la justice britannique a décidé de le relâcher une semaine après contre 1 million de livres sterling (1,4 million d'euros)[50], en attendant l'audience concernant son extradition programmée pour fin octobre 2015. Ceci vient embarrasser de plus en plus les autorités rwandaises, et porte atteinte à l'étroitesse des relations entre Londres et Kigali.

Les liens avec les États-Unis sont très forts. Cette grande puissance est considérée comme le parrain de ce petit pays. Le soutien américain fut décisif dans l'instauration du régime FPR ; Kagame lui-même a été formé dans une école militaire au Kansas. Dans le cadre du jeu d'influence dans la région des Grands Lacs entre francophones et anglo-saxons, les États-Unis ont choisi des États pivots en fonction de leur importance stratégique.[51] Ces États, réunis dans la catégorie des « *nouveaux réformateurs* »[52], incluent le Rwanda de Kagame et l'Ouganda de Museveni. Le Rwanda a ainsi gagné le soutien américain et a été placé comme pays pourvoyeur de renseignements dans la région. L'armée rwandaise a bénéficié de la coopération militaire américaine, alors qu'il est question d'une station d'écoute à portée régionale placée sur le mont *Karisimbi*.[53]

Ces relations privilégiées n'ont pas empêché la dégradation des relations entre les États-Unis et le Rwanda depuis l'appui du Rwanda à la rébellion

---

diffusée en France, ainsi que la réaction de ce dernier en ligne sur : http://surviegironde.blogspot.fr/2014/06/lettre-ouverte-alain-juppe-suite.html

[49] "Le chef des services de renseignements rwandais arrêté à Londres", *RFI*, 23 juin 2015, en ligne sur : http://www.rfi.fr/afrique/20150623-rwanda-karenzi-karake-londres-foreign-office-espagne-interpol-kagame/

[50] MASSIOT, A., "Le patron de l'espionnage rwandais arrêté puis relâché à Londres", *Libération*, 25 juin 2015. En ligne sur : http://www.liberation.fr/planete/2015/06/25/le-patron-de-l-espionnage-rwandais-arrete-puis-relache-a-londres_1337219

[51] ROGALSK, M., "Afrique-États-Unis : une relation singulière", *Recherches internationales*, n° 85, janvier-mars 2009, p. 101.

[52] ZARTMAN, W., "L'administration Clinton et l'Afrique : une appréciation d'ensemble". *Afrique contemporaine*, n°197, 2001, p.9.

[53] STRUYE DE SWIELANDE, T., *La Chine et les grandes puissances en Afrique : une approche géostratégique et géoéconomique*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 2010, pp. 82-83.

du M23 au Nord-Kivu en 2012 et 2013. L'arrivée d'Obama à la présidence des États-Unis en 2008 semble également avoir changé la donne. Ainsi, selon l'historien Joseph Gahama, « *Obama se croit dégagé de toute responsabilité personnelle, tandis que Clinton, lui, était impliqué. Il y a même une fondation, la Fondation Clinton, qui aide beaucoup le pays. Il a mobilisé un certain nombre d'Américains de grosse pointure pour assister le Rwanda dans sa construction. On peut parler de Bill Gates, qui a une maison à Kigali, ou d'Andrew Young, l'ancien ambassadeur des USA à l'ONU, qui a lui aussi une maison à Kigali* ».[54]

Mais, depuis quelques années, Kagame semble s'isoler de plus en plus sur la scène internationale, notamment à l'égard de cet allié. Après l'affaire de l'assassinat de Karegeya, l'ancien chef des services extérieurs du Rwanda, le 31 décembre 2013, la réaction du Président rwandais s'est caractérisée par des propos considérés comme choquants : « *La trahison a des conséquences »,* a prévenu Paul Kagame à l'encontre des autres dissidents en exil.[55] Bien évidemment, ces propos ont suscité de nombreuses réactions. Le département d'État américain a fait part de sa préoccupation, par la voix de sa porte-parole, Jen Psaki : « *Nous sommes troublés par une succession de meurtres d'exilés rwandais importants, meurtres qui semblent avoir une motivation politique. Les déclarations récentes du président Kagamé à propos* "des conséquences pour ceux qui trahiraient le Rwanda" *nous inquiètent au plus haut point.* ».[56] Nous voyons là une certaine réserve qui surgit progressivement entre Washington et Kigali et qui pourrait être fatidique pour le régime en place si, au fil du temps, la tension gagnait du terrain entre les deux alliés. Ajoutons à cela que, pendant l'affaire du chef des services de renseignements Karake, Kagame a dénoncé « *l'arrogance* » de l'Occident lors d'un discours au parlement[57] ; ces propos risquent de faire monter le ton, pas uniquement d'ailleurs avec la Grande-Bretagne mais aussi avec l'ensemble des partenaires occidentaux, surtout s'il réitère ses accusations. Sans doute ses réactions peuvent-elles s'inscrire dans le cadre de son courage politique, celui d'un leader africain à la forte personnalité et assez confiant, refusant qu'on lui dicte les règles. Toutefois, elles dégagent une certaine arrogance − comme le font entendre beaucoup de spécialistes − qui pourrait provoquer l'agacement et l'irritation de ses alliés

[54] Entretien réalisé le 4 mai 2015 à l'Institut de l'Éducation de Kigali.

[55] "L'assassinat de Patrick Karegeya : pour Kagame, la trahison a des conséquences", *RFI*, 13 janvier 2014 en ligne sur : http://www.rfi.fr/afrique/20140113-assassinat-patrick-karegeya-kagame-trahison-consequences/

[56] "Affaire Karegeya : déclarations sans précédent des États-Unis à l'égard du Rwanda", *RFI*, 17 janvier 2014, En ligne sur :http://www.rfi.fr/afrique/20140117-rwanda-affaire-karegeya-declarations-precedent-etats-unis-psaki-afrique-du-sud

[57] "L'affaire Karake : Kagame dénonce l'arrogance de l'Occident", *RFI*, 26 juin 2015, en ligne sur : http://www.rfi.fr/afrique/20150626-rwanda-affaire-karenzi-karake-paul-kagame-denonce-arrogance-occident/

occidentaux. Elles entretiennent en tout cas le déséquilibre de rang dont le Rwanda est victime, à savoir le décalage entre sa force réelle (relativement faible du point de vue international) et son statut dans l'ordre international[58] (entretenu, comme nous l'avons vu, par le transfert sur la communauté internationale de la responsabilisation du génocide des Tutsi).

Après la révision de l'article 101 de la constitution de 2003, le président Paul Kagame a annoncé, le 31 décembre 2015, son intention de briguer un troisième mandat en 2017.[59] Dans un tel contexte, il est peu probable que l'indulgence internationale envers ce leader politique se poursuive. Les partenaires internationaux ont sévèrement critiqué la révision constitutionnelle, en particulier les États-Unis qui ont exprimé leur « *déception* ».[60] Ajoutons à cela les tensions avec l'ONU à propos de la RDC.[61] Kagame a également menacé de retirer ses troupes du Soudan, alors que le Rwanda représente un important contributeur militaire aux opérations de maintien de la paix. Ces prises de position peuvent se retourner contre Kagame, à moins qu'il ne parvienne à établir un nouveau compromis avec ses partenaires internationaux ou avec de nouveaux alliés.

5. LE RWANDA À LA RECHERCHE DE NOUVEAUX PARTENAIRES

Le président Kagame ne cesse de diversifier ses partenariats extérieurs en réorientant ses contacts de l'Occident vers l'Afrique (Kenya, Éthiopie…) et l'Asie (Singapour, Chine, Corée du Sud, Kazakhstan…). D'ailleurs, face à un blocage probable avec les pays occidentaux, il a intérêt à suivre cette ligne et à chercher de nouvelles alliances, loin de sa propre zone géopolitique. En avril 2015, par exemple, il a effectué une visite de trois jours à Alger. Les observateurs se sont demandé « *pourquoi l'Algérie et pour quel objectif ?* » Il est vrai que depuis presque dix ans, la commission mixte algéro-rwandaise travaille sur le développement des axes de coopération initiés en 1978 et a toujours souhaité étendre ses relations aux activités commerciales.[62] En effet; les relations entre les deux pays datent de bien avant l'arrivée de Kagame au pouvoir. Elles se concentraient alors plus particulièrement sur le secteur de

[58] LELOUP, B., "Le Rwanda et ses voisins : activisme militaire et ambitions régionales ", *Afrique contemporaine*, De Boeck Supérieur, n° 215, 2005, p. 75.

[59] "Le président rwandais Paul Kagame annonce sa candidature à un troisième mandat", *Le Monde,* 1er janvier 2016, en ligne sur : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/01/01/le-president-rwandais-paul-kagame-annonce-sa-candidature-a-un-troisieme-mandat_4840633_3212.html

[60] "Rwanda : Washington déçu par la décision de Paul Kagamé de se représenter", *Jeune Afrique,* 3 janvier 2016. En ligne sur : http://www.jeuneafrique.com/depeches/290890/politique/rwanda-washington-decu-decision-de-paul-kagame-de-se-representer/

[61] MEHLER, A., MELBER, H., VAN WALRAVEN, K., (ed.), *Africa Yearbook,* Leiden/Boston, Brill, 2011, pp. 364-365.

[62] "Paul Kagame attendu à Alger ce dimanche", *El-Watan*, Alger, 17 avril 2015.

l'éducation. La visite de Kagame à Alger illustre la volonté des deux pays de renouer et renouveler leurs relations bilatérales, notamment dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la promotion des échanges commerciaux. Les entretiens entre les présidents algérien et rwandais sur différentes questions d'intérêts communs bilatéraux, régionaux et internationaux ont abouti à plusieurs accords.

Plus largement, cette visite a montré à quel point le leader rwandais entendait donner de l'importance à l'image de son pays sur la scène internationale. Ce faisant, il cherche sans doute à maximiser ses partenariats et ses alliances au-delà de la région et pas seulement avec des puissances occidentales, en l'occurrence avec d'autres puissances africaines. L'objectif est d'attirer plus de collaborateurs afin d'encourager l'investissement au Rwanda et peut-être aussi afin de s'émanciper des bailleurs classiques, plus spécifiquement des pays qui ont procédé à la diminution ou à la suppression de l'aide et de ceux qui s'opposent à un troisième mandat.

Cette dernière hypothèse peut cependant perdre de sa fiabilité explicative au vu du choix du pays visité puisque l'Algérie connaît, depuis la chute brutale des cours du pétrole − près de 70% en moins de deux ans[63] − une crise économique et financière importante.[64] Mais il faut surtout noter que, au plan politique, Kagame semble s'inspirer du modèle algérien de contrôle et de domination du pouvoir. Bouteflika en est à son quatrième mandat présidentiel sans révoltes, contrairement à d'autres pays arabes et africains (par exemple, depuis fin 2010-début 2011, la Tunisie, l'Égypte, le Mali, le Burkina Faso, le Burundi). L'Algérie vit depuis son indépendance sous l'emprise des mêmes élites et le pouvoir repose toujours sur la présidence, mais aussi sur les piliers de l'institution sécuritaire algérienne que sont l'Armée nationale populaire (APN) et le Département des renseignements et de la sécurité (DRS).[65] En outre, comme le génocide au Rwanda, la guerre d'indépendance de l'Algérie et ses millions de victimes sont en quelque sorte le « *mythe fondateur* » sur lequel repose le régime. Ajoutons à cela un passé colonial sombre partagé avec la France. Ces similitudes laissent supposer que Kagame pourrait être allé examiner de plus près l'ordre politique algérien afin d'y puiser de possibles sources d'inspiration pour maintenir son pouvoir au-delà de 2017.

Cette visite peut aussi résulter d'une prise de conscience d'une menace grandissante, à savoir une contestation extérieure à son troisième mandat et une pression internationale qui risque de s'accentuer. À ce stade, il est probable que cette visite en Algérie constitue une tentative de réflexion concernant

[63] "Algérie: les prix du pétrole ont baissé de 70% en deux ans", 24/02/2016, en ligne sur : http://prixdubaril.com/news-petrole/62006-algerie-les-revenus-p-troliers-ont-baiss.html

[64] MEZOUAGHI, M., "L'économie algérienne : chronique d'une crise permanente", *Politique étrangère*, IFRI, automne 2015, p. 27.

[65] MOKHEFI, M., "Introduction : L'Algérie. Blocages internes, instabilités externes", *Politique étrangère,* IFRI, automne 2015, p. 10.

les préparatifs d'une éventuelle réélection non contestée et la mise en œuvre de nouvelles règles du jeu politique. Kagame semble chercher à s'appuyer sur l'expérience de Bouteflika en la matière pour éviter le basculement vers le chaos et atténuer le mécontentement de la communauté internationale, ses alliés occidentaux plus spécialement.[66] Notons enfin que les deux pays n'ont pas encore échangé d'ambassadeurs alors que les relations bilatérales sont en voie de consolidation. De la sorte, et bien que l'ambassade algérienne d'accréditation demeure à Kampala, une mission diplomatique est ouverte à Kigal.

Plus généralement, le président rwandais développe des relations bilatérales avec plusieurs pays du continent en s'affichant comme un leader panafricaniste soucieux des problèmes qui touchent l'ensemble de l'Afrique. Aujourd'hui, le Rwanda s'ouvre de plus en plus sur la scène extérieure, mais cela ne s'accompagne d'aucune volonté d'ouverture sur le plan politique interne. En œuvrant dans le sens d'une fermeture politique, il prend le risque de susciter un blocage dans ses relations diplomatiques avec certains pays attachés au multipartisme et à la liberté d'expression.

6. CONCLUSION

En dépit du dynamisme qui caractérise la politique extérieure rwandaise depuis la fin du génocide, et notamment des avancées remarquables qui ont été réalisées sous le régime FPR et qui impressionnent de multiples observateurs, de graves faiblesses viennent limiter l'importance de son influence sur la scène régionale et internationale. Elles s'ajoutent aux problèmes structurels internes en matière de natalité, de biens fonciers, de justice sociale et politique, qui pourraient, à terme, déstabiliser le pays. En outre, il existe un enjeu décisif qui concerne les liens avec les alliés occidentaux. Enfin, plusieurs contraintes viennent limiter une position forte sur le plan extérieur ; elles ont commencé à émerger progressivement ces dernières années. En premier lieu, le Rwanda est caractérisé par la modestie de ses ressources naturelles. Il s'agit également d'un pays enclavé, ce qui limite la capacité d'action de l'État et le rend très dépendant de ses voisins, et donc le met à la merci d'acteurs étrangers. Cela le contraint à être en bons termes avec ses voisins de la sous-région ainsi qu'avec ses bailleurs de fonds, d'autant que le pays dépend beaucoup de l'aide internationale, qui représente 40% de son budget.

Par ailleurs, le contexte régional apparaît désormais trop peu favorable pour que Kagame puisse jouer un rôle de leader influent, comme cela a été le cas ces dernières années. La nouvelle recomposition de l'ordre géopolitique régional semble en effet influer négativement sur le statut du Rwanda comme

[66] Ici nous ne faisons pas d'affirmation, puisqu'il est très difficile d'avoir des informations ainsi que des preuves, que ce soit en Algérie ou au Rwanda, mais nous faisons seulement une proposition explicative que nous pensons plus forte et pertinente que l'explication économique, ou du moins complémentaire à celle-ci.

État pivot dans la région, et pourrait même rendre son avenir incertain. Soulignons ici qu'il existe avec les voisins plusieurs litiges historiques qui induisent une situation de conflit latent. Les relations avec l'Ouganda ont connu un climat de tension et de suspicion dans les années 2000[67], bien qu'elles aient été également marquées par une entente dans le cadre du processus d'intégration régionale. Rien n'empêche un éventuel retour des hostilités, comme ce fut le cas à Kisangani entre 1999 et 2001, en cas de réapparition des rapports de rivalité. Il convient aussi de tenir compte de l'instabilité à l'est de la RDC, de la crise qui sévit au Burundi avec la réélection contestée du président Pierre Nkurunziza en 2015, puis avec les accusations de ce dernier contre le Rwanda soupçonné de soutenir les rebelles burundais.[68] Ajoutons à cela les importantes tensions avec la Tanzanie. Il semble que, politiquement, le Rwanda est mal apprécié par ses voisins, un peu moins toutefois par l'Ouganda puisque, depuis la crise entre Kigali et Kampala (depuis les batailles de Kisangani), leur rôle de locomotive pour la communauté d'Afrique de l'Est a atténué leurs rivalités. Les incertitudes n'en persistent pas moins.

L'intérêt réel que Kagame porte à la région découle du fait qu'il veut y être un acteur central. Or, il ne peut pas jouer le rôle hégémonique auquel il prétend puisqu'il se rebelle contre la communauté internationale et ses parrains occidentaux qui, pourtant, l'aident et le soutiennent depuis son arrivée au pouvoir. Il va de soi que ses réactions, qui seraient éventuellement jugées dérisoires et prêtant à l'ironie dans une optique internationale, peuvent se retourner contre lui à moyen et court termes dans un monde globalisé où la lutte pour la démocratie est souvent facteur de soulèvement populaire. L'ouverture du régime politique constitue un défi majeur pour le Rwanda : l'absence de progrès en la matière est capable de lui faire perdre tout ce qu'il a pu obtenir en matière de reconnaissance internationale et d'influence régionale, en raison de l'entêtement de son leader à monopoliser le pouvoir.

Actuellement, il n'y a pas de contre-pouvoir puisque le FPR contrôle totalement le pays. Mise à part l'opposition en dehors du pays, les critiques qui ont surgi au sein du FPR risquent d'impacter sur les relations entre la présidence et l'armée, et les fortes relations civilo-militaires se verraient alors menacées.[69] Donc, la menace la plus importante pour le régime est plus d'or-

[67] CHABOUNI, S., "Le Rwanda et l'Ouganda : alliés ou rivaux ? Le contentieux rwando-ougandais, source de déstabilisation de la région ", *Note d'analyse*, *Thinking Africa*, n° 1, 24 mars 2013, p. 4. en ligne sur : http://www.thinkingafrica.org/V2/wp-content/uploads/2013/04/TA_NAP_Samia-Chabouni_RwandaRDC.pdf

[68] Le gouvernement burundais, par le biais de son ministre Alain Nyamitwe, a publiquement accusé le Rwanda d'aider et de planifier des attaques contre son pays. Voir BOYCE, M., VIGAUD-WALSH, F., "Asylum betrayed: recruitment of Burundian refugees in Rwanda", *Field Report,* Refugees International, 14 december 2015.

[69] BESWICK, D., "The role of military in Rwanda: current dynamics and future prospects", in CAMPIONI, M., NOACK, P. (eds)., *Rwanda fast forward: social, economic, military and reconciliation prospects*, Palgrave Macmillan, 2012, p.257.

dre interne-militaire, en l'occurrence le mécontentement de certains officiers et les divisions en sein du FPR.[70] Ceci pourrait paralyser le projet de Kagame à moyen et long termes et mettre en péril le régime en place. À cela s'ajoutent les différentes pressions diplomatiques exercées sur Kigali en raison de son rôle en RDC mais aussi au Burundi[71] à l'heure actuelle.

Enfin, le désaccord occidental vis-à-vis d'un éventuel troisième septennat de Kagame pourrait certainement se répercuter sur le rôle de celui-ci dans la région et sur son influence internationale. Les relations se sont refroidies avec plusieurs de ses parrains occidentaux. La diminution de l'aide occidentale se fait déjà durement sentir, malgré l'appel aux « impôts volontaires » censés y remédier.[72] Cela explique pourquoi Kagame entretient une politique extérieure dynamique, volontiers provocatrice, cherchant à se trouver de nouveaux alliés, en Afrique et en Asie, par exemple en Algérie. Mais les nouveaux alliés ne sont pas des modèles en matière de démocratie. Il y a donc peu de chance que le Président, conforté avec le récent changement constitutionnel, évolue vers davantage d'ouverture envers ses opposants, de plus en plus contraints à l'exil pour pouvoir s'exprimer.

Devant la succession de défections au sein de l'armée, mais aussi la montée en interne d'une opposition réelle au régime, la situation peut dégénérer à n'importe quel moment et déboucher sur une situation de crise à caractère explosif, surtout si les dérives du pouvoir continuent à gagner du terrain, en l'occurrence la lutte contre les opposants dénoncée par l'Occident. Avec la défection des personnes les plus proches de Kagame, plus précisément lors des cinq dernières années, l'agitation s'est installée autour du président, comme le souligne Filip Reyntjens.[73] Elle diminue d'autant la rationalité qui caractérisait ce leader, fragilise désormais le régime politique et le rend vulnérable sur le plan international.

Il est clair que le Rwanda détient une place stratégique dans la région. Le pays représente un pourvoyeur de renseignements dans la région, surtout pour

---

[70] Pour plus de détails sur les divisions voir REYNTJENS, F., "Chronique politique du Rwanda, 2010-2011", *l'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp. 242-247.

[71] Le dernier rapport du groupe d'experts de l'ONU n'est pas encore publié mais suscite déjà beaucoup de critiques envers l'armée rwandaise. Les experts affirment que les forces armées rwandaises sont impliquées dans le recrutement de rebelles burundais. Voir BOISSELET, P., "Grands Lacs : ce que le rapport du groupe d'experts sur la RD Congo". *Jeune Afrique*, 17/05/2016, en ligne sur :
http://www.jeuneafrique.com/326011/politique/grands-lacs-contient-rapport-groupe-dexperts-rd-congo/

[72] "Rwanda ! Agaciro, ou comment Kagamé compte se passer de l'aide internationale ", *Jeune Afrique*, 21 août 2012, en ligne sur : http://www.jeuneafrique.com/174666/politique/rwanda-agaciro-ou-comment-kagam-compte-se-passer-de-l-aide-internationale/

[73] "Le professeur Filip Reyntjens à propos du 3ème mandat de Paul Kagamé", interview, consulté en juillet 2015, en ligne sur : https://www.youtube.com/watch?v=BLvV1NFrQTM

les grandes puissances, et constitue une puissance militaire qui émerge dans un environnement faible. Mais avec l'isolement du régime, peut-il continuer à exercer son influence ? Peut-il garder sa légitimité ? Rappelons que depuis l'arrivée du FPR et de son leader Kagame, les autorités rwandaises mettent davantage l'accent sur la politique étrangère, où l'objectif principal est d'exporter une meilleure image d'un pays reconstruit. Mais dans quelle mesure cette image peut-elle durer ? Et dans quel contexte, si on ne respecte pas l'alternance au pouvoir selon les normes internationales, condition chère aux Occidentaux. Vingt-deux ans après le génocide, le bilan du pays reconstruit est globalement positif, contrairement à beaucoup de pays ayant connu un génocide (Arménie, Cambodge). Reste à savoir si l'on peut espérer une continuité de cette dynamique, dans la mesure où le régime se replie sur lui-même, et si le pays gagnera le jeu en dépit de l'opposition de ses alliés.

Bordeaux, juin 2016

RWANDA: FROM HIPC TO HICCUPS?

by Danny Cassimon, Dennis Essers and Karel Verbeke[1]

Résumé

En 2005 et 2006, le Rwanda a bénéficié d'une annulation massive de la dette publique dans le cadre de l'Initiative – renforcée – des pays pauvres très endettés (PPTE, ou en anglais HIPC, 'Heavily Indebted Poor Countries') et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM, ou en anglais MDRI, 'Multilateral Debt Relief Initiative'). Ces initiatives ont, avec succès, restauré la viabilité de la dette rwandaise. De cette façon, le pays s'est vu offrir l'opportunité de formuler et d'exécuter une nouvelle politique quand il s'agissait de contracter des dettes publiques, espérons-le, plus performante que la précédente. Le présent article vise à examiner l'évolution du stock de la dette rwandaise depuis le moment de son allègement jusqu'à aujourd'hui. Cette analyse se concentre spécifiquement sur les instruments de la dette qui sont nouveaux, ou bien d'importance croissante, dans le contexte rwandais : les prêts fournis par les créanciers bilatéraux non traditionnels, l'émission d'une euro-obligation en 2013, et les obligations en monnaie locale à long terme. Nous mettons également en lumière les conséquences que cela a sur la gestion et la viabilité future de la dette rwandaise. Nous concluons que, en général, le Rwanda a été prudent quant à la nouvelle accumulation de la dette et la diversification de ses sources de finances publiques. Néanmoins, la transition vers un portefeuille de dette bien équilibré n'a pas été et ne se fera pas sans heurts.

1. INTRODUCTION

In 2005 and 2006 the Rwandan government was granted substantial amounts of debt relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) and Multilateral Debt Relief (MDRI) initiatives. These international interventions effectively restored Rwanda's debt sustainability and provided the country with a 'clean slate' on which it could write a new, hopefully more successful debt story. Rwanda's hopes of attaining middle-income country status by 2020 and meeting its large infrastructure needs have required the mobilization of additional resources at home and, especially, from abroad. At the same time, Rwanda, for many years a 'donor darling', aims to reduce its reliance on traditional foreign aid over the medium term, which has led and will increasingly lead it to look elsewhere for funds.[2] In this paper we study how Rwanda has

[1]The research for this paper was funded under the Academic Research Organisation for Policy Support (ACROPOLIS) initiative of the Belgian Development Cooperation (DGD). The authors would like to thank, without implicating, DGD and the Belgian Embassy in Kigali for facilitating a field visit, and staff of MINECOFIN, BNR, the Capital Market Authority (CMA), RSE, RSSB, local banks, the World Bank, the International Finance Cooperation (IFC), the Belgian Technical Cooperation (BTC) and bilateral donor organizations for interesting discussions and additional data.

[2] The Rwandan government's strategic priorities are formulated in REPUBLIC OF RWANDA, "Rwanda Vision 2020", July 2000 (revised 2012). On Rwanda's status of 'donor darling', see 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, No. 3, 2007, pp. 433-458.

used the opportunity provided by debt relief to diversify its public debt portfolio, accessing new sources and markets of credit, and what this post-relief debt accumulation means for Rwandan debt management and sustainability.

The paper is structured as follows. In section 2 we briefly illustrate how HIPC and MDRI restored public debt sustainability in Rwanda. Section 3 details the evolution of the Rwandan debt accumulated after relief. We first look at the composition of external public debt, which still constitutes the lion's share of total public debt. We distinguish between multilateral, bilateral and commercial creditor debt. A second subsection zooms in on domestic public debt. Section 4 and 5 look into the challenges Rwanda's new debt portfolio poses to debt management and sustainability, highlighting a number of risks and vulnerabilities. Section 6 concludes.

2. HIPC AND MDRI DEBT RELIEF

The HIPC idea was initiated in 1996 by the international community following a proposal by the G7. Previous attempts by bilateral and commercial creditors to solve the debt problems of many low-income countries had proven insufficient. By the mid-1990s it had become clear that creditors, including multilateral institutions, needed to deliver much more comprehensive and concerted debt cancellation to overcome the insolvency of their debtors. In 1999, following a thorough review of the initiative, HIPC was enhanced to further increase debt relief and enhance the link with poverty reduction.[3] Rwanda was considered eligible for the HIPC initiative in December 2000 by the Executive Boards of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank. Indeed, Rwanda fulfilled all the necessary criteria: the country was a client of only the concessional facilities of the Fund and the Bank (the Poverty Reduction and Growth Facility or PRGF and the International Development Association or IDA); it had a satisfactory track record of macroeconomic and structural reforms, despite the post-conflict situation; and, most importantly, even after taking into account traditional debt relief mechanisms, Rwanda faced an unsustainable public debt burden.[4]

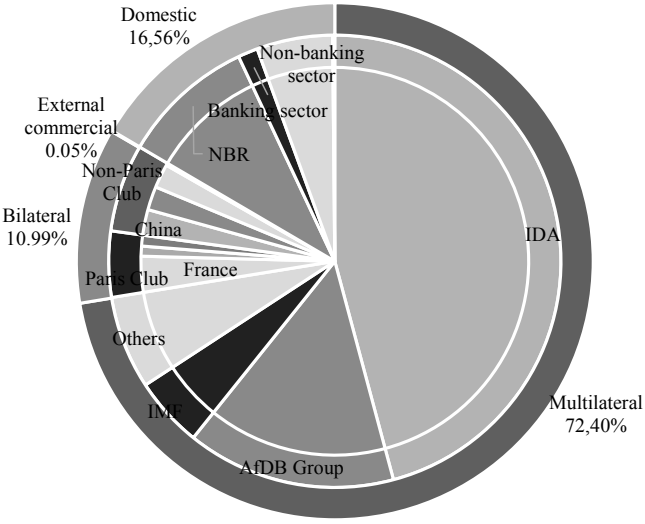
Figure 1 shows the composition of Rwandan public debt in December 1999, on the eve of the country entering the HIPC initiative. Total Rwandan debt was approximately US$1.5 billion at that time. Before relief, external debt amounted to more than US$1.2 billion, or almost 84% of the total debt stock, and consisted of multilateral and bilateral debt. External debt

[3] See, e.g., CASSIMON, D., VERBEKE, K., "The lasting effects of debt relief in the Great Lakes Region", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 455-481 and CASSIMON, D., ESSERS, D., VERBEKE, K., "What to do after the clean slate? Post-relief public debt sustainability and management", *ACROPOLIS-BeFinD Working Paper*, No. 3, April 2015.

[4] INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Rwanda: decision point document for the enhanced initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)", 11 December 2000.

owed to commercial creditors was negligible. The main multilateral creditors were IDA and the African Development Bank (AfDB) Group, while its major bilateral donors were France, China, Saudi Arabia and Kuwait. Domestic debt accounted for the other 16% of Rwandan public debt. It was mainly composed of consolidated debt owed to the National Bank of Rwanda (BNR) and Treasury bills held by the banking and non-banking sector.[5]

Figure 1: Composition of Rwandan public debt (end December 1999; % of total)



Source: INTERNATIONAL MONETARY FUND, NATIONAL BANK OF RWANDA.

On the basis of this debt stock, the IMF and World Bank determined the necessary HIPC debt relief on external debt for Rwanda to attain 'debt sustainability'. Table 1 provides an overview of the underlying calculations. It shows how the eligible nominal debt in 1999 is the starting point and how the full application of traditional debt relief mechanisms already committed prior to HIPC, mainly by Paris Club bilateral creditors, was taken into account. To correct for differences in concessionality of different claims, the present value of the debt stock (after traditional relief) was also calculated. This adjusted 1999 debt stock is then compared to the level of debt, which corresponds to the target of 150% of export of goods and services of the country, (averaged over three

[5] INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Rwanda: enhanced initiative for Heavily Indebted Poor Countries - completion point document", *IMF Country Report*, No. 05/173, May 2005.

years, 1997-1999). The difference of US$451.2 million constitutes the debt relief in present value terms that was required from Rwanda's creditors to reach the sustainability target under HIPC. This debt sustainability would be attained if every creditor reduced its debt by 71.2% (again in present value terms).

Table 1: Calculation of debt relief provided to Rwanda under HIPC (end-1999; US$ millions)

	Total	Of which			
		Multilateral	Bilateral		Commercial
			Paris Club	Non-Paris Club	
Nominal stock of external debt before arrears clearance and Paris Club debt relief (end 1999)	**1,259.7**	1,093	71.2	94.7	0.8
Present value (PV) of eligible nominal debt, taking into account traditional debt relief (end 1999)	**635.3**	557.4	44.6	33.0	0.3
3-year average of exports	**122.7**				
PV of debt-to-exports target (150% of exports)	**184.1**				
HIPC Assistance needed to reach decision point =PV of eligible nominal debt - PV of target	**451.2***	396.5	34.8	21.1	0.1
Common reduction factor	**71.2%**				

*Note that the HIPC assistance needed to reach the target (of US$451.2 million) and the sum of assistance needed per donor category do not add up. While the overall assistance needed was recalculated at completion point, given new export data, the required debt relief per creditor category was not revised due to the minimal size of changes.

Source: INTERNATIONAL MONETARY FUND.

In March 2005 the IMF and World Bank Boards agreed that Rwanda had maintained macroeconomic stability and had made sufficient progress in the implementation of the conditions defined in 2000 to reach HIPC completion point. The Poverty Reduction Strategy Paper was implemented in a satisfactory way, public spending on priority sectors nearly doubled and key reforms in social sectors were implemented. All the triggers were met, with the exception of the one focusing on the reform of the Rwandan tea sector (as the government did not receive an acceptable bid for the sale of a tea factory).[6]

A recalculation of the debt-to-export ratio, however, showed that the projections made at decision point had been too optimistic: the provision of debt

[6] *Ibidem*.

relief agreed at that time would have been insufficient to restore debt sustainability. The main reasons behind this worse-than-expected debt ratio were related to lower export prices and exchange rates changes and were considered to be outside Rwanda's direct control. Even after incorporating the full cancellation of all outstanding Paris Club claims, the international financial institutions deemed a topping-up of US$243.1 million in present value terms necessary to attain the debt-to-export threshold of 150%. This topping-up consisted of additional bilateral relief provided by non-Paris Club donors and, primarily, of additional relief by multilateral donors, including on debt that was contracted post-1999. As a result, the debt relief provided by the different creditor categories amounted to much more than the 71% reduction agreed at decision point. In nominal terms, HIPC assistance reduced Rwandan debt by US$1.4 billion.[7] Finally, Rwanda also qualified for MDRI relief in January 2006, resulting in an additional US$516 million of nominal debt cancellation.[8]

As multilateral and Paris Club creditors were the driving forces behind the HIPC initiative, nearly 95% of Rwandan debt relief was quasi-automatically assured. Most multilateral creditors provided their relief to Rwanda by means of reducing the annual debt service falling due (e.g., debt service to IDA between 2001 and 2020 and debt service to AfDB until 2025). Paris Club creditors provided so-called 'interim' debt service relief between decision and completion point and cancelled the full debt stocks at completion point. The group of non-Paris Club creditors, less directly involved in the HIPC agreement, was also expected by the international community to provide comparable debt relief. At completion point, however, none had effectively committed to full HIPC assistance, although some of them did provide part of their traditional, pre-HIPC debt relief. China cancelled a share of Rwanda's obligations, while Kuwait and Saudi Arabia both provided debt stock rescheduling. Finally, the small amount of commercial debt was taken over and cancelled by one (unnamed) Paris Club creditor.[9]

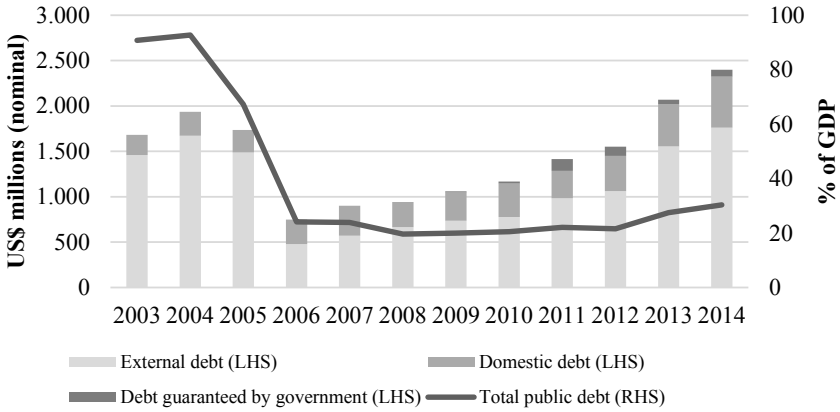
3. DEBT BUILD-UP AFTER RELIEF

As a result of the different debt relief initiatives, Rwanda had a low, sustainable debt stock in 2006. To finance the country's development, the Rwandan government naturally needed to borrow again. Figure 2 indicates that, in nominal terms, total public debt more than tripled between 2006 and 2014, from less than US$750 million to nearly US$2.4 billion in 2014. As a percentage of GDP, the rise in public debt was much smaller, though, thanks to fast economic growth: from 24% of GDP in 2006 to

[7] See https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0584.htm, visited on 21 April 2016.
[8] CASSIMON, D., VERBEKE, K., *op. cit.*
[9] INTERNATIONAL MONETARY FUND, May 2005, *op. cit.* and NATIONAL BANK OF RWANDA, "Annual report 2003", June 2004.

30% in 2014. So while nominal public debt nowadays exceeds pre-relief levels, it amounts to only a third of what it used to be in relative terms.

Figure 2: Composition of Rwandan public debt (2003-2014; US$ millions and % of GDP)



Note: Domestic public debt is defined as debt denominated in local currency; this corresponds almost exactly with debt issued on domestic markets or debt owed to Rwandan residents (two alternative definitions).

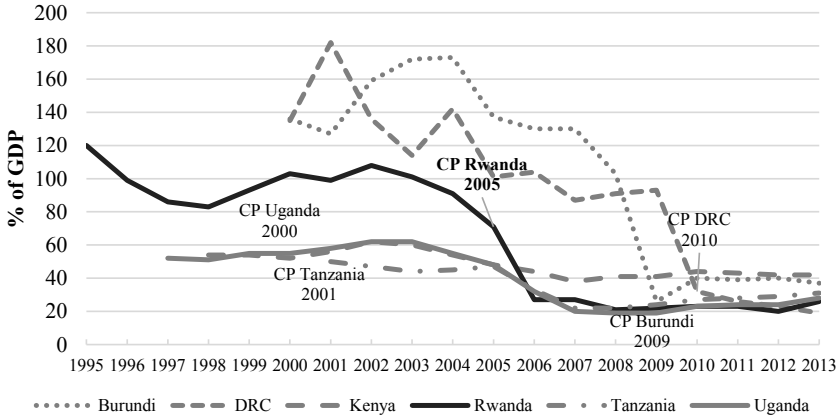
Source: NATIONAL BANK OF RWANDA, MINECOFIN.

Rwanda also compares well to its regional counterparts. Figure 3 shows that in all Great Lakes and/or East African Community (EAC) countries public debt in 2013 had decreased to below 40% of GDP following the full implementation of HIPC and MDRI, except in Kenya.[10] Only the DRC had a lower relative debt burden than Rwanda. In Sub-Saharan Africa on the whole, public debt averaged 42% of GDP in 2013.[11]

[10] Kenya did not take part in the HIPC initiative as its debt was judged to be sustainable without HIPC debt relief. See CASSIMON, D., ESSERS, D., VERBEKE, K., *op. cit.*

[11] WORLD BANK, "Africa's pulse", Volume 12, October 2015.

Figure 3: Regional comparison of Rwandan public debt (1995-2013; % of GDP)



Note: CP refers to each country's HIPC completion point.

Source: INTERNATIONAL MONETARY FUND, World Economic Outlook, April 2016.

Not all sub-categories of Rwandan public debt have increased equally over time and hence the debt composition has changed. Due to the focus of relief on external public debt, initially the domestic share of public debt shot up from about 16% prior to HIPC to 36% in 2006. But as external debt has since grown at a faster rate, domestic debt represented just under a quarter of the total in 2014. Debt guaranteed by the government makes up a much smaller share of public debt, reaching a maximum of 9% in 2011, but decreasing to 3% by 2014.[12]

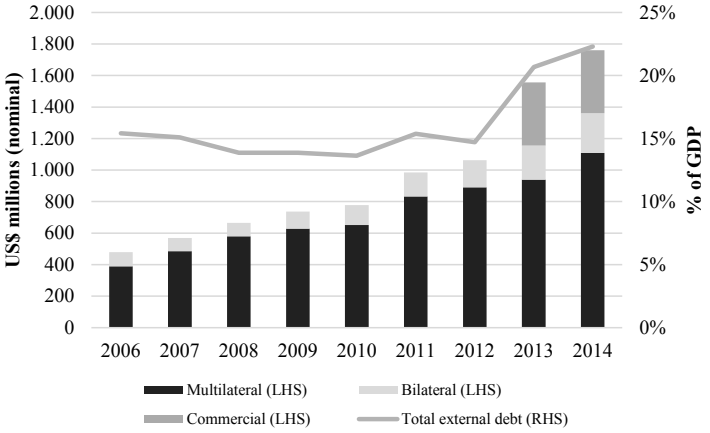
3.1. Evolution of external public debt

Small domestic savings and the lack of well-developed domestic debt markets have historically pushed developing countries towards external funding, both grants and loans. In Rwanda, even after debt relief, external debt still remained the largest component of public debt. In 2006 the stock amounted to US$479 million or 15.4% of GDP. This increased to US$1.8 billion or 22.3% of GDP in 2014. Between 2006 and 2012 Rwanda's ex-

[12] Due to its relative insignificance, we do not discuss in detail publicly guaranteed debt. Guarantees are for the moment only extended on debt owed by the national airline RwandAir and the Rwanda Energy Group (Interview Ministry of Finance and Economic Planning (MINECOFIN), Kigali, 16 March 2016). The fall in guaranteed debt in 2013 is related to the repayment of outstanding claims on RwandAir by the Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank) with the proceeds from Rwanda's Eurobond (see further). Recently the PTA Bank also decided it no longer requires government guarantees for its future loans to RwandAir. See INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Rwanda: Fourth review under the policy support instrument", *IMF Country Report*, No. 16/24, January 2016, p. 37.

ternal debt consisted exclusively of (very concessional) loans by official bilateral and multilateral creditors (cf. Figure 4). Only in 2013 did Rwanda accumulate new debt from commercial creditors, by issuing its maiden Eurobond. In the following subsections we zoom in, consecutively, on Rwanda's post-relief multilateral, bilateral and commercial creditor debt.

Figure 4: Composition of Rwandan external public debt (2006-2014; US$ millions and % of GDP)



Source: NATIONAL BANK OF RWANDA, MINECOFIN.

3.1.1. Multilateral debt

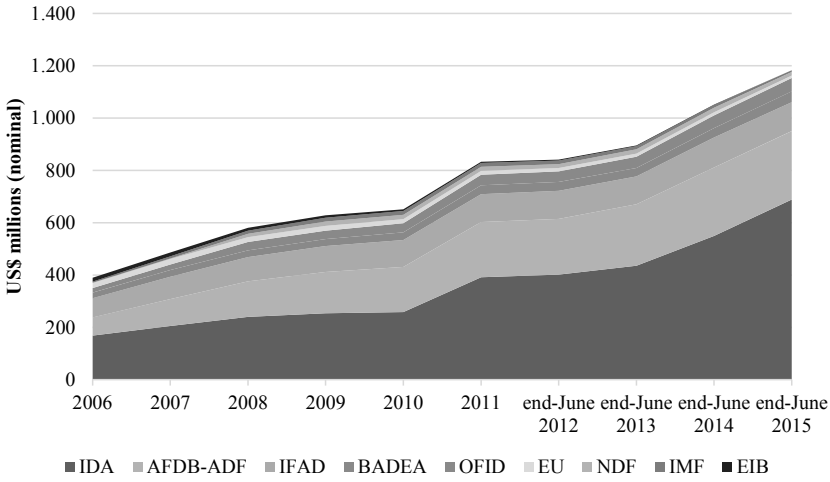
Multilateral debt remains the single largest component of Rwandan public debt. As is evident from Figure 5, between 2006 and end June 2015 it more than tripled, from US$390 million to US$1.2 billion. Compared to pre-relief stocks, the composition of multilateral debt has hardly changed. The two multilateral development banks, who have a broad portfolio of investments in Rwanda, still dominate. IDA had outstanding claims of US$688 million at the end of June 2015 or nearly 60% of the multilateral debt.[13]

The main focal areas of the latest World Bank country strategy for Rwanda are the agricultural sector, rural feeder roads, energy, public sector governance and social protection.[14] The AfDB comes in second place; it was owed US$262 million at the end of June 2015 or 22% of multilateral debt. Projects in the latest AfDB country strategy focus on infrastructure (including transport, energy, ICT and in agriculture) and enterprise and institutional development (targeted to small and medium-sized enterprises). The International Fund for Agricultural

[13] Debts owed to IDA have further increased to US$893 million as of March 2016.
[14] WORLD BANK, "Country partnership strategy for Rwanda: accelerating economic growth", June 2014.

Development (IFAD) is the third biggest multilateral creditor, good for US$111 million end June 2015. IFAD's projects are all related to rural development.

Figure 5: Composition of Rwandan multilateral external public debt (2006-end June 2015; US$ millions)



Note: In order to align with the budget calendar of the EAC, Rwanda switched from using calendar years to the July-June fiscal year. BADEA is the Arab Bank for Economic Development in Africa; OFID is the OPEC Fund for International Development; EU is the European Union; NDF is the Nordic Development Fund; and EIB is the European Investment Bank.

Source: NATIONAL BANK OF RWANDA.

Since 2014, there has been an additional factor that has contributed to rising multilateral debt in Rwanda. As the country's classification was upgraded to a 'low risk of debt distress' by the IMF and the World Bank in 2013 (see further), multilateral donor support has shifted from grants towards concessional loans.[15] Indeed, the share of loans in multilateral assistance to Rwanda increased from around 20% between 2006 and 2013 to more than 50% in the fiscal year 2014/15. Since Rwanda aims to maintain its low risk status, one can expect this trend to continue. Moreover, certain bilateral donors are following the same course.

The impact of the (growing) multilateral debt stock on Rwandan debt service has so far been limited. Newly contracted multilateral loans include a grace period during which no principal has to be repaid and carry low interest rates.[16] In the following years, however, multilateral debt servicing is bound to increase as some of these grace periods near their end. Furthermore, the debt relief through debt service reduction provided by multilateral donors like IDA and AfDB (see before) is only now tapering off. Projected debt

[15] INTERNATIONAL MONETARY FUND, January 2016, *op. cit.*
[16] IDA loans to Rwanda, for example, have a grace period of six years.

servicing to IDA, for example, will increase from an average of US$12.9 million per year between 2017 and 2019 to US$35.8mln for 2020-2030.[17]

3.1.2. Bilateral debt

Bilateral external public debt also tripled in nominal terms between 2006 and 2015, from US$89 million to US$269 million (cf. Figure 6). In relative terms it hovered around 10% of total public debt, or 3% of GDP. Unlike multilateral debt, the creditor composition of bilateral debt has changed significantly since debt relief. While before HIPC, Paris Club creditors accounted for more than 40% of bilateral debt, none of these creditors currently has any claims on the Rwandan government. As Figure 6 shows, today non-Paris Club creditors like the Chinese and Indian Export-Import (EXIM) Banks and the Kuwait and Saudi Funds dominate. Projects financed by these non-traditional creditors are generally situated in infrastructure and energy: examples include the co-financing of the Kivu Belt road by EXIM China, the Saudi Fund and Kuwait Fund[18]; the rehabilitation of the Kigali road network co-financed by EXIM China[19], the construction of a hydropower project on the Nyabarongo river and irrigation facilities by EXIM India[20]; the Saudi Fund's contribution to Rwanda's multi-donor Electricity Access Rollout Program[21]; and the Kuwait Fund's participation in the rehabilitation of the Gitarama-Mukamira road project and the expansion of the Munini hospital in Nyaruguru District.[22]

Although it is difficult to obtain detailed information on the exact repayment terms of non-Paris Club bilateral debt, grant elements of Indian and Chinese credits to Rwanda are deemed to be around 35%-40%, slightly below the 45% threshold which has recently been set by the Development Assistance Committee of the OECD (OECD-DAC) as the minimum for loans to least-developed countries to be counted as Official Development Assis-

[17] Estimates based on World Bank balances as of 30 June 2015. See http://www.worldbank.org/en/country/rwanda, visited on 18 April 2016.

[18] For China, see, e.g., STRANGE, A. M., DREHER, A., FUCHS, A., PARKS, B., TIERNEY, M. J., "Tracking underreported financial flows: China's development finance and the aid-conflict nexus revisited", *Journal of Conflict Resolution*, advance online, 20 September 2015. For Saudi Fund, see MINECOFIN, "Saudi Fund to support construction of Nyagatare-Rukomo road", 29 October 2015. For Kuwait Fund, see KUWAIT FUND, "Signature of a loan agreement for Kuwaiti dinars KD 4,500,000 for financing the Nyagatare-Rukomo road project in the Republic of Rwanda", 10 December 2015.

[19] STRANGE, A. M., DREHER, A., FUCHS, A., PARKS, B., TIERNEY, M. J., *op. cit.*

[20] See http://hci.gov.in/kampala/?0890?000, visited on 13 April 2016, and MINECOFIN "Rwanda signs Frw 80 billion financial agreement with EXIM bank India to boost agriculture", 27 October 2013.

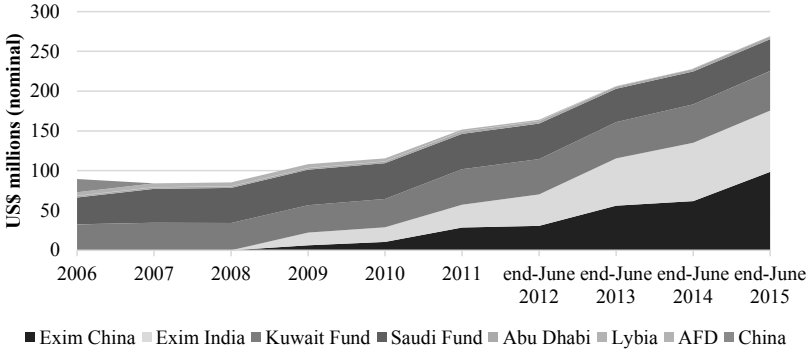
[21] WORLD BANK, "New push to boost electricity access in Rwanda", *World Bank Press Release*, 19 February 2013.

[22] See www.kuwait-fund.org, visited on 13 April 2016.

tance (ODA).[23] Loans from the Kuwait Fund had grant elements above 55%.[24]

The importance of bilateral debt in Rwandan debt service has been negligible following debt relief. Since 2006, bilateral debt service has never exceeded US$7 million, with the exception of US$10.8 million in fiscal year 2013/14. Given high concessionality and relatively low levels of bilateral debt, this part of debt service is not expected to increase significantly in the immediate future.

Figure 6: Composition of Rwandan bilateral external public debt (2006-end June 2015; US$ millions)



Note: In order to align with the budget calendar of the EAC, Rwanda switched from using calendar years to the July-June fiscal year. AFD is the Agence Française de Développement.

Source: NATIONAL BANK OF RWANDA.

While OECD-DAC donors have until recently provided all new aid to Rwanda in the form of grants, the Rwandan government itself now asks OECD-DAC donors, generally through their respective development finance institutions, to provide additional finance in the form of loans for larger infrastructure projects.[25] Long-time proponents of loans within the OECD-DAC, Korea and

[23] Interview MINECOFIN, Kigali, 16 March 2016. INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Rwanda: fifth review under the three-year arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility and request for waiver of nonobservance of performance criterion", *IMF Country Report*, No. 09/58, February 2009 provides an estimate of 40.7% for the EXIM China loan related to roadworks in Kigali. INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Rwanda: fourth review under the three-year arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility and request for waiver of nonobservance of performance criterion and modification of performance criteria", *IMF Country Report*, No. 08/222, July 2008 reports a grant element of 40% for the Nyabarongo project loan offered by EXIM India. Note however that the discount rates used by the IMF differ from those recently approved by the OECD-DAC.

[24] See www.kuwait-fund.org, visited on 17 April 2016.

[25] This can be explained by the fact that, for any given donor aid budget, loans imply larger transfers to the recipient country today than grants. Also, in 2012 different donors cancelled or suspended their general budget support (GBS, an important part of grant aid) following the publication of a UN report on alleged Rwandan support to armed groups in the Eastern part of

Japan, which condition their loans on a low risk of debt distress, have responded positively to these demands.[26] Korea will provide a US$51 million loan for the University of Rwanda's infrastructure[27] and Japan will lend US$18.4 million to improve the stability and efficiency of Rwanda's electricity supplies. More recent proponents of loans, such as Germany, France and the EU, could follow.

3.1.3. Commercial debt

Ever since debt relief, the Rwandan government has entered into only one sizeable debt contract with external commercial creditors, although it has also guaranteed other international commercial loans contracted by state-owned companies (see footnote 12). On 25 April 2013 Rwanda issued a 10-year 'Eurobond' of US$400 million in international markets.[28] The Eurobond bears a fixed coupon of 6.625% per annum and requires a single 'bullet' repayment of the principal in May 2023. It was rated 'B' by both Standard & Poor's and Fitch (below investment grade, but in line with Rwanda's overall country rating). Investment banks BNP Paribas and Citigroup jointly acted as the lead managers, organizing roadshows in Europe, Asia and the US and selling the Eurobonds' notes on to interested investors. The bond's size, below the US$500 million threshold, made it ineligible for global benchmark indices like JP Morgan's EMBI+ or EMBI Global that have been shown to be important drivers of international asset allocation and capital flows.[29] Yet total orders received for the Rwandan Eurobond amounted to no less than US$3.5 billion (an oversubscription of almost 900%), primarily from UK and US-based fund managers. And with a yield at issuance of 6.875%, Rwanda paid only a moderate premium over the Eurobond of resource-rich Zambia, which was trading at a yield of 5.7% at that time.[30]

---

the DRC. Ever since, the GBS modality of aid provision has fallen from grace in Rwanda and authorities have asked donors to consider instruments that are more predictable and reliable. For more details about the 2012 aid suspension and its consequences, see CASSIMON, D., ESSERS, D., VERBEKE, K., "The changing face of Rwanda's debt", *ACROPOLIS-BeFinD Working Paper*, forthcoming.

[26] Interview MINECOFIN, Kigali, 16 March 2016.

[27] For Korea, see MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND COOPERATION, "Rwanda and Korea sign agreement to support construction of University of Rwanda", s.d., and *New Times*, 15 November 2014. For Japan, see BUTERA, S., "Rwanda gets $18.4 million Japanese loan to improve power supply", *Bloomberg News*, 8 March 2016.

[28] The term 'Eurobond' generally refers to an international bond denominated in a currency other than that of the issuer or of the place where it is issued. Like the majority of African Eurobonds, Rwanda's is payable in US dollars. The Rwandan Eurobond is listed on the Irish Stock Exchange, governed by English law, and available as Regulation S notes outside the US and as Rule 144A notes to qualified US institutional investors.

[29] See RADDATZ, C., SCHMUKLER, S. L., WILLIAMS, T., "International asset allocations and capital flows: the benchmark effect", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 6866, May 2014.

[30] These yield data were obtained from the Thomson Reuters Datastream platform.

The Rwandan Eurobond's fortunate timing, before Federal Reserve Chairman Ben Bernanke's infamous tapering speech, and the overwhelming investor attention earned it the title of 'African Deal of the Year 2013', awarded by leading international finance magazine Euromoney. Whereas overall Sub-Saharan African Eurobonds' performance has worsened significantly since late 2014, on the back of steep oil and other commodity price declines, large currency depreciations and prospects of US interest rate hikes, the increase in Rwandan yields has been relatively muted so far.[31] Besides the country's low risk of debt distress classification by the IMF and World Bank (see further) and generally favorables macroeconomic fundamentals, the Rwandan Eurobond's appeal has been explained by the government itself and by others as linked to clarity and vision about how the money would be used.[32]

Indeed, the investor prospectus explains how Eurobond proceeds were to be spent primarily on infrastructure projects related to Rwanda's ambitions of becoming an international business conference hub in the region. About US$120 million was used to repay outstanding balances on two earlier, less advantageous loans that the government had contracted with Citibank and the Eastern and Southern African Trade and Development Bank (also known as the PTA Bank) for the construction of the Kigali Convention Centre (KCC), and US$80 million to retire publicly guaranteed debt owed by the national airline RwandAir to the PTA Bank (used for fleet expansion). Another US$150 million was reserved for completing the construction of the KCC. The remaining US$50 million would be used to co-finance (with EXIM India; see before) the ongoing 28 megawatt Nyabarongo hydropower project in the Southern province of the country. All this seems to stand in sharp contrast to Zambian and Ghanaian statements that their respective Eurobonds would be used to finance "capital expenditure" or for "general budgetary purposes".[33]

Nevertheless, there have been serious problems on the implementation

[31] As of early February 2016, the Rwandan Eurobond yielded 8.2% annually, according to Datastream figures, compared to 9.2%, 15.0% and 15.8% on similar instruments issued by Nigeria, Zambia and Ghana, respectively. Also the Eurobonds of more diversified Kenya and Ethiopia yielded 9.3% and 9.8%. For more background on international and domestic factors contributing to higher Eurobond yields in Africa, see, e.g., MASETTI, O., "African Eurobonds: will the boom continue?", *Deutsche Bank Research Briefing*, 16 November 2015, and STANDARD & POOR'S, "Sub-Saharan African sovereigns to face increasingly costly financing", *Standard & Poor's RatingsDirect*, 24 December 2015.

[32] When asked about this, MINECOFIN staff argued that "investors liked the Rwandan story". Officials also stated that the main reason for not issuing a US$500 million bond (in spite of market pressures to do so) was the lack of another US$100 million worth of sufficiently developed projects at the time (Interview, Kigali, 16 March 2016). In 2012, when Eurobond plans were starting to take shape, an even smaller US$300 million was put forward by then Finance Minister John Rwangombwa. See MALINGHA DOYA, D., KAY, C., "East Africa nations plan at least $800 Million bond sales", *Bloomberg News*, 31 May 2012.

[33] Quoted from the prospectuses of the Zambian 2012 and Ghanaian 2013 Eurobonds.

and management side of the Eurobond projects, in particular the KCC.[34] Work on the KCC already started in 2009, when the Chinese firm Beijing Construction Engineering Group (BCEG) was awarded the contract for its construction. Initially, the center, costed at US$226 million all-in, was to be completed by 2012, but adjustments to the (originally German) design and a lack of private sector co-financing (supposedly because many deemed the project to be overambitious) caused serious delays. Following further quarrels with BCEG about the slow progress of the KCC and the use of inferior materials, the Rwandan government hired a Swiss company, Axiome, in March 2015 to perform a full audit of the project. Apparently the final audit report was so damning that the whole BCEG team was sacked and replaced in June 2015 by Turkish construction firm Summa, which promised to finish the job by the first quarter of 2016. But again, the deadline was missed. At the time of writing, the KCC was expected to be operational by June 2016, when Kigali will host the African Union summit. The now four-year delay has inflated the KCC budget to an alleged US$400 million. Moreover, the postponement of the project has implied a substantial 'cost of carry': since 2013 Rwanda has been paying significant interests on its Eurobond while part of the proceeds has remained idle (supplementing the BNR's foreign exchange reserves).[35] At US$26.5 million per year, interest payments on this single Eurobond accounted for more than 46% of total external public debt service.

Meanwhile, the Rwandan government has contemplated issuing a second, larger Eurobond. At the Washington US-Africa Leaders' summit in August 2014, President Kagame said Rwanda could issue up to US$1 billion in 2015 to erect a new international airport and to finance extra energy facilities. These plans were criticised by opposition parties for overburdening Rwanda with too much unnecessary debt, for discouraging domestic resource mobilization, and with reference to the KCC delays.[36] With African Eurobond prices currently under pressure, a second Rwandan issuance has now been temporarily shelved. But once the external environment improves and a new set of strategic projects is ready for implementation, the country will likely return to international capital markets. Since a second Eurobond would be used to finance additional projects *and* roll over (part of) the US$400 million bullet repayment on the

[34] What follows is based on several accounts in the regional, international, and Rwandan press. See, among others, *The East African*, 28 March 2015, 25 April 2015, 8 August 2015 and 2 April 2016; *Financial Times*, 24 April 2015; *New Times,* 25 April 2009, 24 February 2011 and 3 February 2016. On delays in the completion of the Nyabarongo hydropower station, see, e.g., *New Times*, 31 August 2014.

[35] The latest available IMF figures show that US$66.7 million of Rwandan Eurobond proceeds were still unused at end-June 2015. See INTERNATIONAL MONETARY FUND, January 2016, *op. cit.*

[36] RICHARDSON, P., NICHOLS, H., "Kagame says Rwanda plans $1 billion bond on investor demand", *Bloomberg News*, 6 August 2014; *The East African*, 17 August 2014.

first, due in 2023, bond size would (most probably) have to be larger indeed.[37]

3.2. Evolution of domestic public debt

External public debt has received far more attention from policymakers and researchers than domestic debt, given its historical prominence in the overall public debt stocks of Rwanda and other former HIPCs. But as pointed out before, because of external debt relief, domestic debt has come to represent a non-negligible share of overall public debt. In nominal terms, Rwandan domestic public debt has grown from RWF147 billion (US$269 million) in 2006 to RWF391 billion (US$563 million) in 2014 (cf. Figure 2). As a percentage of GDP, domestic public debt first decreased from 8.6% in 2006 to 4.7% in 2011, before increasing again to 7.1% in 2014.

Rwandan domestic debt is made up of both 'marketable' and 'non-marketable' components. The latter includes various legacy debts incurred by the government to the BNR (as a result of Rwanda's switch from a fixed exchange rate regime to a managed float in 1995), to local commercial banks and to the former *Caisse Sociale du Rwanda* (CSR) (mostly in the form of consolidated arrears), as well as more recent overdrafts from the BNR (used to smooth the government's cash flow management). Most of these non-marketable debts are now gradually being paid off. Conversely, the marketable part of domestic debt, i.e., Treasury bills and bonds, is on the rise. This trend can be explained by the Rwandan government's deliberate efforts in building local capital markets, which could reduce the country's dependence on external, foreign currency-denominated financing and facilitate domestic savings mobilization and intermediation.[38] Indeed, different vintages of Rwanda's Medium-Term Debt Strategy (MTDS) explicitly mention the objective of expanding and deepening the domestic bond market, above and beyond the usual cost-risk considerations that guide public debt management. The issuance of longer-term local-currency Treasury bonds has also been a structural benchmark in Rwanda's Policy Support Instrument (PSI) arrangement with the IMF. According to BNR figures for September 2015, outstanding Treasury bonds and bills amounted to about 80% of total domestic public debt.

In 2008 Rwanda issued its first (post-genocide) two- and three-year Treasury bonds, followed by the issuance of five-year bonds in 2010 and 2011.

[37] Interview, MINECOFIN, Kigali, 16 March 2016. Alternatively, Rwanda could set aside a portion of its foreign exchange reserves each year to save for the 2023 bullet repayment of the Eurobond. No such 'sinking fund' arrangement is currently considered.

[38] For a more detailed overview of the benefits (and potential downsides) of local currency government bond market development in Sub-Saharan Africa, see ESSERS, D, BLOMMESTEIN, H. J., CASSIMON, D., IBARLUCEA FLORES, P., "Local currency bond market development in Sub-Saharan Africa: a stock-taking exercise and analysis of key drivers", *Emerging Markets Finance and Trade*, Vol. 52, No. 5, 2016, pp. 1167-1194 and references therein.

Only in February 2014, however, did the government initiate a pre-announced quarterly bond issuance program, with larger volumes and longer maturities (up to 15 years at the moment of writing). Most of the 18 Treasury bonds auctioned so far since 2008 (amounting to about RWF152 billion in total) have been heavily oversubscribed, suggesting a large appetite among domestic investors for such safe assets. This should perhaps not come as a surprise. All of these bonds have yielded returns of between 8% and 13% per annum, while inflation has generally remained below 6% in recent years.[39]

The available evidence indicates that local commercial banks and non-bank institutional investors such as pension and insurance funds are the main investors in Rwandan Treasury bonds, in addition to much smaller individual and other retail investors like community savings and credit cooperatives (*Umurenge* SACCOs).[40] The government-owned Rwandan Social Security Board (RSSB), which was created in 2010 after the merger of the CSR and the *Rwandaise d'Assurance Maladie* (RAMA), clearly dominates the institutional segment of the bond investor base.[41] Whereas all recent Treasury bonds are listed and can be traded on the Rwandan Stock Exchange (RSE) (itself operational since 2011), hardly any bond trading has taken place in the secondary market.[42] This 'buy-and-hold' is likely due to a combination of factors: the lack of critical mass of bonds (and number of investors) in the primary market; the fact that retail investors (with a more actively managed asset portfolio) have been largely missing; and the relative attractiveness of Treasury bonds vis-à-vis alternative investments in Rwanda. Investors may also be refraining from selling relatively high-yielding safe assets like Treasury bonds out of fear that

[39] Rwandan Treasury bond yields are determined in auctions whereby competitive bidders propose volumes and prices and smaller, non-competitive bidders are price takers. See http://www.bnr.rw/index.php?id=202 and http://www.bnr.rw/index.php?id=213, visited on 30 March 2016. For comparison, average bank lending rates (for much riskier individual or corporate projects) have hovered around 16-17% between 2008 and early 2016. See http://www.bnr.rw/index.php?id=329, visited on 30 March 2016.

[40] As of February 2016, 11 local commercial banks, three microfinance banks, one development bank and one cooperative bank are licensed by the BNR. Most 'local' banks are now subsidiaries of regional or pan-African banking groups headquartered in Kenya, Nigeria, Uganda, Morocco or Togo. Furthermore, 14 insurance companies, 54 pension funds and almost 500 SACCOs operate in Rwanda. For more details on Rwanda's financial sector, see WORLD BANK, "Financing development: the role of a deeper and more diversified financial sector", *Rwanda Economic Update*, No. 8, June 2015 and annual reports of the BNR.

[41] Similar to other, private pension and insurance schemes the RSSB seeks to match its long-term liabilities with long-term assets. The RSSB's own balance sheets show that, as of February 2016, the organisation holds between 20% and 40% of each of the Treasury bonds issued since 2014 in its investment portfolio. Unlike other domestic investors the RSSB is exempted from the 5% withholding tax on bond interest earnings.

[42] According to data received from the RSE, total bond turnover on the exchange amounted to a paltry RWF2 billion between January 2014 and February 2016. This figure includes trading of two corporate bonds listed on the RSE. Rwandan Treasury bills, issued in weekly auctions, cannot be traded.

other investors and the broader public would interpret this as a sign of liquidity or other balance sheet problems. The collective outcome is that no single investor is comfortable with being the first to put large amounts of bonds on sale.[43]

The Rwandan government has taken several initiatives to further develop the domestic bond market and boost bond trading, which could lower domestic debt service costs. For example, the government is looking to attract more retail investors by familiarizing people with the financial instruments available in Rwanda through the organization of education and training; by reserving allotment shares in bond auctions; and by setting up the Rwanda National Investment Trust (RNIT), which will manage a number of collective investment schemes aimed at lower-income clients. Plans exist to increase the volume (and frequency) of different Treasury bond issues over the medium term. So far the Rwandan Ministry of Finance and Economic Planning (MINECOFIN) has been very cautious in setting bond sizes to avoid crowding out credit to the private sector (which competes for limited domestic savings). More precise forecasting of the available liquidity in the economy may clear the path towards larger bond issuance.[44]

As a relatively small economy it is only natural for Rwanda to look to its EAC neighbors for further capital market development. Regional integration of capital markets will help to realize economies of scale and knowledge transfers, by sharing market intermediaries and infrastructure, and may result in cheaper and more stable (government) financing, by means of a larger and more diversified investor base.[45] As a matter of fact, Articles 85 and 86 of the EAC Treaty urge member countries to harmonize the regulatory and legislative frameworks of their respective capital markets, to remove constraints to cross-border investment and trade of financial instruments, and to establish a regional stock exchange.[46] Kenya in particular has much better-developed banking, insurance and pension sectors than Rwanda, which could potentially invest part of their portfolios in Rwandan Treasury bonds. At the moment, there is, however, little EAC or other foreign participation in Rwandan bond markets. Despite capital market harmonization efforts by the Rwandan authorities, regional investors may be put off by costly and risky currency conversions, by the limited supply and illiquidity of Rwandan Trea-

[43] Interview, Head of Treasury of local commercial bank, Kigali, 14 March 2016.

[44] Interview, MINECOFIN, Kigali, 16 March 2016.

[45] For Rwanda in particular, see IRVING, J., SCHELLHASE, J., WOODSOME, J., "Framing the issues: developing capital markets in Rwanda", Center for Financial Markets, Milken Institute, *Viewpoints*, February 2016.

[46] See http://www.eac.int/resources/documents/eac-treaty, visited on 30 March 2016. Kenya, Tanzania and Uganda formed the EAC in 2000, whereas Rwanda and Burundi joined in 2007. South Sudan was admitted to the EAC in March 2016 and ratified the Treaty in May 2016. In 2013 the then five EAC countries signed a protocol describing the prerequisites and convergence criteria for a monetary union. A single currency and common EAC central bank are expected to be phased in by 2023/2024.

sury bonds, and by the bond returns, which are relatively attractive for domestic investors but generally lower than in the other EAC member countries.[47]

4. DEBT MANAGEMENT

Back when developing countries' public debt consisted almost exclusively of concessional, long-maturity bilateral and multilateral debt, debt management was relatively easy, and the room for error considerable. In the case of serious debt repayment difficulties, traditional Paris Club creditors proved willing to provide several rounds of debt restructuring and, eventually (and reluctantly), generous debt relief; so did multilaterals.[48] Rwanda, like many other developing countries, now has a much broader choice of public financing options and therefore faces a much more daunting task in managing its debt portfolio. It needs to trade off very heterogeneous creditors and debt instruments with different repayment modalities against each other (local vs. foreign currency, short vs. long maturities, amortizations vs. bullet repayments, etc.). New commercial creditors like Eurobond holders are likely to pay more attention to overall debt levels/composition and other macroeconomic parameters and to be much more impatient than official creditors.[49] If the situation gets out of hand, the former will not be as forgiving as the latter. As was painfully illustrated by the Argentina holdout saga, a multitude of commercial creditors can be difficult to coordinate in the event of default.[50]

To assist in achieving the best possible financing mix in terms of costs and risks, the Rwandan MINECOFIN prepares a three-year MTDS document (updated annually on a rolling basis) where it sets out and compares different borrowing strategies, combining multilateral, bilateral and commercial external debt and short- and longer-term domestic public debt in various proportions. In collaboration with the BNR, MINECOFIN also undertakes its own Debt Sustainability Analysis (DSA) every year, in which it claims to be more conservative than similar DSA exercises by the IMF and World Bank.[51] In 2008 the World Bank conducted a first Rwandan Debt Management Performance

[47] Interviews, MINECOFIN and Head of Treasury of local commercial bank, Kigali, 14-16 March 2016. There has however been one exceptional RWF3 billion investment by the Ugandan National Social Security Fund (NSSF) in Rwanda's May 2015 10-year Treasury bond.

[48] On the evolving nature of public debt restructuring and relief, see e.g., CASSIMON, D., ESSERS, D., "A chameleon called debt relief", *IOB Working Paper*, No. 2013.01, February 2013, and CASSIMON, D., ESSERS, D., VERBEKE, *op. cit.*

[49] MEROTTO, D., STUCKA, T., THOMAS, M. R., "African debt since HIPC: how clean is the slate?" , *World Bank MFM Global Practice Discussion Paper*, No. 2, March 2015.

[50] In that sense, 'Twenty-first Century Africa may… have more to learn from Latin America [which learned to manage its access to international capital markets the hard way] than from its own recent past'. THOMAS, M. R., GIUGALE, M., "African debt and debt relief", in: MONGA, C., LIN, J. Y., *The Oxford handbook of Africa and Economics, Volume 2: Policies and Practices*, Oxford University Press, Oxford, UK, July 2015, pp. 186-203.

[51] Interview, MINECOFIN, Kigali, 16 March 2016.

Assessment (DeMPA), an on-demand tool designed to help countries improve public debt management capacity and identify reform priorities.[52] In line with the DeMPA's recommendations, MINECOFIN has established a new Debt Management Unit (DMU), operational since 2014, that aims to bring together expertise previously scattered over different departments. At the moment, the DMU performs both the middle office (strategy and analysis) and back office functions (recording and reporting) of debt management, whereas the External Finance Unit of MINECOFIN and the BNR remain responsible for most front office tasks (debt negotiation and contracting). The DMU's relatively limited human resources (only five staff members) and inexperience are considered to be among the main weaknesses of current Rwandan debt management.[53] A second DeMPA mission was conducted in July 2015, with the results and associated reform plan to be finalized over the summer of 2016.[54]

5. DEBT SUSTAINABILITY

Ever since the IMF and World Bank's December 2013 DSA, Rwanda has been consistently classified as having a 'low risk of debt distress', meaning that under the baseline scenario and several stress tests all public debt stock and debt service indicators are projected to remain below their indicative thresholds.[55] One exception to this concerns the bullet repayment of the Eurobond, which implies marginal, one-year breaches of the threshold debt-service-to-exports and debt-service-to-revenue ratios in 2023 when scenarios of export shocks

[52] The World Bank was assisted by the Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa (MEFMI), a regionally owned institute specialized in public debt management. Rwanda's first DeMPA report is classified as strictly confidential, at the request of country authorities.

[53] Interviews, World Bank and MINECOFIN, Kigali, 15-16 March 2016.

[54] Judging from the World Bank's Country Policy and Institutional Assessment (CPIA), overall Rwandan debt management seems to be assessed quite favorably. Since 2013 the country has scored 4 out of 6 points on the CPIA's 'debt policy' sub-dimension, which evaluates whether budgetary risks are minimized and long-term debt sustainability is ensured by existing debt management practices. This score trumps that of Burundi (3), the DRC (3.5) and the Sub-Saharan African average (3.2) and is on a par with Tanzania. However, fellow EAC countries Kenya and Uganda (both 4.5) perform slightly better.

[55] Between HIPC/MDRI completion point (2005/2006) and 2013, Rwanda's risk of debt distress was deemed 'moderate' rather than 'low', as stress tests indicated violations of the debt-to-exports threshold. A major factor underlying the 2013 upgrade to 'low risk' was the gradual improvement in Rwanda's overall CPIA score, assigned by the World Bank. As a strong performer on the CPIA (a three-year moving average score of more than 3.75 out of 6), Rwanda's debt sustainability is now evaluated against higher thresholds than before. Also, since October 2013 the IMF and World Bank use a fixed, unified annual discount rate of 5% in its debt analyses, instead of the (currency-specific) 3% previously. This decision has lowered the present value of Rwandan external debt mechanically. See INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Rwanda: seventh review under the Policy Support Instrument, request for a three-year policy support instrument and cancellation of current policy support instrument", *IMF Country Report*, No. 13/372, December 2013.

or large currency depreciations are considered. But given the assumption that Rwanda will be able to refinance the maturing Eurobond somewhere around 2020, in view of its low debt levels overall and provided that macroeconomic and fiscal prudence is maintained, these temporary breaches have not altered the IMF and World Bank's conclusion about the low likelihood of debt distress.[56]

Both the international financial institutions and the government itself, however, acknowledge that the main risk to Rwanda's debt sustainability continues to be its limited export base. Rwandan exports have traditionally been dominated by coffee and tea and minerals such as cassiterite (tin ore) and coltan (columbite-tantalite, used in capacitors of electronic devices), commodities that expose the country to large international price fluctuations.[57] Recent developments showcase these vulnerabilities very well. A global fall in commodity demand and prices, which has intensified since late 2014, led to a 43% decline in Rwanda's export earnings from cassiterite and coltan between 2014 and 2015; higher coffee and tea exports could only partially compensate for these foreign exchange losses. Meanwhile, total import value did not drop equally rapidly, despite cheaper oil imports, as imports of food, capital goods and construction materials remained strong.[58] As a result, the Rwandan franc came under pressure and official foreign exchange reserves dwindled to less than four months of import cover, before recovering end 2015.[59] These are trends that holders of dollar-denominated Rwandan debt, like Eurobond investors, will watch closely. In June 2016 the Executive Board of the IMF approved an 18-month arrangement under its Stand-by Credit Facility (SCF) for US$204 million. Half of this amount was immediately made available to bolster Rwanda's reserves.[60]

Over the medium to longer term, Rwanda will have to expand and di-

---

[56] See INTERNATIONAL MONETARY FUND, January 2016, *op. cit.*

[57] For a detailed overview of the composition of Rwanda's exports over 1998-2014, see http://www.bnr.rw/index.php?id=212, visited on 19 April 2016. Some accounts suggest that a significant share of 'Rwandan' mineral exports constitutes minerals that are smuggled into the country from the DRC. See, e.g., GROUP OF EXPERTS ON THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO, "Letter addressed to the Chair of the UN Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo", 12 October 2012.

[58] Based on official export and import figures. See http://www.bnr.rw/index.php?id=212, visited on 19 April 2016. Taken over the whole year however, the trade balance improved from 2014 to 2015.

[59] Whereas the Rwandan franc has depreciated against the US dollar (by 7.6% over 2015), it has *appreciated* against the currencies of its fellow EAC member countries. In 2015 the BNR used a substantial amount of its foreign exchange reserves in sales to local commercial banks (which had depleted their own forex reserves), in order to support the exchange rate. See INTERNATIONAL MONETARY FUND, January 2016, *op. cit.* The BNR has accused exchange bureaus of speculating against the Rwandan franc by hoarding US dollars to create artificial shortages. See *New Times*, 30 July 2015.

[60] See https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2016/pr16270.htm, visited on 13 June 2016.

versify its exports of goods and services if it is to keep (external) public debt sustainable. To this end, the Rwandan government has already taken a number of initiatives. For example, it is investing heavily in the infrastructure needed to attract more high-end tourism and business events, including hotels and international transport facilities. As pointed out before, the projects financed with the Eurobond proceeds fit neatly within this strategy, although actual project implementation leaves much to be desired. As a matter of fact, for a number of years tourism has been the single largest source of foreign exchange for Rwanda. Between 2010 and 2014 total tourist numbers and receipts grew at average annual rates of about 20% and 10%, respectively.[61] The government is also attempting to develop non-traditional, higher value-added exports, such as horticultural and milling products, mainly destined for regional markets (which would help to diversify in terms of export partners too). In 2014 and 2015 these non-traditional exports grew substantially, although they still make up no more than one fifth of the total value of exported goods.[62]

6. CONCLUDING REMARKS

This paper has studied how Rwandan public debt has evolved after having benefited from large relief operations in 2005 and 2006. Overall it appears the Rwandan government has followed a prudent course in re-accumulating debt to finance its economic development. Whereas in absolute terms total public debt now again surpasses its pre-relief levels, the debt-to-GDP ratio of about 30% is still only a third of what it used to be before the HIPC initiative. Moreover, highly concessional multilateral loans continue to dominate Rwandan public debt, which, together with favorable institutional assessments, helps to explain the 'low risk of debt distress' label Rwanda has been awarded with by the IMF and World Bank.

At the same time, however, Rwanda has ventured into non-traditional, alternative forms of public debt, in view of diversifying its debt portfolio and in anticipation of declining donor support over the medium to longer term. First, Rwanda has increasingly sought credit from non-Paris Club bilateral, including EXIM China and India. Second, with its maiden 2013 Eurobond the country has made a (relatively successful) entry into international capital markets. And third, it has gradually stepped up its efforts in developing domestic markets for longer-term local currency Treasury bonds.

While such debt diversification is a laudable (and perhaps necessary) strategy, experimentation with different, yet-to-be optimized debt instruments means Rwanda is leaving money on the table, at least in the short run. More importantly, the transition to a new equilibrium of a well-balanced and sustainable debt portfolio has not been and will not be, in the foreseeable future,

[61] WORLD BANK, June 2015, *op. cit.*
[62] INTERNATIONAL MONETARY FUND, January 2016, *op. cit.*

without 'hiccups'. First of all, the growing complexity of its debt composition requires Rwanda to further build debt management capacity. On the domestic debt side, the buy-and-hold of local investors and lack of regional participation in Treasury bonds implies that costs are currently higher than they could be. Of course, efficient domestic (and, by extension, regional) government bond markets are not built overnight, and Rwanda is right to keep an eye on potential crowding out of credit to the private sector. The Eurobond experience, on the other hand, has illustrated how in the areas of project appraisal and implementation there is also much room for improvement and how such instruments expose Rwanda to refinancing risk and large, time-concentrated claims on scarce foreign exchange over a long planning horizon. It is one thing to present an attractive and coherent story to external commercial creditors, but putting projects into practice that will generate sufficient foreign exchange to (at least) cover their own financing is quite another. Finally, future debt sustainability will be largely made or broken by how successful Rwanda is in expanding and diversifying its exports. Again, this is something that will not come without a struggle and depends, in part, on developments beyond Rwanda's borders.

Antwerp, June 2016

SUSTAINABILITY OF A WATER AND SANITATION PROJECT IN KAMPALA SLUMS: INSIGHTS FROM A PROBLEM-ORIENTED POLITICAL ECONOMY ANALYSIS

by Lisa Popelier and Nathalie Holvoet

Résumé

Dès l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), l'accès à l'eau et l'assainissement sont deux des questions importantes sur l'agenda du développement international. Néanmoins, les taux de réussite des projets d'eau et d'assainissement restent faibles, surtout en termes de durabilité. Le présent article vise à contribuer à une meilleure compréhension des performances de durabilité. En combinant des données primaires et secondaires, l'article donne un aperçu d'une analyse de la politique de l'économie (PEA) axée sur les problèmes de la durabilité de la composante de l'eau et de l'assainissement du Projet intégré de gestion environnementale de Kampala (KIEMP). Bien que la PEA soit relativement exceptionnelle dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, et surtout appliquée au moment de la prise de décision initiale concernant l'investissement, nous soutenons que la PEA est aussi appropriée pour exposer les facteurs qui agissent sur la durabilité des résultats. Nos résultats à nous mettent en évidence qu'un an après la fin du projet, 40% des robinets sont hors service et les installations sanitaires sont sujettes à de nombreux défauts, alors qu'il y a une diminution de la volonté et/ou de la capacité de payer des frais d'utilisation. De l'emploi de la PEA, il ressort que la manière dont le projet a été conçu pour faire face aux facteurs contextuels, tels que la dynamique des populations, la stabilité des institutions politiques et les incitations des parties prenantes, se révèle cruciale. De plus, l'analyse dévoile pourquoi la participation des parties locales en elle-même n'est pas un élément suffisant pour des résultats durables. Nos résultats appellent à l'attention accrue pour la durabilité dans la conception, le suivi et l'évaluation des projets d'eau et d'assainissement.

1. INTRODUCTION

Rapid population growth, migration flows and the growing importance of cities as economic centres have in many urban areas fuelled the formation and growth of slums.[1] In 2012, the estimated number of urban slum dwellers in developing regions was 863 million, accounting for 32.7% of the urban population.[2] Contemporary policy discourse tends to focus on in-situ upgrading of slum areas as a way of providing the urban poor with citizenship rights and basic infrastructure and services, including water and sanitation.[3] Efforts to increase (and monitor) access to improved water and sanitation (WATSAN) have mainly focused on new projects to increase physical availability rather

[1] UNFPA, "State of the World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth", New York, UNFPA, 2007.

[2] UN-HABITAT, "State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities", Nairobi, UN-HABITAT, 2013.

[3] TURLEY, R. et al., "Slum Upgrading Strategies Involving Physical Environment and Infrastructure Interventions and Their Effects on Health and Socio-Economic Outcomes (Review)", *Cochrane Database Systematic Review,* 2013.

than on sustaining existing services.[4] This preference for hardware over operation and maintenance (O&M) explains to some extent the low success rates of water and sanitation projects, particularly in terms of sustainability.[5] The World Bank's Independent Evaluation Office (OED) has, for instance, demonstrated that less than half of the World Bank's WATSAN projects were likely to be sustainable, referring to the "*ability to provide services over the foreseeable future*".[6]

While the importance of sustainability in project design and evaluation is increasingly acknowledged, sustainability criteria often receive less attention than other evaluation criteria such as effectiveness, efficiency, impact. This is partly due to the fact that sustainability is generally assessed ex-post when projects are completed and budgets spent.[7] Additionally, as discussed in Blanchet and Girois (2013) and Schreier et al. (2008) there also remain definitional issues with different authors and agencies using different definitions of sustainability.[8] This lack of consensus on the meaning of this multidimensional concept and how to make it operational has also inhibited data collection and analysis on what exactly facilitates and/or hinders sustainability.[9]

Our article aims to contribute to closing the gap by analysing in more depth the sustainability of the WATSAN component of the Kampala Integrated Environmental Planning and Management Project (KIEMP). Drawing upon Ostrom et al. (2002), we define sustainability as 'the longevity[10] of benefits provided to a pre-defined target population by a development project'.[11]

---

[4] KWIRINGIRA, J., ATEKYEREZA, P., NIWAGABA, C., GÜNTHER, I., "Descending the Sanitation Ladder in Urban Uganda: Evidence from Kampala Slums", *BMC Public Health,* Vol. 14, 2014, p. 624-634.

[5] MCCONVILLE, J.R., MIHELCIC, J.R., "Adapting Life-Cycle Thinking Tools to Evaluate Project Sustainability in International Water and Sanitation Development Work", *Environmental Engineering Science*, Vol. 24, No. 7, 2007, p. 937-948; SOHAIL, M., CAVILL, S., COTTON, A., "Sustainable Operation and Maintenance of Urban Infrastructure: Myth or Reality?", *Journal of Urban Planning and Development,* Vol. 131, No. 1, 2005, p.39-49.

[6] WORLD BANK, "Efficient, Sustainable Service for All? An OED Review of the World Bank's Assistance to Water Supply and Sanitation", Washington, 2003, p. 2.

[7] SCHEIRER, M.A., HARTLING, G., HAGERMAN, D., "Defining sustainability outcomes of health programmes: illustrations from an online survey", *Evaluation and Program Planning,* Vol. 31, 2008, p. 335-346.

[8] BLANCHET, K., GIROIS, S, "Selection of sustainability indicators for health services in challenging environments: balancing scientific approach with political engagement", *Evaluation and Program Planning,* Vol. 38, 2013, p. 28-32; SCHEIRER, M.A. et al., *op. cit.*

[9] CHELIMSKY, E., "Public-Interest Values and Program Sustainability: Some Implications for Evaluation Practice", *American Journal of Evaluation,* Vol. 35, No. 4, 2014, p. 527-547; KATUKIZA, A. et al., "Selection of Sustainable Sanitation Technologies for Urban Slums—a Case of Bwaise III in Kampala, Uganda", *Science of the total environment*, Vol. 409, No. 1, 2010, 52-62; MCCONVILLE, J.R., MIHELCIC, J.R., *op. cit.*

[10] Notions such as 'longevity' or 'foreseeable future' are not made operational in definitions of 'sustainability' nor in KIEMP project documents.

[11] OSTROM, E. et al., "Aid, incentives and sustainable development: an institutional analysis

We mainly focus on physical, functional and financial[12] dimensions, referring more specifically to i) the ability to keep project benefits in the same physical condition as at project completion (physical)[13] ii) the continued fulfilment of the initial purposes of the project benefits, expressed in terms of level of use, coverage and accessibility for the targeted population (functional)[14] and iii) the ability to cover incurred costs even after phasing out of initial partners (financial).[15]

Echoing the growing acknowledgement that failure to achieve desired human development outcomes is not simply a matter of physical availability but may also have root causes in institutions, political choices, power, poverty and inequality,[16] we turn to political economy analysis (PEA) in which these factors feature centrally.[17] As discussed in Harris et al. (2011), political economy analysis (PEA) is essentially dealing with the "*interaction of political and economic processes in a society: the distribution of power and wealth between different groups and individuals and the processes that create, sustain and transform these relationships*".[18]

Over time, PEA has become increasingly popular using a multitude of frameworks[19] and applications to different sectors and levels (country, sector, specific issues). While PEA is still relatively exceptional in the water and sanitation sector[20] and predominantly focused on initial investment decisions, our study shows that it is equally valuable to apply PEA to explore which factors affect project sustainability.

In line with Harris et al. (2011) we opt to apply the adapted version of the problem-driven governance and political economy analysis framework

---

of international development cooperation", *Sida Studies in Evaluation*, Stockholm, SIDA, 2002, p. 8.

[12] Sometimes referred to as economic dimension of sustainability.

[13] KHWAJA, A.I., "Is Increasing Community Participation Always a Good Thing?", *Journal of the European Economic Association,* Vol. 2, No. 2-3, 2004, p. 427-436.

[14] KHWAJA, A.I., *op. cit.;* DEMPSEY, N., Bramley, G., Power, S., Brown, C., "The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability.", *Sustainable Development,* Vol. 19, No. 5, 2011, p. 289-300.

[15] MCCONVILLE, J.R., MIHELCIC, J.R., *op. cit.;* MUGISHA, S., BORISOVA, T., "Balancing Coverage and Financial Sustainability in Pro-Poor Water Service Initiatives: A Case of a Uganda Project", *The Engineering Economist,* Vol. 55, No. 4, 2010, p. 305-327.

[16] HARRIS, D., KOOY, M., JONES, L., "Analysing the Governance and Political Economy of Water and Sanitation Service Delivery", *Working Paper*, London, ODI, 2011; WATKINS, K., "Human Development Report 2006-Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis", *Human Development Reports,* UNDP, 2006.

[17] WSP, "The Political Economy of Sanitation: How Can We Increase Investment and Improve Service for the Poor? Operational Experiences from Case Studies in Brazil, India, Indonesia, and Senegal", Nairobi, World Bank, 2011.

[18] HARRIS, D. et al., *op cit.*, p. v.

[19] Well-known examples include DFID's Drivers of Change (DoC) approach and Ostrom's Institutional Analysis and Development Framework (IAD).

[20] HARRIS, D. et al., *op cit.*

initially developed by Fritz et al. (2009).[21] This PEA framework essentially consists of three steps, i.e. problem identification, diagnostic framework and action framework. The first step involves the identification of the problem(s) to be addressed (i.e. lack of sustainability), while the second step exposes the linkages between core components of PEA, namely structural features, institutions and actors, and the earlier identified problem(s). This exposition of underlying factors of influence then feeds into the formulation of an action framework which sets out operational implications and feasible options and entry points to bring about change.[22] Given the limited relevance of an action framework for the (finalised) project under study, we mainly focus on the first two steps. The applied problem-driven PEA differs from other, often more normative, government assessments in that it tends to be more diagnostic using observed realities as an entry point.[23] This is exactly what our PEA does as it starts from the observed limited sustainability of the water and sanitation components of the KIEMP project, a multi-sectoral project financed by Belgian development cooperation (BTC) and co-managed with the local Government of Kampala.

More details about the project and data collection are provided in sections 2 and 3 respectively. Sections 4 and 5 focus on the PEA application and present findings alongside the two key features of problem-oriented PEA, i.e. problem identification (section 4) and diagnosis (section 5). The article concludes with a discussion and synthesis of the main findings and selected policy implications.

2. THE KAMPALA INTEGRATED ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT PROJECT

The KIEMP project is an urban upgrading project which was implemented from 2006 until 2012 to improve the quality of life in three Kampala slum areas, namely Katwe I, Kisenyi II, and Bwaise III.[24] Using a total budget of approximately € 6.6 million, each of these parishes were provided with a different mix of infrastructure components (sanitation facilities, water taps, drains and roads) and 'software' components, such as social mobilisation and

[21] FRITZ, V., KAISER, K., LEVY, B., "Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis: Good Practice Framework", Washington, World Bank, 2009.
[22] HARRIS, D. et al., *op cit.;* WSP, *op. cit*.
[23] HARRIS, D. et al., *op. cit.*
[24] In the remainder of the article, Katwe, Kisenyi and Bwaise will be used to refer to Katwe I, Kisenyi II and Bwaise III respectively.

behavioural change communication.[25] Each of the 35 sanitation facilities[26] (9 in Katwe, 12 in Kisenyi, 14 in Bwaise) are composed of four pit latrines, two bathrooms, one urinal and a water tap constructed on land donated by community members, while each of the 33 water facilities (14 in Katwe, 19 in Bwaise) consists of public water standpipes with a pre-paid technology which were managed by the National Water and Sewerage Cooperation (NWSC) in line with their pro-poor strategy.

The KIEMP project is an interesting case because some of its key features, more specifically its strong stakeholder participation and the unforeseen institutional reform of the local implementing partner. Stakeholder participation and institutional stability have repeatedly been recognised in the academic literature as important drivers of sustainability.[27] First, proponents of stakeholder participation have argued that it stimulates the continuity of development efforts through improved effectiveness, efficiency, feasibility, local ownership, financial sustainability and empowerment.[28] However, simplistic assumptions regarding its efficacy, practicality, effect on sustainability and desirability in general have increasingly been problematized in the literature.[29] Second, institutional stability has also regularly been linked to sustainability, referring more specifically to 'institutionalization' or 'routinization' which denote continuation of activities within an organization.[30] In the project under

[25] ADRIAENS, I., "Improving Access to Sanitation in Kampala Slums - the Case of KIEMP" in East Africa Practitioners' workshop on pro-poor urban sanitation and hygiene (Kigali: IRC International Water and Sanitation Centre, 2011); BALTISSEN, G., "From a Slum to a Little Bit Slum: Capitalization Study of the Kampala Integrated Environmental Planning and Management Project (KIEMP), Uganda", *KIEMP capitalization* study, 2012.

[26] Construction was done by a private contractor at an average cost of 7.500€ per facility. ADRIAENS, I., *op. cit.*

[27] CHELIMSKY, E., *op. cit.*

[28] CIDA, "Assessing Sustainability", *What We're Learning About*, Vol. 2, 2002; GULYANI, S., CONNORS, G., "Urban Upgrading in Africa: A Summary of Rapid Assessments in Ten Countries", Washington DC, World Bank, 2002; IMPARATO, I., RUSTER, J., "Slum Upgrading and Participation: Lessons from Latin America" in WORLD BANK, *Directions in Development Series,* 2003; KHWAJA, A.I., *op. cit.*; LANGFORD, M., QUITZOW, L., ROAF, V., "Human Rights and Slum-Upgrading: General Introduction and Compilation of Case Studies", Geneva, COHRE, 2005; LYONS, M., SMUTS, C., STEPHENS, A., "Participation, Empowerment and Sustainability: (How) Do the Links Work?", *Urban studies,* Vol. 38, No. 8, 2001, p. 1233-1251; SCHÜBELER, P., *Participation and Partnership in Urban Infrastructure Management*, Washington, World Bank, 1996, p. 101.

[29] CLEAVER, F., "Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development," in COOKE, B., KOTHARI, U. (eds), *Participation: The New Tyranny?*, London, Zed Books, 2001, p. 36-55; CLEAVER, F., TONER, A., "The Evolution of Community Water Governance in Uchira, Tanzania: The Implications for Equality of Access, Sustainability and Effectiveness", *Natural Resources Forum,* Vol. 30, No. 3, 2006, p. 207-218.

[30] PLUYE, P., POTVIN, L., DENIS, J.-L., "Making public health programs last: conceptualizing sustainability", *Evaluation and Program Planning,* Vol. 27, 2004, p. 121-133; SCHEIRER, M. A., "Is sustainability possible? A review and commentary on empirical studies of program

study, the change in Kampala's local government could have posed a significant threat to the continuation of KIEMP related activities while stakeholder participation has been implemented through an array of formats (see infra), making this case ideal to explore the effects of both institutional instability and stakeholder participation on sustainability.

3. RESEARCH METHODOLOGY AND DATA COLLECTION

The analytical framework or object of this study is a problem-oriented political economy analysis of the sustainability of the water and sanitation components of the KIEMP project in Kampala, Uganda. The study adopts a case study approach which is generally preferred if 'how' and 'why' questions need to be answered when studying contemporary phenomena within a real-life context.[31]

Our study draws upon a combination of primary and secondary data. Academic and grey literature was reviewed, as well as internal project documents, while primary data were collected by the first author during field research in June-July 2013, which was one year after project completion. To gain insights from differently positioned actors, respondents were selected through purposive sampling to achieve a sufficiently large sample from each stakeholder group and parish. In particular, data were gathered from 65 individuals[32] who occupied diverse roles and responsibilities within the project (e.g. members of the former KIEMP management team, KCC(A) staff, caretakers of facilities, NWSC, beneficiaries, CBOs, community leaders). The qualitative data were collected either through semi-structured interviews (20 interviewees of which 2 participated in the focus group), focus group discussion[33] (13 participants) or informal conversations[34] (37 interviewees of which 3 participated in the focus group) conducted during field visits. Additional information regarding the physical condition of the water and sanitation facilities was collected through field observations of all remaining toilet facilities and 73% of the initially constructed water standpipes. Due to the fact that data were collected after project completion, the researcher depended primarily on vague maps and instructions from inhabitants to locate the facilities. Locating the water standpipes proved particularly difficult, because of their relatively small size and the fact that some standpipes had been removed and/or replaced from their

sustainability", *American Journal of Evaluation*, Vol. 26, No. 3, 2005, p. 320-347.

[31] YIN, R.K., *Case study Research: Design and Methods,* 4th edition, California, Sage, 2009.

[32] Katwe: 16 informants (8 women, 8 men), Kisenyi: 6 informants (1 female, 5 males), Bwaise: 27 informants (14 females, 13 males), project-level: 16 informants (6 females, 10 males).

[33] The focus group was conducted in Bwaise III and consisted of 8 participants, including the chairman, a village health worker and members from 5 different CBOs.

[34] Informal conversations were mainly held with caretakers of facilities, as well as with slum inhabitants.

original location.

In order to increase construct validity, we have triangulated data from different data sources, different stakeholder groups, and repetitive field observations. However, the case study design particularly limits the possibility of generalizing the context-specific findings. Additionally, the complexity of the case and the absence of a valid counterfactual constitute a significant impediment to disentangling the causal relationship between the project design, institutional context and sustainability outcomes.

4. PEA STEP 1: PROBLEM IDENTIFICATION

In line with problem-driven PEA, this section sets out with an identification of the sustainability problems before we delve into a more in-depth diagnosis in the next section. In doing this, we draw upon a combination of secondary and primary data collection.

Like most cities in developing countries, Kampala, faces an increasing need for WATSAN services due to rapid urbanisation.[35] Recent figures indicate that about 70% of Kampala's population lives in slum areas characterized by extreme poverty, insecure tenure, lack of services and infrastructure and an informal economy.[36]

Kampala slum dwellers predominantly rely on communal standpipes, water vendors and public wells for their water supply.[37] Access to safe drinking water remains, however, limited due to unreliable supply, limited access to piped water, high costs charged by caretakers and vendors, long distances and the unplanned nature of the slum areas.[38] Access to sanitation is another challenge for Kampala slum dwellers with the majority of them (70-90%) using shared latrines because of the low cost and water requirements, the unavailability of sewer lines, and the absence of other affordable excreta disposal options.[39] Furthermore, less than half of these latrines are clean enough to be used.[40] In the absence of accessible, clean and/or affordable excreta disposal facilities, slum dwellers have turned to alternatives, including open defecation

[35] LAMBRIGHT, G.M.S., "Opposition Politics and Urban Service Delivery in Kampala, Uganda", *Development Policy Review,* Vol. 32, No. S1, 2014, S39-S60.

[36] HEYMANS, C., EALES, K., FRANCEYS, R., "The Limits and Possibilities of Prepaid Water in Urban Africa: Lessons from the Field", Washington DC, World Bank, 2014; KWIRINGIRA, J. et al., *op. cit. (4).*

[37] HEYMANS, C. et al., *op. cit.*

[38] KATUKIZA, A.Y. et al., *op. cit.*

[39] ISUNJU, J.B. et al., "Financing of Sanitation Services in the Slums of Kampala and Dar Es Salaam", *Health,* Vol. 5, No. 4, 2013, p. 783-791; KATUKIZA, A.Y. et al., *op. cit.*; KULABAKO, R.N. *et al.,* "Environmental Health Practices, Constraints and Possible Interventions in Peri-Urban Settlements in Developing Countries–a Review of Kampala, Uganda", *International Journal of Environmental Health Research,* Vol. 20, No. 4, 2010, p. 231-257; KWIRINGIRA, J. et al., *op. cit. (4).*

[40] GÜNTHER et al. (2012) described in KWIRINGIRA, J. et al., *op. cit. (4).*

and "flying toilets", i.e. open defecation in polythene bags that are dumped into the surrounding environment.[41] Kwiringa et al. (2014) argue that inadequate emphasis on sustainable management (proper use, cleaning, maintenance) triggered an *"involuntary descent off the sanitation ladder in Kampala slums"* pointing towards the reversal of benefits that are usually associated with sanitation facilities.[42] Similarly, in the absence of sustainable water services, the return to unsafe water alternatives is an equally probable threat. Echoing these observations and drawing upon our own primary data, the next subsections discuss in more detail the physical, functional and financial sustainability of KIEMP sanitation and water facilities.

4.1. Sustainability of sanitation facilities

First, during field observations it was found that four of the 35 initially built facilities (11%) were out of service, two of these were demolished during the project while another two required to be emptied for more than two weeks (see Table 1 for a summary of findings on sustainability of the KIEMP sanitation facilities). Second, the deterioration of walls and floors (82% of remaining facilities) and deficiencies in water-related components (91% of remaining facilities) were widespread problems in all three settlements, despite the considerable divergence in the extent to which local stakeholders have performed repairs and remedied defects. The most frequently mentioned sources of deficiency were stolen water taps, broken water pipes and disconnection from NWSC's water network following failure to pay water bills. Third, the cleanliness of the facilities varied widely. Unhealthy conditions generally resulted from stagnant water, flies, traces of human faeces on floors and walls, and blocked or broken soak away pits which may result in contamination of surface soil.

Not only were facilities in substandard physical condition, the accessibility of the facilities was also problematic. One of the main challenges in terms of accessibility was the personal appropriation of sanitation facilities. This practice started before the end of the project and continued after project finalization resulting in the complete privatization of four facilities and partial privatization of several other sanitation facilities. Furthermore, caretakers indicated that new community members and members with particular socio-cultural profiles rarely use the implemented services. These findings echo recent evidence from Kwiringira et al. (2014) who reported large gender variations in accessibility and use, with women being more constrained because of reasons of privacy, security and specific health concerns.[43] Unfortunately, none

[41] ADRIAENS, I., *op. cit.*
[42] KWIRINGIRA, J. et al., *op. cit.*, p. 1.
[43] KWIRINGIRA, J., ATEKYEREZA, P., NIWAGABA, C., GÜNTHER, I., "Gender variations in access, choice to use and cleaning of shared latrines; experiences from Kampala Slums,

of the caretakers was able or willing to provide us with monitoring sheets to examine the effective level of (disaggregated) use. Alternatively, we gathered data on daily revenues and the emptying frequency as proxies for the level of use. Based on these proxies it could be concluded that the level of use largely varies both within and between the parishes.

As regards financial management, communities were given time during the project to discuss the level of the pay-per-use fee which was eventually fixed at 200 UGX per visit. Caretakers were supposed to use this contribution to cover O&M costs, such as cleaning, repairs and toilet paper. However, the facility's location largely influenced the probability of financial sustainability. Those located near commercial zones, i.e. paved streets or markets, collect a considerable share of their revenues from traders and passers-by, while those located in residential zones encounter more difficulties because (larger) households cannot afford to pay per use. Many caretakers therefore agreed upon a monthly fee which ranges from merely 3.000 up to 6.000 UGX per household. Nonetheless, most caretakers still argued that the collected revenues are insufficient to cover O&M costs, especially when large repairs (e.g. replacement of iron roof) or emptying services need to be paid for.

Table 1 Sustainability sanitation facilities

	Katwe		Kisenyi		Bwaise		Total	
Constructed sanitation facilities	9		12		14		35	
Demolished	1	11%	1	8%	0	0%	2	6%
Remaining sanitation facilities	8		11		14		33	
Water-related defects	6	75%	11	100%	13	93%	30	91%
Wall and/or floor erosion	6	75%	10	91%	11	79%	27	82%
Roof damage	4	50%	5	45%	2	14%	11	33%
Full	1	13%	0	0%	1	7%	2	6%
Privatization	0	0%	2	18%	2	14%	4	12%
Daily revenue collection (UGX)	600-10.000		3.000-20.000		400-6.000			

Source: Project documents and field observations.

4.2. Sustainability of water supply services

As regards the sustainability of pre-paid water taps (standpipes with water meters), our findings indicate that around 58% of the visited standpipes were

Uganda", *BMC Public Health,* Vol. 14, 2014, 1180.

still functional (see Table 2). According to our interviewees, the malfunctioning of the remaining standpipes was largely due to a breakdown of the meter system which could not be repaired due to a lack of spare parts. This is in line with findings of Heymans et al. (2014) who found that technical breakdowns accounted for half of the malfunctioning meters while meters that were more than three years old performed significantly worse with almost half of them being out of service.[44]

Although the attitude towards the KIEMP meters is overall very positive, people often turn to alternative water supplies such as private taps or protected natural springs. Many women and children were fetching water from these natural springs even though it is considered much less suitable for drinking without treatment.[45] With respect to accessibility, the meters are, in theory, accessible at any time by anyone who has a token. While a token can in principle be obtained upon registration in a NWSC office, in practice not everyone was aware of this procedure, or able to obtain a token because of time and transportation costs.

The financial sustainability seems less of a problem for water supply services. The main cost categories related to water supply services are investment costs, i.e. land acquisition and construction costs, and O&M costs.[46] The investment costs were entirely covered through donations (BTC, Government of Uganda, KCC/KCCA and local landlords) and do not have implications for financial sustainability. Operation and maintenance costs are recovered through a cross-subsidized pro-poor tariff. According to NWSC, the pre-paid system ensures cost-recovery and consequently eliminates the risk of financial unsustainability.[47]

At the time of the field visits, the pre-paid water tariff was 20 UGX for a 20-liter jerry can. This was considerably less than the prices charged by other vendors (200-500 UGX)[48] and KIEMP standpipes were therefore considered affordable by most of the beneficiaries. However, obtaining the token constitutes an additional financial barrier as it entails time and transportation costs.

---

[44] HEYMANS, C. et al., *op. cit.*

[45] HARUNA, R., EJOBI, F., KABAGAMBE, E.K., "The Quality of Water from Protected Springs in Katwe and Kisenyi Parishes, Kampala City, Uganda", *African health sciences,* Vol. 5, No. 1, 2005, p. 14-20.

[46] ISUNJU, J.B. et al., *op. cit.*

[47] NWSC, AQUACONSULT, *Identification of Management Options for Improved Water and Sanitation Services of Informal Settlements in Kampala*, Kampala, 2003.

[48] HEYMANS, C. et al., *op. cit.*

Table 2 Physical sustainability pre-paid water standpipes

	Katwe		Bwaise		Total	
Constructed standpipes	14		19		33	
Standpipes demolished, relocated or untraceable	4	29%	5	26%	9	27%
Standpipes visited	10	71%	14	74%	24	73%
Functioning standpipes	5	50%	9	64%	14	58%
Non-functioning standpipes	5	50%	5	36%	10	42%
Standpipes provided with additional protection against misuse	2	20%	6	43%	8	33%

Source: Project documents and field observations

5. PEA STEP 2: DIAGNOSTIC FRAMEWORK

Academic and practitioners' literature mention a wide range of interconnected factors that influence the degree to which project benefits can be sustained.[49] Drawing upon a mixture of secondary data and our own primary data, the following sections subsequently discuss how the three clusters of drivers commonly considered within the PEA framework, i.e. structural factors, institutions, and actors and incentives, enabled and constrained the sustainability of the WATSAN facilities.

5.1. Structural factors

This section discusses the foundational elements of the context which often explain "*systemic constraints on what is possible in a given context*"[50] and are subdivided into geographic, demographic and socio-economic factors.

5.1.1. Geographic and demographic factors

Kampala slums are characterized by a dynamic and transient population which can be explained by three structural factors. First, the capital functions as the country's industrial and commercial centre resulting in a much larger day-time compared to night-time population.[51] Second, land speculati-

[49] DEMPSEY, N. et al., *op. cit.*; GULYANI, S., CONNORS, G., *op. cit.*; ISUNJU, J.B. et al., *op. cit.;* MUGISHA, S., BORISOVA, T., *op. cit.*; SOHAIL, M. et al., *op. cit.;* VARIS, O., SOMLYÓDY, L., "Global Urbanization and Urban Water: Can Sustainability Be Afforded?", *Water Science and Technology,* Vol. 35, No. 9, 1997, p. 21-32; WERLIN, H., "The Slum Upgrading Myth", *Urban Studies,* Vol. 36, No. 9, 1999, p. 1523-1534.

[50] HARRIS, D. et al., *op. cit.,* p. 17.

[51] GIDDINGS, S.W., "The Land Market in Kampala, Uganda and Its Effect on Settlement Patterns", *World Urban Forum IV,* International Housing Coalition, 2009.

on, commoditization of houses and basic services, and lack of accessible and affordable financing resulted in a scarcity of affordable land and housing for low and middle-income households.[52] Due to this competitive market, even small infrastructural upgrades in a selection of slum areas may transform these areas into *"islands of relative luxury"*[53] resulting in increasing living expenses, rental rates and property values. [54] Third, Kampala's growth has spilled into adjacent townships and rural areas leading to the emergence of illegally built-up peri-urban areas which are often located in former wetlands prone to flooding.[55] While the first factors may be more relevant to explain the dynamic population flows in Katwe and Kisenyi, due to their close location to the city centre and the construction of roads as part of the KIEMP project, the latter factor is particularly relevant for Bwaise which is particularly prone to flooding.

Even though the underlying reasons for the observed population dynamics might differ amongst the three settlements under study, local residents argued that the transient population poses several challenges to the facilities' sustainability. Firstly, the daily influx of non-residential users (e.g. traders) who might not have a long term interest in the area and have not participated in sensitization activities, may negatively affect the understanding of payment responsibilities and appropriate use of the facilities.[56] Secondly, the high turnover of slum residents makes it difficult and very expensive for local community-based organisations (CBOs) and the NWSC to continue fostering behavioural change and sensitization. As one of the interviewees highlighted:

> *"They are not permanent residents. You try to train this group, but within a short time they have shifted. Then a new group comes who doesn't know anything. So there is that challenge that you have to continue training and sensitizing again and again".*[57]

Thirdly, market pressures lead to differential effects on the initial target population as illustrated in the quote below:

> *"We improved land and they [landlords] are getting more value out of their properties, but the originally poor persons have to get out because they cannot afford these services anymore".*[58]

---

[52] *Ibidem.*

[53] KOOL, M., VERBOOM, D., VAN DER LINDEN, J., "Squatter Settlement Improvement and Displacement: A Review of Concepts, Theory and Comparative Evidence", *Habitat International,* Vol. 13, No. 3, 1989, p. 191.

[54] DURAND-LASSERVE, A., "Market–Driven Eviction Processes in Developing Country Cities: The Cases of Kigali in Rwanda and Phnom Penh in Cambodia", *Global Urban Development,* Vol. 3, No. 1, 2007, p. 1-14.

[55] GIDDINGS, S.W., *op. cit.;* KATUKIZA, A.Y. et al., *op. cit.*

[56] WSP, *op. cit.*

[57] Interview, former KIEMP focal person M.A.

[58] Interview, former KIEMP project manager and engineer E.K.

Hence, the dynamic and transient nature of the population and consequent market driven displacement seems to constitute a serious threat to the sustainability of the facilities. The replacement of the initial residents, mostly tenants, by unsensitised or relatively higher-income groups who might have other technological preferences, may negatively affect the willingness to maintain, use and pay for the services provided by the project.

5.1.2. Socio-economic factors

Within the setting of urban poverty, it is crucial that services are perceived to be affordable by the target users to avoid continued use of cheaper, unimproved alternatives. Most of our interviewees indicated that the pro-poor tariff for the water standpipes was affordable. Based on research and experience, NWSC claims that slum dwellers in Kampala slums mainly live hand-to-mouth which implies that they are regularly unable to save for their utility bills.[59] Using pre-paid water metres is then a strategy to eliminate the risk of defaults and cut-offs, something which is also supported by earlier research on the topic.[60]

While the level of the sanitation fee was set through a participatory process involving community members, residents generally considered the fee unaffordable. This perception was further fuelled by President Museveni's announcement that toilets are not affordable for the poor (see also *infra*). Nonetheless, as illustrated in the quote below, local stakeholders felt that the choice for ventilated improved pit (VIP) latrines matched their socio-economic profile relatively well. This is consistent with earlier findings from Kwiringira et al. (2014) and Katukiza et al. (2010) who found water-borne systems likely to be unsustainable due to unaffordability of operational costs, especially water bills.[61]

> *"For the KIEMP, all are VIP latrines, no sewerage lined ones. From the experience we did not give them water borne [systems], because they would fail to pay national water bills. They would be cut off and in the long run they would fail to use the toilet";*[62]

5.2. Institutions

5.2.1. Political institutions

Kampala's poor performance in terms of urban service delivery has been linked to corruption, low revenue collections, citizen's poor civic com-

[59] NSWC, AQUACONSULT, *op. cit.*
[60] MUGISHA, S., BORISOVA, T., *op. cit.;* HEYMANS, C. et al., *op. cit.*
[61] KATUKIZA, A.Y. et al., *op. cit.;* KWIRINGIRA, J. et al., *op. cit. (4).*
[62] Interview, community leader, B.

petence,[63] and Uganda's political landscape. Similar to many other African countries, the adoption of a decentralisation policy makes many urban governments struggle to fulfil their responsibility for local service provision, including water and sanitation.[64] The capital's high dependence on central government transfers, comprising almost 50% of its revenues, also creates space for political manipulation.[65] These challenges are further magnified due to the fact that, since the reinstitution of competitive party politics, Kampala's local government has been dominated by the opposition's Forum for Democratic Change (FDC). This situation of vertically divided authority has triggered actions from Uganda's central government, including the president, intended to weaken and subvert local government's authority often by assisting interest groups in their struggle against "unfavourable" local policies.[66] As demonstrated earlier in Appelblad and Nilsson, such political competition, and in particular, "political hand-outs" in service provision can seriously undermine the sustainability of sector reforms.[67]

In 2010, for instance, Museveni announced during his election campaign that it is "*unfortunate that the poor cannot access toilets because of charges ranging from sh200 to sh700*" and that free toilets need to be installed to stop the exploitation of the poor.[68] Similar to the examples of presidential interference with city politics concerning motorcycle taxi drivers and market vendors discussed by Goodfellow and Titeca, the above statement illustrates that in spite of political decentralisation, central government was disinclined to fully relinquish control over urban services and politics to sub-national officials. This is particularly the case when those services are highly visible to political constituencies because political interference could result in electoral gain.[69] In the case of KIEMP, the announcement triggered reluctance amongst users to pay for KIEMP toilets and eventually had a detrimental effect on the livelihood strategy of caretakers and the financial sustainability of the facilities.

Moreover, Uganda's political environment also influenced the sustainabi-

---

[63] KWIRINGIRA, J. et al., *op. cit. (4).*

[64] LAMBRIGHT, G.M.S., *op. cit.*; RESNICK, D., "Urban Governance and Service Delivery in African Cities: The Role of Politics and Policies", *Development Policy Review,* Vol. 32, No. S1, 2014, S3-S17.

[65] RESNICK, D., *op. cit.*

[66] APPELBLAD, J.F., NILSSON, D., "From "All for Some" to "Some for All"? A Historical Geography of Pro-Poor Water Provision in Kampala", *Journal of Eastern African Studies,* Vol. 7, No. 1, 2013, p. 40-57; GOODFELLOW, T., TITECA, K., "Presidential Intervention and the Changing 'Politics of Survival' in Kampala's Informal Economy", *Cities,* Vol. 29, No. 4, 2012, p. 264-270; LAMBRIGHT, G.M.S., *op. cit.*; RESNICK, D., *op. cit.*

[67] APPELBLAD, J.F., NILSSON, D., *op. cit.*

[68] MUKASA, H., MULONDO, M., "Kampala City to Get 300 Free Toilets", *New Vision*, 25 October 2010.

[69] GOODFELLOW, T., TITECA, K., *op. cit.*; RESNICK, D., *op. cit.*

lity of project benefits in a more direct way due to the transformation of the co-implementing institution from Kampala City Council (KCC) to Kampala Capital City Authority (KCCA) in March 2011. Since this institutional transformation the executive power is no longer vested in locally elected politicians but in an Executive Director who is directly appointed by and accountable to President Museveni.[70] In principle, the transformation could have resolved tensions between local and central government, encouraging central government officials to strengthen urban service delivery.[71] However, it is rather unlikely that KCCA's view on how to serve the 'public interest' would entirely align with the views held by KCC. Such a divergence in views may be severely destabilizing for public initiatives initiated under KCC, including the KIEMP project.[72] Furthermore, Kampala 'voices' are losing out as elected representatives have no fiscal autonomy,[73] which may weaken accountability linkages.

The change in the co-management and implementing partner did indeed lead to practical challenges. Even though attempts were made to ensure the institutional anchoring of the project in the new institutions,[74] the institutional transformation influenced the sustainability in different ways. First, the dismissal of staff and the lengthy process of filling vacancies undoubtedly watered down the results of capacity building activities and hindered the transfer of project-specific knowledge, particularly regarding roles and responsibilities:

> *"There was not really proper handover within the new system [...]. That is why, when you need information, you need to go after an individual not after an institution".*[75]

Second, the few remaining staff found themselves in vulnerable positions due to changed power relations. They faced many obstacles when trying to defend the interests of a KCC project (e.g. free emptying services) against staff who were mainly committed to new KCCA projects and regulations.

> *"Last year I could come here and talk to my bosses [KCC]. I said that the KIEMP toilet was filled up and they would provide cesspool vehicle free of charge. But nowadays, things have changed. [...] Right now, I cannot convince those people when I am alone".*[76]

---

[70] LAMBRIGHT, G.M.S., *op. cit.*
[71] RESNICK, D., *op. cit.*
[72] CHELIMSKY, E., *op. cit.*
[73] GORE, C.D., MUWANGA, N.K., "Decentralization Is Dead, Long Live Decentralization! Capital City Reform and Political Rights in Kampala, Uganda", *International Journal of Urban and Regional Research,* Vol. 38, No. 6, 2014, p. 2201-2216.
[74] BTC UGANDA, KCCA, "Final Report Kampala Integrated Environmental Planning and Management Project", 2013.
[75] Interview former KIEMP project manager E.K.
[76] Interview village health worker S.R.

In sum, the political context and the instability of the local institutional partner led to a reduced willingness to comply with formerly agreed arrangements, including the payment of user fees and the provision of free emptying services. As will be discussed in further detail below, this affected the financial and physical sustainability in the short run while also putting functional sustainability into perspective.

5.2.2. Local stakeholder involvement

The KIEMP project has been profiled as exceptional and unique due to the wide range of formats through which local stakeholder participation was ensured. The diverse, sometimes unintended, effects of this participatory approach on sustainability are discussed below.

First, local caretakers of sanitation facilities were selected through participatory processes involving local councils and committees, and KIEMP focal people. While this promotes participation, Cleaver and Toner argue that it could also place the burden of securing effective service delivery on the poor and marginalized.[77] Indeed, caretakers and local governing bodies clearly struggle to secure effective service delivery as they are facing problems such as vandalism and privatization.

Second, CBOs were contracted to engage in social mobilization and behavioural change communication. The project provided financial support, study trips and trainings to strengthen these CBO capacities. While academic literature has mainly documented a positive effect of CBO involvement on sustainability,[78] its potential might not have been fully exploited due to a number of reasons. First, CBOs had not been involved from the start[79] which hampered the development of a sense of local ownership amongst residents, which is thought to be crucial for the sustainability of project benefits.[80] Second, the CBOs involved largely depended on the funds provided by the project. Once the project was completed, such project funds were no longer available, which currently constrains the CBO's capacity to mobilize and sensitize the rapidly shifting community members. The performance of the CBOs has consequently declined significantly.[81] This observation is in line with Lyons et al. who argued that community participation is not static nor can empowerment effects automatically be assumed to be sustainable.[82]

Third, participatory processes involving the project team, the parish focal people and landlords, resulted in land agreements in which the latter agreed

[77] CLEAVER, F., TONER, A., *op. cit.*
[78] VARIS, O., SOMLYÓDY, L., *op. cit.*
[79] ADRIAENS, I., *op. cit.*
[80] Interview, CIDI staff R.M.
[81] Interview, CBO staff S.R.
[82] LYONS, M. et al., *op. cit.*

to donate land for 20 years with the aim of developing public utilities.[83] Assuming that land donations increase the sense of community ownership, such project features might indeed improve project sustainability. However, the observed privatization of 12% of the KIEMP sanitation facilities by landlords indicates that it simultaneously risks underestimating problems of structural inequalities, service fragmentation and elite capture.[84] Furthermore, when donating landlords pass away or decide to sell the land, future access depends on the willingness of new landlords, which may strongly affect sustainability. Along the same lines, Heymans et al.[85] argued that Kampala's prepaid meters are not free from 'capture' either as some landlords no longer comply with agreements signed with NWSC. Although none of the interviewees during our own field research mentioned restricted access to KIEMP water meters imposed by landlords, privatization could, as in the case of KIEMP sanitation facilities, pose a major threat to sustainability. Finally, partial appropriation of toilet stances also blurred the division between male and female toilet stances, which might become a cause of systematic exclusion of particular groups (e.g. women, children who already face more accessibility barriers).[86]

5.3. Actors and incentives

This section specifically spells out their incentives and positions – in terms of influence and interest – which furthers our analysis of observed sustainability outcomes. Table 3 provides a summative overview of responsibilities of the most important stakeholders who were already introduced in previous sections.

As discussed in Gulyani and Connors, complex project settings require a clear allocation of roles and responsibilities so as to avoid different stakeholders to compete against each other rather than complementing each other.[87] Even though the KIEMP project team prepared the transition of ownership and management responsibilities reasonably well, for instance by building capacity of caretakers and other local stakeholders in management (e.g. monitoring, sensitization) and institutionalizing responsibilities in various formats (e.g. MoUs with donating landlords), some institutional delineations became quite blurred. It must be noted, however, that the sustainability of project benefits also depends on the incentives to adhere to existing institutional arrangements which specify those responsibilities, and the capacity to enforce them.

[83] ADRIAENS, I., *op. cit.*
[84] CLEAVER, F., *op. cit.;*
[85] HEYMANS, C. et al., *op. cit.*
[86] KWIRINGIRA, J. et al., *op.cit. (43).*
[87] GULYANI, S., CONNORS, G., *op. cit.*; SOHAIL, M. et al., *op. cit.*

Table 3 Actors and responsibilities

Actor	Roles and responsibilities
KCC/KCCA	- Project design - Co-implementation - Emptying services - Monitoring
BTC	- Project design - Co-implementation
NWSC	- O&M water supply - Cross-subsidize pro-poor tariff - Sensitization - Supply/provide tokens
Caretakers sanitation	- O&M sanitation facilities - Monitoring
Beneficiaries	- Financial contribution (user fee/water tariff) - Adequate use
Local community leaders, councils and committees	- Draft and enforce by-laws - Assign local caretakers
CBOs	- Behavioural Change Communication - Social mobilization - Sensitization
NGO	- Capacity building of caretakers and beneficiaries (e.g. monitoring) (limited period during project)
Landowners	- Donate land for public use (20 years)
Focal Persons	- Technical support - Transmit information between project management and local stakeholders

Source: Elaborated based on project documents

Since the project's finalization, ownership was transferred to local institutions, including NWSC, KCCA and local communities. However, in the absence of project monitoring, accountability for results beyond project finalisation is generally weak, which constitutes a breeding ground for collec-

tive-action problems, such as the Samaritan dilemma. In bilateral projects donors can be considered Samaritans whose dominant strategy is to extend help while recipients have limited incentives to make an effort.[88] As highlighted in Ostrom et al., this problem of motivation also frequently occurs in the upkeep of donor-supported infrastructure and services as recipients do not see the point of investing in maintenance as long as there are donors willing to rehabilitate or build new infrastructure. To mitigate such a situation, the initial project design allowed for meaningful participation and joint management and ownership. In line with other donors' responses to the institutional transformation, BTC extended the project duration to create a sense of ownership amongst KCCA officials.[89] However, KCCA officials were mainly concerned with developing policies and projects which reflected new political priorities and objectives. Similarly, NWSC officials were focusing on improving coverage with the aim of reaching more than 4000 standpipes in low-income areas by 2016,[90] which indirectly reduces resources available for the maintenance of existing infrastructure. Moreover, historically, the main focus of NWSC has been on serving middle-and high income populations,[91] and incentives structures to serve the urban poor are generally weaker.[92]

Contestation of responsibilities amongst stakeholders has also led to authority conflicts in the KIEMP project. For instance, contestation of responsibilities and prices[93] of latrine emptying led to disagreements amongst stakeholders (see *supra)*. Similarly, while responsibilities regarding repairs of sanitation facilities were laid out in memoranda of understandings, the adherence to these arrangements was hindered by a lack of accountability mechanisms to hold caretakers accountable, inefficient revenue collection and a lack of incentives to conduct repairs (except for "crisis repairs"). Moreover, the withdrawal of technical focal people at project completion increased the level of politicization. The following quotation from a former focal person illustrates her worries regarding the implications of this withdrawal:

> *"Where there is a project a technical person must be assigned to help to support the project, because when you leave it to the leader it is politicized and then you find the project not achieving its objective".*[94]

As mentioned before, privatization and vandalism are also serious threats to sustainability. While Kwiringira et al. (2014) argued earlier that the pri-

[88] OSTROM, E. et al., *op. cit.*
[89] LAMBRIGHT, G.M.S., *op. cit*..
[90] HEYMANS, C. et al., *op. cit.*
[91] APPELBLAD, J.F., NILSSON, D., *op. cit.*
[92] BERG, S.V., MUGISHA, S., "Pro-Poor Water Service Strategies in Developing Countries: Promoting Justice in Uganda's Urban Project", *Water policy,* Vol. 12, No. 4, 2010, p. 589-601.
[93] While KCC and KCCA officially empty for 0UGX and 65.000UGX, stakeholders mentioned various prices paid for emptying services ranging up to 80.000UGX per trip.
[94] Interview, former technical focal person M.A.

vatization of sanitation facilities was a strategy used by landlords to ensure sustainability by protecting the facilities from 'offenders'[95], it may as well be the result of the pre-existing unequal power distribution which limits accessibility for certain members of the target population. Moreover, privatization is likely to seriously challenge the formal authority of local councils in settling disputes related to violations of land agreements.[96]

The lack of spare parts further compounded the susceptibility to failure of the pre-paid water standpipes. Cumbersome public procurement processes as well as procedures imposed by the South African monopoly manufacturer hindered the timely purchase of spare parts. The latter was unwilling, for instance, to supply the relatively small amount of spare parts that NWSC needed to provide reliable water services. During our field research, NWSC mentioned that the establishment of a framework contract has been going on already for some years, but was likely to take some additional time before being finalized.

Residents' incentives also directly influence the level and adequacy of use as well as their willingness to pay for and engage in O&M activities. The most frequently mentioned constraints to widespread use of the prepaid water standpipes were (1) the availability of cheaper 'alternatives' despite their pro-poor tariff; (2) their relatively remote location (compared to private taps); (3) the cumbersome process to acquire a token; (4) fear of loss or breaking of the prepaid token and subsequent loss of money; (5) the unreliability of prepaid standpipes; and (6) the lack of knowledge and awareness about their existence and functioning as illustrated in the following quotation:

> *"As much as we know it is not expensive, the slum people might still not be able to afford. Since they have the other natural source where they can just get free water, they opt for that".*[97]

The undersupply of tokens has also led to persisting intermediary problems as 'informal middlemen' emerged who use their token to sell water to fellow residents at higher prices than the official pro-poor tariff.[98] While the pre-paid system is often praised for ruling out the use of middlemen,[99] the (perceived) difficulties to obtain a token may lead to new instances of exploitation by middlemen. New residents who are likely to lack information about existing agreements, might be particularly vulnerable to this risk.

Similar constraints were mentioned regarding sanitation facilities, but the perceived excessive user fee remained the principal constraint to daily use of improved sanitation facilities. While literature suggests that financial

[95] KWIRINGIRA, J. et al., *op. cit. (4).*
[96] FOLEY, C., "A Guide to Property Law in Uganda", Nairobi, UN-HABITAT, 2007.
[97] Interview, NWSC staff R.M.
[98] HEYMANS, C. et al., *op. cit.*
[99] BERG, S.V., MUGISHA, S., *op. cit.*

and labour contributions promote sustainability through increased cost consciousness amongst beneficiaries,[100] a positive effect on sustainability may only be realised when beneficiaries are able and willing to contribute. Given the 'public good' nature of the facilities, it does, however, remain difficult to differentiate between free-riding behaviour and actual inability to contribute to the O&M of facilities:

> *"You are looking at a community where people don't want to spend a single shilling on going to a toilet, a public toilet [...] There can be various reasons, it might be poverty, it could be ignorance or they might just not be willing to do it."*.[101]

6. DISCUSSION, CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Assessing the sustainability of the KIEMP project entails dealing with the ambivalence of 'success'. One year after the project's completion, the majority of the sanitation facilities were still in use, most likely due to appropriate technological choices and significant sensitization efforts. Nevertheless, the inability and growing reluctance – fuelled by an announcement from the president – to pay for the sanitation services has significantly compromised their financial sustainability. Consequently, the facilities were plagued by many small defects, cleaning and emptying challenges. Moreover, privatization trends indicate that local ownership is not necessarily in the interest of all as it may reinforce structural inequalities, service fragmentation and elite capture.

Regarding KIEMP water standpipes, it has been observed that more than 40% were out of service, mainly due to a lack of spare parts. The meters have remained accessible to users with a token and the pro-poor tariff renders the meter attractive to local residents. However, the availability of cheaper 'alternatives' and the fact that acquiring a token was perceived to be cumbersome were some of the factors that hindered widespread use.

PEA's diagnostic framework was applied to examine the influence of a wide range of factors, including local stakeholder participation and institutional instability, on the sustainability of the project outcomes. Table 4 provides a summative account of enabling/hindering factors, while the three main findings of the diagnostic exercise are synthesized below.

---

[100] IMPARATO, I., RUSTER, J., *op. cit.;* JAGLIN, S., "The Right to Water Versus Cost Recovery: Participation, Urban Water Supply and the Poor in Sub-Saharan Africa", *Environment and Urbanization,* Vol. 14, No. 1, 2002, p. 231-245.

[101] Interview, former project member H.N.

Table 4 Summary Political Economy Analysis: Problem Identification and Diagnostic Framework

		Sanitation	Water
Physical sustainability	Enabling	• Technology (pit latrine) • Land donations (sense of ownership) • Training of caretakers • Establishment of by-laws	• Protection installed by residents to avoid misuse of standpipes

	Hindering	• Limited reach and availability of 'public' cesspool trucks
		• Lack of enforcement of roles, responsibilities and by-laws (e.g. repairs, emptying, vandalism, privatization)
		• Lack of monitoring by KCCA
			• Lack of spare parts
			  o Monopoly of manufacturer
			  o Burdensome public procurement
			• Little community involvement in O&M
			• Vandalism

Functional sustainability	Enabling	• Sensitization and behavioural change communication by local CBOs	• Sensitization by NWSC • Pro-poor tariff • Possibility to relocate standpipes
	Hindering	• Transient population, market-driven displacement • Privatization • Decreased capacity of and funds for CBOs • Willingness to pay (free 'alternatives', Museveni's announcement)	• Transient population, market-driven displacement • (Perceived) difficulties and costs to obtain tokens • Free 'alternatives' • Difficult sensitization of transient population • Low perceived reliability
Financial sustainability	Enabling	• User fee agreed through negotiations with beneficiaries • Technology (not water dependent)	• Cost recovery (pre-paid) • Cross-subsidized tariff
	Hindering	• Willingness to pay ('free alternatives', Museveni's announcement) • Affordability for local residents; low monthly fees • Expensive emptying services	• Expensive maintenance (especially spare parts)

Source: Author's own elaboration

First, political interference, both direct and indirect, has not been conducive to the sustainability of the water and sanitation facilities. The transformation of the local government and the transfer of executive power from locally elected politicians to a director who is directly appointed and accountable to the president triggered 'authority conflicts'. These were riddled with deficient knowledge transfer and reluctance to commit to tasks and responsibilities that had been agreed upon within the project framework. Moreover, Museveni's announcement regarding free public toilets has seriously reduced the capacity for revenue collection in KIEMP's communal sanitation facilities, which indirectly hampered the financial sustainability of the project benefits.

Second, the transient nature of the population in slum areas poses a serious threat to the sustainability of water and sanitation facilities. The high population turnover in the settlements under study can be explained by factors inherent to these settlements, such as the low socio-economic status of dwellers, insecurity of tenure and vulnerability to floods. Given the scarcity of housing opportunities for both low and middle-income households in Kampala, the construction of roads as part of the KIEMP project, has further fuelled market pressure on the upgraded parishes. In the absence of sufficient 'software' project components to decrease the vulnerability of dwellers to market-driven displacement it can be reasonably assumed that a significant proportion of the initial target population, particularly tenants, no longer benefits from the services.[102] Furthermore, the continuing influx of new inhabitants requires a level of sensitisation and community mobilisation activities which might exceed the organisational and financial capacities of responsible CBOs.

Third, the lack of understanding and/or attention paid to the heterogeneity and power relations within targeted communities affected the sustainability of the facilities. Echoing proponents of participatory development who contend that local stakeholder participation is likely to contribute to community's strengthened organisational capacity and sense of ownership,[103] community participation took centre stage in the KIEMP project. Key project features include land donations, the engagement of local caretakers in the O&M of sanitation facilities, the involvement of CBOs in the delivery of the software components, as well as the participation in cost recovery through user fees. However, our findings tend to support the idea that 'communities' are not necessarily homogeneous entities but rather sites of uneven negotiation and contestation of resource rights.[104] The heterogeneity amongst dwellers has largely been ignored, resulting in differential effects on dwellers depending on

[102] HUCHZERMEYER, M., "Slum Upgrading in Nairobi within the Housing and Basic Services Market a Housing Rights Concern," *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 43, No. 1, 2008, p. 19-39; LANGFORD, M. et al., *op. cit.*

[103] IMPARATO, I., RUSTER, J., *op. cit.*; KHWAJA, A.I., *op. cit.*

[104] CLEAVER, F., TONER, A., *op. cit.;* WILLIAMS, G., "Evaluating Participatory Development: Tyranny, Power and (Re) Politicisation", *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 3, 2004, 557-578.

their tenancy status, their socio-economic characteristics and their physical capabilities. Power struggles are reflected in privatization practices which are likely to produce detrimental effects on accessibility and functional sustainability. Additionally, capacity building of CBOs, caretakers and other local stakeholders might not result in "sustainable empowerment" precisely due to the lack of continuous funding and support.[105]

The key findings of our study suggest a number of recommendations. First, strengthening the capacity of local stakeholders, such as local councils, CBOs and caretakers, is crucial to sustain the benefits of stakeholder participation. This may, for instance, include support in their search for more stable financial and technical backstopping so as to allow them to fulfil their assigned responsibilities beyond project completion. Second, an institutionally anchored accountability mechanism is critical to incentivize local institutional entities to actively monitor the accessibility and functioning of donated water and sanitation facilities. Third, a higher degree of flexibility including incremental implementation processes may be envisaged as to accommodate for changing environments. More specifically, this may involve the design of complementary income-generating activities and/or accessible financial services in order to reduce the potential negative impacts of market-driven displacement. Such flexibility and room for adaptation throughout the project also facilitates correction for variations in service accessibility and use which are diagnosed through project monitoring. In the specific case of the KIEMP project, it could involve the design of sanitation facilitates which take into account specific needs of women and children.

At a more general policy level, our findings are relevant against the background of donors being increasingly confronted with sustainability challenges which seriously affect their (growing) investments in the water and sanitation sector. Ensuring allocative efficiency and long-term impact on the beneficiaries' quality of life requires donors to recognise that sustainability is the result of an interplay between institutional, structural and actor-specific factors which need to be taken into account in the design, monitoring and evaluation of water and sanitation projects. This study illustrates that problem-oriented PEA has the potential to assist donors in exposing the factors affecting the longevity of project benefits while triggering them to move beyond a purely technocratic approach to service delivery.

Antwerp, July 2016

[105] LYONS, M. et al., *op. cit.*

ANNEXES

ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI

(situation au 1er juin 2016)

1. PRÉSIDENCE ET GOUVERNEMENT

prénom et nom	*fonction*	*adhésion politique, ethnie, région d'origine*
Pierre NKURUNZIZA	Président de la République	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Gaston SINDIMWO	Premier Vice-Président	Uprona, Tutsi, Bujumbura Mairie
Joseph BUTORE	Deuxième Vice-Président	CNDD-FDD, Hutu, Cibitoke
Alain-Aimé NYAMITWE	Ministre des Relations extérieures et de la Coopération internationale	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura
Pascal BARANDAGIYE	Ministre de l'Intérieur et de la Formation Patriotique	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Aimée Laurentine KANYANA	Ministre de la Justice et Garde des Sceaux	CNDD-FDD, Tutsi, Ngozi
Emmanuel NTAHOMVUKIYE	Ministre de la Défense Nationale	CNDD-FDD, Tutsi, Gitega
Nestor BANKUMUKUNZI	Ministre des Postes, des Technologies de l'Information, des Communications et des Médias	CNDD-FDD, Tutsi, Mwaro
Martin NIVYABANDI	Ministre des Droits de la personne humaine, des Affaires sociales et du genre	CNDD-FDD, Tutsi, Muyinga
Jean-Bosco NTUNZWENIMANA	Ministre des Transports, Travaux publics et équipement	CNDD-FDD, Tutsi, Kirundo
Déo Guide RUREMA	Ministre de l'Agriculture et de l'Élevage	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza
Félix MPOZERINIGA	Ministre de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale	FNL Rwasa, Hutu, Ngozi
Domitien NDIHOKUBWAYO	Ministre des Finances, du Budget et de la Privatisation	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Pélate NIYONKURU	Ministre du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme	FNL Rwasa, Hutu, Kayanza
Janvière NDIRAHISHA	Ministre de l'Education, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Jean-Bosco HITIMANA	Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Culture	FNL Rwasa, Hutu, Ruyigi
Léontine NZEYIMANA	Ministre à la Présidence chargée des Affaires de la Communauté Est Africaine	CNDD-FDD, Hutu, Makamba

Jeanne d'Arc KAGAYO	Ministre du Développement communal	FNL Rwasa, Tutsi, Kirundo
Alain Guillaume BUNYONI	Ministre de la Sécurité publique	CNDD-FDD, Hutu, Rutana
Josiane NIJIMBERE	Ministre de la Santé publique et de la Lutte contre le VIH-SIDA	CNDD-FDD, Hutu, Karusi
Emmanuel NIYONKURU	Ministre de l'Eau, Environnement, Aménagement du territoire et Urbanisme	CNDD-FDD, Tutsi, Mwaro
Serges NDAYIRAGIJE	Ministre à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et du Plan	FNL Rwasa, Tutsi, Bururi
Côme MANIRAKIZA	Ministre de l'Énergie et des Mines	CNDD-FDD, Hutu, Bubanza
Philippe NZOBONARIBA	Secrétaire général et porte-parole du gouvernement	RPB, Hutu, Muramvya

2. GOUVERNEURS

province	*prénom et nom*	*adhésion politique, appartenance ethnique*
Bujumbura mairie	Freddy MBONIMPA	CNDD-FDD, Tutsi
Bujumbura rural	Nadine GACUTI	Hutu
Bubanza	Tharcisse NIYONGABO	CNDD-FDD, Hutu
Bururi	Christian NKURUNZIZA	CNDD-FDD, Tutsi
Cankuzo	Désiré NJIJI	CNDD-FDD, Hutu
Cibitoke	Joseph ITERITEKA	CNDD-FDD, Hutu
Gitega	Venant MANIRAMBONA	CNDD-FDD, Hutu
Karusi	Calinie MBARUSHIMANA	CNDD-FDD, Hutu
Kayanza	Anicet NDAYIZEYE	CNDD-FDD, Tutsi
Kirundo	Melchior NANKWAHOMBA	CNDD-FDD, Hutu
Makamba	Gad NIYUKURI	CNDD-FDD, Hutu
Muramvya	Emmanuel NIYUNGEKO	CNDD-FDD, Hutu
Muyinga	Aline MANIRABARUSHA	CNDD-FDD, Hutu
Mwaro	Jean-Marie NYAKARERWA	FNL Rwasa, Tutsi
Ngozi	Albert NDUWIMANA	CNDD-FDD, Hutu
Rumonge	Juvénal BIGIRIMANA	CNDD-FDD, Hutu
Rutana	Bède NYANDWI	CNDD-FDD, Hutu
Ruyigi	Abdallah HASSAN	CNDD-FDD, Hutu

3. APPAREIL JUDICIAIRE

institution	*nom du président*	*ethnie et région d'origine*
Cour suprême	Sylvestre MPABWANAYO	Tutsi
Cour constitutionnelle	Charles NDAGIJIMANA	Hutu, Muyinga
Cour des comptes	Elysée NDAYE	Hutu, Muramvya
Parquet général de la République	Valentin BAGORIKUNDA	Hutu, Bubanza
Cour d'appel		
Bujumbura	Aloys BAMPORUBUSA	Hutu, Bujumbura
Gitega	Gordien NTAGIRABIRI	
Ngozi	Fabrice BAYAGWIZE	Hutu, Bubanza
Bururi	Adolphe HAVYARIMANA	Tutsi, Bururi
Tribunaux de grande instance		
Bujumbura mairie	Nadine NSABIMANA	Tutsi, Bujumbura rural
Bujumbura rural	Jeanne HABONIMANA	
Bubanza	Alexis BANDYATUYAGA	Hutu, Bujumbura rural
Bururi	Laurent NIYUKURU	
Cankuzo	Damien MANIRAKIZA	Hutu, Kayanza
Cibitoke	Jean-Claude HATUNGIMANA	Hutu, Cibitoke
Gitega	Thaddée SINDAYIGAYA	Hutu, Gitega
Karuzi	François NSABIMANA	Hutu, Karuzi
Kayanza	Ernest NDUWIMANA	
Kirundo	Jérémie NTAKIRUTIMANA	Tutsi, Kayanza
Makamba	Oscar BARANKARIZA	Hutu, Kayanza
Muramvya	Janvier NSABIMBONA	
Muyinga	Déo NSHIMIRIMANA	Tutsi, Muyinga
Mwaro	Jean-Pierre WAKARERWA	Tutsi, Mwaro
Ngozi	Yvette RUDERI	
Rumonge	Egide NAHAYO	
Rutana	Alexis KABURA	Tutsi, Rutana
Ruyigi	Jeanine INGABIRE	

4. SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR)

institution	*prénom et nom*	*ancienne affiliation, ethnie, région d'origine*
Chef d'État-major Général FDN	Prime NIYONGABO	ex-FDD, Hutu, Muramvya
Chef d'État-major Général Adjoint FDN	Joseph NDAYISHIMIYE	ex-FAB, Tutsi, Bururi
Directeur Général PNB	André NDAYAMBAJE	ex-FAB, Tutsi, Rumonge
Directeur Général Adjoint PNB	Godefroid BIZIMANA	ex-FDD, Hutu, Cibitoke
Administrateur Général SNR	Etienne NTAKIRUTIMANA	ex-FDD, Hutu, Bubanza
Administrateur Adjoint SNR	Joseph NDIMUNKWEGE	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	Dieudonné NDABARUSHIMANA	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Ankara	Joël NKURABAGAYA	Hutu, Ruyigi
Berlin	Edouard BIZIMANA	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
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 BIKEBAKO	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura
La Haye	Vestine NAHIMANA	CNDD-FDD, Hutu, Bubanza

Londres	Déo SINDAYIHEBURA	Tutsi, Bururi
Mogadishu	Joseph NKURUNZIZA	CNDD-FDD, Hutu, Kirundo
Moscou	Else NIZIGAMA NTAMAGIRO	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura mairie
Nairobi	Béatrice KANKINDI	CNDD-FDD, Hutu, Muramvya
New York	Albert SHINGIRO	CNDD-FDD, Hutu, Karusi
Oslo	Pascal RUHOMVYUMWORO	CNDD-FDD, Hutu, Karuzi
Ottawa	Emmanuel NIYONZIMA	
Paris	Aloys MUGEMANCURO	Tutsi, Kirundo
Pékin	Pascal GASUNZU	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza
Pretoria	Isaïe NTIRIZOSHIRA	CNDD-FDD, Tutsi
Rabat	Isaie KUBWAYO	CNDD-FDD, 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 au 16 mai 2016)

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, Gisenyi
Anastase MUREKEZI Pichette KAMPETA SAYINZOGA	Premier Ministre Directrice de Cabinet	PSD, Hutu, Gikongoro FPR, Tutsi, ex-réfugié
Stella Ford MUGABO Alphonsine MIREMBE	Ministre à la Primature chargée des affaires du Conseil des ministres Secrétaire Permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Diane GASHUMBA Nadine UMUTONI GATSINZI	Ministre à la Primature chargé de la Promotion de la Famille et du Genre Secrétaire Permanent	FPR, Tutsi, Ville de Kigali FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Louise MUSHIKIWABO Jeanine KAMBANDA	Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération Secrétaire permanent	PL, Tutsi, Kigali-Rural FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Valentine RUGWABIZA Innocent SAFARI	Ministre de l'Intégration à la Communauté d'Afrique de l'Est Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée FPR, Tutsi, ex-réfugié
Mussa Fazil HARERIMANA Valens MUNYABAGISHA	Ministre de la Sécurité intérieure Secrétaire permanent	PDI, Hutu, Gisenyi FPR, Tutsi, Gitarama
Francis KABONEKA Vincent MUNYESHYAKA	Ministre de l'Administration locale Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié FPR, Hutu, Kibungo.
Johnston BUSINGYE Isabelle KALIHANGABO	Ministre de la Justice Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Séraphine MUKANTABANA Antoine RUVEBANA	Ministre de la Gestion des Catastrophes et de la Question des Réfugiés Secrétaire Permanent	FPR, Hutu, Cyangugu FPR, Tutsi, Butare
Général James KABAREBE Lieutenant-colonel Innocent GASHUGI	Ministre de la Défense Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié FPR, Tutsi, ex-réfugié
James MUSONI	Ministre des Infrastructures	FPR, Tutsi, ex-réfugié

Christian RWAKUNDA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Géraldine MUKESHIMANA Innocent MUSABYIMANA	Ministre de l'Agriculture et des Ressources animales Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée FPR, Tutsi, Cyangugu
Vincent BIRUTA Mme Fatina MUKARUBIBI	Ministre de la Terre, des Forets, de l'Environnement et des Mines. Secrétaire permanent	PSD, Tutsi, Kibungo FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Judith UWIZEYE Samuel MULINDWA	Ministre de la Fonction publique et du Travail Secrétaire permanent	PSD, Hutu, Cyangugu FPR, Tutsi, ex-réfugié
Claver GATETE Caleb RWAMUGANZA	Ministre des Finances et de la Planification économique Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié FPR, Tutsi, ex-réfugiée
François KANIMBA Emmanuel HATEGEKA	Ministre du Commerce et de l'Industrie Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gikongoro FPR, Tutsi, Gitarama
Papias MUSAFIRI MALIMBA Célestin NTIVUGURUZWA	Ministre de l'Education Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié FPR, Hutu, Gikongoro
Julienne UWACU Lieutenant-colonel Patrice RUGAMBWA	Ministre des Sports et de la Cultur Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gisenyi FPR, Tutsi, ex-réfugié
Agnès BINAGWAHO Jean Pierre NYEMAZI	Ministre de la Santé Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée FPR, Tutsi, Ville de Kigali
Jean Philibert NSENGIMANA Madame Rosemary MBABAZI	Ministre de la Jeunesse, des Technologies de l'information et de la communication Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Kibuye FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Alivera MUKABARAMBA	Secrétaire d'État au ministère de l'Administration locale chargé 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'Etat au ministère des Infrastructures chargé du Transport	FPR, Hutu, Gisenyi
Eugene Richard GASANA	Secrétaire d'Etat au ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale chargé de la coopération et représentant permanent auprès des Nations Unies	FPR, Tutsi, ex-refugié.
Patrick NDIMUBANZI	Secrétaire d'Etat au Ministère de la Santé chargé de la santé publique et des soins de santé primaires	FPR, Hutu, Cyangugu.
Evode IMENA	Secrétaire d'Etat au Ministère de l'environnement et des terres chargé des mines	FPR, Hutu, Gikongoro
Uziel NDAGIJIMANA	Secrétaire d'Etat au Ministère des Finances et de la Planification économique chargé de la planification économique	FPR, Hutu, Gitarama
Roberto Tony NSANGANIRA	Secrétaire d'Etat au Ministre de l'Agriculture et des Ressources animales, chargé de l'agriculture	FPR, Tutsi, Cyangugu

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	Monique MUKARURIZA	FPR, Hutu, Gitarama

3. APPAREIL JUDICIAIRE

cour / tribunal	*nom du président*	*ethnie et région d'origine*
Cour Suprême (Président) Cour Suprême (Vice-président)	Sam RUGEGE Zaïnabo Sylvie KAYITESI	Tutsi, ex-réfugié 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 Jacques MUSEMAKWELI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major de l'armée de l'air	Brigadier General Charles KARAMBA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'Etat-major de l'armée de réserve	Général-Major Fred IBINGIRA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

5. POLICE NATIONALE (RNP)

Institution	*prénom et nom*	*adhésion politique, ethnie, région d'origine*
Inspecteur Général	Inspecteur Général de Police GASANA K. Emmanuel	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Inspecteur Général adjoint chargé des opérations	Inspecteur Général de police Adjoint Dany MUNYUZA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Inspecteur Général adjoint chargé de l'Administration et du personnel	Inspecteur Général de police Adjoint Juvénal MARIZAMUNDA	FPR, Hutu, Gikongoro
Inspecteur Général adjoint chargé de la production et de l'ingénierie.	Inspecteur Général de police Adjoint S. NSABIMANA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

6. 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	Hope TUMUKUNDE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Ankara	William NKURUNZIZA	FPR, Tutsi, ex-refugié
Berlin	César IGOR	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Brazzaville	Dr Jean Baptiste HABYALIMANA	PSD, Hutu, Butare
Bruxelles	Olivier NDUHUNGIREHE	PSD, Hutu, Butare
Bujumbura	Amandin RUGIRA	FPR, Hutu, Cyangugu
Dakar	Mathias HAREBAMUNGU	FPR, Hutu, Byumba
Dar es Salam	Eugene KAYIHURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Genève	François Xavier NGARAMBE	FPR, Tutsi, Gitarama
Kampala	Frank MUGAMBAGE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Khartoum	Col. Munyaneza MUZUNGU	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Kinshasa	vacant	
La Haye	Jean Pierre KARABARANGA	FPR, Tutsi, Butare
Le Caire	Saleh HABIMANA	FPR, Hutu, Kibungo
Londres	Ambassadeur Yamina KARITANYI	FPR, Tutsi, ex-refugié
Luanda	Alfred KALISA	FPR, Tutsi, ex-refugie.
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	Shakila KAZIMBAYA UMUTONI	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
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

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE **v**

LES AUTEURS **vii**

SPECIAL DATA FEATURE
INSTITUTIONS IN BURUNDI AND RWANDA: A 20-YEAR DATA OVERVIEW (1995-2016)
by Mathias de Roeck, Filip Reyntjens, Stef Vandeginste, Marijke Verpoorten

1. INTRODUCTION 9
2. EVENTS AND INSTITUTIONS IN BURUNDI AND RWANDA, 1990-2016 10
3. DATA COLLECTION AND COMPILATION 14
   3.1. Data collection procedure 14
   3.2. Data compilation procedure 14
4. DATA OVERVIEW 16
5. RESULTS 44
6. CONCLUSION 49

Burundi

CHRONIQUE POLITIQUE DU BURUNDI 2015-2016
par Stef Vandeginste

1. INTRODUCTION 51
2. CRISE ÉLECTORALE 52
3. CRISE INSTITUTIONNELLE 54
4. CRISE SÉCURITAIRE 59
5. CRISE HUMANITAIRE 62
6. CRISE DES RELATIONS INTERNATIONALES 64
7. CONCLUSION 68

CORRUPTION AU BURUNDI: PROBLÈME D'ACTION COLLECTIVE ET DÉFI MAJEUR POUR LA GOUVERNANCE
par Gervais Rufyikiri

1. INTRODUCTION 69
2. PROBABILITÉ D'UNE CORRUPTION SYSTÉMIQUE AU BURUNDI 71
   2.1. Une corruption difficile à quantifier 71
   2.2. Une corruption généralisée 72
3. TYPOLOGIE DE LA CORRUPTION 73
   3.1. Usage de clauses exclusives dans les dossiers d'appel d'offre (DAO) 73
   3.2. Cas de surfacturation : achat de matériel défectueux et de fourniture fictive 74

3.3. Cas de sous-facturation: vente frauduleuse de l'avion présidentiel 75
3.4. Cas de biens achetés mais non fournis : achat d'un avion présidentiel 75
3.5. Cas d'actionnariat dans des entreprises : concession du port de Bujumbura 76
3.6. Implication d'entreprises étrangères 77
4. UN ARSENAL LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL ANTI-CORRUPTION IMPRESSIONNANT MAIS PEU DE RÉSULTATS 77
4.1. Cadre légal 77
4.2. Cadre institutionnel 78
4.3. Une culture politique particulariste comme obstacle à la réforme anti-corruption 79
4.4. Qu'est-ce qui motive et perpétue la corruption au Burundi ? 81
5. LA CORRUPTION AU BURUNDI : UNE SOURCE MAJEURE D'INSTABILITÉ 83
5.1. Cause profonde des tensions politiques 83
5.2. Dévoiement de la gouvernance et du contrôle de la corruption 85
5.3. La corruption sape le progrès économique au Burundi 86
6. CONCLUSION 89

QUEL AVENIR POUR LA COMMISSION VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU BURUNDI?
par Méthode Ndikumasabo

1. INTRODUCTION 93
2. LES INTENTIONS DU POUVOIR EN PLACE N'ÉTAIENT PAS CLAIRES AVANT MÊME L'ÉCLATEMENT DE LA CRISE 94
2.1. Le cadre conceptuel et contextuel de la CVR 95
2.2. Une mise en place de la CVR non transparente 96
2.3. Quelques questions ambigües dans le cadre juridique de la CVR 101
3. LA CVR À L'ÉPREUVE DE LA CRISE EN COURS 103
3.1. La crise perturbe le démarrage et l'agenda de la CVR 103
3.2. Incertitude de la garantie des droits et libertés ou de standards internationaux 105
3.3. Le mandat et les missions de la CVR ont-ils encore un sens ? 109
3.4. Possibilité ou non d'aborder des sujets sensibles 111
3.5. Qui financera la CVR? 114
4. PERSPECTIVES DE LA CVR 114
4.1. Les scénarios quant à l'avenir de la CVR 115
4.2. La crise modifie les lignes des divisions et les chances de réconciliation interethniques: une opportunité ou un défi pour la CVR? 116
5. CONCLUSION 117

LES MÉDIAS DANS LA CRISE BURUNDAISE
« *TU TUES LE COQ, MAIS TU NE TUES PAS CE QU'IL A CHANTÉ* »
par Marie-Soleil Frère et Anke Fiedler

1. INTRODUCTION 119
2. UN PAYSAGE MÉDIATIQUE ATYPIQUE 120
3. CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE 124
4. USAGE ET RÔLES DES MÉDIAS 127
5. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION 132
6. LA FIN DE LA GRILLE DE LECTURE ETHNIQUE ? 137
7. CONCLUSION 139

RDC

CHRONIQUE POLITIQUE DE LA RDC 2015 – 2016
par Aymar Nyenyezi Bisoka et Maurice Ntububa

1. INTRODUCTION 143
2. GOUVERNANCE 145
   2.1. Schisme au sein de la Majorité Présidentielle 145
   2.2. Le prétexte du dialogue et le problème Katumbi 147
   2.3. Le conclave de Genval: panique au sein de la MP ? 150
   2.4. La CENI en faveur du glissement ? 152
3. SÉCURITÉ 155
   3.1. L'inaction face aux rebelles de l'ADF-NALU 156
   3.2. Les attaques des FDLR, jusqu'à quand ? 157
4. JUSTICE ET DROITS HUMAINS 159
5. ECONOMIE 163
6. CONCLUSION 165

THE LIMITS OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY AND THE POSSIBILITIES FOR HARNESSING MINING TO REINSTITUTE PROCESSES OF STATE-LED LOCAL DEVELOPMENT IN THE DRC
by Ben Radley

1. INTRODUCTION 169
2. METHODOLOGY 172
3. BEYOND THE RHETORIC OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY 173
4. MAXIMISING STATE CAPTURE OF MINING SECTOR SURPLUS 176
5. REDISTRIBUTING THE SURPLUS TO THE LOCAL LEVEL 180
6. CONCLUSION 184

REGROUPEMENT DES CREUSEURS EN COOPÉRATIVES UNE MESURE POUR ÉDIFIER LE PROCESSUS DE TRAÇABILITÉ, MAIS QUI CACHE UNE INQUIÉTUDE SUR SA VALIDITÉ EN DROIT POSITIF CONGOLAIS
par Christian Bahati Bahalaokwibuye

1. INTRODUCTION 187
2. ASPECTS THÉORIQUES ET DÉBAT AUTOUR DE L'OBLIGATION DE REGROUPEMENT DES EXPLOITANTS ARTISANAUX EN COOPÉRATIVES 191
   2.1. Le fondement d'une vraie-fausse obligation de se regrouper en coopératives 192
   2.2. Retour sur la nature ambivalente de la coopérative minière et l'*elite capture and management* dans les coopératives minières 194
   2.3. La théorie de la validité plurielle et l'obligation de se regrouper en coopératives 195
3. OBLIGATION DE SE REGROUPER EN COOPÉRATIVES FACE À SA CONTEXTURE 196
   3.1. Démarche méthodologique 196
   3.2. Analyse critique des résultats des enquêtes au regard de la validité de l'obligation de se regrouper en coopératives 199
4. CONCLUSION 205

« LME NJO HAUT-LES-MAINS MARABA » RAPPROCHEMENTS ETHNOLINGUISTIQUES AUX ZONES MINIÈRES ARTISANALES À L'EST DE LA RD CONGO
par Josaphat Musamba et Christoph Vogel

1. INTRODUCTION 207
2. CONTEXTE ET BRÈVE HISTOIRE DU SECTEUR MINÉRAL ARTISANAL 208
3. ETHNOLINGUISTIQUE DES TERMINOLOGIES MINÉRALES AU KIVU 212
   3.1. En dessous de la surface: le royaume des creuseurs 213
   3.2. Autour des mines : logistique et vie quotidienne 214
   3.3. Les travaux intermédiaires et auxiliaires 216
   3.4. Locataires, lusomba, loutra… le transport, le traitement, les laveries 219
   3.5. La commercialisation : négociants et « cracas » 224
   3.6. Réflexions comparatives sur les similarités et différences géographiques et dialectiques 225
4. AUTO-PERCEPTION : « HAUT-LES-MAINS » DANS UN QUOTIDIEN VOLATIL 227
5. CONCLUSION 229

ÉTUDE COMPRÉHENSIVE DES PRATIQUES DES AGENTS PÉNITENTIAIRES RELATIVES AUX INCIDENTS DISCIPLINAIRES : CAS DE LA PRATIQUE « AMENDE » À LA PRISON CENTRALE DE BUKAVU
par Charles Kakule Kinombe

1. INTRODUCTION 233
2. LA DÉFINITION DE LA PRATIQUE 'AMENDE' 239
   2.1. 'Amende' comme capitalisation pénitentiaire 239
   2.2. 'Amende' comme gel du pouvoir disciplinaire pénitentiaire 241
3. LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA PRATIQUE 'AMENDE' 242
4. LA FIXATION ET LA GESTION DE L'AMENDE 242
   4.1. La fixation de l'amende 242
   4.2. La gestion de l'amende : la mutualisation 244
5. LES ENJEUX ET LES STRATÉGIES DE LA PRATIQUE 'AMENDE' 245
   5.1. Les enjeux de la pratique 'amende' 245
   5.2. Les stratégies de la pratique 'amende' 246
6. LES REPRÉSENTATIONS DES ACTEURS SUR LA PRATIQUE 'AMENDE' 248
   6.1. Les représentations du personnel détenu 249
   6.2. Les représentations des détenus 250
7. L'IMPACT DE LA PRATIQUE 'AMENDE' SUR LE MONDE CARCÉRAL 251
   7.1. La pratique 'amende' comme source probable d'émeutes 251
   7.2. L'instauration des « normes pratiques » de l'amende 252
   7.3. Encourager la récidive 253
8. CONCLUSION 254

Rwanda

CHRONIQUE POLITIQUE DU RWANDA, 2015-2016
par Filip Reyntjens

1. INTRODUCTION 257
2. GOUVERNANCE POLITIQUE 258
   2.1. Révision constitutionnelle 258
   2.2. Mésententes au sein du régime 261
   2.3. Protéger la « vérité » 262
   2.4. Opposition intérieure et société civile 263
3. GOUVERNANCE SOCIO-ÉCONOMIQUE 265
4. JUSTICE 268
5. DROITS HUMAINS 272
6. LE RWANDA ET LA RÉGION 275
7. CONCLUSION 277

DE LA BÉNÉDICTION À L'ISOLEMENT : LE RWANDA ET L'OCCIDENT VERS UNE NOUVELLE RUPTURE ?
par Samia Chabouni

1. INTRODUCTION 279
2. LE GÉNOCIDE COMME RESSOURCE STRATÉGIQUE 281
3. KAGAME, L'HOMME FORT DE KIGALI : UN LEADER APPRÉCIÉ ET DÉTESTÉ 284
4. REFROIDISSEMENT DES RELATIONS ENTRE LE RWANDA ET L'OCCIDENT 288
5. LE RWANDA À LA RECHERCHE DE NOUVEAUX PARTENAIRES 292
6. CONCLUSION 294

RWANDA: FROM HIPC TO HICCUPS?
by Danny Cassimon, Dennis Essers and Karel Verbeke

1. INTRODUCTION 299
2. HIPC AND MDRI DEBT RELIEF 300
3. DEBT BUILD-UP AFTER RELIEF 303
   3.1. Evolution of external public debt 305
   3.2. Evolution of domestic public debt 313
4. DEBT MANAGEMENT 316
5. DEBT SUSTAINABILITY 317
6. CONCLUDING REMARKS 319

Ouganda

SUSTAINABILITY OF A WATER AND SANITATION PROJECT IN KAMPALA SLUMS: INSIGHTS FROM A PROBLEM-ORIENTED POLITICAL ECONOMY ANALYSIS
by Lisa Popelier and Nathalie Holvoet

1. INTRODUCTION 321
2. THE KAMPALA INTEGRATED ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT PROJECT 324
3. RESEARCH METHODOLOGY AND DATA COLLECTION 326
4. PEA STEP 1: PROBLEM IDENTIFICATION 327
   4.1. Sustainability of sanitation facilities 328
   4.2. Sustainability of water supply services 329
5. PEA STEP 2: DIAGNOSTIC FRAMEWORK 331
   5.1. Structural factors 331
   5.2. Institutions 333
   5.3. Actors and incentives 337
6. DISCUSSION, CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS 341

Annexes

ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI
1. PRÉSIDENCE ET GOUVERNEMENT 347
2. GOUVERNEURS 348
3. APPAREIL JUDICIAIRE 349
4. SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR) 350
5. CORPS DIPLOMATIQUE 350

ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA
1. PRÉSIDENCE ET GOUVERNEMENT 353
2. GOUVERNEURS 355
3. APPAREIL JUDICIAIRE 356
4. FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD) 356
5. POLICE NATIONALE (RNP) 356
6. CORPS DIPLOMATIQUE 357

TABLE DES MATIÈRES 359