

POLITICAL CHRONICLES OF THE AFRICAN GREAT LAKES REGION 2019

CHRONIQUES POLITIQUES DE L'AFRIQUE DES GRANDS LACS 2019

Edited by/Sous la direction de
F. Reyntjens



UPA

University Press Antwerp



Filip Reyntjens is emeritus professor of law and politics at the Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp.

Filip Reyntjens est professeur émérite à l'Institut de politique du développement (IOB) de l'Université d'Anvers.

Continuing the tradition of *L'Afrique des grands lacs. Annuaire*, this companion volume to *Conjonctures de l'Afrique centrale* (Paris, L'Harmattan) offers a survey of political developments in Burundi, the Democratic Republic of Congo, Rwanda and Uganda throughout 2019. In Burundi, the year has been marked by the run-up to the 2020 elections. President Nkurunziza announced he would not stand for another term, which could make the contest more open. However, the opposition inside and outside the country remained weak, and political space continued to be constrained. The DRC has been marked by the search for a viable cohabitation between President Tshisekedi's *Cap pour le changement* (CACH) and his predecessor Joseph Kabila's *Front commun pour le Congo* (FCC). Despite some incidents between these political platforms, the two men have avoided institutional stalemate, but Tshisekedi's room for manoeuvre has proved limited. Insecurity in the east of the country continues to claim many civilian lives. Rwanda was marked by business as usual, with an autocratic regime suppressing dissident voices and committing considerable human rights abuses. However, technocratic governance remains good. Uganda is gearing up for elections in 2021, and President Museveni will stand for a sixth term, and possibly for a presidency for life. Faced with resistance, the regime is attempting to remain in control, and is doing so heavy-handedly. At the regional level, relations between the DRC and Rwanda have improved, but those between Rwanda on the one hand, and Burundi and Uganda on the other, have remained hostile and marred by serious incidents.

Continuant la tradition de *L'Afrique des grands lacs. Annuaire*, ce volume qui accompagne *Conjonctures de l'Afrique centrale* (Paris, L'Harmattan), présente un aperçu de l'évolution politique au Burundi, en République démocratique du Congo, au Rwanda et en Ouganda au cours de l'année 2019. Au Burundi, l'année a été marquée par l'approche des élections de 2020 ; le président Nkurunziza a annoncé qu'il ne serait pas candidat, rendant peut-être ainsi le scrutin plus ouvert. Cependant, l'opposition intérieure et extérieure reste faible, et l'espace politique continue d'être réduit. La RDC a été marquée par la recherche d'une cohabitation viable entre, d'une part, le *Cap pour le changement* (CACH) du président Tshisekedi et, d'autre part, le *Front commun pour le Congo* (FCC) de son prédécesseur Joseph Kabila. Malgré quelques incidents entre ces plateformes politiques, les deux hommes ont évité l'impasse institutionnelle, mais la marge de manoeuvre de Tshisekedi s'est avérée réduite. L'insécurité qui règne dans l'est du pays continue à faire de nombreuses victimes au sein de la population civile. Au Rwanda, on a vu le business as usual sous la houlette d'un régime autocratique réprimant les voix discordantes et violant gravement les droits humains ; en revanche, la gouvernance technocratique y reste bonne. L'Ouganda se prépare quant à lui aux élections de 2021 ; le président Museveni y sera candidat pour un sixième mandat et peut-être en tant que président à vie. Face à la contestation, le régime tente de maintenir à tout prix son contrôle, c'est-à-dire qu'il n'hésite pas à utiliser la manière forte. Enfin, au niveau régional, si les relations entre la RDC et le Rwanda se sont améliorées, celles du Rwanda avec le Burundi comme avec l'Ouganda sont restées hostiles et émaillées de graves incidents.

ISBN:

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

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

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



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

POLITICAL CHRONICLES OF THE AFRICAN GREAT LAKES REGION 2019

CHRONIQUES POLITIQUES DE L'AFRIQUE DES GRANDS LACS 2019

Edited by I
sous la direction
de F. Reyntjens



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

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

© 2020 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 972 2

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



THE AUTHORS | LES AUTEURS

- Ivan ASHABA** teaching assistant and PhD candidate, Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp, ivan.ashaba@uantwerpen.be
- Réginas NDAYIRAGIJE** assistant d'enseignement et chercheur doctoral, Institut de Politique du Développement (IOB), Université d'Anvers, reginas.ndayiragije@uantwerpen.be
- Aymar NYENYEZI BISOKA** chercheur à l'Université de Gand, à l'UCLouvain et à l'Institut Supérieur de Développement Rural de Bukavu, aymar.nyenyezi@uclouvain.be
- Filip REYNTJENS** emeritus professor, Institute of Development Policy (IOB), University of Antwerp, filip.reyntjens@uantwerpen.be
- Karolina WERNER** PhD, independent researcher, kwerner@balsillieschool.ca

TABLE OF CONTENTS | TABLE DES MATIÈRES

BURUNDI

par Réginas Ndayiragije

1.	INTRODUCTION	9
2.	LA GOUVERNANCE POLITIQUE	11
2.1.	Le paysage politique à la veille des élections de 2020 : diagnostic et pronostics	11
2.2.	De la gestion du processus électoral	21
2.3.	La dissociation entre la capitale économique et la capitale politique : essai d'en comprendre les motivations	23
2.4.	Dans les pas des régimes précédents : la conquête des symboles	25
2.5.	Sécurité	27
3.	DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE (TRANSITIONNELLE)	28
4.	GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE : APPRENDRE DANS ET PAR L'ADVERSITÉ	31
5.	DIPLOMATIE : APRÈS L'ORAGE, PROMESSE DE BEAU TEMPS	33
6.	CONCLUSION	36

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

par Aymar Nyenyezi Bisoka

1.	INTRODUCTION	37
2.	DIFFICULTÉS DE PENSER L'ALTERNANCE POLITIQUE EN RDC	40
2.1.	Entre sceptiques et pragmatiques : des débats improductifs	40
2.2.	Incapacité de penser anthropologiquement une alternance imparfaite ?	43
3.	LES RUDES RÉALITÉS DE LA GOUVERNANCE QUOTIDIENNE	44
3.1.	Les promesses non tenues	45
3.2.	Des voyages budgétivores	46
3.3.	Malaise à la présidence	47
4.	STRATÉGIES SÉCURITAIRES DU PRÉSIDENT FÉLIX TSHISEKEDI	49
4.1.	Stratégies diplomatiques	49
4.2.	Stratégies au niveau interne	50
5.	EBOLA À L'EST DE LA RDC ET SES NON-DITS	52
6.	CONCLUSION	53

RWANDA

by Filip Reyntjens

1.	INTRODUCTION	57
2.	POLITICAL GOVERNANCE	57
3.	SOCIO-ECONOMIC GOVERNANCE	63

4.	JUSTICE	68
5.	HUMAN RIGHTS	71
6.	REGIONAL CONFLICTS	75
7.	INTERNATIONAL RELATIONS	80
8.	CONCLUSION	81

UGANDA

by Ivan Ashaba and Karolina Werner

1.	INTRODUCTION	83
2.	EVERYDAY POLITICAL GOVERNANCE	83
	2.1. Museveni's countrywide prosperity tours: Early campaigns?	83
	2.2. Fight against corruption: From walking the talk to just walking	84
	2.3. Labour unrest: the case of Makerere University and others	86
3.	CABINET RESHUFFLE: BUSINESS AS USUAL?	88
4.	PERSISTENT TENSIONS BETWEEN RWANDA AND UGANDA	89
5.	BOBI WINE: THE POPULAR FACE OF OPPOSITION IN UGANDA	92
6.	THE REST OF OPPOSITION: IS KIZZA BESIGYE STILL RELEVANT?	97
7.	MUSEVENI AND THE NRM: PREPARATIONS FOR 2021	100
8.	FREEDOM OF EXPRESSION	102
9.	CONCLUSION	103

BOOK REVIEWS - COMPTES RENDUS 105

ANNEXES 127

ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI

1.	PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT	129
2.	GOUVERNEURS	131
3.	APPAREIL JUDICIAIRE	131
4.	SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR)	132
5.	CORPS DIPLOMATIQUE	132

ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA

1.	PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT	135
2.	GOUVERNEURS	138
3.	APPAREIL JUDICIAIRE	138
4.	FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD)	138
5.	CORPS DIPLOMATIQUE	138

BURUNDI

par Réginas Ndayiragije

1. INTRODUCTION

L'année 2019 a été à la fois singulière et banale. Sa singularité repose sur six faits importants : (i) l'agrément d'un nouveau parti politique, le Congrès national pour la Liberté (CNL), de l'ancien leader du Palipehutu-FNL, actuellement premier vice-président de l'Assemblée nationale, Agathon Rwaswa ; (ii) l'assouplissement - entraînant comme conséquence l'implosion du Conseil national pour le respect de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (CNARED) - de la position jusqu'au-boutiste, jusqu'ici tenue par cette plateforme politique constituant la cheville ouvrière de la contestation du troisième mandat de Pierre Nkurunziza ; (iii) la réaffirmation, à plusieurs occasions et de plusieurs manières¹, de la volonté du Président en exercice de ne pas briguer un quatrième mandat ; (iv) la rétrogradation de Bujumbura au statut de capitale économique et, en même temps, l'ascension de Gitega devenue désormais la capitale politique ; (v) un très timide réchauffement des relations diplomatiques avec les partenaires étrangers ; et (vi) la mort prévisible² du fameux dialogue inter-burundais sous l'égide de la Communauté est-africaine (CEA).

D'un autre côté, 2019 ne diffère que de très peu des années précédentes en ce sens que cette année reste fondamentalement dominée, d'une part, par

¹ Tout un faisceau d'indices laisse penser que l'intention de ne pas se représenter - intention exprimée pour la première fois à Bugendana, le 7 Juin 2018, à l'occasion de la promulgation de la nouvelle constitution - est sincère. Par exemple, lors de la réception de nouvel an par les forces de défense et de sécurité, le président Pierre Nkurunziza a dit : « Cette fête est ma dernière (avec vous ici), l'année prochaine à la même période ce n'est pas moi qui prendrai la parole, vous serez en train de faire une cérémonie pour un nouveau chef d'État. » Voir : <https://www.jeuneafrique.com/872967/politique/burundi-contre-les-sceptiques-le-president-pierre-nkurunziza-reaffirme-ne-pas-etre-candidat-en-2020/>, site visité le 28 décembre 2019. De même, dans son traditionnel dialogue avec les citoyens, Nkurunziza a réaffirmé sa décision de ne pas se représenter. Par ailleurs, un projet de loi portant statut du Chef d'État à l'expiration de son mandat a été discuté en conseil des ministres du 30 octobre 2019. Cette loi introduit une distinction entre un président de la République ayant accédé à cette fonction par voie élective et un président qui l'a été par d'autres moyens. Voir le compte rendu du conseil des ministres, disponible sur : <https://presidence.gov.bi/2019/10/31/communiqué-du-conseil-des-ministres-du-30-octobre-2019/>, site visité le 14 novembre 2019.

² Selon le International Crisis Group, dans son rapport sorti en juin 2019, la CEA n'était pas préparée à jouer un rôle de médiateur dans la crise burundaise, car son domaine de prédilection est l'intégration économique.

la gestion des conséquences politiques, économiques et diplomatiques de la crise de 2015, et d'autre part, par le positionnement en vue des élections de 2020 de l'acteur hégémonique qu'est le Conseil national de la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD).

Tout comme 2018, l'année 2019 a été marquée par une intolérance politique dirigée essentiellement contre les opposants, principalement les militants du CNL d'Agathon Rwasa ; par des épisodes sporadiques d'attaques armées ; par un climat de marasme économique ; par des cas de violations des droits de l'homme (disparitions forcées, atteintes à la liberté d'association et de la presse, etc.) ; par la poursuite de la fameuse politique de « moralisation » de la société burundaise ; par des croisades de prières tous azimuts organisées tantôt par le parti au pouvoir, tantôt par la famille présidentielle ; etc. Bref, une année « normale » à tous points de vue.

De même, l'histoire retiendra que c'est au cours de l'année 2019 que le CNDD-FDD a formalisé son ambition de marquer l'imaginaire collectif en faisant table rase du passé. En effet, certaines infrastructures emblématiques ont été rebaptisées, et renvoient dorénavant aussi à la lutte armée du CNDD-FDD. Ainsi, l'ancien stade prince Louis Rwagasore se nomme désormais stade Intwari-Intwari selon la nouvelle appellation des anciens combattants du CNDD-FDD. Par ailleurs, une avenue a été rebaptisée du nom du général Adolphe Nshimirimana. Ce dernier est l'initiateur du premier groupe armé qui, à Kamenge, défia l'armée à majorité tutsi à partir de 1994, et qui fera plus tard partie du noyau autour duquel se constituera le CNDD-FDD. Tour à tour chef d'état-major adjoint de l'armée, directeur général des Renseignements et chargé de mission à la présidence de la République, il deviendra le pilier du régime CNDD-FDD.

Sur le plan diplomatique, 2019 a été l'année d'une timide reconfiguration des relations entre les pays de la sous-région : l'axe Kigali-Kinshasa prend progressivement de forme, au risque de marginaliser le Burundi. La RDC a eu son nouveau président de la République qui, de plus en plus, affiche sans complexe sa proximité avec le régime de Kigali. Les relations entre ce dernier et le régime en place au Burundi sont marquées d'une telle inimitié que l'année 2019 nous a rapproché de la menace d'une confrontation qui aurait pu embraser toute la sous-région.

Une évolution positive, cependant, mérite d'être soulignée. Un climat de détente semble s'instaurer entre le pouvoir burundais et les pays occidentaux, notamment les membres de l'Union européenne qui avaient mal digéré le troisième mandat de Nkurunziza.

2. LA GOUVERNANCE POLITIQUE

Dans cette section, nous passons en revue les faits saillants ayant marqué l'actualité politique burundaise. Il sera question, entre autres, du positionnement des principaux acteurs politiques, en l'occurrence les partis politiques et les groupes armés, à la veille des élections projetées pour le 20 mai 2020. Ensuite, nous examinons les enjeux autour de la dissociation entre la capitale politique, Gitega, et de la capitale économique, Bujumbura. Enfin, nous faisons le point sur l'état des lieux de la préparation des élections de 2020. En filigrane, nous discutons aussi des enjeux autour de ces élections.

2.1. Le paysage politique à la veille des élections de 2020 : diagnostic et pronostics

Le paysage politique burundais reste fondamentalement dominé par le CNDD-FDD et, dans une moindre mesure, par le CNL d'Agathon Rwasa. L'opposition politique à l'étranger incarnée par le CNARED, embourbée dans des querelles internes de positionnement³, perd de plus en plus de son aura. Deux courants internes - l'un prônant un retour au pays pour participer aux échéances électorales à venir, et l'autre défendant une position intransigeante subordonnant tout retour au pays aux négociations entre le CNARED et le pouvoir du CNDD-FDD - se sont résolus à évoluer séparément.⁴ Ainsi est née une nouvelle formation politique dénommée Coalition des Forces de l'Opposition burundaise pour le rétablissement de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi (CFOR-Arusha). Cette plateforme comprend, entre autres initiateurs, Charles Nditije (ancien parlementaire et président de l'Uprona), Chauvineau Mugwengezo (ancien président de l'UPD Zigama Ibanga), Léonidas Hatungimana (ancien porte-parole du président de la République et président d'un Parti des frondeurs du CNDD-FDD), Frédéric Bamvuginyumvira (ancien président du FRODEBU et vice-président de la République du Burundi), Jean Bosco Ndayikengurukiye (ancien président du CNDD-FDD du temps du maquis) et Jérémie Minani (un novice en politique qui a occupé la fonction de commissaire à la Communication au sein du CNARED). La plus grande différence entre le CNARED et le CFOR serait que le premier envisagerait de rentrer au pays pour participer aux prochaines échéances électorales, tandis que le second s'y opposerait.⁵ Dans un tel

³ NIVYABANDI, K. et SONGORE, N., « 2020 arrive à grands pas », *SOS Media*, 31 décembre 2019. Dans cette tribune, les auteurs, parlant du CNARED, disent en substance que « la lutte contre le pouvoir dictatorial en place s'érode et laisse progressivement place à l'opportunisme politique, à l'exclusion, et à des dissensions (...). »

⁴ <https://www.iwacu-burundi.org/notre-coalition-sinscrit-totalement-en-faux-contre-les-elections-de-2020/>, site visité le 20 décembre 2019.

⁵ <https://www.burundidaily.net/post/2019/09/18/cfor-arusha-un-autre-cnared-de-trop>, site visité le 20 décembre 2019.

contexte où l'opposition en exil est divisée, il y a fort à parier qu'elle sera de plus en plus marginalisée, et que son rôle dans une configuration post-2020 deviendra incertain.

Les autres partis de l'opposition intérieure et de la mouvance présidentielle sont occultés par l'omniprésence du CNDD-FDD et du CNL dans les médias. Dans un contexte où l'expression de toute opinion dissidente est devenue très risquée, il est difficile de dire avec exactitude ce qu'ils représentent réellement sur le terrain.

2.1.1. *Le CNDD-FDD et ses alliés : la force en question*

Le CNDD-FDD et ses alliés « occupent et régissent tout l'espace politique du Burundi ».⁶ Sa prédominance dans les institutions, et surtout son contrôle du ministère de l'Intérieur, couplé avec sa supériorité en termes de ressources financières, lui permettent de demeurer, si pas le seul acteur sur le terrain, du moins un acteur ayant une longueur d'avance sur tous les autres. Il est en fait le seul capable d'organiser à sa guise une gamme d'activités lui garantissant de rester en communication permanente avec sa base. Et ce n'est pas la créativité qui lui manque. Par exemple, rien qu'au niveau national, le CNDD-FDD a organisé un festival national des enfants du CNDD-FDD, *Ibiswi vy'inkona* (aiglons)⁷, la semaine dédiée aux combattants du CNDD-FDD Intwari 2019, des festivités de la commémoration de la victoire du CNDD-FDD aux élections de 2015, des croisades de prières, etc.. Donc autant d'occasions qui lui permettent de prendre de l'avance sur ses concurrents. À cela, il faut ajouter la surmédiatisation de ses activités à travers les médias publics entièrement acquis à sa cause.

Dans une logique propagandiste, le CNDD-FDD investit aussi dans des « œuvres de charité »⁸, ou plutôt dans une entreprise de générosité intéressée, incluant la construction de maisons pour personnes vulnérables, des dons pour la construction d'églises, des dons « personnels » pour la construction d'infrastructures publiques, etc. Les visées électoralistes de telles initiatives sont un secret de polichinelle. Elles sont d'ailleurs loin d'être une particularité burundaise car il s'agit en fait de pratiques largement répandues en Afrique ; pratiques que certains chercheurs n'hésitent pas à assimiler ironiquement à la revanche des citoyens ordinaires sur des classes politiques ne pensant, le plus souvent, qu'à leurs intérêts privés.⁹ Et la théorie montre que, effectivement,

⁶ GUICHAOUA, A., « D'un ouvrage à l'autre : la continuité d'une démarche de vérité Préface », in NTIBANTUNGANYA, S., *Démocratie piégée : lectures, témoignages et analyse*, Éditions Iwacu Europe, Bruxelles, 2018, p. 15.

⁷ <http://ppbdi.com/index.php/extras/politique-cooperation-actualite-internationales/14275-parti-cn-dd-fdd-final-du-festival-des-aiglons-ibiswi-vy-inkona>, site visité le 10 novembre 2019.

⁸ Voir par exemple <https://www.burundi-forum.org/35411/>, site visité le 15 octobre 2019.

⁹ NUGENT, P., « Banknotes and Symbolic Capital Ghana's Elections Under the Fourth Republic », in BASEDAU, M., ERDMANN, G. et MEHLER, A. (eds.), *Votes, Money and*

la pratique des dons fait partie de la boîte à outils des stratégies utilisées par les acteurs politiques, surtout ceux au pouvoir, pour fausser la concurrence électorale en Afrique.¹⁰ C'est probablement le même esprit qui a motivé la mise sur pied des coopératives dites *Sangwe* par le CNDD-FDD. Ces dernières ont connu une expansion considérable depuis 2019. Leur initiation traduit à la fois la volonté du CNDD-FDD de remobiliser sa base et, éventuellement, contenir le mécontentement de ses militants. Ceux-ci ne sont également pas épargnés par les conséquences des faibles performances économiques du régime CNDD-FDD. En effet, le faible développement économique au Burundi limite les rares opportunités économiques aux seules élites politiques et économiques proches du parti au pouvoir. Alors que le lien entre le CNDD-FDD et les coopératives Sangwe est clairement établi¹¹, ces dernières constituent un mécanisme de redistribution interne au CNDD-FDD, permettant d'étendre les privilèges de l'exercice du pouvoir politique aux militants de la base.¹²

On aura remarqué que la stratégie des coopératives, tout comme celle des « œuvres de charité », cette fois-ci portée par le parti au pouvoir, rompt avec les pratiques du pouvoir CNDD-FDD. En fait, au cours des années précédentes, c'était le président de la République qui faisait la redistribution à travers un fonds dédié aux bonnes initiatives et géré de façon discrétionnaire par le président lui-même. Ce fonds servait à appuyer, généralement en nature, les projets de construction des infrastructures publiques, l'aide aux personnes nécessitant des soins à l'étranger, etc. Du coup, le président Nkurunziza était devenu plus populaire que le parti au pouvoir. Cette nouvelle approche peut donc s'interpréter à la fois comme une indication (certes en soi insuffisante) que le parti CNDD-FDD prend au sérieux l'annonce du président Nkurunziza de ne pas se représenter et à la fois comme, une manière d'anticiper donc l'éventualité d'un autre candidat du parti pour les futures échéances électorales en présentant l'image d'un parti généreux.

À propos justement de ces élections, précisons ici qu'elles vont constituer un test de maturité pour le parti au pouvoir car, en dehors de Nkurunziza, le parti manque d'un leader charismatique sortant du lot ; non pas qu'il n'ait pas de personnalités de poigne, mais parce que le CNDD-FDD, parti organisé sur

Violence. Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa, Nordic Africa Institute and University of KwaZulu-Natal Press, Kwazulu Natal, 2007, p. 57.

¹⁰ Voir par exemple CHEESEMAN, N. et KLAAS, B., *How to rig an election*, New Haven & London, Yale University Press, 2018, pp. 64-65; AMUTABI, M. N. et NASONG'O, S.W., « Regime change and succession politics in Africa: Introduction », in AMUTABI, M.N. et NASONG'O, S.W. (eds.) *Regime Change and Succession Politics in Africa: Five decades of misrule*, New York & London, Routledge, 2013, pp. 1-16.

¹¹ Il suffit juste de jeter un regard rapide sur les comptes twitter des sections du CNDD-FDD.

¹² Par exemple, les cadres du parti au pouvoir dans la province de Ngozi ont fait la distribution du petit bétail aux membres des coopératives Sangwe dans plusieurs communes de la province. Disponible sur : <http://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=3/5/11>, site visité le 24 décembre 2018.

un style militaire, limite au maximum les ambitions individuelles. Ce n'est donc pas une surprise que, jusqu'à la fin de l'année 2019, le parti au pouvoir n'avait pas encore choisi son candidat, en même temps qu'aucun de ses cadres n'avait affiché ouvertement l'ambition ou l'intention de l'être.

Seuls certains des ténors du CNDD-FDD ont commencé à faire des petits pas de positionnement. C'est le cas par exemple de Révérien Ndikuriyo, ancien gouverneur de Makamba, sénateur, ancien commissaire aux finances du Parti, et actuel président du sénat. Depuis quelques années, il effectue des tournées dans toutes les communes du Burundi à la rencontre des élus locaux. Une certaine opinion a voulu voir dans cette initiative une façon d'occuper l'espace en vue des élections présidentielles de mai 2020.¹³ Selon le journal *Iwacu*, il cocherait toutes les cases car non seulement il a la « légitimité du maquis » pour avoir combattu au sein du CNDD-FDD¹⁴, mais aussi il a la confiance de Nkurunziza. N'est pas en tout cas fortuit le fait que ce soit lui qui se soit retrouvé à la tête de ce groupe de sénateurs ayant ouvert la boîte de pandore en posant la question de l'éligibilité de Nkurunziza aux élections de 2015 à la Cour constitutionnelle.¹⁵

Le secrétaire général du CNDD-FDD, Évariste Ndayishimiye, un autre poids-lourd du CNDD-FDD, semble également avoir le bon profil. Non seulement il occupe une position stratégique, et en même temps la plus exposée¹⁶, mais il semble aussi s'y préparer. Son épouse, Angeline Ndayubaha, est omniprésente dans les médias à travers sa nouvelle association Femme *Intwari*¹⁷, forgeant ainsi l'image d'un couple présidentiel. Son mari de son côté, en sa qualité de secrétaire général du parti au pouvoir, fait des apparitions quasi quotidiennes à la télévision nationale. La candidature du secrétaire général du CNDD-FDD est d'autant plus plausible que ce dernier fait partie du cercle très redouté des généraux anciens FDD. Ce cercle incarnerait un tel pouvoir qu'il se substituerait parfois aux mécanismes institutionnels de prise de décision¹⁸

¹³ MBONIMPA, G., « Tour de chauffe du futur candidat du CNDD-FDD ? », *Iwacu*, 9 août 2019.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Cour%20Constitutionnelle/CC%202005/RCCB303-requ%C3%AAte.pdf>, site visité le 12 décembre 2019.

¹⁶ La chute de la plupart des anciens leaders au plus haut sommet du CNDD-FDD (par exemple, Léonard Nyangoma, Jean Bosco Ndayikengurukiye, Hussein Radjabu, Jérémie Ngendakumana) a été brutale. En effet, tous les anciens présidents du CNDD-FDD, depuis sa création, vivent en exil ; les seules exceptions étant Pierre Nkurunziza et Pascal Nyabenda, respectivement président de la République et président de l'Assemblée nationale pendant la législature en cours.

¹⁷ Il s'agit d'une association regroupant les femmes anciennes combattantes du CNDD-FDD et les épouses d'anciens combattants.

¹⁸ MCCULLOCH, A. et VANDEGINSTE, S., « Veto power and power-sharing: Insights from Burundi (2000-2018) », *Democratization*, 2019, pp. 1-14.

ou jouirait de pouvoirs extraconstitutionnels.¹⁹

Des rumeurs - ni confirmées ni démenties - relayées notamment par le journaliste généralement bien informé Serges Nibizi, ont spéculé sur une prétendue polémique, au sein du parti au pouvoir, à propos de la candidature de Denise Bucumi-Nkurunziza, épouse de Pierre Nkurunziza.²⁰ Dans une tentative de crédibiliser la thèse de sa candidature, certains Burundais ont exhumé la partie de son livre où elle parle d'un pasteur d'origine congolaise qui aurait eu une vision selon laquelle le futur président de la République proviendrait du groupe des fidèles présents à son culte. Il se pourrait, selon ses dires, que tous les regards se seraient tournés vers l'épouse en question.²¹ Comme pour huiler la machine à rumeurs dont les Burundais ont le secret, et surtout en période pré-électorale, Pierre Nkurunziza recevra, de la manière la plus protocolaire et médiatisée qui soit, son épouse venue lui présenter, à la présidence, « les trois prix qui lui ont été décernés à New York, en marge de la 74^{ème} Assemblée générale des Nations unies ».²²

À la fin de l'année 2019, planait l'ombre d'une nouvelle fronde interne au CNDD-FDD.²³ On ne saura pas si cette menace de fronde est, de près ou de loin, à l'origine du dernier remaniement au sein de l'entourage immédiat de Pierre Nkurunziza. En effet, l'administrateur du Service national des Renseignements (SNR), Étienne Ntakarutimana, a été appelé à d'autres fonctions, de loin beaucoup moins juteuses et stratégiques. Il a été remplacé par Gervais Ndirakobuca, un général de la police et ancien des FDD. Presque au même moment, Silas Ntigurirwa, un général du CNDD-FDD, a perdu son poste de secrétaire exécutif du conseil national de la sécurité. Dans cette logique de rééquilibrage de forces²⁴, Nkurunziza a, à l'occasion des fêtes de nouvel an,

¹⁹ VANDEGINSTE, S., « Ethnic quota and foreign NGOs in Burundi: Shrinking civic space framed as affirmative action », *Africa Spectrum*, 2019, pp.1-20.

²⁰ <https://twitter.com/Snnews6/status/108971327222289921>, site visité le 12 décembre 2019.

²¹ BUCUMI-NKURUNZIZA, D., *The power of hope*, Paris, L'Harmattan, 2013, p.105.

²² <https://presidence.gov.bi/2019/09/30/le-chef-de-letat-recoit-en-audience-la-premiere-dame-du-pays/>, site visité le 15 novembre 2019.

²³ À l'occasion de la clôture de la semaine du combattant CNDD-FDD, édition 2019, dans un discours fleuve, Nkurunziza est revenu longuement sur le sort qui poursuivrait tous ceux qui ont trahi le CNDD-FDD : « *gupfa bangara* » (mourir dans l'errance), selon ses propres termes. Un message particulier a été réservé à une fronde en gestation, qui serait la troisième depuis que le CNDD-FDD préside aux destinées du pays. En substance, il a dit que « même maintenant, ceux qui veulent trahir sont là, mais ils devraient savoir que le malheur les attend au tournant, car nul n'a tiré bonheur de la trahison du CNDD-FDD ». Tout le discours peut être consulté sur <https://www.youtube.com/watch?v=TL0ax-3pvcE>, site visité le 30 novembre 2019.

²⁴ Selon Daniel Kabuto, membre de la génération des Frondeurs de 2015, le président Nkurunziza aurait choisi d'adouber le camp de Bunyoni pour mieux gérer une fronde à l'intérieur du camp des généraux issus du CNDD-FDD.. Voir <https://www.burundidaily.net/single-post/2019/11/04/Burundi-aucun-obstacle-sur-le-chemin-de-la-succession-de-Nkurunziza>, site visité le 15 décembre 2019.

promu Alain-Guillaume Bunyoni - un autre poids-lourd du pouvoir du CNDD-FDD et actuel ministre de la Sécurité publique - au plus haut grade dans les corps de défense et de sécurité burundais : celui de commissaire général de la police, soit l'équivalent du grade de général quatre étoiles.

Dans tous les cas, si le CNDD-FDD n'arrive pas à faire une union sacrée autour de son candidat aux élections présidentielles, c'est toute sa chance d'en sortir victorieux qui s'amenuisera. Déjà, comme le font remarquer Cheeseman et Klaas, une élection où le sortant ne se représente pas est une élection à risque pour les partis au pouvoir.²⁵ Le risque est d'autant plus grand pour le CNDD-FDD que les successives dissidences l'ont privé d'importantes personnalités qui lui servaient aussi de relais au niveau de la base. Le parti deviendrait en fait victime de sa propre stratégie, qui voudrait que tout cadre du parti haut placé dans les institutions devienne de facto parrain ou marraine de sa cellule de base, commune, ou province d'origine ; parrain/marraine signifiant en fait dépositaire de tous les pouvoirs et personne qui intercède au nom des militants de sa localité auprès des instances nationales de prise de décision au niveau du parti et/ ou du pays.

En réalité, le CNDD-FDD est un parti fort et fragile à la fois. Fort, car il a en main tous les leviers du pouvoir et dispose d'un contrôle quasi monopolistique de la violence - une ressource politique très prisée au Burundi, y compris par les acteurs n'ayant aucun passé rebelle²⁶ - et la possibilité d'intéresser ses militants à travers la redistribution des rares ressources de l'État. Mais, d'un autre côté, parti vulnérable. Car, si le CNDD-FDD a une solide organisation de la base au sommet, il est tout aussi vrai que la position hiérarchique dans son organisation est moins importante que la personne qui l'occupe. En effet, il est de notoriété publique que les décisions importantes, que ce soit au niveau du pays ou du parti, sont prises par un cercle plutôt fermé, fait exclusivement de généraux ayant combattu dans les rangs du CNDD-FDD.²⁷ Des organisations au sein desquelles la position de l'individu ne suffit pas pour renseigner sur ses prérogatives sont réputées faibles.²⁸ De surcroît, le propre des partis réellement forts est qu'ils s'abstiennent de tout recours à la coercition et à l'intimidation, ou au patronage, parce que justement ils sont capables de mobiliser d'autres moyens moins onéreux et plus efficaces.²⁹ Or la violence

²⁵ CHEESEMAN, N. et KLAAS, B., *op.cit.*, p. 29.

²⁶ VAN ACKER, T., « Exploring the Legacies of Armed Rebellion in Burundi's Maquis par Excellence », *Africa Spectrum*, Vol. 51, No 2, 2016, p. 21.

²⁷ Mc CULLOCH, A. et VANDEGINSTE, S., *op.cit.*, p. 12.; NKURUNZIZA, A., *Burundi : le dessous des cartes*, Bujumbura, Éditions Iwacu, 2019, p.198.

²⁸ JELDE, H., « Political party strength and electoral violence », *Journal of Peace Research*, 2020, p. 3.

²⁹ Voir par exemple : MORSE, Y., « From single-party to electoral authoritarian regimes: The institutional origins of competitiveness in post-Cold War Africa », *Comparative Politics*, vol. 48, n° 1, 2015, pp. 126–143.

et la coercition font partie du répertoire des stratégies de maintien et de contrôle du pouvoir mobilisé par le CNDD-FDD.³⁰

2.1.2. *Le CNL : force politique ou force d'un homme ?*

La plus grande surprise de 2019 au Burundi fut l'agrément, le 14 février 2019, du CNL, parti de l'ancien rebelle, Agathon Rwasa. En fait, la lettre du 8 novembre 2018 du ministre de l'Intérieur refusant d'agréer le parti, au motif que certains symboles seraient ceux d'un autre parti, avait jeté le doute sur la bonne foi du ministre de l'Intérieur. L'argument était suspect, tant d'autres partis ayant été, depuis l'accession au pouvoir du CNDD-FDD, dédoublés avec la bénédiction du même ministère. Les partis dérivés ne changeaient que très peu, voire rien, aux symboles des partis d'origine. C'est le phénomène du dédoublement des partis politiques de l'opposition, connu sous le nom de *Nyakurisation*.³¹

Finalement, l'agrément, contre toute attente, du CNL aura été le fruit d'un concours de circonstances. Depuis un certain temps, le Burundi est présenté comme un paria où les libertés politiques sont bafouées au quotidien. C'est sur cette base que les pays membres de l'UE, les États Unis, les Nations unies et l'Union africaine maintenaient la pression pour que des négociations inclusives entre le régime burundais et ses challengers puissent avoir lieu.

En réaction, dans un souci de montrer à la face du monde que des négociations sont inopportunes, le gouvernement du Burundi a posé certains gestes de détente - par exemple, en libérant des prisonniers accusés de participation « au mouvement insurrectionnel de 2015 », du moins selon les termes de la ministre de la Justice.³² Dans la même logique, l'agrément du CNL a été rendu possible grâce au souci du gouvernement de prouver que quelque chose de positif était en train de se produire au Burundi. Par ailleurs, en s'assurant que toute association avec l'ancien FNL - un label qui y était déjà très connu - soit écartée, le gouvernement burundais aurait pensé que, nouvellement créé par Rwasa, le parti aurait du mal à se faire un nom à moins d'une année et demi des prochaines échéances électorales.³³ Enfin, alors que le président de la République, dans son traditionnel dialogue de fin d'année avec les citoyens, avait été interrogé sur les motivations qui empêchaient la légalisation du nouveau parti de Rwasa, sa réponse fut que la balle était dans le camp de Rwasa. Dès que Rwasa aura pris en compte les recommandations qui lui sont

³⁰ VAN ACKER, T., *op.cit.*, p. 21.

³¹ La *Nyakurization*, un mot forgé du Kirundi-français, veut dire « rendre quelque chose authentique ».

³² <https://www.voafrique.com/a/liberation-de-plus-de-700-prisonniers-principalement-politiques-au-burundi/4302178.html>, visité le 15 novembre 2019.

³³ Échange privé avec un cadre du CNL, le 15 décembre 2019.

adressées, son parti serait légalisé, avait-il laissé entendre. Il était donc devenu impossible, pour le ministre de l'Intérieur, de prendre une mesure qui irait dans le sens contraire de la déclaration du chef de l'État.

Cependant, la reconnaissance légale du CNL ne semble pas avoir amélioré le sort des partisans de Rwaswa. Au début, alors que des arrestations récurrentes des militants de Rwaswa étaient généralement opérées sous le motif de la tenue de réunions clandestines³⁴, l'agrément du parti CNL laissait toutefois espérer une accalmie.³⁵ La faction restée fidèle à Rwaswa, connue pour être spécialiste de l'art de la clandestinité³⁶, va en effet opérer en plein jour et ainsi jouir des droits reconnus à tous les partis politiques. Cependant, même agréé, le parti CNL n'a finalement pas eu de répit. Ses militants seront harcelés³⁷ et menacés de mort, voire tués par des autorités administratives et policières³⁸, et ses permanences sans cesse saccagées et/ou incendiées.³⁹ Par ailleurs, des cas d'obstruction de ses activités sont à présent également monnaie courante.⁴⁰ L'accusation la plus récurrente portée contre les militants de Rwaswa est, elle, restée invariable : la tenue de réunions non autorisées.⁴¹ La question que l'on se pose est celle de savoir pourquoi le pouvoir du CNDD-FDD s'emploie à user de tous les moyens de pression possibles contre un parti à peine naissant, au risque de voir l'image du régime, déjà peu glorieuse, en subir le coup.

En réalité, une telle attitude fait penser à deux possibilités : soit le CNDD-FDD dispose d'indices sérieux quant à la force du parti de Rwaswa⁴², soit le

³⁴ <http://www.rfi.fr/afrique/20190402-burundi-imbonerakure-arrestations-militants-cnl-agathon-rwaswa>, site visité le 23 décembre 2019.

³⁵ NDIRUBUSA, A., « CNL, l'alternative au Cndd-Fdd ? », *Iwacu*, 25 février 2019.

³⁶ VAN ACKER, T., *op.cit.*, pp. 15-37.

³⁷ <https://www.jeuneafrique.com/849766/politique/burundi-vague-darrestations-dans-un-fief-de-lopposant-agathon-rwaswa/>, visité le 15 décembre 2019.

³⁸ CROSS, M.F., « Burundi: le parti de Rwaswa, légalisé à Bujumbura, interdit en province », *La libre Afrique*, 18 avril 2019; <https://www.hrw.org/fr/news/2019/06/12/burundi-abus-generalises-visant-lopposition>, site visité le 26 décembre 2019.

³⁹ CNL, « Déclaration du parti CNL/Congrès National pour la Liberté sur la situation politico-sécuritaire », 21/08/2019. Déclaration disponible sur : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container49546/files/Burundi/pp/fnl/081118.pdf>, site visité le 20 décembre 2019.

⁴⁰ Voir par exemple NTAHIMPERA, J. M., « Agathon Rwaswa fait-il peur ? », *Yaga*, 7 Mars 2019; CNL, Déclaration n° 04 du parti CNL sur la recrudescence du harcèlement des militants du parti CNL et le verrouillage de l'espace politique, à l'approche des élections générales de 2020. Déclaration disponible sur <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container49546/files/Burundi/pp/fnl/071119.pdf>, visité le 20 décembre 2019.

⁴¹ MUDGE, L., « Au Burundi, la répression se poursuit dans l'ombre, en toute impunité », *Human Rights Watch*, 29 avril 2019. Disponible sur : <https://www.hrw.org/fr/news/2019/04/29/au-burundi-la-repression-se-poursuit-dans-lombre-en-toute-impunite>, visité le 20 décembre 2019.

⁴² L'une des révélations du livre de Aimé Nkurunziza, ancien député du CNDD-FDD (2010-2015) et chef de cabinet au ministère de l'Intérieur (2007-2010), est que le régime en place fait, à travers la police et le service de renseignement, des sondages pour jauger sa popularité et savoir les préférences des électeurs. C'est sur base de ses renseignements que le parti définirait

CNDD-FDD est conscient de ses limites. La première possibilité nous semble la moins plausible. Le parti de Rwasa n'a pas de force à proprement parler, force entendue au sens de robustesse organisationnelle.⁴³ Il s'agit en réalité d'un parti dont le semblant de force qui lui est crédité est consubstantiel à la notoriété de son leader, Agathon Rwasa. Ce dernier est connu jusqu'aux confins du Burundi. Bien que n'ayant pas exercé de très hautes fonctions dans l'exécutif burundais, ce qui lui aurait permis de prouver ce dont il est capable et ainsi forger sa stature d'homme d'État, sa faction dans la constellation des mouvements armés hutu est connue pour avoir été, certes, un groupe impitoyable, mais surtout un mouvement rebelle plutôt discipliné, déterminé, vaillant, et proche de la population des environs où il opérait.⁴⁴

Le fait que la popularité du CNL ne soit que le reflet de la notoriété de son leader n'est pas le propre du CNL de Rwasa, mais est symptomatique de la fragilité des partis politiques burundais - le risque étant que, si jamais le leader devenait empêché pour l'une ou l'autre raison, la survie du parti serait dangereusement hypothéquée. En clair, si l'on tient pour vrai que la force d'un parti politique se mesure à l'aune d'un vaste réseau cohérent allant de la base au niveau national⁴⁵, et à celle d'une grande capacité à mobiliser plusieurs pans de la société sur une base programmatique et non clientéliste⁴⁶, il est évident que prétendre que le CNL est un parti fort relèverait d'une sérieuse exagération. À la limite, il s'agit d'un parti ayant un potentiel évident de mobilisation, mais une mobilisation dépendant en grande partie de la réputation de son leader, Agathon Rwasa.

2.1.3. Les autres acteurs politiques : les « poids-plume » du paysage politique burundais

Dans un pays où les instituts de sondages sont inexistants, il est parfois difficile d'évaluer ce que valent les partis politiques en termes d'intentions de vote. Et cela devient encore plus compliqué quand faire de la politique peut être risqué, et de même que l'adhésion à certains partis politiques parfois forcée, rendant ainsi le paramètre « affluence dans les manifestations organisées par les partis » imparfait en tant qu'indicateur de popularité. Cela dit, à défaut de passer en revue tous les partis politiques (ils se chiffrent en dizaines), on retiendra seulement que la plupart des partis d'opposition au Burundi sont décidés à participer aux élections.

ses stratégies.

⁴³ TAVITS, M., *Post-Communist Democracies and Party Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

⁴⁴ VAN ACKER, T., *op.cit.*, pp. 24-25.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ BIZZARRO, F., GERRING, J., KNUTSEN, Ch., HICKEN, A., BERNHARD, M., SKAANING, S-E., COPPEDGE, M. et LINDBERG, S.I., « Party strength and economic growth », *World Politics*, Vol.70, n° 2, 2018, pp. 275-320.

Le Frodebu, parti vainqueur des élections de 1993, est déjà sur la ligne de départ ; son candidat est connu : Léonce Ngendakumana. Ce dernier est un vieux loup de la politique burundaise. En plus d'avoir dirigé le parlement pendant la transition de 1995 à 2002, il a été tour à tour président et vice-président de son parti. Il est aussi l'un des rares personnages politiques de premier plan à n'avoir pas fui le pays de 1993 à nos jours. La seule inconnue qui demeure est de savoir si sa candidature fera long feu ou non, car, à peine désigné, il s'est dit ouvert à une possible alliance avec le CNDD-FDD ou le CNL. Voici ce qu'il a dit : « Nous prévoyons un dialogue avec les partis CNDD-FDD et CNL qui sont les deux forces les plus puissantes dans ce pays. Il faut que toutes ces forces soient canalisées vers un Burundi digne, uni, réconcilié et prospère. »⁴⁷

L'autre acteur dont l'importance sur le terrain est devenue, si pas invisible du moins marginale, c'est l'UPRONA, l'ancien parti unique. Ce dernier, présenté plus à tort qu'à raison comme le parti représentant les « intérêts » des Tutsis, a payé depuis quelques années le prix plus fort pour sa cohabitation avec le CNDD-FDD. Le poste de premier vice-président qu'il occupe depuis 2003 a toujours été la source de ses divisions internes, entraînant une véritable saignée dans ses rangs. Pire, la crise de 2015 a mis le parti à genoux : ses figures les plus emblématiques, comme par exemple l'ancien vice-président Yves Sahinguvu, l'ont quitté et se sont associées à Agathon Rwasa au sein de la coalition des indépendants Amizero y'Abarundi. Aux élections de 2015, le parti UPRONA n'a eu que 2 députés élus en provinces de Bururi et Rumonge. À moins d'un miracle, le parti ne fera pas mieux en 2020. Le risque de même faire moins est plutôt grand, tant des dissensions internes ont refait surface au cours de l'année, sur fond d'une gestion chaotique du patrimoine du parti⁴⁸ par le tandem Abel Gashatsi (l'actuel président du parti) et Gaston Sindimwo (l'actuel vice-président de la République). En effet, une vingtaine de membres du comité exécutif du parti ont écrit une lettre pour demander la démission du président du parti, mais leur demande n'a jusqu'ici produit aucun effet. Au contraire, les auteurs de cette correspondance ont été décriés par les structures de la base⁴⁹ et limogés des fonctions qu'ils occupaient au sein de l'appareil d'État en qualité de représentants de l'UPRONA. Adoubé par Gaston Sindimwo, le président de ce parti resterait en fonction, du moins jusqu'à la fin des élections de 2020.⁵⁰ Pour l'avenir, quoiqu'il soit improbable qu'UPRONA adoube officiellement le candidat du CNDD-FDD, il serait étonnant qu'il n'en demeure pas l'allié stratégique.

⁴⁷ <https://afrique.lalibre.be/43136/burundi-le-frodebu-designe-son-candidat-leonce-ngendakumana-a-la-presidentielle-de-mai-2020/>, site visité le 20 décembre 2020.

⁴⁸ NDIRUBUSA, A., « Uprona dans la tourmente », *Iwacu*, 21 janvier 2019.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ *Idem*.

L'opposition à l'étranger, regroupée jadis au sein du CNARED, est plus que jamais divisée. D'un côté, il y a les tenants d'une ligne dure, lesquels pensent que les élections de 2020 sont une mascarade, et que, partant, y concourir reviendrait à faire le jeu du pouvoir en place. Les leaders de ce courant sont Chauvineau Mugwengezo, ancien patron de l'Union pour la Paix et la Démocratie (l'UPD Zigamibanga), Frédéric Bamvunginyumvira, ancien vice-président de la République et du Frodebu, Léonidas Hatungimana, ancien porte-parole du président de la République et président du parti PPD Girijambo, regroupant au départ essentiellement les Frondeurs du CNDD-FDD, et Charles Nditije, ancien président de l'UPRONA, ancien ministre et ancien député. Jusqu'à présent, sachant que les rapports de force avec le régime burundais sont déséquilibrés en défaveur de l'opposition en exil, la stratégie de cette dernière pour sortir de l'impasse demeure obscure.

D'un autre côté, il y a un courant composite plutôt pragmatique⁵¹ dont les figures de proue sont Onésime Nduwimana, ancien porte-parole du CNDD-FDD, Bernard Busokoza, ancien premier vice-président de la République, Jérémie Ngendakumana, ancien président du CNDD-FDD, et Jean Minani, ancien président du FRODEBU et du FRODEBU *Nyakuri Iragi rya Ndadaye*, qui sont restés dans le CNARED *Giriteka*. Déterminé à participer aux élections de 2020⁵², le groupe a déjà amorcé un dialogue avec le pouvoir pour un retour au Burundi. Dans le but de matérialiser ce projet de retour, une délégation composée d'Anicet Niyonkuru, président du Conseil des Patriotes (CDP) et ancien secrétaire exécutif du CNARED *Giriteka*, et d'Bansubiyeko Mames, s'est même rendue au Burundi pour discuter des conditions de leur retour. À ce jour, seuls des cadres du CDP sont déjà rentrés au Burundi.

Pour encourager le retour des exilés politiques, un haut cadre du ministère de l'Intérieur dira ceci, en marge de la visite de ces délégués du CNARED : « Nous interpellons tout Burundais à rentrer dans son pays natal, même ceux qui sont poursuivis par la justice burundaise (...) Cela ne veut pas dire que dès qu'ils arriveront au Burundi, ils seront directement incarcérés. Cela dépend des crimes qu'ils ont commis. C'est la justice qui jugera après avoir entendu ces personnes. »⁵³

2.2. De la gestion du processus électoral

Après la mise en place des membres de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) reflétant une certaine diversité, du moins dans la for-

⁵¹ <https://www.dw.com/fr/burundi-certains-opposants-n%C3%A9gocient-leur-retour-au-pays/a-5073867>, site visité le 20 décembre 2019.

⁵² NIMPAGARITSE, P., « La volte-face du CNARED va-t-elle accélérer le retour des réfugiés? », *Yaga*, 16 août 2019.

⁵³ <http://www.rfi.fr/afrique/20191007-burundi-cnared-niyonkuru-preparer-retour-opposants-exil>, site visité le 14 décembre 2019.

me⁵⁴, l'année 2019 a été consacrée à la mise en place de ses démembrements dans les provinces (CEPI) et communes (CECI). Encore une fois, sur le plan strictement formel, le processus est irréprochable : la CENI au niveau national a consulté toutes les parties prenantes, c'est-à-dire les partis politiques, l'administration et la société civile.⁵⁵ Cependant, à peine les noms des membres des CEPI et CECI ont-ils été rendus publics, que certains partis politiques, dont le FRODEBU, sont montés aux créneaux pour s'insurger contre ce qu'ils considèrent comme un traitement de faveur réservé aux partis représentés au gouvernement.⁵⁶ Un autre aspect important a été l'adoption, le 20 mai 2019, d'un code électoral qui va encadrer le processus électoral de 2020. Le nouveau code électoral se distingue du précédent par plusieurs aspects que nous ne développerons pas ici. Seulement, force est de constater que ce nouveau code est de loin défavorable aux candidats indépendants, aux binationaux et aux naturalisés. En effet, non seulement les coalitions des indépendants sont interdites, mais aussi il faudra à un candidat indépendant d'atteindre des seuils prohibitifs, variables selon le poste convoité : ainsi, il faudra réunir 40% des votes exprimés dans une circonscription donnée pour les députés, et 10% pour les conseillers communaux. Toutefois, bien que les candidats indépendants ne soient pas autorisés à former des listes, ce qui rendrait possible la mutualisation des dépenses, il leur faudra déboursier exactement le même montant de caution que les listes des partis politiques, soit 500.000 francs pour les députés et 400.000 pour les sénateurs.

De même, conformément à la constitution de 2018, le président de la République devra jouir uniquement de la nationalité burundaise d'origine, alors que, dans l'ancien code électoral, il était requis que tout candidat président le soit de naissance. S'agissant des candidats députés, le nouveau code électoral dispose que tout candidat député doit être de nationalité burundaise d'origine alors que le code électoral de 2014 exigeait soit la nationalité burundaise d'origine soit la nationalité burundaise depuis au moins dix ans. Enfin, le nouveau code électoral fixe aussi l'âge minimal pour être éligible à la présidence de la république à 40 ans, alors que l'ancien code électoral exigeait 35 ans. Cela peut paraître en déphasage avec les réalités du pays, tant le Burundi est un pays très jeune si on observe sa pyramide démographique.

L'autre pas majeur vers la préparation des élections de 2020 est l'établissement du calendrier électoral. La principale innovation par rapport aux élections antérieures est que certaines seront groupées : c'est le cas des élections présidentielles, parlementaires et communales qui auront lieu le 20 mai 2020.

⁵⁴ NIYONKURU, R. C. et NDAYIRAGIJE, R., *op.cit.*, p.20.

⁵⁵ <https://www.ceniburundi.bi/2019/11/05/consultations-entre-la-ceni-et-les-parties-prenantes-pour-la-mise-en-place-des-commissions-electorales-provinciales-independantes-cepi-pour-les-elections-generales-de-2020/>, site visité le 14 décembre 2019.

⁵⁶ <https://www.iwacu-burundi.org/elections-2020-divergences-sur-les-cepi/>, site visité le 3 janvier 2020.

Dans l'optique de prévenir les conflits liés aux élections, les partis politiques ont signé un acte sans aucun pouvoir contraignant mais dans lequel les compétiteurs s'engagent à une conduite non violente, en même temps qu'à s'abstenir de toute tentative de fraude. Cependant, on ne peut qu'être réservé quant aux chances de succès de ce code de conduite. Le scepticisme est d'autant plus fondé que « le cessez-le-feu » entre les acteurs politiques, une sorte de moratoire sur l'intolérance politique décrétée par les partis politiques, sur proposition du secrétaire général du CNDD-FDD, a eu du mal à être respecté par les partis politiques et l'administration à la base.⁵⁷

Enfin, du 9 au 12 décembre 2019, la CENI a procédé à l'enrôlement partiel des électeurs, dans le but de donner une dernière chance aux citoyens qui ne se seraient pas enrôlés lors du vote référendaire de 2018. Selon le rapport de la CENI, 117.863 individus se seraient inscrits, s'ajoutant aux 5.000.742 enrôlés en 2018.⁵⁸ Cependant, une incohérence au niveau des chiffres est notoire. En effet, dans sa proclamation des résultats définitifs du référendum de 2018, la Cour Constitutionnelle parle de 4.768.154 électeurs *inscrits*.⁵⁹ Se pose dès lors la question de savoir d'où viendrait l'écart de près de trois cent mille électeurs, surtout qu'il n'y a pas eu d'autre enrôlement depuis la tenue du référendum.

2.3. La dissociation entre la capitale économique et la capitale politique : essai d'en comprendre les motivations

Alors que très peu y croyaient, l'acte a rejoint la parole: la ville de Gitega a vu réalisée la promesse, longtemps émise mais jamais honorée, de sa reconnaissance comme capitale politique du pays.⁶⁰ En effet, à travers la loi n°1/04 du 4 février 2019 portant fixation des capitales politique et économique du Burundi, Gitega est promue au statut de capitale politique tandis que Bujumbura est rétrogradée au statut de capitale économique.⁶¹ La mesure était attendue, mais la construction par la Chine d'un nouveau palais présidentiel à Bujumbura avait laissé penser que le projet avait très peu de chances d'aboutir.

Les motivations de ce projet, selon le gouvernement du Burundi, sont de deux ordres.⁶² Primo, la position géographique au centre du pays rend la province de Gitega plus accessible pour tous les citoyens demandeurs des ser-

⁵⁷ MBAZUMUTIMA, A., « Cessez-le-feu... parti en fumée ? », *Iwacu*, 29 août 2019.

⁵⁸ <https://www.ceniburundi.bi/2019/12/27/point-de-presse-du-president-de-la-ceni-bilan-de-lenrolement-partiel-du-9-au-12-decembre-et-de-laffichage-des-listes-electorales-provisaires/>, site visité le 3 janvier 2020.

⁵⁹ <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container49546/files/Burundi/elect/ref/RCCB356.pdf>, visité le 3 janvier 2020.

⁶⁰ <http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article4204>, site visité le 3 janvier 2020.

⁶¹ <http://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2019/02/loi-04-2019.pdf>, site visité le 15 novembre 2019.

⁶² <http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article4204>, site visité le 14 mai 2019.

vices de l'État. Il était donc logique, au nom du principe d'efficacité, que les instances de prise de décisions se rapprochent des citoyens. Secundo, des raisons politico-stratégiques auraient motivé ce choix: le gouvernement estime imprudent de concentrer la capitale politique et la capitale économique dans une même province, ce qui équivaldrait à mettre tous les œufs dans un même panier⁶³ : l'ancienne capitale, située dans une plaine surplombée de collines élevées, serait en effet difficilement défendable en cas d'attaques armées de grande envergure.

En dehors des raisons officielles, il est possible que d'autres considérations aient pesé dans la balance. En effet, depuis 2005, date de l'accession au pouvoir du CNDD-FDD, ce dernier n'a vraiment pas pu ou pas su gagner les cœurs des *Bujumburiens* ; Bujumbura est l'une des rares provinces où la voix de l'opposition se fait encore entendre : non seulement les manifestations de 2015 se sont concentrées dans la mairie de Bujumbura, mais aussi les appels au boycott des élections en 2010 et 2015 ont été plus suivis à Bujumbura que nulle part ailleurs. En fait, le taux de participation au cours de l'élection législative de 2010, après l'appel au boycott par l'opposition, s'est situé autour des 40%, et le pouvoir n'a pu obtenir que légèrement plus de 55%.⁶⁴

Dans un contexte où la province voisine de la mairie de Bujumbura, Bujumbura rural, est aussi un bastion de l'opposition - les élections successives ont montré soit un taux de participation très bas, soit un vote en faveur de l'opposition⁶⁵ - le CNDD-FDD avait aussi de sérieuses raisons de délocaliser la capitale politique, ne serait-ce que pour l'avenir. Avec les « printemps arabes », la chute de Blaise Compaoré au Burkina-Faso, et récemment celle de Omar el-Béehir au Soudan, les révoltes populaires, qui naissent généralement dans les capitales, deviennent de plus en plus des menaces sérieuses pour les pouvoirs en place en Afrique. Il ne serait donc pas étonnant que le régime burundais, soucieux de sa durabilité dans le temps, se soit rendu compte que maintenir la capitale politique dans un environnement aussi hostile n'était pas stratégique. C'est aussi probablement à cela que faisait allusion le ministre de l'Intérieur en invoquant des raisons politico-stratégiques. De plus, faire de Gitega la capitale politique peut être perçu comme une façon de faire les yeux doux à l'une des trois provinces les plus importantes en termes de poids électoral et dont quelques natifs sont des pièces maîtresses du dispositif du pouvoir CNDD-FDD : le secrétaire général du parti au pouvoir et le ministre de l'Intérieur sont originaires de la province de Gitega. Ce qui est loin d'être

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Elections/2010/R%C3%A9sultats/CENI_r%C3%A9sult_prov_Elections_l%C3%A9gislatives.pdf, site visité le 14 novembre 2019.

⁶⁵ La province de Bujumbura rural est un bastion de Rwaswa. Par exemple, lors des élections de 2005, le FRODEBU y a raflé la majorité des sièges en l'absence du FNL. Et en 2010, le gros des élus communaux étaient issus du parti FNL de Rwaswa.

tre anecdotique étant donné que « le changement des entités dont sont issus des acteurs politiques majeurs est souvent un enjeu de mobilisation/sanction et symbolise la rupture politique ». ⁶⁶ L'idée de réorganisation administrative comme sanction-type serait en tout cas aussi l'origine du démembrement de la province de Bururi et la création de celle de Rumonge à la veille des élections de 2015. ⁶⁷

2.4. Dans les pas des régimes précédents : la conquête des symboles ⁶⁸

Il est connu qu'en Afrique subsaharienne, les célébrations des fêtes nationales s'imposent en tant que « rhétoriques des pouvoirs » ⁶⁹, c'est-à-dire des événements à travers lesquels les pouvoirs politiques reformulent, testent et diffusent leurs idéologies. La célébration du 57^{ème} anniversaire de l'indépendance du Burundi ne s'est point écartée de cette logique. Le pouvoir burundais n'a remis en cause ni le principe ni les valeurs que la fête de l'indépendance honore, mais au contraire en a fait une appropriation, à travers une démarche discursive situant les « luttes » passées et actuelles du régime dans le prolongement du projet d'indépendance.

La célébration du 57^{ème} anniversaire de l'indépendance a offert un prétexte aux dirigeants burundais de « réhabiliter » la monarchie, tout en faisant entrer le CNDD-FDD dans l'Histoire. Cela transparait à travers les actes symboliques et riches de sens posés par le président de la République. D'abord, la magnification de la période précoloniale, surtout en réhabilitant les personnalités emblématiques de la royauté. Par exemple, le nouveau palais présidentiel, inauguré quelques mois après, allait porter le nom de Ntare Rugamba, reconnu pour être le roi conquérant qui aurait donné au Burundi ses frontières actuelles.

Ensuite, sachant que le conflit de 2015 a constitué un avertissement pour le régime -certains de ceux qui l'ont défié, en allant jusqu'à tenter de le renverser, sont issus de ses rangs, le régime pourrait vouloir envoyer un message à ses militants : la fidélité à la personne du dirigeant n'est, ni plus ni moins, que la fidélité au pays. Ainsi, Bihome, la personne qui a sauvé le roi Mwezi Gisabo, verra, selon les promesses présidentielles, un monument en son honneur érigé à Gitega. De même Adolphe Nshimirimana, ancien bras-droit du président Nkurunziza et directeur général du très redouté Service national des

⁶⁶ Communication avec un chercheur burundais, le 28 décembre 2019.

⁶⁷ NKURUNZIZA, A., *op.cit.*, p. 215.

⁶⁸ Pour le discours du président Pierre Nkurunziza, voir <https://presidence.gov.bi/2019/06/30/ijambo-nyenicubahiro-umukuru-wigihugu-ashikirije-abarundi-nababa-mu-burundi-twibikanyaka-57-irangiye-uburundi-buronse-intahe-yo-kwikukira/>, site visité le 18 juillet 2019.

⁶⁹ FAURÉ, Y-S., « Célébrations officielles et pouvoirs africains : symbolique et construction », *Revue canadienne d'études africaines*, Vol.3, n°3, 1978, p. 384.

Renseignements (SNR), voit une avenue porter son nom. Par ailleurs, la lutte du CNDD-FDD est située sur pied d'égalité avec la lutte pour l'indépendance. Le héros de l'indépendance, Louis Rwagasore, cède aux combattants du CNDD-FDD le stade qui portait son nom. Ce dernier sera désormais le stade *Intwari*, l'appellation que le CNDD-FDD donne à ces anciens combattants. En réalité, ce que le CNDD-FDD a fait n'a rien d'atypique. Depuis toujours, tous les régimes militaires, pour imposer leur pouvoir, accaparent les symboles ; c'est ainsi que des boulevards portent des noms faisant allusion aux dates de leurs conquêtes du pouvoir.

Alors que la fête de l'indépendance est l'une des rares célébrations à connotation politique qui suscitent peu de controverses, la célébration du 57^{ème} anniversaire a provoqué, comme on devait s'y attendre, un tollé. Des controverses suivant les lignes de fracture préexistantes se sont faites entendre. Alors que les proches du pouvoir ont salué des mesures pleines de bon sens, les critiques y ont vu une démarche malheureuse, non concertée, et prématurée, c'est-à-dire qui aurait dû attendre la fin des travaux de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR).⁷⁰

La question que tout observateur attentif ne manquerait de se poser est pourquoi la mesure a été prise maintenant, après plus de dix ans d'exercice du pouvoir par le CNDD-FDD. On ne peut que soupçonner des calculs politiques derrière cette conquête des symboles.⁷¹ Cette hypothèse est rendue plausible par une autre mesure : la réhabilitation de Ndadaye (l'aéroport international de Bujumbura porte désormais son nom), figure emblématique, s'il en est, du Burundi pour avoir été le premier Hutu à accéder à la magistrature suprême à la suite d'un vote populaire. En clair, le moment choisi pour prendre ces mesures est tout aussi révélateur des motivations profondes du pouvoir : elles ont été rendues publiques juste une semaine après l'officialisation du calendrier électoral.

À côté de ces mesures chargées de symboles politiques, le président a annoncé la fin de la contribution au financement des élections par les fonctionnaires pour la raison qu'on s'approcherait du montant requis. Confirmant, au moins implicitement, que la contribution était forcée - ce que les ONG de défense des droits de l'Homme et la commission d'enquête⁷² sur le Burundi

⁷⁰ <https://fr.africanews.com/2019/07/01/burundi-le-president-rebaptise-stade-et-aeroport-une-mesure-controversee/>, site visité le 10 septembre 2019.

⁷¹ <https://www.yaga-burundi.com/2019/renommer-infrastructures-debat/>, site visité le 10 septembre 2019.

⁷² Créée initialement pour une période d'un an par la résolution 33/24 du Conseil des Droits de l'Homme du 30 septembre 2016, la mission de la Commission d'enquête sur le Burundi a été prolongée par les résolutions 36/19 et 39/14. Son cahier des charges se résume à : (1) Mener une enquête approfondie sur les violations des droits de l'Homme et atteintes à ces droits commises au Burundi depuis avril 2015, notamment pour en évaluer l'ampleur et déterminer s'il s'agit de crimes de droit international, afin de contribuer à la lutte contre l'impunité ; (2) Identifier les auteurs présumés de violations des droits de l'Homme et d'atteintes à ces droits commises au

ont toujours allégué -, le président a ajouté que les contributions pourront continuer pour ceux qui le souhaitent.

2.5. Sécurité

La fin de l'année 2019 a connu un regain de tensions entre des groupes armés et les forces de défense et de sécurité du Burundi. Le 22 octobre 2019, un groupe armé a attaqué plusieurs collines en commune Musigati, province Bubanza. Le gouvernement n'a laissé filtrer aucune information quant aux dégâts dans ses rangs ou du côté de la population civile. SOS Torture parle d'un bilan qui serait de 3 personnes tuées, un policier et deux individus présentés comme des rebelles.⁷³ Le ministère de la Sécurité publique, de son côté, a annoncé la mort de 11 rebelles.⁷⁴ Dans une volonté manifeste de contrôler l'information sur ces attaques, quatre journalistes du journal *Iwacu*, qui se sont rendus sur le terrain pour s'enquérir de ce qui se serait passé, ont été arrêtés et accusés de complicité avec les rebelles. Un groupe rebelle connu sous le nom de Résistance pour un État de Droit au Burundi (RED Tabara) a revendiqué être l'auteur de l'attaque sur son compte twitter ; on y lit notamment que « les vaillants combattants REDTabara de passage dans la province de Bubanza ont eu un contact avec l'armée de Nkurunziza ». Également, dans la nuit du 16 au 17 novembre 2019, une autre attaque armée a visé une position militaire dans la Kibira en commune Mabayi, province Cibitoke. L'attaque aurait fait 17 morts parmi les militaires, dont un major qui commandait la position, ainsi

Burundi, en vue de faire pleinement respecter le principe de responsabilité ; (3) Formuler des recommandations sur les mesures à prendre pour garantir que les auteurs de ces actes aient à en répondre, quelle que soit leur affiliation ; (4) Dialoguer avec les autorités burundaises et toutes les autres parties prenantes, en particulier les organismes des Nations unies, la société civile, les réfugiés, la présence du Haut-Commissariat au Burundi, les autorités de l'Union africaine et la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples, afin de fournir l'appui et les conseils nécessaires à l'amélioration immédiate de la situation des droits de l'Homme et à la lutte contre l'impunité ; etc. Alors que la commission est supposée maintenir un dialogue régulier avec les autorités du Burundi, elle n'a jamais pu obtenir l'autorisation de se rendre au Burundi pour y mener des investigations. Le vote des résolutions de sa mise en place et de la prolongation de sa mission montre clairement que la communauté internationale est divisée quant à la question burundaise : alors que tous les pays membres de l'Union européenne et quelques rares pays africains (le Ghana en 2016, le Botswana et le Rwanda en 2017 et 2018) votent pour ses résolutions, deux des cinq membres du Conseil de Sécurité des Nations unies (la République de Russie et la République populaire de Chine) votent systématiquement contre. La majorité des pays en voie de développement et d'Asie préfèrent s'abstenir. Les informations sur la Commission d'enquête sur le Burundi sont disponibles sur <https://www.ohchr.org/fr/hrbodies/hrc/coiburundi/pages/coiburundi.aspx>, visité le 15 décembre 2019.

⁷³ <https://sostortureburundi.org/wp-content/uploads/2019/10/SOS-Torture-Burundi-numéro-202.pdf>, site visité le 3 janvier 2020.

⁷⁴ <https://www.dw.com/fr/red-tabara-lance-la-r%C3%A9sistance-%C3%A0-un-an-des-%C3%A9lections-au-burundi/a-50955492>, site visité le 3 janvier 2020.

que des dizaines de blessés et d'autres personnes portées disparues.⁷⁵

L'armée burundaise a, dans la foulée, accusé le Rwanda. Selon le ministère de la Défense, les assaillants seraient venus du Rwanda et s'y seraient repliés.⁷⁶ Le gouvernement du Burundi a confirmé l'accusation formulée par l'armée⁷⁷. Le Rwanda, de son côté, a tout nié. Maintenant l'accusation, des sources proches du régime burundais ont publié, à travers le réseau social twitter, des photos d'enterrement de militaires rwandais présentés comme étant les pertes qu'aurait subies l'armée rwandaise au cours de l'attaque. Une équipe du Mécanisme Conjoint de Vérification Élargie (MCVE) de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), censée vérifier la véracité de cette accusation, a été désignée ; elle a effectué une mission de vérification de 8 jours, allant du 3 au 10 décembre 2019. Au moment où nous écrivons ces lignes, aucun rapport indépendant sur ce grave incident n'est connu. De même, les premiers constats du MCVE n'ont pas encore été rendus publics. Selon une information recueillie auprès d'un haut cadre au ministère burundais de la Défense, il semblerait que le travail de cette commission n'a pas été concluant.

3. DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE (TRANSITIONNELLE)

De l'avis de la Commission nationale indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH), la situation des droits de l'Homme au Burundi se serait nettement améliorée.⁷⁸ Les seules violations préoccupantes qui subsisteraient seraient notamment « le trafic des êtres humains »⁷⁹ et « le traitement cruel réservé, par certains éducateurs, parents ou voisins, aux enfants »⁸⁰.

Cependant, la CNIDH omet de mentionner l'État ou ses agents parmi les auteurs de violations visant les enfants., Des enfants ont pourtant été emprisonnés, accusés d'outrage au chef de l'État pour avoir gribouillé sa photo dans leurs manuels scolaires.⁸¹ L'analyse faite par la commission d'enquête sur le

⁷⁵ <https://afrique.lalibre.be/43607/burundi-le-bilan-dune-attaque-contre-larmee-passe-a-dix-sept-morts/>, site visité le 5 janvier 2020.

⁷⁶ <http://www.rfi.fr/afrique/20191207-burundi-rwanda-pierre-nkurunziza-attaque-armee>, site visité le 3 janvier 2020.

⁷⁷ Voir la note verbale n° 204.01/279/MAE/2019 du 26 novembre 2019 dans laquelle le ministère burundais des Affaires étrangères transmet au secrétariat de la Communauté Est-Africaine « l'Acte de dénonciation de l'Aggression du Rwanda contre le Burundi ».

⁷⁸ CNIDH, Déclaration de la CNIDH à l'occasion de la célébration de la journée internationale des droits de l'homme, 10 décembre 2019. Déclaration disponible sur <https://cnidh.bi/publicationsview.php?article=105>, site visité le 12 décembre 2019.

⁷⁹ *Idem*, point 8.

⁸⁰ *Idem*, point 9.

⁸¹ MUDGE, L., « Emprisonnées au Burundi pour des gribouillages sur une photo du Président », *Human Rights Watch*, 19 mars 2019.

Burundi du Conseil des Droits de l'Homme (CDH) trouve cette accusation abusive et non fondée : « les éléments constitutifs de cette infraction ne sont (...) pas constitués, puisque des gribouillages dans des manuels scolaires ne sont ni des paroles, ni des gestes, ni des menaces, ni des écrits. Ils ne sont pas non plus de caractère injurieux ou diffamatoire ; et enfin, ils ne sont pas de nature à porter atteinte à la dignité du Président ou au respect dû à sa fonction puisqu'il ne s'agit pas de documents publics. De plus, il n'a jamais été clairement établi à quelle date ces gribouillages avaient été faits, ni par qui, puisque les livres scolaires dans lesquels ils ont été trouvés ont été partagés entre plusieurs élèves à chaque année scolaire ».⁸²

En outre, la déclaration de la CNIDH ne fait nullement mention de cas de disparitions forcées, meurtres, etc., mais parle laconiquement de l'intolérance politique. Pourtant, ce sont ces mêmes violations qui sont régulièrement épinglées par les ONG nationales et internationales de défense des droits de l'Homme. Par rapport à la violence à des fins politiques, la Conférence des Évêques catholiques du Burundi (CECAB), dans une déclaration qui a courroucé le pouvoir, déclare que « dans certaines régions s'observent des actes de criminalité qui vont même jusqu'aux meurtres fondés sur des mobiles politiques. Dans la plupart des cas, ces actes criminels sont perpétrés contre ceux qui ont des opinions différentes de celles du Gouvernement, et dans beaucoup de cas, la justice ne se presse pas pour montrer qu'elle est en train de punir les coupables conformément à la loi ».⁸³ Par ailleurs, la CECAB parle de confusion de rôles entre le parti au pouvoir et l'administration.

La commission d'enquête sur le Burundi du CDH abonde dans le même sens, trouvant que les violations les plus fréquentes sont notamment les « exécutions extrajudiciaires, disparitions forcées, arrestations et détentions arbitraires, actes de torture, violences sexuelles ».⁸⁴ Comparé à 2018, la commission estime que rien n'aurait changé, à l'exception peut-être du profil des victimes ; le pouvoir aurait en effet élargi sa définition d'opposants politiques, y incluant surtout les jeunes qui auraient, pour l'une ou l'autre raison, effectué un voyage dans un pays de la sous-région, mais aussi les journalistes, les défenseurs des droits de l'Homme, ainsi que les membres de l'opposition avec leurs familles.⁸⁵

⁸² CDH, *Rapport final détaillé de la Commission d'enquête sur le Burundi*, septembre 2019, para 127.

⁸³ CECAB, « Message de la conférence des évêques catholiques du Burundi en vue des élections de 2020 », Bujumbura, 22 septembre 2019. Message disponible sur : http://www.eglisecatholique.bi/images/Messages/Message-CECAB_sept2019-FR.pdf, site visité le 15 décembre 2019.

⁸⁴ CDH, *Rapport final détaillé de la Commission d'enquête sur le Burundi*, disponible sur https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_42_CRP_0.pdf, site visité le 15 décembre 2019.

⁸⁵ *Idem*, para 55-60.

S'agissant de la liberté d'association, si généralement les organisations travaillant dans les domaines des droits de l'Homme et de la gouvernance étaient les cibles privilégiées de la persécution, une organisation en particulier, spécialisée dans la consolidation de la paix - le Burundi Leadership Training Program (BLTP) - a vu ses activités radicalement suspendues « suite aux propos inacceptables tenus » lors d'un de ses ateliers⁸⁶ Cette suspension est venue s'ajouter à celle de l'association Parole et Action pour le Réveil des Consciences et l'Évolution des Mentalités (PARCEM), sous le motif qu'elle ternirait l'image du pays. Ce faisant, le gouvernement a privé le pays de l'une des rares organisations véritablement indépendantes qui restaient au Burundi après la crise de 2015. Tous ces actes de suspension ont en commun qu'ils brillent par leur manque de fondement légal ou réglementaire. Car il faut savoir que le ministre de l'Intérieur n'a pas mentionné de bases juridiques justifiant et légitimant sa mesure.

L'année 2019 a aussi vu certaines ONG étrangères, telles que Avocats Sans Frontières et 11.11.11, arrêter leurs programmes au Burundi. Ces ONG avaient été (abusivement) suspendues l'année d'avant et sommées de se conformer à la loi portant sur le « respect des équilibres constitutionnels ». ⁸⁷ Pour leur réouverture, une série d'injonctions avait été données, notamment l'établissement d'une liste de leurs staffs ventilée par appartenance ethnique. Outre que la mise en œuvre de cette mesure a rendu évidente l'obscurité présente dans la gestion d'un possible renouvellement de l'accord de ces ONG, elle traduit une volonté manifeste de rétrécissement de l'espace public sous le couvert de l'*affirmative action*.⁸⁸

Enfin, une ordonnance signée conjointement par le président de la cour suprême et le parquet général a ordonné, le 15 mai 2019, la saisie de biens meubles et immeubles appartenant aux opposants et activistes de la société civile et des médias en exil, accusés d'avoir trempé dans le coup d'État manqué du 13 mai 2015.⁸⁹ Désormais, ces biens seront gérés par l'État. La décision a été jugée irrégulière par un certain nombre d'organisations et observateurs. Selon SOS Torture, l'ordonnance montre de sérieuses entorses à la loi. Par exemple, l'organisation estime qu'une telle ordonnance viole le principe de la présomption d'innocence et celui de l'égalité des armes entre le prévenu et le parquet.

Dans tous les cas, dans un contexte où certains des présumés putschistes sont issus des rangs du CNDD-FDD, la sévérité avec laquelle le dossier est

⁸⁶ Voir lettre du ministre de l'Intérieur n° 530/3075/CAB/2019.

⁸⁷ <https://www.iwacu-burundi.org/suspension-des-ong-internationales-dapres-quelle-loi/>, site visité le 15 juin 2019.

⁸⁸ Au sujet des effets de la mesure ou de tous les contours y afférents, voir VANDEGINSTE, S., *op.cit.*

⁸⁹ <https://www.jeuneafrique.com/775690/politique/burundi-la-justice-ordonne-la-saisie-des-biens-dopposants-en-exil/>, site visité le 29 décembre 2019.

géré pourrait avoir pour but de dissuader de possibles futures vellétés de dissidence. Le caractère plausible d'une telle éventualité est tel qu'une nouvelle dissidence n'est pas inenvisageable, du moins si l'on en croit les propos du président de la République, dans son discours de clôture de la semaine Intwari, édition 2019.⁹⁰ Ces mesures, prises donc à titre conservatoire et sans que des raisons d'ordre juridique ne soient explicitement avancées, confirment la position de la CECAB quand elle disait dans sa déclaration que la justice semble faire preuve de célérité quand il est question de sévir contre les opposants, mais qu'elle ne se presse apparemment pas à juger les crimes commis sur les opposants.⁹¹

En ce qui concerne la justice transitionnelle, la CVR a procédé en décembre 2019 à l'exhumation de corps enterrés dans des fosses communes à Kamenge. Alors que le travail de la CVR se limitait jusqu'ici à l'enregistrement des dépositions, on pourra ici s'interroger à nouveau et se demander pourquoi la CVR n'a pas voulu inscrire cette importante activité dans un cadre plus large d'identification systématique des fosses communes disséminées à travers tout le pays. Dans un contexte où l'invocation du passé est un sujet hautement sensible et polarisant, l'observation des prochaines exhumations nous renseignera sur le message que la CVR veut envoyer ; et seul l'avenir nous dira si des motivations électoralistes ne sont pas derrière semblable initiative. En effet, si la CVR s'intéresse indistinctement aux fosses communes des Hutu et des Tutsi, on comprendra peut-être qu'il s'agit d'un nouveau chapitre de son travail qui s'ouvre, après celui de la réception des dépositions. En revanche, si les exhumations ne visent que les fosses communes d'un seul groupe ethnique, l'hypothèse d'une stratégie électoraliste sera remise en avant. Signalons à ce propos que, selon Aimé Nkurunziza, ancien député du CNDD-FDD, le parti au pouvoir enverrait souvent des messages assez clairs comme celui-ci : « N'oubliez jamais d'où vous venez et qui vous êtes, (...) rappelez-vous que l'adversaire est toujours là, en train d'observer vos faits et gestes ; il n'attend qu'un répit, un moment d'inattention de votre part pour refaire surface »⁹², dans le but de mobiliser sa base.

4. GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE : APPRENDRE DANS ET PAR L'ADVERSITÉ

S'il est certain que la crise de 2015, avec comme corollaire la suspension de l'aide directe au gouvernement du Burundi, a durement affecté l'économie du pays, il n'en demeure pas moins qu'elle a créé également une bénéfique

⁹⁰ Voir le discours de Nkurunziza à l'occasion de la clôture de la semaine des combattants CNDD-FDD, Intwari 2019. Discours disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=VtK1t-oieJU>, site visité le 12 décembre 2019.

⁹¹ CECAB, *op.cit.*, point 6.

⁹² Nkurunziza, A., *op.cit.*, p. 172.

onde de choc : elle aura surtout suscité, dans un élan de survie, le besoin de renforcer la capacité de mobilisation des ressources internes. En effet, selon un rapport de la Cour des Comptes, depuis les quatre dernières années, les recettes fiscales sont en constante et nette augmentation.⁹³ Pour preuve, les prévisions des recettes pour 2019 auraient été dépassées de près de 34%.⁹⁴ Par ailleurs, tout porte à croire que les caisses de l'État auraient connu un léger mieux. Par exemple, une importante mesure a été levée, celle qui avait mis fin aux annales : il y s'agit d'une valorisation des salaires des agents de l'État et des entreprises parapubliques en fonction de l'évaluation des performances individuelles, valorisation qui avait été suspendue pour faire face à la crise⁹⁵.

Cependant, les indicateurs macro-économiques semblent ne pas indiquer des lendemains meilleurs. Alors que le taux moyen de croissance dans la Communauté est-africaine pour 2019 serait de 5.9%,⁹⁶ celle du Burundi ne devrait tourner qu'autour de 0.4%, essentiellement en raison des incertitudes politiques.⁹⁷ Selon la Banque africaine de Développement (BAD), cette timide croissance reposerait sur l'exportation du café et du thé.⁹⁸ Alors que la BAD tablait sur une inflation record de plus de 22%, la Banque de la République du Burundi (BRB) estime que le pays aurait plutôt connu une déflation au cours des deux dernières années.⁹⁹

La Banque mondiale (BM) prévient cependant qu'une déflation n'est pas toujours synonyme de bonne nouvelle car, n'étant pas nécessairement la conséquence de l'accroissement de la production, elle peut aussi dénoter l'incapacité des gens à consommer.¹⁰⁰ La plausibilité d'une telle hypothèse est renforcée par le fait que, pendant presque toute l'année, l'inflation alimentaire a été constante, alors que l'alimentation constitue en réalité une dépense incontournable qui peut empêcher la rencontre de tous les autres besoins. Selon des données de la BRB, la hausse de l'inflation alimentaire est en partie expliquée par l'envolée des prix des produits comme le pain et les céréales, les poissons et fruits de mer, les produits laitiers et les œufs, les légumes, etc.¹⁰¹

⁹³ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-05/NEB-2017-Recettes-fiscales.pdf>.

⁹⁴ Voir la lettre n°540.1/4576/BSE/2019 du 24 décembre 2019 du ministre des Finances, du Budget et de la Coopération au développement économique, Domitien Ndiwokubwayo, au commissaire général de l'Office burundais des Recettes.

⁹⁵ Discours de fin d'année 2018. Disponible sur : <https://presidence.gov.bi/2018/12/31/discours-du-chef-de-letat-son-excellence-pierre-nkurunziza-a-loccasion-du-nouvel-an-2019>, site visité le 08 janvier 2019.

⁹⁶ https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO_2019-FR.pdf.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ Voir aussi : <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/FP.CPI.TOTL.ZG>, site visité le 28 décembre 2019.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ <https://www.brb.bi/sites/default/files/Indicateur%20%2009%202019.pdf>, visité le 5 janvier

La gouvernance économique du Burundi a été aussi dominée par une gestion tâtonnante des devises. En raison de l'inexorable effritement des réserves internationales, qui ne couvraient que 0.8 mois d'importations en juin 2019¹⁰², la prime de change entre le marché parallèle et le marché officiel a atteint un tel point d'écart que le taux parallèle dépasserait le taux officiel de plus de 70%.¹⁰³ Tentant de remédier à cette situation, la BRB a sorti une circulaire enjoignant les bureaux de change à se conformer au taux de change fixé par la banque centrale. La BRB promet aussi une récompense à toute personne qui dénoncera un bureau de change violant les instructions de la BRB.¹⁰³ De même, dans le but de centraliser au maximum l'entrée des devises, et éventuellement d'en faire la traçabilité, une nouvelle loi enjoint les organismes internationaux, les ONG et les ambassades accrédités au Burundi, le système des Nations unies, etc., à disposer de comptes à la banque centrale.¹⁰⁴ De surcroît, la loi interdit aux banques commerciales de vendre des francs burundais (FBU) à ces entités par l'intermédiaire d'une tierce entité basée à l'étranger.¹⁰⁵

En plus du durcissement de la législation sur la vente des devises, le Burundi semble préoccupé aussi par l'épuisement des réserves d'or de la banque centrale. C'est probablement pour y faire face que le gouvernement vient de décider de conférer l'achat de l'or à la seule banque centrale. La mesure a été accueillie avec méfiance par l'Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Économiques (OLUCOME), la principale organisation burundaise de lutte contre la corruption. Cette dernière estime que la mesure porte atteinte au principe de la libre concurrence, et risquera de créer des conditions propices à la fraude et la corruption.¹⁰⁶

5. DIPLOMATIE : APRÈS L'ORAGE, PROMESSE DE BEAU TEMPS

Alors que la nomination d'Ezéchiel Nibigira, ancien président de la Ligue des Jeunes Imbonerakure, au très exposé et stratégique ministère des Affaires étrangères laissait présager un durcissement du régime, c'est plutôt l'inverse qui est en train de se produire. Ses faits et gestes sur le terrain montrent plutôt qu'il a donné un nouveau souffle à la diplomatie burundaise en engageant, certes timidement, une dynamique de normalisation des relations avec les par-

2020.

¹⁰² BANYANKIYE, P.C., « Alerte, les réserves en devises s'épuisent », *Iwacu*, 10 juin 2019.

¹⁰³ <https://www.brb.bi/fr/content/circulaire-n%C2%B01rc19-relative-%C3%A0-la-marge-%C3%A0-appliquer-par-les-bureaux-de-change-et-%C3%A0-la>, site visité le 5 janvier 2020.

¹⁰⁴ <https://www.brb.bi/fr/content/r%C3%A9glementation-des-changes>, site visité le 5 janvier 2020.

¹⁰⁵ *Idem*, article 13.

¹⁰⁶ <https://www.lesoir.be/263182/article/2019-11-27/le-commerce-dor-confie-la-banque-centrale-du-burundi-une-decision-critiquee>, site visité le 5 janvier 2020.

tenaires étrangers. Il est vrai aussi que l'annonce de l'intention de Nkurunziza de ne pas se représenter a été bien accueillie par les gouvernements occidentaux, et aurait contribué à baisser la pression sur le régime. Cependant, ni les Etats-Unis, ni l'Union européenne n'ont levé les sanctions imposées depuis 2015.

Au chapitre des initiatives tendant vers la détente dans les relations avec les partenaires étrangers, certains diplomates burundais qui avaient été nommés au plus fort de la crise - sans doute des profils choisis pour leurs capacités à mener une diplomatie de confrontation - ont soit été rappelés (c'est le cas de Christine Niyonsaba, ambassadrice à Paris), soit n'ont pas vu leur mandat renouvelé, une fois arrivé à terme. La plupart des ambassadeurs auprès des plus importantes missions diplomatiques ont vu leurs mandats prendre fin, la seule exception étant Albert Shingiro, l'ambassadeur du Burundi auprès de l'ONU. Ce dernier s'est démarqué en faveur de la défense du régime à tel point que le président Pierre Nkurunziza l'a décoré à l'occasion du 57^{ème} anniversaire de l'indépendance du Burundi.

Par ailleurs, bien que Nkurunziza ne se déplace plus en mission à l'étranger, depuis qu'il a échappé, lors d'une mission de négociation en Tanzanie, à une tentative de coup d'État le 13 mai 2015, son épouse a participé à l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2019.

Un autre signe de l'apaisement des relations avec certains partenaires, s'il en fallait un, est la nomination d'un nouvel ambassadeur à Bruxelles. De même, les fréquentes manifestations, depuis la crise de 2015, contre la Belgique et les '*bakoloni*' - un terme faisant allusion au passé colonial et que le régime burundais utilise pour désigner les Occidentaux - sont devenues rares à Bujumbura. La seule manifestation, à l'initiative d'une organisation se déclarant de la société civile, a eu lieu en juin 2019 : elle visait à dénoncer Radio France Internationale pour avoir donné la parole à Marguerite Barankitse.¹⁰⁷ Cette dernière est une figure de proue de la contestation de 2015 et très connue sur la scène internationale pour son travail en faveur des enfants depuis la crise politique et sécuritaire de 1993. Contrairement à la BBC et la Voix de l'Amérique, qui ont été sanctionnées initialement pour six mois, mais dont la levée des sanctions ne semble plus à l'ordre du jour, la RFI continue à émettre à Bujumbura. Dans l'actuel contexte burundais, cela peut paraître relever du miracle, mais on ne devrait pas oublier que la France s'est montrée ces derniers temps plutôt conciliante vis-à-vis de Bujumbura : faisant fi des sanctions de l'Union européenne, elle a repris en effet sa coopération militaire avec le Burundi, et ce, depuis début 2019.¹⁰⁸

Sur le plan régional, la situation est plutôt mitigée. Le Burundi entretient

¹⁰⁷ <https://www.bbc.com/afrique/region-48568133>, site visité le 15 novembre 2019.

¹⁰⁸ <http://www.rfi.fr/afrique/20190721-reprise-relation-bilaterale-entre-france-le-burundi>, site visité le 14 décembre 2019.

d'excellentes relations avec la Tanzanie, et la tension qui avait marqué la fin de l'année 2019 entre l'Ouganda et le Burundi semble s'être apaisée.¹⁰⁹ Avec la RDC, la situation depuis l'accession au pouvoir de Félix Tshisekedi est plutôt mi-figue mi-raisin : le Burundi a été le dernier pays de la sous-région à être visité par le nouveau président de la RDC et il n'y est resté que quelques heures seulement. Aussi bien, l'avenir d'un accord secret entre le régime Kabila et le régime burundais visant la poursuite des rebelles burundais établis à l'est de la RDC semble s'annoncer relativement incertain sous Tshisekedi.¹¹⁰

Avec le Rwanda, loin de voir les relations s'améliorer, la fin de l'année 2019 nous a plutôt rapprochés de la confrontation. Le Rwanda et le Burundi s'accusent mutuellement de soutenir des groupes armés qui combattent les régimes en place dans les deux pays. En réalité, depuis 2015, les accusations mutuelles de collusion avec les groupes rebelles sont devenues une banalité. Cependant, il est clair que le degré d'accusation a atteint un autre seuil depuis l'attaque d'une position militaire à Marura, en commune Mabayi, province de Cibitoke, laquelle attaque aurait fait au moins huit tués¹¹¹ parmi les militaires burundais et beaucoup d'autres portés disparus.¹¹² Sans mettre de gants, le gouvernement burundais a accusé le Rwanda, non pas d'avoir cette fois aidé les rebelles, mais plutôt d'avoir attaqué lui-même le Burundi. Dans son communiqué, à travers la voix de Prosper Ntahorwamiye, secrétaire général et porte-parole du gouvernement du Burundi, le gouvernement déclare que « pour la nième fois, le Gouvernement de la République du Burundi vient d'être victime d'une agression armée de la part d'un pays voisin le Rwanda, dans la nuit du 16 au 17 novembre 2019. En effet, au cours de cette nuit, l'armée rwandaise a mené une attaque sur une position militaire de l'armée burundaise située sur le mont Twinyoni, précisément à MARURA en Commune MABAYI de la Province CIBITOKE ».¹¹³

Autre point qui aura marqué l'année 2019 sur le plan diplomatique : la demande d'adhésion du Burundi à la Communauté des États d'Afrique australe. Finalement, la demande n'aurait pas abouti pour le motif que la Communauté aurait demandé au Burundi la stabilisation préalable de sa politique intérieure.¹¹⁴

¹⁰⁹ Voir NIYONKURU, R.C. et NDAYIRAGIJE, R., *op.cit.*, p. 33.

¹¹⁰ <http://www.rfi.fr/fr/afrique/20190615-visite-eclair-felix-tshisekedi-voisin-burundais>, site visité le 20 août 2019.

¹¹¹ Bien que l'armée burundaise n'ait jamais communiqué son bilan définitif de pertes en hommes, il semblerait que le chiffre initial avancé serait revu à la hausse jusqu'à atteindre 17 morts.

¹¹² <https://afrique.lalibre.be/43462/burundi-huit-soldats-tues-et-des-dizaines-portes-disparus-apres-une-attaque/>, site visité le 22 décembre 2019.

¹¹³ <http://burundi.gov.bi/spip.php?article4295>, site visité le 22 décembre 2019.

¹¹⁴ <https://www.theeastafrikan.co.ke/business/Sadc-rejects-Burund-application-to-join-bloc/2560-5140494-nchxhe/index.html>, site visité le 22 décembre 2020.

6. CONCLUSION

L'année 2019, comme les quatre dernières années d'ailleurs, reste marquée par la gestion d'une crise ayant débuté en 2015. Par ailleurs, la naissance d'un nouveau parti politique, le CNL, a reconfiguré le paysage politique. Alors que l'alternative au régime du CNDD-FDD reste incarnée par le parti de Rwasa, il faut reconnaître que, pour la plupart des acteurs politiques, la leçon semble avoir été entendue et assimilée : le boycott des élections ne fait pas partie du répertoire des solutions. À l'exception de quelques opposants basés à l'étranger qui, d'ailleurs, n'ont pas été actifs sur le terrain depuis bientôt cinq ans, il y a fort à parier que la plupart des opposants seront sur la ligne de départ. Certains ont déjà annoncé leur intérêt, et d'autres rentreront probablement dans les jours et mois à venir.

Ce que l'on ne sait pas encore, c'est jusqu'à quel point le système en place créera les conditions d'une élection paisible, qui respecte le choix des électeurs. La pression sur les opposants et les médias, de même que le peu de mobilisation des acteurs internationaux, incitent au doute. Mais l'histoire récente des élections en Afrique nous montre que les élections, même celles qui paraissent jouées d'avance, conservent leur potentiel de surprise.¹¹⁵ Contrairement à l'effet voulu, la violence contre l'opposition serait même capable de produire l'effet inverse.¹¹⁶

De plus, le parti au pouvoir connaîtra une pression qu'il n'a connue jusqu'ici. Quoi que l'on dise, Nkurunziza est le plus grand dénominateur commun de tous les courants du parti. Il jouit d'une importante légitimité et d'une aura dont aucune autre personnalité au sein de son parti ne peut se prévaloir. Son départ va redistribuer les cartes, et les jours à venir pourraient nous amener de l'inattendu. Mieux : les élections du 20 Mai 2020 boucleront le sombre chapitre des élections de 2015, ouvrant d'autres perspectives au pays. Ce qui est certain, c'est que le changement, y compris au sein d'un même parti, pourrait insuffler au système une nouvelle énergie.

Anvers, janvier 2020

¹¹⁵ CHEESEMAN, N. et KLASS, B., *op.cit.*, p. 29.

¹¹⁶ BURCHARD, S., « Get out the vote - or else : the impact of fear of election violence on voters », *Démocratization*, 2020, p.1.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

par Aymar Nyenyezi Bisoka

1. INTRODUCTION

La République Démocratique du Congo (RDC) est en train de traverser l'une des alternances politiques les plus importantes de son histoire. Il s'agit d'une période qui succède à la toute première passation pacifique de pouvoir entre deux présidents congolais. Les élections de décembre 2018 qui ont donné lieu à cette alternance ont certes été entachées par un problème de crédibilité ; cependant, l'alternance à laquelle ont donné lieu ces élections a suscité un réel espoir de changement au sein d'une bonne partie de la population congolaise.

Mais un an après le début de cette alternance, des doutes planent désormais quant à un réel changement substantiel dans le quotidien des Congolais. La crise de légitimité électorale que porte le nouveau pouvoir a engendré une crise politique qui ne cesse de se cristalliser. Du côté sécuritaire, loin de produire une stabilité, la crise politique actuelle et l'incertitude à laquelle elle donne lieu font craindre le pire.

En effet, les diverses dénonciations d'un « deal » par lequel le président Kabila aurait cédé le pouvoir à Tshisekedi pour qu'il puisse protéger ses intérêts – aux dépens de Fayulu qui aurait remporté les élections¹, continuent de questionner la légitimité du nouveau pouvoir. Mais quoiqu'il en ait été, on assiste aujourd'hui à une réelle crise de légitimité issue de ces élections dans lesquelles plusieurs irrégularités ont été soulignées.² La certitude concernant le caractère non démocratique de ces élections semble définitivement établie au sein des partenaires internationaux bilatéraux et multilatéraux ainsi que de la population congolaise qui a voté pour Martin Fayulu.

Mais en même temps, ces élections ont suscité beaucoup d'espoir au sein des millions de Congolais qui attendaient l'amélioration de leurs conditions de vie grâce à l'alternance. Ainsi, malgré le « deal » Kabila-Tshisekedi, beaucoup sont restés optimistes quant à la possibilité d'un réel changement.

¹ ENGLEBERT, P., KASONGO KALUMBA, G., « La politique au Congo au-delà des élections de 2018 », in NYENYEZI, B.A., GEENEN, S., ALIDOU, S. (dir.), *Conjonctures de l'Afrique centrale 2019*, Cahiers Africaines n° 94., 2020, Paris : L'Harmattan ; NYENYEZI, B. A., « Chronique politique de la RDC : 2018 » in: REYNTJENS, F. (dir.), *Chroniques politiques de l'Afrique des Grands Lacs 2018*, University Press Antwerp, 2019, pp. 41-62.

² ENGLEBERT, P., « Congo's 2018 Elections: An Analysis of Implausible Results », *African Arguments*, 10 January 2019, <https://africanarguments.org/2019/01/10/drc-election-results-analysis-implausible>.

Pour eux, Félix Tshisekedi étant conscient des irrégularités électorales, il devait tout faire pour chercher la légitimité auprès de la population en investissant dans la bonne gouvernance et dans le développement. En dehors de la quête de légitimité, l'héritage politique de feu son père l'y poussait naturellement. On a d'ailleurs vu que, dès le lendemain de son élection, Tshisekedi a montré un grand intérêt pour les préoccupations sociales de la population. Mais à un an de son investiture, les signaux ne sont pas positifs. Alors que Tshisekedi passe une bonne partie de son temps à l'étranger pour tenter de consolider sa légitimité à travers la recherche du soutien auprès de ses pairs, la situation se gâte sur le plan interne.

Premièrement, le nouveau président a continué de « codiriger » le pays huit mois après son investiture avec certains membres de l'équipe de Kabila, faute d'un nouveau gouvernement. Ensuite a été mis en place un gouvernement dominé par le Front commun pour le Congo (FCC), plateforme politique de Kabila. Le FCC a en fait remporté la majorité des sièges dans toutes les élections (au niveau de l'Assemblée nationale, du Sénat, des assemblées provinciales et des gouvernorats³). En outre, en plus de l'économie, les services de sécurité sont encore entre les mains des hommes de l'ancien régime.⁴

Or, les tensions permanentes entre le FCC et la coalition Cap pour le Changement (CACH) de Tshisekedi-Kamerhe risquent de mener le pays dans une crise sans précédent et à un point de non-retour, susceptible de provoquer des violences. Deux principaux dossiers illustrent ces tensions. Il s'agit tout d'abord de l'invalidation de l'élection d'une trentaine de députés nationaux par la Cour constitutionnelle statuant en dernier ressort et en violation des échéances prévues par la loi. La plupart de ces députés nationaux invalidés étaient de l'opposition et ont été remplacés par des membres du FCC. Or, ces invalidations n'ont fait que diviser et soutenir l'hypothèse d'une certaine mainmise de l'ancien régime sur la gouvernance politique actuelle en RDC. Il s'agit ensuite des ordonnances du président de la République nommant des mandataires de l'État à la tête de la Société nationale des chemins de fer du Congo (SNCC) et de la Société générale des carrières et des mines (Gécamines). Le FCC avait estimé que ces ordonnances violaient la Constitution, car

³ Rappelons que ces élections au suffrage indirect des gouverneurs et vice-gouverneurs dans les 26 provinces de la RDC auraient été entachées de beaucoup d'irrégularités. C'est d'ailleurs pour cette raison que, le 31 mars 2019, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) annonçait le report de ces élections au 10 avril 2019 sur demande du président Félix Tshisekedi. Celui-ci avait sollicité un report « sine die » de ces élections après avoir constaté de nombreuses accusations de corruption qui avaient entaché l'élection des sénateurs au cours du même mois. Voir : « Corruption électorale en RDC : l'élection des gouverneurs reportée au 10 avril », *Le soir*, 22 mars 2019 ; voir aussi : « Sénatoriales en RDC : un scrutin décisif, émaillé par des accusations de corruption », *Jeune Afrique*, 14 mars 2019.

⁴ « RDC : Félix Tshisekedi en terrain miné au milieu des chefs militaires nommés par Joseph Kabila », *Jeune Afrique*, 19 mai 2019 ; « RDC : Félix Tshisekedi veut reprendre en main les services qui gèrent sa sécurité », *Jeune Afrique*, 25 novembre 2019.

elles ne devaient être signées ni par le directeur de cabinet du président ni par le Premier ministre d'un gouvernement démissionnaire.

Ces affaires et d'autres qui ont suivi par la suite ont continué d'aggraver les tensions politiques et de cristalliser l'incertitude et la méfiance entre les acteurs politiques et la population. Et tout cela fait écho à des discours de type tribaliste qui ravivent les velléités indépendantistes actuelles au Katanga et au Bas-Congo, entre autres. En même temps, on assiste à l'absence d'un discours fort qui prônerait l'unité des Congolais dans ces moments de tension.

Deuxièmement, face à toutes ces tensions, beaucoup craignent que le président Tshisekedi n'ait d'autre choix que de s'opposer aux manifestations et projets triomphalistes du FCC. Or, en cas de divorce, les conséquences risquent de créer une crise politique sans précédent. Aujourd'hui, la peur d'une telle rupture est palpable, dans un contexte où l'insécurité continue de caractériser l'est du pays. Les mouvements des groupes armés dans cette partie du pays continuent de faire craindre une explosion. Et à cette incertitude et peur s'ajoute la présence de certains pays voisins sur le sol congolais, devenu le terrain de leurs affrontements. Cette présence ne fait que remobiliser les conflits armés à l'est de la RDC.

Cette chronique revient largement sur ces difficultés postélectorales. Mais elle essaie, au-delà de cela, de plaider pour une lecture contextualisée de la politique en RDC. En effet, est-il correct de penser que les élections peuvent apporter un changement automatique et brusque dans un pays comme la RDC ? Celui-ci reste, après tout, fortement lié à ses démons du passé : dix-huit années de pouvoir autoritaire de Kabila et de son clan, une trentaine d'années de dictature de Mobutu et les affres de la colonisation. Dans un tel contexte, au-delà d'une perspective idéaliste, la période actuelle doit être sérieusement analysée en fonction de ce qu'elle apporte de nouveau dans cette trame historique ; ce qu'elle apporte en termes de petits changements, de petites interruptions, de petites ouvertures.

Voilà pourquoi la chronique revient tout d'abord sur (1) les difficultés de penser l'alternance politique en RDC aujourd'hui ; (2) quelques événements des douze derniers mois qui montrent les rudes réalités de la gouvernance quotidienne qui ne cessent d'éprouver le nouveau pouvoir en place ; (3) les stratégies sécuritaires du président Félix Tshisekedi ; enfin (4) la troublante question d'Ebola à l'est de la RDC et des violences qui continuent à sévir dans cette partie du pays.

2. DIFFICULTÉS DE PENSER L'ALTERNANCE POLITIQUE EN RDC

L'annonce du nouveau gouvernement congolais⁵ le 26 août 2019 a ravi-vé les critiques sur le président Félix Tshisekedi dans ses rapports avec son prédécesseur. Pour l'essentiel des analyses politiques qui ont jalonné l'année 2019, le déséquilibre au niveau de la répartition des postes ministériels en faveur du camp Kabila confirmait le fait que Tshisekedi serait une « marionnette »⁶ à la solde des intérêts de son prédécesseur. Tshisekedi serait redevable à Kabila qui l'aurait conduit à la présidence de la République aux dépens de Martin Fayulu, le probable « vrai vainqueur » des élections du 30 décembre 2019. Ainsi, ce discours qui dépeint l'actuel président congolais comme étant « tenu en laisse par Kabila »⁷ n'a cessé de façonner les analyses sur l'actualité politique congolaise aussi bien du côté de l'opinion publique que des experts nationaux et internationaux.

Ce discours a fini par cristalliser deux discours (sceptique et pragmatique) basés sur l'idée selon laquelle « la présence de Kabila dans l'espace politique congolais ou non » est le facteur essentiel pour comprendre l'actualité politique en RDC aujourd'hui. Or, il nous semble qu'un tel débat est improductif et symptomatique du fait que les analystes politiques sur la RDC ont jusque-là du mal à s'adapter au nouveau changement induit par le départ de Kabila et son prétendu deal avec Tshisekedi. Et les principaux éléments de ce changement sont : (a) qu'il ne s'agit plus d'un régime présidentiel, (b) que celui-ci est pratiquement autoritaire, clientéliste et militarisé et (c) qu'il a un noyau assez stable dans le temps. Il s'agit désormais d'un régime semi-présidentiel de coalition⁸. Le changement de modalités de négociation du pouvoir et de l'autorité dans ce nouveau régime exige une adaptation de l'analyse pour mieux comprendre la RDC et mieux cibler les opportunités d'action.

2.1. Entre sceptiques et pragmatiques : des débats improductifs

La RDC est le seul pays d'Afrique centrale à avoir eu une alternance à la tête du pays. Cependant, peu d'analyses se concentrent sur les nouvelles

⁵ « RDC : le nouveau gouvernement est enfin dévoilé », *RFI*, 26 août 2019.

⁶ « Felix Tshisekedi à Paris : "Le Congo fait encore peur" », *Libération*, 14 novembre 2019.

⁷ « President-on-a-Leash Tshisekedi and the DRC's paradoxical new politics », *African Arguments*, 24 janvier 2019.

⁸ Rappelons que certaines analyses proposent de parler désormais d'un régime biprésidentiel, où le président « élu » (qui est le président officiel) dirigerait le pays avec le président sortant qui a remporté la majorité des sièges dans toutes les élections. Voir par exemple, « RD Congo : Kinshasa, la capitale aux deux présidents ? », *Le Point*, 8 mai 2019. Mais dans tous les cas, le caractère officiel de l'un et non officiel de l'autre provoque souvent des luttes de pouvoir, renforce les questionnements sur la légitimité de l'un et de l'autre et fragilise la coalition. Cette informalité du « deuxième président » rend l'idée d'un régime biprésidentiel (plutôt officiel) peu soutenable.

modalités de pouvoir induites par ce changement majeur. À la place, la perspective dominante de l'analyse politique actuelle en RDC préfère un discours simpliste de continuité. Pour ce discours, puisqu'Emanuel Shadari, le dauphin du président sortant, ne pouvait pas remporter les élections, Joseph Kabila aurait choisi d'accorder illégalement la victoire à un candidat qui n'avait pas remporté les élections. Ce candidat devait avoir une certaine légitimité populaire pour éviter la contestation au niveau national. Il devait ensuite pouvoir protéger les intérêts du camp Kabila qui, en réalité, continuerait de gouverner le pays⁹. Pour ce discours, plusieurs événements auraient confirmé cette continuité de Kabila aux affaires : la victoire du Front commun pour le Congo (FCC) de Kabila, qui a obtenu la majorité des sièges à l'Assemblée nationale, au Sénat, aux assemblées provinciales et la majorité des gouverneurs provinciaux nouvellement élus.¹⁰ Il s'agit aussi du cycle de validation, d'invalidation et de revalidation des députés par la Cour constitutionnelle dont les membres sont proches de Kabila.¹¹ Sans oublier la reconduction d'Albert Yuma Mulimbi¹², un proche de Joseph Kabila, à son poste de président du Conseil d'administration de la Gécamines.

Cette soumission prétendue de Tshisekedi à Kabila aurait finalement été confirmée dans le nouveau gouvernement de coalition.¹³ Ce gouvernement compte 66 membres dont 42 issus des rangs du FCC de Kabila et 23 du CACH de Tshisekedi. Au niveau des postes régaliens, le FCC conserve la main sur la Justice et la Défense et le CACH obtient l'Intérieur, les Affaires étrangères et le Budget. Globalement, sans compter les postes de vice-ministre, le FCC de Joseph Kabila obtient au total 31 des 48 postes de ministres titulaires, contre 17 pour le camp du nouveau président.

Depuis quelques mois, les analyses politiques sur la RDC se retrouvent prisonnières de ce discours de continuité qui, au fond, nous dit qu'il n'y a pas eu d'alternance et que, de fait, c'est Kabila qui est resté au pouvoir. Cette analyse a fini par créer une polarisation entre, d'une part, ceux qui lisent l'actualité politique à partir d'un Tshisekedi « marionnette » de Kabila et, d'autre part, ceux qui la lisent à partir d'un Tshisekedi « pleinement président ». Cette polarisation a fini par donner lieu à une nouvelle ère dans l'analyse politique de la RDC qui vacille désormais entre deux discours souvent improductifs : les sceptiques et les pragmatiques. Tout d'abord, les analyses sceptiques soutiennent que la situation de cohabitation dans laquelle se trouve le nouveau

⁹ « RDC : Qui est le vrai boss ? Tshisekedi ou Kabila ? », *La Libre*, 3 mars 2019.

¹⁰ « RDC : Tshisekedi est pris dans les mailles de la Kabilie », *La Libre*, 19 mars 2019.

¹¹ « Validation des députés : la Cour Constitutionnelle publie les arrêts corrigeant les erreurs matérielles », *Radio Okapi*, 4 juillet 2019.

¹² « RDC : des nominations très politiques à la tête de la Gécamines et de la SNCC », *Jeune Afrique*, 4 juin 2019.

¹³ « RDC : Félix Tshisekedi a nommé les membres du gouvernement », *Radio Okapi*, 26 août 2019.

président Tshisekedi lui est défavorable, car elle ne permet pas la rupture avec le régime précédent. Cela mettrait à mal la légitimité de Tshisekedi face à la population congolaise qui attend un changement radical à la tête du pays. Ensuite, le camp pragmatique répond à cette critique que le deal Tshisekedi-Kabila n'a jamais porté sur la victoire de Tshisekedi à l'élection présidentielle, mais plutôt sur une cohabitation à même de garantir une alternance pacifique en RDC. Aussi, ce deal serait cohérent parce que les deux familles politiques se considèrent comme étant des sociaux-démocrates¹⁴ et donc capables de se mettre d'accord sur un programme politique cohérent.

Or, une telle manière polarisée et dominante d'approcher aujourd'hui l'actualité politique congolaise ne permet pas de voir les petites ouvertures qui peuvent permettre d'agir aujourd'hui en RDC. Tout d'abord, cette polarisation a du mal à s'intégrer dans une analyse des processus politiques qui demande non pas d'étudier les performances d'un État à partir d'une série de critères idéalistes, mais de penser ces critères à partir d'un contexte inscrit dans un parcours historique concret. Ensuite, cette polarisation s'enferme nostalgiquement dans une analyse propre à un système présidentiel. Il a du mal à « couper la tête du roi » et à commencer à considérer la RDC comme un régime semi-présidentiel de coalition¹⁵. Aussi, elle a pour limite de neutraliser et de rendre invisibles les antagonismes à la fois au sein des camps Tshisekedi et Kabila et entre ceux-ci. Cela ne permet pas de comprendre les termes et les modalités de négociation et de résistance qui traversent ces deux groupes. En outre, et par conséquent, cette manière de vouloir tout expliquer par la soumission ou non de Tshisekedi à Kabila ne permet pas de comprendre les modalités d'articulation entre les règles légales, les stratégies politiques et les pratiques quotidiennes dans l'action politique au sein du nouveau régime congolais. Enfin, toutes ces limites nous font rater l'occasion d'étudier les modalités d'une des rares alternances politiques en Afrique centrale et d'apprendre à la fois de ses imperfections et de ses avancées afin d'affiner notre compréhension des démocraties africaines et de la manière de les renforcer.

¹⁴ « RDC : Tshisekedi et Kabila, tous deux d'arrimage socio-démocrate, ont opté pour une coalition », *Actualité.CD*, 20 février 2019. On peut toutefois se demander ce que signifie cette étiquette sociale-démocrate en RDC lorsqu'on sait que la social-démocratie est un courant politique et économique qui apparaît au XIX^e siècle dans un contexte bien défini en dehors duquel il doit être redéfini pour s'adapter aux réalités locales.

¹⁵ En réalité, la RDC devrait être pensée désormais comme un régime hybride à la française avec possibilité de cohabitation, et ce en vertu de la Constitution. Cette coalition a une incidence majeure sur la politique en RDC. En effet, il est vrai que la MP était déjà aussi une vaste coalition sous la présidence du président Kabila avec plus de 150 partis membres. Mais l'alliance avec CACH a changé la nature du régime, car l'unité de cette coalition dépendait de la présidence de la République. Celle-ci avait besoin de cette coalition pour pouvoir consolider son pouvoir et donner l'impression d'un bloc monolithique au pouvoir. Mais avec Tshisekedi, il y a désormais deux blocs qui n'arrivent pas à s'entendre : un à la présidence, « élu », et l'autre avec Kabila.

2.2. Incapacité de penser anthropologiquement une alternance imparfaite ?

En effet, centrer les analyses sur le seul positionnement de Kabila sur l'échiquier politique congolais n'aidera pas à comprendre les évolutions politiques en RDC et la manière d'orienter l'action internationale. Il faudra pouvoir comprendre la manière dont les règles officielles cohabitent avec les pratiques stratégiques et comment l'interaction entre les deux produit de nouvelles pratiques politiques quotidiennes à travers lesquelles l'action internationale devrait s'inscrire. Prenons un simple exemple. Au nom de la Constitution, Kabila n'a pas réussi à se présenter aux dernières élections malgré ses multiples manœuvres pour y parvenir légalement depuis 2014 au moins¹⁶. En même temps, la victoire de Tshisekedi et non celle de Fayulu à la dernière présidentielle montre qu'au-delà des règles, les stratégies politiques sont aussi déterminantes. Enfin, le choix de Tshisekedi et non celui de Shadari, le dauphin de Kabila, s'inscrit dans une pratique politique qui tente de négocier entre la légitimité populaire (popularité de Tshisekedi comparée à Shadari) et la manœuvre politique (le choix de Tshisekedi et non Fayulu).

Cet exemple montre que, pour comprendre le politique en RDC et savoir où orienter l'action, cette analyse des articulations entre loi, illégalité et pratique est nécessaire. Il faut donc chercher dans la complexité des pratiques politiques quotidiennes des promesses de changements possibles à renforcer. Malheureusement, les analyses politiques actuelles ont tendance à l'oublier et à tout concentrer sur le facteur stratégique lié à la position de Kabila. Or, du point de vue de la loi, la RDC est dans un régime politique semi-présidentiel de coalition où le président de la République n'a pas la majorité au parlement et où, de ce fait, son pouvoir est fortement limité par la Constitution. Pour pouvoir gouverner, il n'a pas d'autres choix que de mettre en place une coalition qui le lui permet. Cela est un fait et il n'est pas nécessaire de voir en cela une main invisible de Kabila qui n'aurait pas laissé d'autre choix à Tshisekedi. Ensuite, au niveau de la pratique, bien sûr que le camp Kabila tente de tirer profit de cette situation pour négocier le mieux possible dans le sens de ses intérêts – comme on l'a vu lors des négociations sur le nouveau gouvernement.¹⁷ Mais cela reste de la négociation et moins une « tenue en laisse » de Tshisekedi qui, de son côté, tente aussi de manœuvrer pour renforcer sa légitimité, qu'elle soit intérieure ou extérieure. On peut par exemple parler de sa triple stratégie de légitimation dont font partie les visites d'État (EAC, UA, SADC, USA, UE), d'amélioration des conditions sociales (ex. : programme

¹⁶ BOUVIER, P., OMASOMBO, J. « Chronique politique de la RDC », in REYNTJENS, F. (dir.), *Chroniques politiques de l'Afrique des Grands Lacs 2017*, Anvers, University Press Antwerp, 2018, p. 39-63.

¹⁷ « Gouvernement en RDC : négociations entre pro-Tshisekedi et pro-Kabila toujours en cours », *VOA*, 7 juin 2019.

de cent jours), et de sécurité (ex. : localisation de l'état-major général à Beni). En outre, il y a des pratiques qui émergent, par exemple l'introduction du principe d'avoir le moins possible d'anciens ministres¹⁸ dans la nouvelle équipe gouvernementale (moins de 30 %) ou le fameux droit de regard¹⁹ dont veut se faire prévaloir Tshisekedi sur la nomination et l'action des membres du gouvernement proposés par le camp Kabila. Enfin, cette polarisation fait oublier d'étudier les différences en termes de style, d'approche, de stratégie face à la politique intérieure ou extérieure, etc. entre les deux présidents.

Tous ces facteurs décisifs pour comprendre la politique en RDC deviennent malheureusement invisibles lorsqu'on s'enferme dans les deux approches sceptiques et pragmatiques. Or, encore une fois, tout ceci a des effets réels sur la compréhension des évolutions politiques en RDC et la définition des interventions par l'action internationale. Et cette tâche n'est pas simple. Elle requiert évidemment une nouvelle méthodologie pour comprendre comment s'articulent désormais la norme et la pratique qui façonnent la politique congolaise. Cela exige moins de spéculation, mais un changement de perspective, un accès au terrain et une connaissance fine des nouvelles pratiques politiques de la coalition. Il nous semble que beaucoup d'analystes politiques sont encore désarmés par rapport à tous ces outils qu'impose l'avènement historique du régime semi-présidentiel de coalition en RDC. Cela pose un sérieux problème quant à la capacité d'action diplomatique et de coopération, dont le succès dépend toujours de la capacité à produire une analyse concrète et pertinente pour pouvoir influencer positivement le processus.

Cela dit, la gouvernance en RDC laisse toujours à désirer, certes. Mais pour la comprendre, on a besoin de se doter d'un cadre d'analyse qui permette de capter des microchangements à partir desquels des changements plus visibles et plus durables pourraient être possibles.

3. LES RUDES RÉALITÉS DE LA GOUVERNANCE QUOTIDIENNE

« Félix, kobosana te, papa alobaki : le peuple d'abord »²⁰ (Félix, n'oublie pas, papa avait dit : le peuple d'abord), tel est le slogan que scandent la population à chaque fois que le président Tshisekedi traverse la foule ou s'adresse à elle, aussi bien à Kinshasa que lors de ses multiples voyages. À son tour, il ne cesse de le rappeler, ce qui lui permet de convaincre beaucoup d'analystes et les bailleurs de fonds de sa bonne volonté de changer les choses en RDC.

¹⁸ « RDC : qui sont les nouveaux ministres du gouvernement de Félix Tshisekedi ? », Jeune Afrique, 2 septembre 2019.

¹⁹ « RDC : accord sur un gouvernement conclu entre pro-Tshisekedi et pro-Kabila », *La Libre*, 26 juillet 2019.

²⁰ « Alternance en RDC : Félix, kobosana te, papa alobaki : le peuple d'abord », *L'interview. CD*, 24 janvier 2019.

Mais, en même temps, il paraît clair que le nouveau président congolais a sous-estimé à la fois les défis liés à la reprise d'un pays qui sort de plusieurs décennies de crises, les difficultés d'une coalition dans laquelle il est minoritaire et, tout simplement, les rudes réalités de la gouvernance quotidienne d'un pays aussi grand et complexe que la RDC.

3.1. Les promesses non tenues

En effet, aussitôt arrivé au pouvoir, le président Tshisekedi a fait face à une série de grèves, dans les secteurs public et privé. Après un mois à la tête du pays, tous ceux qui en avaient marre de Kabila ont commencé à se manifester. Dans les sociétés publiques, tout comme dans les entreprises privées, les salariés ont entamé des mouvements de grève pour réclamer plusieurs mois d'arriérés de salaire et de meilleures conditions de travail. C'étaient d'abord les salariés de la Société de transports du Congo (TRANSCO), puis ceux de la Société congolaise des postes et télécommunications (SCPT), ensuite ceux de la Société nationale d'assurances (SONAS), et ainsi de suite. D'autres événements vont ensuite susciter des réactions ou polémiques dans le secteur public et les organisations de la société civile.

Premièrement, les tensions dans le secteur éducatif ont commencé à se manifester autour de la promesse liée à la gratuité de l'enseignement primaire et secondaire, « la priorité des priorités » dans le programme du président. En effet, le chef de l'État avait entamé une tournée sous-régionale à partir du 5 février. Au cours de ses divers échanges, il avait annoncé l'application de la gratuité de l'enseignement primaire et secondaire (EPSP) dès l'année scolaire 2019-2020. Cette mesure de gratuité de l'enseignement devait coûter environ 2,9 milliards de dollars américains par an à l'État²¹. Un prélèvement de 1,6 milliard, soit 54 %, doit être affecté à l'enseignement de base.

Certes, le gouvernement congolais n'a pas de moyens pour cette politique de gratuité. Cependant, la mesure en soi est restée très populaire au niveau des parents d'élèves en RDC, surtout pour les couches les plus pauvres qui avaient du mal à payer les frais de scolarité. Au niveau des enseignants, non seulement cette mesure de gratuité n'est pas encore finançable par l'État (et personne ne veut encore une fois revivre les affreuses expériences d'arriérés de salaires), mais le salaire proposé par le gouvernement est souvent de loin inférieur à la modeste prime que payaient les élèves. En plus, beaucoup d'enseignants n'ont pas de numéro de matricule, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas reconnus par l'État. Par conséquent, ils ne peuvent pas être payés alors qu'ils enseignent depuis longtemps dans les écoles publiques où ils étaient payés par les parents d'élèves.

Deuxièmement, plus de trois mois après la prestation de serment du pré-

²¹ « Gratuité de l'école en RDC : ce que ça coûte à l'État... », *Digital Congo*, 22 août 2019.

sident Félix Tshisekedi, les Congolais ont montré leur impatience quant au manque de concrétisation des promesses faites pour ses « 100 jours » à la tête du pays. Dans beaucoup de provinces, les promesses ont été comparées à celles des cinq chantiers du président Kabila restés un slogan et une sorte de cadre de blanchiment et de détournement de fonds publics. Pour certains, la mise en œuvre du programme est très lente et son annonce dans un contexte sans gouvernement ni Premier ministre était maladroite.²² Pour d'autres, la réalisation du programme d'urgence de 100 jours était une aubaine d'enrichissement illicite pour certains acteurs politiques, et non un projet ayant pour but de résoudre les problèmes sociaux des Congolais.²³

Mais pour les proches du président Tshisekedi, toutes ces promesses ont été tenues ou sont en cours de l'être. De plus, ils accusent souvent les membres de la coalition présidentielle appartenant au camp Kabila de bloquer l'exécution de ce programme afin de discréditer l'actuel président. C'est ainsi qu'on a vu, par exemple lors du conseil des ministres du 29 novembre, le président Tshisekedi blâmer le ministre des Finances, un membre du PPRD accusé de bloquer les autorisations de paiement nécessaires au bouclage du « programme d'urgence des cent jours ». ²⁴ Cet incident et plusieurs autres montrent les luttes de pouvoir et de légitimité au sein de la coalition Kabila-Tshisekedi.

On assiste aussi à une grande méfiance au sein de la coalition au pouvoir. L'un des facteurs à la base des grandes tensions ces derniers mois a été le retard dans le décaissement des fonds pour le fonctionnement des ministères. En effet, il a fallu plus de dix mois pour que certains membres des cabinets soient payés. À en croire nos entretiens à Kinshasa au cours du mois de novembre 2019, ce retard aurait plus affecté les membres du FCC habitués à l'ancien système de gouvernance, que les membres du CACH, nouveaux venus pour la plupart.

3.2. Des voyages budgétivores

Depuis son investiture, le président Tshisekedi a multiplié des voyages à l'international. En une année seulement, il a effectué au moins 39 déplacements à l'étranger et a visité 30 pays. Il aurait parcouru un total de 202 399 km et dépensé au moins 50 millions de dollars américains.²⁵ Pour les proches du président, il faut surtout voir la contrepartie de ces déplacements, qu'ils ont

²² « Programme des 100 jours de Félix Tshisekedi : “Le taux d'exécution des routes varie jusqu'à 80 % de réalisation”, affirme Benjamin Wenga », *Radio Okapi*, 29 avril 2019.

²³ « RDC – Rapport de l'ODEP : NOGEC réalise que le de 100 jours a constitué une opportunité d'enrichissement illicite », *L'interview. CD*, 9 janvier 2020.

²⁴ « Travaux de 100 jours : le ministre des Finances contredit Vital Kamerhe, “la moyenne du taux de réalisation est en deçà de 50 %” », *Politico*, 27 janvier 2020.

²⁵ LUCHA, « La grande désillusion : bilan de l'an 1 de la présidence de Félix Tshisekedi », <http://www.luchacongo.org/wp-content/uploads/2020/01/LUCHA-Fatshimetrie-lan-1-de-Felix-Tshisekedi-1.pdf>, visité le 28 janvier 2020.

évaluée à plus d'un milliard de dollars gagné dans les investissements et l'aide à la RDC : « [...] on a déjà ramené plus d'un milliard et demi de dollars grâce à ces voyages. Des voyages qui n'ont même pas coûté 50 millions de dollars »²⁶, a personnellement répondu le président de la République à ceux qui le critiquaient.

En effet, pour le président Tshisekedi, l'objectif de tous ces voyages est de chercher à consolider la paix et la sécurité sur les frontières de la RDC et cela passerait par une meilleure coopération bilatérale. Visiblement, il y a un désir de rapprochement avec des pays comme l'Ouganda et le Rwanda ainsi qu'une recherche de légitimité internationale. On peut s'imaginer que le pari est relevé quant au plaidoyer sur la bonne volonté du président d'améliorer la gouvernance en RDC. Cependant, comme on peut l'entendre dans plusieurs ambassades et agences de coopération, cette bonne volonté est souvent considérée comme de la naïveté plus que comme l'expression d'une capacité à insuffler un réel changement positif – à partir d'une coalition constituée majoritairement de personnes de l'ancien système qu'il dit vouloir « déboulonner ».

Du côté de la société civile, les critiques portent plus sur l'abondance des dépenses liées aux voyages du président face aux problèmes de gouvernance qui demeurent et qui sont de caractère à dissuader l'arrivée des investisseurs en RDC. Aussi, ces dépenses ont lieu dans un contexte où le budget de l'État n'arrive déjà pas à répondre au financement des projets sociaux. En effet, il faut rappeler que la loi des Finances 2020, promulguée par le président Tshisekedi le 31 décembre 2019 indique un budget national chiffré à 18 000 milliards de Francs congolais, soit environ 11 milliards de dollars américains. Un tel budget est déjà assez insignifiant pour la mise en œuvre du programme du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale le 6 septembre 2019 et concernant le développement et l'émergence de la RDC, tel que retracé dans le discours d'investiture du 24 janvier 2019.²⁷ En outre, les revenus escomptés n'arriveraient pas à la moitié des dépenses engagées.

3.3. Malaise à la présidence

L'une des promesses de campagne du président Tshisekedi était la lutte contre la corruption. Il a réitéré cette promesse dès son investiture et l'opinion publique congolaise a retenu sa promesse de « déboulonner » l'ancien système habitué à la corruption et aux malversations. Mais cette promesse n'a jamais été tenue dans la mesure où on n'a pas vu d'actions visant à la mettre en œuvre. Au contraire, un incident concernant le détournement d'une somme colossale de 15 millions de dollars a complètement décrédibilisé la présidence

²⁶ « Quelle politique extérieure de la RDC derrière les voyages de Félix Tshisekedi ? », *CRG*, 12 décembre 2019.

²⁷ « Document : le discours d'investiture de Félix Tshisekedi », *La Libre*, 25 janvier 2019.

de la République.²⁸

Cette affaire de détournement investiguée par l'Inspection générale des Finances (IGF) visait quatre personnalités dont le chef de cabinet du président, le ministre de l'Économie par intérim, le conseiller chargé des questions financières au cabinet du ministre de l'Économie et le secrétaire général de l'Économie nationale. Selon l'IGF, il s'agissait d'argent public qui aurait dû être placé dans les caisses de l'État à la Banque centrale, mais qui a été viré, à la demande du ministre de l'Économie par intérim, sur un compte ouvert dans une banque privée. Ce virement a été fait au nom du Comité de suivi des prix des produits pétroliers que préside le ministre. Ce montant a depuis été presque intégralement retiré en liquide.

Des enquêtes avaient alors été ouvertes au niveau de la Cour de cassation par l'IGF. Par ailleurs, le silence du chef de l'État sur cet incident est mal passé dans l'opinion. Pour l'Association africaine de défense des droits de l'homme par exemple, « Félix Tshisekedi parle de changement des mentalités, mais évite de parler des 15 millions. N'est-ce pas une vieille mentalité de protéger ses proches ? Le discours de Félix Tshisekedi sur la lutte contre la corruption et le détournement des deniers publics doit être suivi d'actes ».²⁹

Cette affaire a encore une fois démontré les luttes de pouvoir au sein de la coalition en place. On a senti la volonté du FCC à la fois de décrédibiliser ses alliés du CACH et de fragiliser la coalition entre le président Tshisekedi et son chef de cabinet, Vital Kamerhe. Aussi, la critique de cet incident par la société civile et l'opinion publique révèle quelque chose de nouveau sur la scène politique congolaise : il semble qu'il ne sera plus aussi anodin de détourner des sommes aussi importantes sans s'attendre à une réaction musclée de la population. On voit aussi ce changement lorsque, grâce aux contestations de la population, le gouvernement congolais est revenu sur l'idée de consacrer un budget de six millions de dollars (5,39 millions d'euros) à la commémoration de « l'an 1 de l'alternance » au sommet de l'État prévue pour le 24 janvier 2020.³⁰ Pour la population qui s'est exprimée dans les rues et sur les réseaux sociaux, il était scandaleux de dépenser un tel montant dans un pays où l'État manque de ressources pour financer le développement.

Bref, la bonne volonté du président Tshisekedi a été très vite rattrapée par le réalisme politique : les conflits de pouvoir et d'autorité, la quête de légitimité, les tâtonnements de débutant, les défis d'une coalition, etc. Il est de plus en plus plausible qu'une cassure au sein de cette majorité permettra de sceller définitivement l'alternance. Les altercations quotidiennes entre les institutions

²⁸ « Affaire des 15 millions de dollars en RDC : malaise à la présidence », *RFI*, 12 septembre 2019.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ « RDC : 6 millions de dollars américains pour fêter l'alternance, la polémique enflé », *Africa News*, 19 décembre 2019.

étatiques et les notables du FCC semblent suggérer que le temps de la rupture est assez proche.

4. STRATÉGIES SÉCURITAIRES DU PRÉSIDENT FÉLIX TSHISEKEDI

Une autre promesse de campagne et un défi majeur pour Tshisekedi est la restauration de la sécurité en RDC. La mise en œuvre de cette promesse s'est construite autour de stratégies diplomatiques et internes.

4.1. Stratégies diplomatiques

Comme nous l'avons vu, depuis l'investiture du président Félix Tshisekedi, celui-ci a visité une trentaine de pays dans le monde. Au cours de ses voyages, la situation sécuritaire en RDC a particulièrement été à l'agenda. La sécurité était au cœur des échanges en tête-à-tête lors de ses premières visites en Angola et au Congo Brazzaville. En Angola par exemple, il s'agissait du plaidoyer pour les accords dans le domaine de la sécurité et de l'ordre public.³¹ À Addis-Abeba, lors du 32^e sommet de l'Union africaine, Félix Tshisekedi a insisté sur la consolidation de la paix et la sécurité en RDC à travers plusieurs actions avec ses voisins. Ensuite, auprès de son homologue Hage Geingob en Namibie, il était question de solliciter l'appui de la SADC pour la stabilité de la RDC. Dans son discours au cours d'une conférence animée par les deux chefs de l'État, Tshisekedi a insisté sur le besoin de l'appui de la SADC pour éradiquer toute forme de violence et apporter finalement la paix. Il faut rappeler ici que le choix de la SADC n'est pas anodin vu son influence au niveau sous-régional et sa discrétion par rapport à certaines questions politiques vis-à-vis de l'Union africaine.³²

Dans ses tournées politiques chez ses voisins de l'est, le président Tshisekedi est resté essentiellement sur son agenda sécuritaire. En effet, lors de la campagne électorale, il avait exprimé son intention de privilégier les démarches régionales pour mettre fin à l'activisme des rebelles à l'est de la RDC. Ainsi, après son élection, il a conclu des accords bilatéraux et régionaux au cours de ses visites au Rwanda, en Ouganda et au Burundi. Pour le cas de l'Ouganda, tout d'abord, plusieurs rencontres ont eu lieu entre les chefs d'État ougandais et congolais. Elles ont surtout porté sur la question des rebelles ougandais des Forces démocratiques alliées (ADF), accusés d'avoir tué des milliers de civils dans la région de Beni (Nord-Kivu), mais aussi sur le retour des ex-rebelles du M23 et les arrestations de pêcheurs sur les eaux du lac Albert.³³

³¹ « RDC : Félix Tshisekedi est arrivé à Luanda », *Radio Okapi*, 5 février 2019.

³² Cheikh Tidiane Dieye, « L'Afrique et le chevauchement des accords régionaux », *Revue Intervention économique* [en ligne], 55 | 2016, <https://journals.openedition.org/interventioneconomiques/2815?lang=en>, visité le 24 janvier 2019.

³³ « Ouganda : Tshisekedi à Kampala pour évoquer la pacification de l'est de la RDC », *RFI*,

Pour ce qui concerne le Rwanda, ensuite, les deux chefs d'État avaient aussi décidé de s'unir pour mettre fin aux groupes armés qui pullulent à l'est de la RDC, notamment via des opérations conjointes en RDC. Depuis, plusieurs sources militaires congolaises et de la MONUSCO ont confirmé la présence de deux bataillons des forces spéciales rwandaises en RDC, en juin 2019.³⁴ Cette décision très impopulaire du président Tshisekedi montre sa volonté d'en découdre avec l'insécurité à l'est. En ce qui concerne le Burundi, enfin, le président congolais et son homologue Pierre Nkurunziza se sont dits déterminés à éradiquer les forces négatives dans la zone frontalière de la Ruzizi. Cette entrevue est intervenue deux semaines après la réunion des chefs des services de renseignements tenue à Kinshasa par les quatre États de la région des Grands Lacs, mais à laquelle le Burundi n'avait pas assisté.³⁵ Les participants à cette réunion avaient élaboré « une action régionale coordonnée et concertée » contre des groupes armés actifs à l'est de la RDC.

Aussi, pour concrétiser sa stratégie sécuritaire régionale afin d'éradiquer les groupes armés locaux et étrangers, le chef de l'État avait tenu deux réunions à Goma pour acter la création d'un État-major intégré des armées de la région (Burundi, Rwanda, Ouganda et Tanzanie). Cette structure ouvrirait la voie à la participation des armées de ces pays à des opérations contre les groupes armés à l'est de la RDC. En dehors des représentations militaires de ces pays, ont aussi participé des observateurs venant de la MONUSCO et du commandement de l'armée américaine en Afrique (AFRICOM). Signalons que l'Ouganda n'a pas voulu faire partie de cet accord, voulant plutôt une convention bilatérale et évitant une présence légale de l'armée rwandaise sur le sol congolais. Comme nous le verrons plus tard, cette coalition paraît contre nature eu égard aux conflits bilatéraux qui opposent l'essentiel de ses membres.

4.2. Stratégies au niveau interne

Au niveau interne, l'initiative de déplacer l'État-major remonte à la campagne électorale. Il s'agissait d'implanter le quartier général à Beni et à Goma si jamais Tshisekedi était élu président de la République. L'objectif serait alors d'établir définitivement la paix dans cette partie du pays. Et, trois mois plus tard, il convoquait le Conseil national de sécurité à la cité de l'Union africaine, en présence la cheffe de la MONUSCO, Leila Zerrougui. Deux principales résolutions ont été prises : mettre en place un quartier général avancé des

2 novembre 2019.

³⁴ « L'armée rwandaise en cours de réoccupation de l'est de la RDC ? », *DESC-Wondo*, 19 décembre 2019.

³⁵ « Du Nord au Sud le Kivu brûle », *Le Soir*; Le carnet de Colette Braeckman, 16 décembre 2019 ; voir aussi : « Bruits de bottes entre le Rwanda et le Burundi », *Le Soir*; Le carnet de Colette Braeckman, 16 décembre 2019.

forces armées à Beni et mettre en œuvre des opérations conjointes entre les FARDC et la MONUSCO.³⁶

Au lendemain de cette réunion, le vice-premier ministre, le ministre de l'Intérieur et le chef d'État-major des FARDC se sont déplacés à Goma pour installer le quartier général de l'armée à Beni. L'installation de ce quartier général avancé des forces armées visait à mettre fin aux atrocités causées par les rebelles ougandais des ADF. Mais bien avant, à partir du 31 octobre 2019, les forces de la RDC menaient déjà des offensives militaires d'envergure au Nord-Kivu.

Toutes ces opérations ont révélé deux réalités : d'une part, si, au début, ces opérations ont été couronnées de succès, elles ont par la suite perturbé des équilibres déjà en place depuis longtemps et bouleversé la situation sécuritaire dans la zone opérationnelle. On a assisté aux mouvements des groupes armés, à des alliances et des défections et tout cela a eu des effets négatifs sur la population civile. D'autre part, ces opérations ont mis en lumière la désorganisation du commandement et l'inefficacité des actions menées sur le terrain, particulièrement dans l'articulation entre les forces congolaises et des unités spéciales de l'armée rwandaise dans ces opérations.

Enfin, sur le plan sécuritaire toujours, la coopération entre l'armée congolaise et la MONUSCO s'est poursuivie. En effet, dans le cadre de son intervention au Nord-Kivu, la MONUSCO a poursuivi les activités de ses patrouilles de manière beaucoup plus intensifiée ainsi que les déploiements temporaires de troupes dans les quartiers vulnérables de la ville et dans les villages voisins³⁷. On a aussi enregistré des offensives, l'aide à la police au moyen de patrouilles conjointes, la collaboration avec les parties prenantes locales afin d'atténuer les menaces contre la population civile et encouragé le Nduma Défense du Congo-Rénové (NDC-R) à libérer les enfants soldats, etc. Dans le Sud-Kivu, le Maniema et le Tanganyika, on a assisté à l'intensification des actions en vue d'encourager les Mai-Mai Yakutumba et les miliciens affiliés à se rendre et à se désarmer. Enfin, la MONUSCO a continué son travail sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration, le rapatriement, la réinstallation et la réintégration des groupes armés étrangers et des combattants congolais, ainsi que pour la libération des enfants. Mais l'action de la MONUSCO reste inefficace et inefficente et des questions continuent de se poser sur sa plus-value en RDC.

³⁶ « RDC : le Conseil de sécurité proroge de 12 mois le mandat de la MONUSCO en vue de son retrait "responsable" », *Écho de la MONUSCO*, 19 décembre 2019.

³⁷ Nations unies, Conférence de presse de la MONUSCO du 18 décembre 2019. Voir : https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/transcription_de_la_conference_de_presse_des_nations_unies_en_rdc_du_18_decembre_2019_final.pdf, visité le 20 janvier 2019.

5. EBOLA À L'EST DE LA RDC ET SES NON-DITS

L'autre événement principal qui a animé l'actualité de la RDC en 2019 est l'épidémie de fièvre hémorragique à virus Ebola. En effet, le 17 juillet dernier, l'Organisation mondiale de la Santé a reconnu Ebola comme une « urgence de santé publique de portée internationale ». Cette épidémie a déjà fait un millier de victimes et continue de se répandre malgré la rapidité de la réponse de la communauté internationale et le volontarisme des autorités congolaises pour y mettre fin. Selon les acteurs étatiques et non étatiques qui interviennent dans la riposte contre l'épidémie, il y a des raisons techniques à la base de la propagation d'Ebola, comme la nature du virus et l'organisation et la gestion de la riposte. Il y a aussi des raisons contextuelles, dont l'insécurité liée à l'action des groupes armés, qui limite les interventions médicales, la méfiance de la population face à l'afflux des intervenants et à leur intérêt soudain pour une région qui connaît des massacres depuis plusieurs années dans l'indifférence totale de la communauté internationale, et l'état délabré du système de santé dans ces zones de guerre.

Mais ce versant contextuel d'Ebola constitue la source principale à la base de sa propagation. En effet, Beni, l'épicentre de l'épidémie, est en proie à la violence des groupes armés depuis plusieurs décennies déjà, comme c'est d'ailleurs le cas pour une bonne partie de l'est de la RDC. Mais la particularité de Beni est qu'en plus des groupes armés congolais, elle est en proie à une rébellion ougandaise qui opère sur le sol congolais depuis près de neuf ans. Il s'agit d'une rébellion qui a des racines dans la communauté islamique ougandaise et qui est connue pour ses massacres, mutilations, pillages et enlèvements au sein des populations civiles. La MONUSCO et l'armée congolaise se sont montrées impuissantes face à ce groupe armé, et particulièrement face aux massacres à la machette qui sont devenus sa marque de fabrique. Cette impuissance mêlée à un certain désintérêt a fini par entraîner l'oubli de cette région par le gouvernement congolais et par les acteurs internationaux.

Il a fallu attendre l'apparition d'Ebola en 2018 dans cette région pour qu'on commence à s'y intéresser. Et plus cette épidémie se reprend et résiste à l'éradication, plus on parle de cette région et de la nécessité de multiplier les efforts pour venir à bout de ce problème. Beni est située dans une zone propice à une propagation rapide en Afrique des Grands Lacs et en Afrique centrale. Avec ses neuf voisins et les mouvements des populations en RDC, une épidémie non maîtrisée pourrait très vite se répandre au reste du monde. On comprend alors pourquoi l'annonce du virus d'Ebola dans cette région a suscité l'afflux de centaines de millions de dollars en très peu de temps et une volonté farouche de l'éradiquer.

Mais on comprend aussi pourquoi les populations de Beni ont considéré avec méfiance, voire avec soupçon cet « afflux de millions » et « de jeeps des ONG » dans leur zone. Pour beaucoup, cette aide n'est pas venue pour sauver

cette population qui meurt depuis des décennies dans l'indifférence de tous. Les interventions qui arrivent doivent tout commencer de zéro tellement la zone avait été abandonnée pendant longtemps : équipes, matériel, formateurs, procédures, etc., tout est nouveau dans un contexte où il existe pourtant des structures de santé. Mais celles-ci sont en lambeaux, saccagées et oubliées des décennies durant. Ce sont ces mêmes structures qui, comme un peu partout en RDC, ont été dépiécées par l'application de programmes d'ajustement structurel imposés aux pays africains par les bailleurs des fonds dans les années 1980 pour réduire les dépenses de l'État³⁸. Les résultats ont été catastrophiques pour les populations pauvres dépendant des secteurs sociaux publics.

De plus, les conflits entre, d'un côté, le Ministère congolais de la Santé et, de l'autre, les ONG et les firmes pharmaceutiques renforcent les soupçons de la population qui croit que cet intérêt soudain pour leur zone est une question de business des multinationales et des ONG. En effet, lorsque le ministre de la Santé démissionne en juillet 2019, il dénonce la guerre des firmes pharmaceutiques qui tentent d'introduire frauduleusement un vaccin expérimental pourtant considéré comme non conforme par le gouvernement congolais. Il fustige aussi des interventions non coordonnées des ONG internationales et la rétention d'informations justifiées par la course aux financements. La population de Beni vit au quotidien la cacophonie que tout cela crée et estime que l'engouement international est lié au seul fait qu'ils sont devenus un danger pour la santé publique internationale.

Mais encore aujourd'hui, dans la presse internationale, ces problèmes contextuels sont considérés comme déconnectés, voir accessoires par rapport à l'épidémie d'Ebola, alors qu'ils constituent en réalité la racine de sa propagation. Ces facteurs contextuels, qui font d'Ebola un problème politique avant tout, montrent que des millions de dollars ne suffisent pas nécessairement pour en venir à bout.

6. CONCLUSION

Comme vient de le montrer ce qui précède, l'actualité de la RDC a tourné autour des questions relatives à l'alternance politique. La question principale a été de tenter de comprendre quelles seraient les modalités de cette alternance atypique où Shadari, le candidat de Kabila, n'a pas gagné les élections et où Tshisekedi, qui a été proclamé président de la République, doit sa victoire au même Kabila. Ce « deal » entre Kabila et Tshisekedi a laissé beaucoup de questions sur les arrangements qui allaient suivre lorsqu'il serait question de

³⁸ Il est vrai que presque tous les pays africains ont eu à appliquer des PAS, mais la qualité de leur infrastructure de santé varie. Mais il y a des pays où les PAS se sont ajoutés à d'autres facteurs comme la guerre, la dictature, etc., pour fragiliser le système de santé.

gouverner réellement. Aussi, ce « deal » a eu pour conséquence l'illégitimité d'un nouveau président dont les actions ont essentiellement tourné autour de tentatives de légitimation. Ces actions de légitimation peuvent être situées à trois niveaux : le développement dans les secteurs sociaux, la sécurité et la diplomatie.

Premièrement, dès son élection, le président Tshisekedi s'est lancé dans une campagne de séduction où il a été question de se positionner en tant que nouveau leader au service de la population. Son programme, pensé et mis en œuvre de manière parfois hâtive, montre cet engouement à faire la différence, mais aussi renseigne beaucoup sur son manque d'expérience dans la gestion de l'appareil étatique. Il suffit pour cela de considérer tous les couacs qu'il y a eu entre les ordres en provenance de la présidence de la République et les procédures du ministère des Finances, du Plan ou de l'Économie (procédures de décaissement, octroi des marchés publics, transparence dans la budgétisation et la mise en œuvre, etc.). Aussi, il est possible de lire une certaine naïveté chez le nouveau président, qui semble avoir surestimé sa capacité d'action face à un système en place qui conditionne l'exécution des programmes indépendamment de la bonne volonté du chef. Et lui-même l'a d'ailleurs avoué récemment, admettant qu'il était facile de critiquer l'action gouvernementale du dehors et qu'il fallait être dedans pour se rendre compte de sa complexité. Finalement, on ne sait pas trop ce que deviendra cette bonne volonté face à la prise de conscience des réalités de terrain ; ce programme de 100 jours qui fait toujours face au programme financé par le budget national ; les injonctions venant de la présidence face à celles en provenance des cadres du FCC, à la fois au niveau de la prise de décision et de l'exécution du programme. Il est évident que, si le président Tshisekedi n'arrive pas à trouver un accord au sein de sa majorité pour résoudre ces divers problèmes, rien ne pourra être fait d'efficace comme cela a été le cas avec le fameux programme de cinq chantiers de Kabila.

Deuxièmement, le président Tshisekedi s'est engagé pour la sécurité en RDC, en particulier à l'est. Des actions qui dénotent une bonne volonté ont été entamées comme nous l'avons vu plus haut. Mais celles-ci ont deux limites principales. D'une part, il semble que l'action du président n'a pas assez considéré toutes les facettes des dynamiques sécuritaires à l'est de la RDC. Elle s'est limitée à deux principales stratégies : la responsabilisation des pays sous-régionaux et l'investissement dans l'armée pour renforcer les offensives sur le terrain. Mais la nouvelle stratégie semble n'avoir pas suffisamment pris en compte les leçons apprises dans les processus de désarmement, démobilisation et de réinsertion, notamment les fragmentations, les reconfigurations ainsi que les circulations des groupes et des combattants, tout cela nourri par un contexte de pauvreté, de manipulation politique et d'impunité. Sur le terrain, on constate que les actions militaires ont redessiné la géographie des

groupes armés au point que les stratégies militaires ont de plus en plus de mal à s’y retrouver et, par conséquent, à être efficaces. D’autre part, le pari sur une stratégie sous-régionale a certes du sens étant donné que les pays voisins sont, dans une large mesure, responsables de multiples situations d’insécurité en RDC, mais cette stratégie n’a pas tenu compte des rivalités internes entre ces pays : d’un côté, le Burundi et le Rwanda sont en train de se battre sur le territoire congolais en appuyant directement des groupes armés qui leur sont proches³⁹ ; de l’autre côté, l’Ouganda est en conflit ouvert avec le Rwanda et ne supporte pas l’idée que ce dernier se retrouve sur ses frontières de l’ouest en passant par la RDC. Dans un tel contexte, la création d’un État-major intégré des armées de la région est soit une preuve de naïveté, soit une tentative de coup de force dont l’efficacité est compromise dès le départ.

Troisièmement, les multiples tournées diplomatiques du président Tshisekedi s’inscrivent dans ses tentatives de légitimation d’un président mal élu. Il a profité de sa fraîcheur au pouvoir pour tenter le contraire de son prédécesseur qui, usé et isolé, ne pouvait plus le faire : aller à la rencontre du monde, promettre un changement progressif, légitimer son pouvoir comme le moindre mal face au danger d’embrasement que l’éventualité d’un Fayulu président pouvait représenter, se positionner en leader sous-régional et crier sur tous les toits sa bonne volonté. Il a partout chanté l’héritage de son père, sa volonté de « déboulonner » les corrompus, etc. À ce stade, on peut affirmer que, sur le plan international, l’opération séduction de Tshisekedi a partiellement fonctionné : beaucoup croient en sa sincérité de vouloir changer les choses. Mais en même temps, cette opération séduction a produit un effet pervers : elle est souvent considérée comme l’expression d’une naïveté face au système qui l’entoure et qui n’a pas beaucoup changé, face à un FCC de Kabila qui le « tiendrait en laisse ». En écoutant certains diplomates internationaux, on a l’impression que, tout ce qu’ils attendent, c’est que Tshisekedi se débarrasse de Kabila et de sa majorité pour prétendre à quelque autonomie. Sinon, il continuera d’être perçu comme faible. Très peu estiment qu’une coalition Tshisekedi-Kabila cohérente, efficiente et gagnant-gagnant soit possible. Sur le plan interne, au contraire, les résultats sont mitigés : les Congolais attendent la gratuité de l’école primaire et secondaire, une amélioration des salaires des fonctionnaires de l’État, la sécurité, etc. Or, ces promesses tardent à se concrétiser. Pour certains c’est la déception. Pour d’autres, il faut continuer de soutenir Tshisekedi face au FCC afin qu’il puisse « se libérer ».

Cambridge, janvier 2020

³⁹ ICG. « Éviter les guerres par procuration dans l’est de la RDC et les Grands Lacs », Briefing n° 150, Africa, 23 janvier 2020.

RWANDA

by Filip Reyntjens

1. INTRODUCTION

Political governance has remained deeply flawed. The public domain is heavily dominated by the Rwandan Patriotic Front (RPF); the opposition continues to be harassed and intimidated, and even physically eliminated; and the situation of human rights remains worrying, although some minor improvements are apparent in the freedoms of expression and the press. Although Rwanda remains a good performer in bureaucratic governance, increasing doubts have been expressed about the evidence base of some areas of progress, in particular in the fields of poverty and inequality, but also in health and education. Domestic issues have been compounded by regional disputes, with Rwanda having been in conflict, at one moment or another, with all four of its neighbours. This year, relations with Uganda and Burundi have been particularly problematic, thus jeopardising regional stability and integration.

2. POLITICAL GOVERNANCE

On 4 November 2019, both the government and the military leadership were thoroughly reshuffled. For the government, this had become necessary as two ministers were appointed to the Senate, and Foreign Affairs minister Richard Sezibera had not carried out his functions since early July. The fact that he hadn't been seen in public for a long time led to rumours, spread mainly by opposition sources, that he had been poisoned.¹ In the context of hostile relations between the two countries (see below), the Ugandan government spokesman issued the same claim.² Despite many questions, the government refused to communicate on the matter, which further fuelled speculation.³ Apart from the Foreign Affairs portfolio, where Vincent Biruta replaced Sezibera, new ministers and state ministers took office in the areas of environment, internal security, sports, youth and culture, and local government. The re-emergence of the Ministry of Internal Security, which had disappeared in 2016 to be

¹ E.g. "Rwandan Foreign Minister Dr Richard Sezibera Admitted in Critical Condition after Poisoning", *CommandPost*, 7 August 2019.

² "Uganda Government Spokesman Claims That Rwanda's Foreign Minister 'Poisoned'", *The Chronicles* (Kigali), 9 August 2019.

³ The only indirect reaction came on 12 August through the French weekly *Jeune Afrique*, known to be close to the regime, which confirmed that Sezibera was hospitalised in Nairobi. On 5 November, *Jeune Afrique* clarified that Sezibera had suffered a stroke.

integrated into the Justice Ministry, was striking, and may have been linked to tensions with neighbouring Uganda and Burundi, as well as with a recent increase in insurgent activities (see below). A number of high ranking officials were also replaced in several ministries. Sezibera's replacement remained an enigma, as contrary to routine practice, he was not thanked for services rendered nor did he express gratitude for the confidence placed in him.⁴ He was said to be recovering from a stroke in Israel.⁵

At the same moment, sweeping changes were announced at the army's summit. New Chiefs of Army Staff and of the Reserve Force were appointed, and incumbents were replaced in a number of positions including the Command and Staff College, the Military Academy, the Special Operations Force, the Military Police, the commands of artillery and engineering, as well as several positions in the army High Command.⁶ At the swearing in of the ministers and the army appointees a few days later, Kagame clearly linked this overhaul to security concerns. In an unscripted part of his speech, he warned that the government would "raise the cost" for those involved in acts of destabilisation. New measures, which he did not detail, would go after those "hiding behind this nonsense of freedom" to cause insecurity. Referring to "some people among us", he demanded that everyone "come clean" to reveal their side: whether they are genuinely in support of the state of affairs in the country or have a hidden agenda. To the latter, he made clear that "we will put you where you belong".⁷ The message to the political and armed opposition could not be clearer.

Kagame's remarks came a month after opposition groups launched small scale attacks in the Musanze (North) and Rusizi (West) regions in October. There was great uncertainty about the number of victims and the identity of the assailants.⁸ Earlier, in March, the National Liberation Front (FLN), presented as the military wing of the exiled *Mouvement rwandais pour le changement démocratique* (MRCD), claimed to have taken control of some parts of Nyungwe forest. However, the FLN leader "Major" Callixte Nsabimana a.k.a. Sankara was arrested on 30 April in unclear circumstances and charged with a

⁴ "Kagame names new cabinet ministers", *The New Times* (Kigali), 5 November 2019.

⁵ "Kagame Makes Changes in Cabinet and Military, PSD Party Eats Big", *The Chronicles*, 4 November 2019.

⁶ "Gen Kazura replaces Gen Nyamvumba as Kagame shakes up top military brass", *The New Times*, 5 November 2019.

⁷ "Kagame Announces New Security Crackdown", *The Chronicles*, 14 November 2019.

⁸ See e.g. "Who Could Have Conducted Latest Attack In Northwest Rwanda", *The Chronicles*, 5 October 2019; "Security Forces: Identity of Northern Rwanda Attackers Yet To Be Established", *The Chronicles*, 6 October 2019.

number of offences.⁹ Other rebel movements too were hit hard. In September, FDLR commander Sylvestre Mudacumura, wanted by the International Criminal Court (ICC) on counts of war crimes, was killed by the Congolese army FARDC, possibly with the help of Rwandan special forces.¹⁰ In November, the commander of RUD-Urunana, an FDLR breakaway faction, was killed in similar circumstances. However, the rounding up and later transfer to Rwanda of combatants and their dependents caused serious humanitarian concern.¹¹

In reality, the regime did not wait for Kagame's message about "raising the cost" to harass and intimidate the political opposition. Detentions, killings and "disappearances" will be discussed in the section on human rights below. In May, Victoire Ingabire was interrogated by the Rwanda Investigation Bureau (RIB) allegedly for holding a local meeting of her party FDU-Inkingi without authorisation. *Igihe* and *Kigali Today*, media considered close to the intelligence community, claimed that she had also recruited people to join a "terrorist organisation" and that she was looking for Hutu recruits.¹² Ingabire was again called in for questioning in October after rebel attacks in the Musanze area in which she was allegedly involved.¹³ Ingabire was also barred from leaving the country on the two occasions she asked the Justice Minister for permission.¹⁴ Her party called on the government to end the "psychological torture" practised on her.¹⁵ A few days later, Kagame lashed out at opposition groups, saying they "have no single thing of truthfulness" and calling them "greedy, liars, ungrateful and extremists".¹⁶ On the same day Kagame

⁹ He was reportedly in the Comoros prior to his arrest, but it is unclear whether he was extradited, kidnapped or otherwise intercepted on his way back to the region. Also see "Rwanda: le gouvernement confirme l'arrestation de Callixte Nsabimana, visé par un mandat d'arrêt", *Jeune Afrique*, 30 April 2019; "Why Callixte Nsabimana could face court martial", *The New Times*, 25 December 2019.

¹⁰ The involvement of Rwandan special forces was suggested by several sources close to the opposition. See e.g. LUALABA, Y., "Military Operations Against FDLR and Death of Commander Gen. Sylvestre Mudacumura: What Really Happened?", *AfroAmerica Network*, 20 September 2019.

¹¹ Comité international de la Croix-Rouge, "République démocratique du Congo: situation humanitaire critique pour des centaines de personnes suite à des opérations militaires dans le Sud-Kivu", Geneva-Kinshasa, 18 December 2019.

¹² "Rwanda: Victoire Ingabire auditionnée par le Rwanda Investigation Bureau", *Jeune Afrique*, 15 May 2019; "Rwanda : Enquête ouverte contre Victoire Ingabire", *DW*, 13 May 2019.

¹³ "Ingabire Victoire Interrogated Tuesday, Wednesday, and Continues Friday", *The Chronicles*, 10 October 2019.

¹⁴ "Rwanda opposition leader says she was barred from traveling", Kigali, AP, 6 December 2019.

¹⁵ FDU-Inkingi, "FDU-Inkingi calls on the Rwandan government to end psychological torture, degrading and inhuman treatment of its president Mrs Victoire Ingabire Umuhoza", Press release, Rouen, 15 October 2019.

¹⁶ "Kagame Calls Opposition: 'Greedy, Liars, Ungrateful and Extremists'", *The Chronicles*, 25 October 2019.

announced his “crackdown”, his party’s daily claimed that Ingabire “has not changed one iota. Terror, armed conflict, violent regime change... those remain her goals and dreams”.¹⁷ After Ingabire announced the creation of a new party, *Développement et liberté pour tous – Umurinzi*, on 9 November¹⁸, *The New Times* made clear that this made no difference: Ingabire was reportedly still “the same extremist and the same criminal”.¹⁹

In late November, Jackie Umuhoza was arrested and charged with treason and espionage, offenses that carry up to 25 years imprisonment. She is the daughter of Bishop Deo Nyirigira, formerly a prominent member of the RPF who fled to Uganda in 2001. He is accused of supporting the RNC exiled opposition group. Umuhoza’s two sisters were also detained but later released, and all three were sacked from their jobs in 2008. Their IDs and passports were confiscated. Diane Rwigara, another opponent who spent a year in jail, stated that the daughters of Nyirigira were “presumed guilty by association”.²⁰

The harassment of real or suspected opponents also continued abroad. In August 2019, the Australian Broadcasting Corporation published information about a complex web of Rwandan spies living within the suburbs and creating a culture of fear among the refugees from Rwanda. Expat and refugee Rwandans claimed that silencing critics and suppressing support for opposition parties in exile are among the top priorities of the Rwandan Government. Some spies were said to be planted in Australia as students because then visas are easier to obtain. Refugees the ABC spoke with claimed to have been threatened by various people with links to the Rwandan Government after speaking out against the regime. One of those mentioned was Guillaume Kavaruganda, Rwanda’s High Commissioner in Singapore, with responsibility also for Australia. Documents seen by the ABC stated that Kavaruganda allegedly threatened to kill a Rwandan man living in New South Wales.²¹ In October, Radio Canada related the story of a young Rwandan woman, trained in rudimentary espionage techniques in Gako military camp, who in exchange for having obtained a scholarship was instructed by the Rwandan High Commission to spy on a Rwandan couple. She said she realised the aim was to kill them, ceased

¹⁷ “Washington Times falls prey to Ingabire theatrics”, *The New Times*, 14 October 2019.

¹⁸ It is unclear why Ingabire created a new party, as there was no indication that relations with her old party had soured. Indeed, the FDU-Inkingi thanked her and her family “for the sacrifices they have endured in order to launch the party inside the country and wish(ed) her every success with her new party” (Press release, 9 November 2019).

¹⁹ “From RDR to DALFA-Umurinzi: Why Victoire Ingabire has never changed”, *The New Times*, 16 November 2019.

²⁰ “Rwanda: arrestation de la fille d’un pasteur proche de l’opposition”, *RFI*, 29 November 2019; “Rwanda accuses a pastor’s daughter of treason and espionage. Her family says the charges are fabricated”, *CNN*, 24 December 2019.

²¹ “Spies in our suburbs. Unearthing an alleged shadow network of spies and their efforts to silence dissent”, *ABC*, 25 August 2019. Also see “Rwandan spies ‘informing’ on refugee community in Australia”, *The Telegraph*, 26 August 2019.

collaborating and applied for asylum, which was refused because of her involvement in spying activities.²² Also in October, the *Financial Times* brought a story about the use of the powerful spyware Pegasus, built in Israel, to monitor conversations on WhatsApp. On the list of targeted individuals identified by WhatsApp, a considerable number were from Rwanda. The Central Africa director of Human Rights Watch stated that “the digital surveillance continues an established pattern of international intimidation”.²³ An investigation published by the Belgian daily *Le Soir* uncovered similar patterns. It found that the Rwandan regime targeted opponents and some journalists living in Belgium through hacking, surveillance and intimidation. The Belgian Justice Minister told parliament that Belgian intelligence “confirms the activities of Rwandan intelligence in Belgium aimed at weakening all that is perceived as a political threat from the opposition”.²⁴ Earlier, a detailed study of the activities of an “intervention group” co-ordinated from the Rwandan embassy in Brussels was published by *Jambonews*, an outlet close to the opposition. Based on inside sources, it mentioned operational structures, the identity of individuals involved, and practices and operations deployed by the group.²⁵

Kigali flatly denied all the allegations. President Kagame stated that his government does not use Pegasus, because it is too expensive: “Like all countries, ours uses intelligence. We have always tried to know our enemies and what they do, wherever they are (...) To be honest, I’d like to have access to this technology, but I know it is very expensive and that there are better ways to spend my money”.²⁶ With regard to the Radio Canada story, the *New Times* claimed that the young lady who was at the centre of it was framed into telling a spectacular story.²⁷ In Belgium, the Rwandan embassy did not deny the substance of the story published in *Le Soir*, but called Belgium “a central place for the regrouping of Rwandan opponents” whose “single aim is to overthrow the Rwandan government by force”. It deplored the fact that articles published in several Belgian newspapers were part of “a campaign of communication

²² “Des espions parmi nous”, *Radio Canada*, 31 October 2019.

²³ “WhatsApp hack used to snoop on 100 rights activists and dissidents”, *Financial Times*, 30 October 2019.

²⁴ “La Belgique, terrain de jeu des espions rwandais”, *Le Soir*, 22 November 2019. Strangely enough, it appeared around the same time that Belgian military intelligence signed an agreement to co-operate with Kigali in 2016. Sources in the Belgian intelligence community regretted a “dichotomy” and a “duality” (“Les renseignements militaires belges ont signé un accord confidentiel avec le Rwanda”, *Le Soir*, 7 December 2019).

²⁵ “Belgique: Les activités obscures de l’ambassade du Rwanda à Bruxelles”, *Jambonews*, 18 June 2019.

²⁶ “Paul Kagame réagit aux accusations d’espionnage de WhatsApp”, *RFI*, 9 November 2019.

²⁷ “How Canadian journalists tricked a Rwandan girl to tell a spy story – at her own expense”, *The New Times*, 2 November 2019.

orchestrated to divert attention from the terrorist activities of these groups”.²⁸

Meanwhile the regime continued to aggressively counter opinions expressed abroad that don't fit its narrative. Tired of constant accusations of genocide denial, a critical organisation in Belgium, Jambo, and a journalist of Flemish public television filed a judicial complaint for defamation, harassment, insult and other offences in January 2019.²⁹ In February, the National Commission for the Fight against Genocide (CNLG) issued an aggressive communiqué denouncing a conference organised in Brussels by the *Institut Seth Sendashonga*. It was presented as a “forum of genocide deniers” whose organisers needed to be “unmasked”.³⁰ Academic institutions were not spared. Nearly everywhere a lecture or conference was organised that didn't seem to fit the official narrative, the Rwandan embassy or groups sympathetic to the government intervened to attack it or prevent it from taking place, e.g. in Rochester NY and Hurst, Texas in the US³¹, The Hague in The Netherlands³², or at Flemish universities in Belgium.³³ After Kenyan Professor Makau Mutua (SUNY Buffalo Law School) published an article critical of Kagame³⁴, he was viciously attacked in the government press.³⁵ In June, the “Umurinzi Support Fund” was set up in Kigali in order to “support activities such as following up and suing people whose acts meant for [sic] negating or denying the genocide especially those using social media platforms and the mainstream media”.³⁶ The regime also continued to actively protect and promote its official histori-

²⁸ “Le Rwanda déplore que la presse belge fasse l'écho d'une campagne visant à le déstabiliser”, Press release 27 November 2019.

²⁹ “Des Rwandais dénoncent ‘l'apartheid de la mémoire’”, *Le Vif*, 29 January 2019.

³⁰ “La Commission Nationale de Lutte contre le Génocide dénonce l'organisation en Belgique d'une conférence négationniste par l'Institut Seth Sendashonga”, Press release 22 February 2019; also see “Editorial: When will Genocide deniers get back to reality?”, *The New Times*, 23 February 2019.

³¹ “Editorial: Genocide deniers must be exposed wherever they are”, *The New Times*, 1 April 2019; “Genocide deniers at U.S. varsities”, *The New Times*, 31 March 2019.

³² Email dated 3 May 2019 from Ambassador Karabaranga to Professor Gewald, director of the African Studies Centre.

³³ “European universities called out for giving platform to Genocide denier”, *The New Times*, 10 October 2019.

³⁴ “Love him or hate him, Kagame could be Africa's Lee Kuan Yew”, *The Standard* (Nairobi), 24 February 2019.

³⁵ “Black skin, white mask: the metaphor of Makau Mutua”, *The New Times*, 26 February 2019; “Makau Mutua proves he's unfit for President”, *The New Times*, 28 February 2019; “No qualms needed over Rwanda's democratic dispensation”, *The New Times*, 17 May 2019.

³⁶ “New fund to fight people negating, denying genocide launched”, *The New Times*, 8 June 2019. Later in the year, senators insisted on expediting plans for the setting up of a “national centre of excellence on genocide studies” to bolster the fight against genocide ideology and denial in Rwanda and abroad (“Senators want think tank on genocide studies expedited”, *The New Times*, 20 December 2019).

cal narrative.³⁷

Concerning political governance, international rankings offer up a rather gloomy picture. The Economist's *Democracy Index 2018* places Rwanda 128th worldwide out of a total of 167. In the Bertelsmann's *Transformation Index* (BTI) it is classified among the "hard-line autocracies". Freedom House considers it as "not free". It is not surprising under these circumstances that influential international media have become increasingly worried about the regime's credentials.³⁸ Just like in the past, the contradictions between bureaucratic and political governance have been highlighted.³⁹ Despite these opinions in the media and scholarship that overall tends to be highly critical, one author has found it possible to propose a positive spin to the country's democratic performance.⁴⁰

3. SOCIO-ECONOMIC GOVERNANCE

Rwanda has continued to display good technocratic governance inspired by vision and ambition. Real GDP growth was 8.6 per cent in 2018, and expected to remain at around 7 per cent during the coming years. Standard & Poor's upgraded its rating from "B" to "B+", and assigned a stable outlook.⁴¹ In mid-2019, some important new investments were announced. In May, a five-year agreement was signed with Motorola Solutions to build ICT capacity, with the aim of establishing the company's regional headquarters in Rwanda and to create a regional hub.⁴² A few days later, a partnership deal was signed with a Chinese garment firm to set up a factory in Kigali, expected to employ thousands of workers.⁴³ In June, Rwanda's first gold refinery, with a capacity of six tonnes per month, was commissioned in the Kigali Special Economic

³⁷ "1,800 History Teachers Undergo Refresher Course on Official History Narrative", *The Chronicles*, 30 December 2019. The reference to the "official history narrative" was immediately attacked on social media posts supportive of the government.

³⁸ A few examples: "Rwanda and CHOGM 2020", *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, 15 February 2019; "We're just one happy family now, aren't we?", *The Economist*, 30 March 2019; "Rwanda-France. Kagame, cet incontournable peu fréquentable", *L'Humanité Dimanche*, 4-10 April 2019; "It's time for reckoning for Kagame and his Western cheerleaders", *Mail & Guardian*, 23 April 2019; "Is Rwanda's Paul Kagame a Strongman, a Technocrat, or Something in Between?", *Time*, 8 July 2019; "Brutal from the Beginning. The truth about everyone's favorite strongman", *Harper's Magazine*, 23 July 2019.

³⁹ See for instance KEFFLER, N., "Economic growth in Rwanda has arguably come at the cost of democratic freedom", *World Finance*, 17 December 2019.

⁴⁰ GOLOOBA-MUTEBI, F., "Rwanda under Kagame: Political Leadership and Developmentalism", in CARBONE, G. (Ed.), *Leaders for a New Africa. Democrats, Autocrats, and Development*, Milano, ISPI, 2019, pp. 118-144.

⁴¹ Standard & Poor's, "Rwanda Upgraded To 'B+' On Strong Economic Prospects; Outlook Stable", 9 August 2019.

⁴² Rwanda Development Board, "Government of Rwanda signs 5-year deal with Motorola Solutions", Press release 10 May 2019.

⁴³ "Chinese garment firm to create 7,500 jobs in Rwanda", *The New Times*, 12 May 2019.

Zone.⁴⁴ The Kigali Arena, a 10,000 seat state of the art indoor sports stadium costing \$104 million, was inaugurated in August.⁴⁵ In November, an agreement was signed with Russia for the construction of a nuclear research facility and power plant by 2024.⁴⁶ Similar deals were signed by Rosatom with many African countries, raising concerns that they could be unable to afford the high capital costs involved in nuclear power production. Rwandan state minister Nduhugirehe “would not be drawn on the cost and affordability implications”.⁴⁷

Not much had been heard about progress with the construction work at the new Bugesera airport, except the announcement in March that it had temporarily halted to allow the redesign of the facility.⁴⁸ After a lot of speculations, on 9 December three agreements were signed with Qatar Airways setting up a joint venture to build, own, and operate the airport. The new plans are very ambitious. Against the previous capacity of 1.7 million passengers in the first phase, the airport now has a target capacity of 7 million passengers annually in the first phase and 14 million in the second. The ambition is to turn the airport into a regional hub. The increased capacity and new design have driven up the cost of the facility to about \$1.3 billion for the two phases, compared to around \$825 million for the earlier project. The complete infrastructure is expected to be operational by 2032, but precise dates for phases one and two were not given.⁴⁹ Over the last few years, the relations between Rwanda and Qatar have deepened considerably. Kagame was in Qatar in November 2018, several bilateral investment treaties were signed between the two countries, and the Emir of Qatar visited Rwanda in April and again in December (also see below).⁵⁰

However, some projects were far off track. For instance, the Volkswagen assembly facility, launched with great fanfare in June 2018 (see last year’s chronicle) with a target to produce about 1,000 cars annually, had assembled only 55 vehicles by March 2019.⁵¹ A German daily could only see “a few men” (“ein paar Männer”) working in the plant, and the CEO of Volkswagen

⁴⁴ “Rwanda gets first gold refinery”, *The New Times*, 19 June 2019.

⁴⁵ “Kigali Arena Cost \$104m, Contractor’s Financial Report Shows”, *The Chronicles*, 24 August 2019.

⁴⁶ “Russia to set up nuclear power plants in Rwanda”, *TRTWorld*, 23 October 2019.

⁴⁷ FABRICIUS, P., “African countries rush to sign nuclear deals with Russia”, *Daily Maverick*, 29 October 2019.

⁴⁸ “Bugesera International Airport under redesign”, *The New Times*, 20 March 2019.

⁴⁹ “Ten things we know about the Rwanda-Qatar Airways deal”, *The New Times*, 10 December 2019.

⁵⁰ It is probably no coincidence that Rwanda signed a sponsor deal with French top soccer club Paris Saint-Germain (PSG), which is owned by Qatar, just days before the one on Bugesera airport. The deal is reminiscent of a similar one struck with Arsenal in 2018. See below for more on Qatar-Rwanda relations.

⁵¹ “Volkswagen Rwanda assembles 55 vehicles”, *The New Times*, 4 March 2010.

South Africa said that “in the long run the market is too small”.⁵² In February, US companies sued Rwanda at the investments dispute centre ICSID, seeking compensation of \$95 million for the seizure of their mining concessions that were subsequently awarded to an Oman-based company.⁵³ While Rwanda has proved very successful in attracting MICE (meetings, incentives, conventions, exhibitions) tourism, even becoming Africa’s 2nd most popular conference destination⁵⁴, this development has come at a considerable cost. Year after year, the national carrier RwandAir runs operational deficits in excess of \$50 million, in addition to loans contracted for investing in an ever-expanding fleet, and the occupancy rate of hotels in Kigali is a mere 49%, far below the profitability threshold of 70%.⁵⁵

Rwanda’s statistics, particularly those on poverty, have been criticised during the last few years, and they remain under intense scrutiny. An analysis of the latest household survey (EICV5) showed an increase in poverty of between 8.3 and 9.6 percentage points between 2014 (EICV4) and 2018.⁵⁶ This came on top of the (at least) 5-7 percentage point increase that had already occurred between 2010 and 2014. The anonymous authors also observed that the gap between final household consumption used in the official GDP figure, and the one estimated from the household survey, has continued to grow, thus casting doubt on the reliability of official GDP statistics.⁵⁷ A subsequent blog-post found that “even when we use NISR’s (National Institute of Statistics of Rwanda) own price index, NISR’s own consumption aggregates, NISR’s own poverty line, and even the lowest available inflation rate (...), we still find a sharp increase in poverty between 2011 and 2014, and a net increase in poverty between 2011 and 2017”. What the authors found “most shocking of all” was “that our review of the facts clearly shows that the World Bank *was aware of this discrepancy*, but chose to ignore it and to work around it to ‘prove’ the validity of NISR’s results”. They called “the World Bank’s complicity in manipulating and misreporting official statistics in Rwanda” a “scandal” for which those responsible should be held accountable.⁵⁸ Professor Martin Ravallion, a former director of the Bank’s research department, called

⁵² “Ruandas Revival”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 April 2019.

⁵³ “US investors demand \$96m for loss of Rwanda contracts”, *The East African*, 10 February 2019.

⁵⁴ “Kigali ranked Africa’s 2nd most popular conference destination”, *The New Times*, 16 May 2019.

⁵⁵ “Rwanda: Kigali, la destination d’affaires qui monte”, *Jeune Afrique*, 4 July 2019.

⁵⁶ Interestingly, even on the basis of the controversial official figures, parliament summoned government ministers over the slow poverty reduction, said to be “dismal”, observed between 2014 and 2017 (“Ministers to be summoned to parliament over slow progress in poverty reduction”, *The New Times*, 2 March 2019). As seen, the reduction was in fact an increase.

⁵⁷ “Revealing Lies, Questioning Complicity”, *ROAPE* blog, 29 January 2019.

⁵⁸ “A Straightforward Case of Fake Statistics”, *ROAPE* blog, 18 April 2019, italics in the original.

the accusations “serious” and said: “WB needs to respond (again)” (Twitter @MartinRavallion 20 April 2019). The Bank tried two days later: “While noting that an inconsistency between two measures of inflation requires further research”⁵⁹, it nevertheless had “not found any clear signs of errors or manipulations”.⁶⁰

The *Financial Times* followed up a few months later. Four academics it contacted said “it looked like a low estimation of price rises had been used to skew the results and imply a reduction in poverty that did not exist”. In 2015, five World Bank staff sounded the alarm in a letter to the Bank’s leadership, signalling their concern over what they called “the manipulation of official statistics and failure to provide reliable data openly”.⁶¹ Without going into substance, Kagame lambasted the *Financial Times* story as “western propaganda”.⁶² However, the next day, *The Economist* too asked awkward questions about Rwanda’s poverty and GDP statistics, and concluded that “at stake is Mr Kagame’s reputation, and that of the development model he embodies”.⁶³ In what almost looked like a conspiracy, the Swiss *Neue Zürcher Zeitung* on the same day relayed the *Financial Times* story.⁶⁴ The World Bank felt compelled to again react, and it did so in the same inept way as previously: it did not address the substance of the criticism, and basically said that they and NISR had done things the right way.⁶⁵ Ravallion again expressed disappointment: “Not a satisfactory response from World Bank on the controversy over Rwanda’s poverty numbers. (...) I would hope the Bank could do better” (Twitter @MartinRavallion 19 August 2019).⁶⁶

While this debate was raging, Ansoms however noted that the govern-

⁵⁹ The issue of deflators is however at the core of this debate.

⁶⁰ World Bank, “Q&A on Rwanda Poverty Statistics”, Factsheet 22 April 2019.

⁶¹ “Rwanda: where even poverty data must toe Kagame’s line”, *Financial Times*, 13 August 2019.

⁶² “Kagame Addresses ‘Fake Poverty Data’ Allegations”, *The Chronicles*, 14 August 2019. *The Chronicles* noted courageously and with irony that “while government officials are quick to denounce western media (...), they are also (...) always willing and happy to celebrate those figures that hail the country’s achievements and, at the same time, willingly welcome western storytellers and give them unfettered access and interviews that local journalists can only dream of” (“The Story Behind ‘Fake’ Poverty Data and Gov’t’s Tango With Western Storytellers”, *The Chronicles*, 20 August 2019).

⁶³ “Has Rwanda been fiddling its numbers?”, *The Economist*, 15 August 2019.

⁶⁴ “Rwanda will das ‘SingapurAfrikas’ sein – und trickst dafür offenbar bei der Armutsstatistik”, *Neue Zürcher Zeitung*, 15 August 2019.

⁶⁵ World Bank, “World Bank Statement on Rwanda Statistics”, 16 August 2019. However, two months earlier the Bank found that “Rwanda’s poverty rate is still higher, and its growth elasticity of poverty reduction lower, than in many comparable countries in the region” (World Bank, *Rwanda. Systematic Country Diagnostic*, 25 June 2019).

⁶⁶ For its part, the Rwandan side was happy with the Bank’s reaction, as it “debunked malicious statements circulated by Financial Times and recycled by all sorts of Rwanda haters and dissidents” (“Editorial: At the end of the day Rwanda got the last laugh”, *The New Times*, 18 August 2019).

ment was becoming more open to discussing problematic aspects of rural and agricultural policies. While she too notes an increase in poverty and the manipulation of figures, she also observes that lessons are learned, for instance when farmers were given more freedom to produce crops for self-sufficiency, and when the rigid imposition of mono-cropping was moderated. However, taboos persist. Criticism is required to be “constructive”, meaning “not calling into question the overall good intentions of national policy makers”. It also remains taboo to “tackle the fundamental power imbalances embedded within the new agrarian model – particularly when it comes to the abuse of power by elites with political or military connections”.⁶⁷

Disregard for the poor also came to the fore when thousands of people were forced from their homes in poor Kigali neighbourhoods in December. Officially, the evictions and demolitions occurred because of potential flooding and landslides⁶⁸, but the fast and heavy-handed ways of vacating these areas raised concerns, as did the lack of effective compensation – leaving entire families literally in the rain and the cold.⁶⁹ Some interpreted this as a move to “clean up” Kigali in view of the Commonwealth Summit due to take place there in June 2020.⁷⁰ More generally, critics said this was the price paid by the poor for Kigali’s modernist transformation. However, pockets of resistance emerged, as many people refused to move, while others vowed to take the matter to court.⁷¹

Finally, serious concerns remained with regard to education and health. Problems in the education sector were discussed during the March National Leadership retreat. Some of the issues included low completion rates, poor learning outcomes, and inadequate skills levels among teachers. Only 68 per cent of first graders were expected to complete six years of primary education.⁷² Likewise, *Kigali Today*, an outlet close to the regime, sounded the alarm. In the Northern province, 47 per cent of pupils leaving primary school were unable to read or write.⁷³ Problems included the imposition of English

⁶⁷ ANSOMS, A., “Expanding the Space for Criticism in Rwanda”, *ROAPE* blog, 12 March 2019.

⁶⁸ As elsewhere in East Africa there were exceptionally heavy rains at the time.

⁶⁹ “Kigali Demolitions Turning People Into Refugees In a Peaceful Country – Green Party”, *The Chronicles*, 18 December 2019.

⁷⁰ FDU-Inkingi, “Poor neighbourhoods in Rwandan capital Kigali raised to the ground as part of a cleaning up exercise for Commonwealth Summit”, Rouen, 18 December 2019.

⁷¹ “Rwanda’s grand vision for future leaves poor on the curb”, *The East African*, 27 December 2019.

⁷² “Gov’t retreat agenda to focus on transformation, accountability”, *The New Times*, 5 March 2019.

⁷³ “Amajyaruguru: Abana 47% barangiza amashuri abanza batazi neza gusoma no kwandika”, *Kigali Today*, 23 March 2019.

as language of instruction⁷⁴, overfilled classrooms, pitiful teachers' pay, and the effects of performance contracts (*imihigo*) that lead to cheating on success rates. The consequence is a two-tier education system, where the gap between private education for the elite and public education for the vast majority of Rwandans keeps widening.⁷⁵ These concerns are shared by the World Bank, which found that education-related indicators put Rwanda in the bottom 25 per cent of countries globally. Less than half of teachers are at the “intermediate level” in English. Only 8 per cent of tertiary-age young people are enrolled in tertiary education.⁷⁶

With regard to health, an IMF study found that there is little or no evidence that the Rwandan Community Based Health Insurance (CBHI) programme, known as *Mutuelle de santé*, has succeeded in providing affordable health insurance for the poor.⁷⁷ Research carried out by *The Chronicles* observed poor functioning of health centres, inadequate healthcare, financial bottlenecks, management problems, and unequal treatment of patients.⁷⁸

4. JUSTICE

Only a handful of judicial events are to be noted during the year under review. Opponent Diane Rwigara and her mother were acquitted in December 2018 on charges of inciting insurrection and forgery, but the prosecution appealed the judgment. However, on injunction from the Justice Minister, the appeal was withdrawn, thus ending this case. Minister Busingye said that “what the court acknowledged already is enough in the circumstances. There are better uses for public resources than pursuing this case in appeal”.⁷⁹ The Minister did not have much of a choice, and he may well have anticipated an opinion adopted in June by the UN Human Rights Council’s Working Group on Arbitrary Detention. It held that the arrest and detention of the Rwigaras was arbitrary and that their trial was unfair. It also considered that they were entitled to compensation and other reparations, urged the government to ensure a full and independent investigation, and to take appropriate measures

⁷⁴ On the issue of unrealistic and inconsistent language policies, see “Schools Will Continue To Teach in English Not Kinyarwanda”, *The Chronicles*, 2 December 2019; “How CHOGM2020 Pushed Gov’t To Re-embrace English As Language of Instruction In Schools”, *The Chronicles*, 3 December 2019.

⁷⁵ An interesting (and sobering) overview is offered by MUSABYIMANA, G., “Rwanda. Halte au génocide intellectuel”, *Musabyimana.net*, 26 August 2019.

⁷⁶ World Bank, *Rwanda. Systematic Country Diagnostic*, *op. cit.*

⁷⁷ WOLDEMICHAEL, A., GURARA, D. and SHIMELES, A., “The Impact of Community Based Health Insurance Schemes on Out-of-Pocket Healthcare Spending: Evidence from Rwanda”, IMF Working Paper 19/38, February 2019. Also see “Rwanda’s Health Insurance Scheme Favours the Rich – Says IMF Study”, *The Chronicles*, 4 March 2019.

⁷⁸ “Mutuelle de santé: A Troubled Health Insurance Scheme”, *The Chronicles*, 23 October 2019.

⁷⁹ “Prosecution withdraws Rwigara appeal case”, *The New Times*, 9 January 2019.

against those responsible for the violation of their rights.⁸⁰ Like the conditional release of Victoire Ingabire in 2018 after the African Court of Human and Peoples' Rights condemned Rwanda a year earlier, the acquittal of the Rwigaras could well mean that international oversight has an impact on the observance of the rule of law.

The case against nine members of the UDF-Inkingi, who were arrested in September 2017, has continued.⁸¹ While the defence asked the court to dismiss the charges because confessions were obtained through torture, the prosecutor required a twelve-year sentence for a single charge of conspiracy to commit terrorism.⁸² The trial was ongoing at the time of writing. During the appeal against the life sentence pronounced by the Military High Court in 2014⁸³, former Presidential Guard Lt. Joel Mutabazi sought bail, claiming poor health as a result of mistreatment in prison.⁸⁴ However, on 22 November, the Court of Appeal confirmed the sentence.⁸⁵ Also on appeal, Col. Tom Byabagamba and Brig. Gen. Frank Rusagara, sentenced to lengthy jail terms by the Military High Court in 2016 for offences related to insurrection, applied for bail citing ill health.⁸⁶ Family members living in the UK⁸⁷ and six British lawmakers called for their release, an appeal seen as an attempt to “put pressure on the Rwandan government to exonerate crimes committed by Rwandan citizens”.⁸⁸ On 27 December, both men were sentenced to 15 years in jail and

⁸⁰ Human Rights Council, Working Group on Arbitrary Detention, *Opinion No. 24/2019 concerning Diane Shima Rwigara and Adeline Rwigara (Rwanda)*, 13 June 2019.

⁸¹ The tenth co-accused, the FDU-Inkingi's first vice-president, “disappeared” in October 2018 while he was detained in Mpanga prison.

⁸² “State Seeks 12 Year Jail Term for FDU Inkingi Party Members in Lengthy Trial”, *The Chronicles*, 7 November 2019.

⁸³ He was found guilty on eight counts including a plot to assassinate the president, terrorism, treason, setting up an armed group, spreading rumours with the intention of inciting the public against the state, murder and the illegal possession of a firearm.

⁸⁴ “Ex-Presidential Guard Joel Mutabazi Claims To Be Going Blind, Starving and Sick With Hepatitis”, *The Chronicles*, 11 June 2019; “Lt. Mutabazi seeks bail from Court of Appeal”, *The New Times*, 12 June 2019.

⁸⁵ “Appeals Court Maintains Life Sentence for Former Presidential Bodyguard Mutabazi”, *The Chronicles*, 23 November 2019.

⁸⁶ “Byabagamba, Rusagara petition Court of Appeal, seek bail”, *The New Times*, 23 May 2019.

⁸⁷ “Press release: Fifth anniversary of the illegal detention of our father, Frank Kanyambo Rusagara”, 12 August 2019, signed by Rusagara's daughter Veronica Shandari. Also see SHANDARI, V., “Rwanda – the country where a private conversation can cost you your freedom”, *The Telegraph*, 7 November 2019.

⁸⁸ “Warped personal opinions vs 25 years of rebuilding Rwanda's justice system”, *The New Times*, 12 November 2019. Also see “Rwanda responds to British lawmakers”, *The New Times*, 6 November 2016; “British lawmakers don't make laws in Rwanda”, *The New Times*, 6 November 2019; “UK MPs Complicating Byabagamba-Rusagara Appeals Case, Kagame Warns”, *The Chronicles*, 8 November 2019.

stripped of their military ranks.⁸⁹

In South Africa, the case related to the murder of former Rwandan intelligence chief Patrick Karegeya on New Year's Day 2014 had seemingly been dormant for several years. However, in September, South African prosecutors informed Karegeya's family that they had issued arrest warrants for Ismael Gafaranga and Alex Sugira, believed to be living in Rwanda. The police and prosecutors had earlier stated that there were "close links" between the Rwandan government and the suspects. Although it is highly unlikely that Rwanda will extradite the men, relatives saw the case as an opportunity to expose a pattern of targeted extrajudicial killings carried out by the Kigali regime.⁹⁰ Human Rights Watch stated that "If the government truly has nothing to hide, it should cooperate with South African judicial authorities and ensure the accused face justice".⁹¹

In July, the condemnation by the ICC of Congolese warlord Bosco Ntaganda on 18 counts of war crimes and crimes against humanity committed in the DRC's Ituri region showed many links with Rwanda. Ntaganda was born in Rwanda, and fought with the RPF during the Rwandan civil war, participated with the Rwandan army in the first Congo war, and later joined several Rwanda-backed Congolese rebel movements. The judgment mentions Rwanda several times as supplying, arming and training rebel groups led by Ntaganda.⁹² The RPF is written all over Ntaganda's timeline provided by Human Rights Watch⁹³, yet Rwanda escaped explicit condemnation. This was regretted by civil society organisations and analysts. One of them said that "states that could have been implicated, such as Rwanda and the DRC, did not have to respond before the court".⁹⁴

The relations of Rwanda with the residual mechanism for international criminal tribunals MICT, that were hostile during the past years, are set to improve. Its new President, Judge Agius Carmel (Malta), vowed to consider the opinion of the Rwandan government and the genocide survivors before deciding on early releases of convicts, an issue that had been contentious under his

⁸⁹ "Family In Tears As 2 Former Top Military Officers Get New Long Jail Sentences", *The Chronicles*, 28 December 2019.

⁹⁰ "South Africa asks Rwanda to hand over Karegeya murder suspects", *The Guardian*, 9 September 2019; "South Africa seeks arrest of murder suspects with alleged links to Rwandan government", *The Globe and Mail*, 9 September 2019.

⁹¹ Human Rights Watch, "Rwandans Charged With Murder of Exiled Critic", 13 September 2019.

⁹² International Criminal Court, Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Judgment of 8 July 2019, ICC-01/04-02/06.

⁹³ Human Rights Watch, "ICC: Congo Warlord Guilty of Crimes Against Humanity", 8 July 2019.

⁹⁴ "Réactions en demi-teinte en RDC après la condamnation de l'ex-rebelle Bosco Ntaganda", *Jeune Afrique*, 9 July 2019.

predecessor Theodore Meron.⁹⁵ For his part, Prosecutor Serge Brammertz said that his office had credible intelligence on the whereabouts of several of the eight fugitives indicted by the ICTR. However, he mentioned “issues in state cooperation” standing in the way of securing arrests, without however naming the countries in question.⁹⁶

5. HUMAN RIGHTS

This is how the US Department of State summarised its concerns on human rights practices in Rwanda: “Human rights issues included reports of unlawful or arbitrary killings by state security forces; forced disappearance by state security forces; torture by state security forces including asphyxiation, electric shocks, mock executions; arbitrary detention by state security forces; political prisoners; arbitrary or unlawful interference with privacy; threats to and violence against journalists, censorship, website blocking, and criminal libel; substantial interference with the rights of peaceful assembly and freedom of association, such as overly restrictive nongovernmental organization (NGO) laws; and restrictions on political participation”.⁹⁷ This dim view is shared by international organisations like Human Rights Watch, Amnesty International, Freedom House and Reporters Without Borders.

The right to life remained a major concern. Opposition movements, and in particular the unregistered opposition party FDU-Inkingi, have paid a heavy price. Arrests, killings and “disappearances” observed during the last years have continued throughout 2019. In May, FDU-Inkingi leader Ingabire’s personal assistant was found murdered by strangulation in a remote part of the country. Calls for justice by Ingabire were not heeded.⁹⁸ After a journalist and another FDU-Inkingi leader “disappeared” in mid-July, international media took notice and observed a worrying trend.⁹⁹ After Human Rights Watch demanded investigations¹⁰⁰, it was accused of engaging in a “coordinated, concerted fraudulent global venture” against the country.¹⁰¹ In September, after the FDU-Inkingi national coordinator was stabbed to death at his workplace,

⁹⁵ “New MICT President keen to mend relations”, *The New Times*, 2 April 2019.

⁹⁶ “UN prosecutor: We have intelligence on whereabouts of key genocide fugitives”, *The New Times*, 19 July 2019.

⁹⁷ US Department of State, *2018 Country Reports on Human Rights Practices*, 13 March 2019, entry on Rwanda.

⁹⁸ “Rwanda opposition calls for justice following death of party’s spokesperson”, *The East African*, 11 March 2019; Amnesty International, “Rwanda: Opposition politician found dead”, 18 March 2019.

⁹⁹ “Opposition members keep going ‘missing’ in Rwanda. Few expect them to return”, *CNN*, 27 July 2019; “Rwanda’s disappearing opposition”, *Deutsche Welle*, 5 August 2019; “Gefährlicher Kampf”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 August 2019.

¹⁰⁰ Human Rights Watch, *Rwanda: Disappearances Require Credible Investigations*, 15 August 2019.

¹⁰¹ “Human Rights Watch; the speck in its eye”, *The New Times*, 21 August 2019.

Human Rights Watch asked the international community to call for credible investigations.¹⁰² Ingabire said her party official had been killed by “trained assassins”, not by ordinary criminals.¹⁰³

In mid-July, opposition figure Diane Rwigara wrote a daring open letter to President Kagame, denouncing killings of genocide survivors. The occasion was a particular killing, but she added a list of 42 people murdered or “disappeared” since the genocide.¹⁰⁴ The CNLG called Rwigara’s accusations an “attempt to trivialise the 1994 genocide against the Tutsi”, and even tantamount to denial of the genocide, “a crime punishable by law”.¹⁰⁵ The feeling that Tutsi survivors were targeted by the regime was relayed in a letter sent to Kagame by 28 diaspora survivors who came out in support of Rwigara. The reason was that she had been attacked by leaders of the CNLG and Ibuka in articles published on *Igih.com*, an outlet considered close to the intelligence services. As some of these statements claimed that there were “bad survivors who are worse than the *génocidaires* themselves”, the signatories begged Kagame to help them “not to be asked to carry the burden of divisions among survivors and the responsibility of being the actors and accomplices of the terrible crime of genocide we have suffered”.¹⁰⁶

Although the Reporters without Borders’ 2019 World Press Freedom Index ranked Rwanda 155th out of a total of 180 countries in the “bad” category, some improvements in the areas of freedom of expression and the press did seem to have been made. There has been increasing debate on a large range of issues like local-level politics, education, the usefulness of *imihigo* performance contracts, rural and agricultural policies (see above), corruption, the language of instruction in schools, the demolition of houses in flood-prone areas, and the need to maintain a senate. Contrary to the official *The New Times*, the web-based *The Chronicles* has become more outspoken, and on occasion criticises government policies. Christopher Kayumba, its senior writer who also teaches at the University of Rwanda, speaks his mind on social media. For instance, he wrote on Twitter that “#Rwanda’s major challenge

¹⁰² Human Rights Watch, *Rwanda: Killing Is Latest Attack on Opponents*, 24 September 2019. Also see “Rwandan opposition official stabbed to death in latest in wave of killings”, *The Globe and Mail*, 24 September 2019; “Rwanda’s opposition rattled by killings and disappearances of members”, *Deutsche Welle*, 26 September 2019.

¹⁰³ “Ingabire Victoire Says Her Party Official Killed By ‘Trained Assassins’”, *The Chronicles*, 25 September 2019.

¹⁰⁴ People Salvation Movement – Itabaza, “Open Letter to President Paul Kagame”, Kigali, 15 July 2019. In a P.S. Rwigara added: “I will probably face grave acts of reprisal for writing this letter”. However, at the time of writing, no such reprisals seem to have occurred.

¹⁰⁵ “CNLG Dismisses Rwigara Allegations, Tantamount to Denial”, *Kigali Today*, 16 July 2019.

¹⁰⁶ “Porter à votre attention notre inquiétude face aux divisions semées entre les rescapés du génocide contre les Tutsi et aux préjugés qui les accompagnent”, Letter to President Kagame, 3 August 2019.

today is how to differentiate criminality & legitimate opposition to current policies. Anyone who criticizes govt is branded a criminal. That's dangerous & unhelpful" (@Ckayumba 28 October 2019). On another occasion, he wrote that "What's common in most 'post-liberated' countries on the continent is the blinding sense of entitlement for veterans and generals of the liberation; the brutal treatment of the opposition; punishing dissent; and ownership of the economy by a few families directly connected to winners of the war".¹⁰⁷ He didn't mention Rwanda explicitly, but this could have applied there, and it would seem that *The Chronicles* and Kayumba – like Rwigara – are exploring the limits of what can be said.¹⁰⁸

There were other signs of improvements in the media environment. In April, the Supreme Court ruled against provisions of a 2018 law that criminalised "humiliation" of public authorities, which it considered contrary to freedoms of expression and the press guaranteed by the constitution. The court, however, maintained the criminal nature of insults or defamation against the President.¹⁰⁹ Kagame reacted immediately, stating that, while respecting the court's decision, he took issue with it, his position having always been "that this should be a civil not a criminal matter".¹¹⁰ However, Fred Muvunyi, a former chairman of the Rwanda Media Commission now living in exile in Germany, was not convinced: "There's just one problem: I don't believe him (Kagame) (...) Despite some of his reconciliatory rhetoric, Kagame is still feared across the country. (...) The dangers faced by critics highlight a grim reality: Rwanda offers little room for dissent".¹¹¹ Nevertheless, six months later, the Justice Minister instructed the General Prosecutor to drop charges against a radio and TV journalist prosecuted over content published in a YouTube video deemed obscene. For Minister Busingye, this wasn't a prosecutable case "since it concerns subjective morality and the state doesn't police morality".¹¹²

Being active on social media in the fields of politics is quite another matter. In October, radio *Itahuka* relayed the interpretation given by the Informa-

¹⁰⁷ "Africa Should Rethink Liberators Away From Chasing Colonialists To Ending Underdevelopment", *The Chronicles*, 9 September 2019.

¹⁰⁸ Kayumba was arrested on 10 December 2019, but this seemed to have been linked to an incident where he disturbed the peace at Kigali airport rather than to political reasons.

¹⁰⁹ "Journalists laud Supreme Court landmark ruling on defamation", *The New Times*, 25 April 2019.

¹¹⁰ "Statement on Decision of the Supreme Court", Kigali, 25 April 2019. Also see "Kagame wants no special legal protection from defamation", *The New Times*, 27 April 2019.

¹¹¹ MUVUNYI, F., "Rwanda's strongman finally says the right thing on free speech. Does he mean it?", *The Washington Post*, 1 May 2019. In the same vein: MUVUNYI, F., "Opinion: Rwanda's Paul Kagame – an enemy of the media parading as a statesman", *Deutsche Welle*, 2 May 2019.

¹¹² "Justice Minister Instructs Prosecutor-General To Drop Charges Against Journalist Mulindahabi", *The Chronicles*, 20 September 2019.

tion and Communication Ministry to a 2018 law on cyber criminality. Sharing or liking videos or posts of “terrorist groups” is akin to “using” such sites, and is therefore a criminal offence. The Senate blacklisted 24 online radio stations, websites and blogs accused of promoting genocide denial. Visiting those accounts is punishable by long prison sentences. Even private emails can be costly, as German ambassador Peter Woeste found out to his cost. After he expressed critical views of the government in an email, the German government was requested to recall him, which it did.¹¹³ Neither government offered explanations, and it was unclear how the Rwandans had accessed the email’s contents.

The RPF’s human rights record before, during and after the genocide, in both Rwanda and the DRC, has remained the subject of controversy and came to the fore again with the publication of Canadian journalist Judi Rever’s book *In Praise of Blood* (see last year’s chronicle). While recognising the scale of the atrocities committed by the RPF, several Rwanda scholars take issue with her claim that these constituted genocide. For instance, Straus calls it “irresponsible”, just like the controversial 2014 BBC documentary “Rwanda’s Untold Story”. He argues that the qualification as genocide of the RPF’s crimes stands in the way of acknowledging “both the genocide committed against the minority Tutsi population and the mass violence committed against the Hutu population”, which he qualifies as “crimes against humanity”.¹¹⁴ At stake is the possibility to recognise both the genocide and other forms of mass violence, and the right for all victims to commemorate and mourn. This issue has recently again been the subject of research in Northern Rwanda, where the majority of citizens experienced RPF atrocities but cannot freely talk about their suffering because of political constraints. The data recall recurrent patterns of abuse by the RPF¹¹⁵, but their “unspeakability” leads to structural violence, reflected in “feelings of inequality, grievance and complaints against the government among people in Musanze”.¹¹⁶ Rever caused new controversy when she published research claiming that RPF commandos had infiltrated the Hutu militia and participated in the killing of Tutsi. Her focus was on the extermination of Tutsi at the iconic Bisesero massacre, where the role of the

¹¹³ “Eine E-mail zu viel”, *Die Welt*, 3 April 2019; “Sezibera: German envoy recalled by own gov’t over ‘unacceptable behaviour’”, *The New Times*, 5 April 2019; “German envoy leaves Rwanda over ‘abusive’ comments”, *The East African*, 5 April 2019.

¹¹⁴ STRAUS, S., “The Limits of a Genocide Lens: Violence Against Rwandans in the 1990s”, *Journal of Genocide Research*, vol. 21, n° 4, 2019, pp. 504-524. However, regarding the massacre of Hutu refugees in Zaire/DRC, Straus thinks “a case for genocide is present” (p. 514).

¹¹⁵ For instance the calling of villagers to meetings where they were killed by soldiers (often referred to as “*kwitaba inama*” equals “*kwitaba imana*”, meaning “being called to a meeting” equals “being called to God”, a cruel play of words).

¹¹⁶ OTAKE, Y., “Suffering of silenced people in northern Rwanda”, *Social Science & Medicine*, vol. 222, 2019, p. 177.

French army during *Opération Turquoise* is still the subject of heated debate in France.¹¹⁷

Another way in which the RPF's past record resurfaced was through recent reminders of the 2010 Mapping Report made on behalf of the UN High Commissioner for Human Rights which listed gross violations of human rights and international humanitarian law committed, among others, by the Rwandan Patriotic Army in the DRC between 1993 and 2003. When awarded the 2018 Nobel Peace Prize, in his acceptance speech on 10 December 2018 Dr. Denis Mukwege called on the international community to follow the recommendations made in the report which is "gathering mold in an office drawer in New York". He insisted that as long as the perpetrators remain unpunished and there are no truth-finding and reconciliation efforts in Congo, lasting peace cannot be achieved.¹¹⁸ While this had been a taboo subject for his predecessor, new Congolese President Félix Tshisekedi seemed to timidly open the door for the creation "one day, of a criminal tribunal for the crimes committed in the Congo".¹¹⁹ This was followed less than a month later by a conference organised on 2 December in the French National Assembly under the title "DRC Mapping Report: An instrument for the end to impunity?".¹²⁰

6. REGIONAL CONFLICTS

The relations of post-1994 Rwanda with each of its four neighbours have been hostile at one point or another. Those with Tanzania seem to have been mended since Magufuli became president in 2015. Rwanda twice invaded the DRC, supported Congolese proxy rebels after its army officially left the country, and continued to benefit from the illegal exploitation of Congolese resources. While relations were ambiguous under Kabila's presidency, they are improving under his successor Etienne Tshisekedi. In March 2019, for the first time a Congolese president went to Kigali and paid tribute to the genocide victims at a memorial site. Some Congolese reacted furiously, and recalled the human and material damage done to the DRC by Rwanda.¹²¹ Later on, together with Angolan president João Lourenço, Tshisekedi and Kagame

¹¹⁷ REVER, J., "The Genocide of Tutsis in Bisesero", *Medium*, 21 December 2019. Infiltration of militia was also alleged to have taken place in "Rwanda: Kajuguhakwa Valens, commandant en chef des brigades clandestines", *Musabyimana.net*, 22 December 2019.

¹¹⁸ <https://www.mukwegefoundation.org/2018/12/press-release-nobel-peace-prize-2018-denis-mukwege/>

¹¹⁹ "RDC: Tshisekedi à Paris en VRP du 'Congo nouveau'", *Afrikarabia*, 11 November 2019.

¹²⁰ "Crimes de guerre en RDC: Comment donner une suite au rapport Mapping?", *RFI*, 3 December 2019. The commemoration of the 30 December 1998 massacre in Makobola was a new occasion for Dr. Mukwege to demand justice ("Massacres de Makobola: 'Tant que justice ne sera pas rendue, ces crimes resteront une plaie béante sur la conscience de l'humanité'", *Actualité.cd*, 31 December 2019).

¹²¹ "Rwanda: le président Tshisekedi au mémorial du génocide à Kigali, une première", *AFP*, 25 March 2019.

agreed to co-operate to restore regional security by combating Congolese and foreign armed groups.¹²² However, when this plan become more concrete, it provoked hostile reactions in the DRC. At the end of October, after senior military officers from Burundi, the DRC, Rwanda, Tanzania and Uganda met in Goma to discuss the security situation, and the DRC's chief of staff suggested joint military operations, the initiative caused angry reactions. A pro-government MP challenged the defence ministry: "A mistake that absolutely must be avoided is to authorise Rwandan, Ugandan and Burundian troops to enter the DRC".¹²³ Others expressed concern in light of some neighbours' past interventions in the country and hostile relations between them (see below).¹²⁴ The head of the UN peacekeeping mission Monusco stated that the organisation could not support foreign forces intervening in the DRC.¹²⁵ Resistance against Tshisekedi's seeking closer ties with Rwanda gained further impetus in late November when he withdrew the arrest warrants against the leaders of the defeated Rwanda-backed rebel movement M23.¹²⁶

Relations with Burundi have been bad since at least 2015, and they deteriorated further in 2019. In March, Rwandan general Muganga warned the population in the Bugesera region not to go to Burundi: "He who will be caught will not have the chance to tell others his fate. We will not even introduce him to the police, rather we will immobilise him". Under these circumstances, Burundians started feeling insecure about visiting their relatives in Rwanda.¹²⁷ In May, Rwandan Special Forces were accused of fighting alongside Burundian Red Tabara rebels in the Congolese South Kivu region bordering Burundi.¹²⁸ A very serious incident occurred during the night of 16-17 November, when a Burundian army position was attacked in Mabayi, Cibitoke province, less than 10 km from the Rwandan border. This surprise attack left at least eight Burundian soldiers dead and more wounded. The assailants were said to have used equipment, such as bullet-proof vests and night vision binoculars,

¹²² "Kagame, Tshisekedi, Lourenço agree to uproot armed groups", *The New Times*, 31 May 2019.

¹²³ "African military chiefs discuss Great Lakes security issues", *The East African*, 24 October 2019.

¹²⁴ "Interrogations et inquiétudes autour de la possible intervention conjointe des FARDC, du Burundi, de l'Ouganda et du Rwanda pour 'pacifier' l'est de la RDC", *Le Congo libéré*, 15 October 2019; "Rapprochement militaire RDC, Rwanda, Burundi et Ouganda, une alliance qui effraie", *Le Potentiel* (Kinshasa), 17 October 2019.

¹²⁵ "UN says will not back any foreign intervention in DR Congo", *The East African*, 25 October 2019.

¹²⁶ "Angry Reactions As DRC President Rescinds Arrest Warrants Against M23 Rebel Leaders", *The Chronicles*, 23 November 2019.

¹²⁷ "Rwanda speaks its mind", *Iwacu English News*, 1 April 2019. Also see "Le Rwanda demande à ses citoyens de ne plus se rendre au Burundi", *KivuPress*, 22 March 2019.

¹²⁸ "Rwanda's Special Forces Fighting alongside Mai Mai Rebels against Banyamulenge", *CommandIPost*, 23 May 2019.

unavailable to rebel groups. The Burundian government accused Rwanda of aggression, constituting “a threat to peace and security in the entire great lakes region”. If repeated, the government would use its “right of legitimate defence”. It “deplored the inertia of regional and international instances seized by Burundi” on previous occasions, and reiterated its appeal to the UN, the AU, the International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) and the EAC to fully play their roles, while claiming Rwanda refused access to the ICGLR’s Expanded Joint Verification Mechanism (EJVM).¹²⁹ There was no formal Rwandan response, but the regime’s mouthpiece published a condescending op-ed, by the way insulting President Nkurunziza (“Well, Pierre, you chose a thorny bed and must therefore lie in it”).¹³⁰

Outside of the immediate region, relations with South Africa have remained frosty, mainly as a result of the operations of Rwandan death squads (see earlier on the Karegeya case). Although in late 2018, Kagame and Ramaphosa made clear they wanted to normalise relations, justice stood in the way of politics. While Kagame accuses South Africa of harbouring terrorists trying to topple him, the South African justice system accuses Rwanda of attempting to eliminate political opponents in South Africa. In April, the police investigation into the murder of Karegeya concluded that the suspects were “directly linked to the involvement of the Rwandan government”.¹³¹ But the issues between the two go beyond judicial squabbles. When Kagame, in his capacity as AU chair, wanted to lead a delegation to mediate in the January electoral standoff in the DRC, Ramaphosa and some other African leaders opposed the move which they considered an interference in the DRC’s sovereignty, in addition to irritation at Kagame’s posture as a “defender of democracy”.¹³² Two months later, things further soured when Kagame stated that South Africa prefers his exiled opponents over better relationships with Rwanda. “The door is open when South Africa finds it more appealing to deal with us than with those groups”.¹³³

¹²⁹ République du Burundi, Présidence de la République, “Communiqué du gouvernement de la République du Burundi suite à l’agression du Rwanda contre le Burundi”, Bujumbura, 28 November 2019. Also see “Burundi Accuses Rwanda of Armed Attacks And Denying Access for Regional Monitoring Body”, *The Chronicles*, 28 November 2019.

¹³⁰ “Inner contradictions bedevil Burundi, not scapegoat Rwanda”, *The New Times*, 29 November 2019.

¹³¹ “Suspects in murder of ex-Rwandan spy chief ‘directly linked to Kigali’ – Inquest”, *The Guardian*, 18 April 2019; “Suspects in murder of Rwandan dissident Patrick Karegeya are ‘directly linked’ to Paul Kagame’s government, police say”, *The Globe and Mail*, 18 April 2019.

¹³² FABRICIUS, P., *Are Rwanda and South Africa irreconcilable?*, Pretoria, ISS, 25 January 2019.

¹³³ “South Africa and Rwanda in dirty fallout”, *The Star* (Gauteng), 18 March 2019. Also see “Frosty relationship between SA and Rwanda not thawing soon”, *The Star*, 18 March 2019; “SA has dim view of Rwandan hit squads”, *The Star*, 25 March 2019.

By far the worst relations have been those with Uganda. As seen in earlier chronicles, the deterioration has been steady in previous years, and a further slide occurred in 2019. As there have been many developments, this survey can only offer a broad summary. A war of words erupted between Kagame and Museveni in March. Clearly aiming at Uganda, Kagame stated that “You can attempt to destabilise our country (...). But there is one thing that is impossible. No one can bring me to my knees”. Museveni responded the same day: “Those who want to destabilise our country do not know our capacity. It is very big. Once we mobilise, you can’t survive”. Rwanda effectively shut the border and warned its citizens not to travel to Uganda for safety reasons. Several Rwandans and Ugandans allegedly acting for Rwandan intelligence were arrested or expelled.¹³⁴ Influential opinion makers began to consider war a possibility. Andrew Mwenda, a prominent Ugandan journalist but also a member of Kagame’s Presidential Advisory Council (PAC)¹³⁵, said he thought “Uganda and Rwanda will most likely degenerate into war”.¹³⁶ Two months later, on the Rwandan side, Albert Rudatsimburwa wrote that “War seems inevitable, more than ever before”.¹³⁷ Despite some minor border incidents and limited troop deployments on both sides, direct war was, however, avoided. Media close to both countries’ governments and intelligence services traded accusations and insults. Rwanda’s *The New Times* in particular published almost daily hostile articles for months on end. In substance, Uganda accused Rwanda of infiltrating its security and intelligence services, and of plotting Museveni’s overthrow, while Rwanda claimed Uganda supported terrorist organisations, in particular the RNC and the FDLR, and had illegally arrested, detained and tortured hundreds of Rwandan citizens.

There seemed to be better news at last on 21 August, when Kagame and Museveni signed an agreement in Luanda (Angola), brokered by the Angolan and Congolese presidents, who earlier agreed with Kagame to co-operate on regional security (see above). The Luanda Memorandum of Understanding (MoU), aimed at restoring relations between the two countries, called on them to “refrain from actions conducive to destabilisation or subversion in the territory of the other party”, as well as from “acts such as the financing, training and infiltration of destabilising forces”. It also called for the respect of rights and freedoms of each other’s nationals and the resumption of cross-border

¹³⁴ ASHABA, I. and BAREEBE, G., “Closed borders and fighting words: Rwanda and Uganda’s deepening rift”, *African Arguments*, 12 March 2019.

¹³⁵ Mwenda was dropped from the PAC in September, and he should have seen things coming after he was accused of pro-Uganda bias (“Uganda-Rwanda crisis: Andrew Mwenda can no longer feign neutrality”, *The New Times*, 7 June 2019).

¹³⁶ “Op-Ed: Inside the Rwanda-Uganda conflict”, *Watchdog Uganda*, 11 March 2019.

¹³⁷ “By parading Rwanda’s dead for political points, Uganda crosses the line”, *The New Times*, 28 May 2019.

activities.¹³⁸ The ink on the agreement was barely dry when the Ugandan government blocked a number of Rwandan online media outlets, and Rwanda retaliated by doing the same the next day.¹³⁹ Nevertheless, at the first meeting of the Ad hoc Commission for the implementation of the Luanda MoU, which met in Kigali on 16 September, it was agreed that both countries would end attacks in both mainstream and social media.¹⁴⁰ Other than that, no progress was made, but the parties agreed to convene again a month later in Kampala.

In the meantime, hostilities continued in the media, for instance when the Ugandan *Saturday Vision* claimed that Kagame had secretly met opposition leader Kiiza Besigye and the *New Times* again accused Uganda of attempting to destabilise Rwanda.¹⁴¹ The border remained closed and shooting incidents caused the death of Rwandans and Ugandans suspected of smuggling. An identical picture taken near the border was said to refer to Rwandans arrested in Uganda by one side¹⁴² and to Rwandans fleeing their country by the other.¹⁴³ After a second meeting of the Ad hoc Commission was postponed on two occasions, it finally took place on 13 December, but the differences were such that the two sides even failed to agree on a joint communiqué. State Minister Nduhugirehe, who headed the Rwandan delegation, declared that “it is clear that there is no good faith and no political will on the part of Uganda to resolve this crisis”.¹⁴⁴

At the time of writing, the two countries were no closer to finding and implementing an agreement. The fallout between Rwanda on the one hand, and Burundi and Uganda on the other has had a stifling impact on regional cooperation. All three countries are members of the EAC, which has come to a virtual standstill. In an irony of history, Museveni handed over the chair of the organisation to Kagame at the 20th summit on 1 February 2019, but while Kagame was very active when he chaired the AU in 2018, he was paralysed as EAC chair, and doesn't seem to have taken a single initiative. The 21st

¹³⁸ “Uganda, Rwanda leaders sign pact aimed at ending tensions”, *The East African*, 21 August 2019.

¹³⁹ “Spoilers in Kagame-Museveni Peace-Pact Show The Future Of ‘War’ Is Online”, *The Chronicles*, 28 August 2019. The war of words immediately resumed, see e.g. “Ugandan Leader and His Minions Dishonor The Terms Of The Luanda MoU, Then Blame Kigali!”, *Kigali Today*, 26 August 2019.

¹⁴⁰ “Rwanda, Uganda Agree To Stop Media ‘Propaganda’ Against Each Other”, *The Chronicles*, 16 September 2019.

¹⁴¹ “Rwanda Not Happy With Continuing ‘Fake News’ From Uganda”, *The Chronicles*, 28 September 2019; “Editorial: Trial of 25 brings worms out of the woodwork”, *The New Times*, 3 October 2019.

¹⁴² “Uganda arrests close to 200 Rwandans”, *The New Times*, 27 November 2019.

¹⁴³ “Number Of Rwandan Nationals Fleeing To Uganda Grows Amid Heightened Tension”, *NileWires*, 26 November 2019.

¹⁴⁴ “Nduhugirehe speaks out on impasse in Rwanda, Uganda talks”, *The New Times*, 18 December 2019.

summit, scheduled for 30 November, was postponed with no reason given, except that it happened at the request of one of the summit members, i.e. one of the presidents. Under these circumstances it is surprising that neither of the two presidents who are not involved in the regional conflicts, Kenya's Uhuru Kenyatta and Tanzania's John Magufuli¹⁴⁵, have actively intervened together to engineer solutions, particularly as they possess a powerful asset, namely access to the sea of landlocked Uganda, Rwanda and Burundi.¹⁴⁶

7. INTERNATIONAL RELATIONS

Like many other African countries, Rwanda is seeking to diversify its international relations and to move away from traditional western donors. Although China has been present in Rwanda for decades, lately there has been a steep rise in co-operation that has seen growing investments in public infrastructure (government buildings, stadiums and roads) and in Kigali's "Prime Economic Zone". The Chinese army even trained Rwandan soldiers for the military parade at the 25th Liberation Day. They goose-stepped the Chinese way and shouted slogans in Chinese.¹⁴⁷ Despite the advantages of no-strings-attached Chinese funding, observers have warned against the perils of dependency, in Rwanda and elsewhere. In June, a World Bank report cautioned Rwanda over its growing debt-to-GDP ratio, said to have risen to 53 per cent. "Now it seems to be sleepwalking toward a territory that some of its fellow African states (...) have perilously entered, (...) the 'Chinese debt trap'".¹⁴⁸ Russia is another newcomer. The nuclear deal with Rosatom was mentioned earlier. Russia has also become an increasingly important weapons supplier.

The intensification of relations with Qatar has already been mentioned. After a Saudi-led coalition entered into conflict with Qatar, Doha has attempted to break out of its isolation. It initially tried to tie some West Africa states¹⁴⁹, but seems now to want to expand its influence elsewhere in Africa, and sees Rwanda as a gateway.¹⁵⁰ In just over a year, Kagame visited Doha twice and Emir Tamim ben Hamad Al-Thani twice came to Kigali. At his April visit

¹⁴⁵ The third "non-concerned" president, South Sudan's Salva Kiir, is not mentioned here, because he has trouble enough at home.

¹⁴⁶ REYNTJENS, F., "East Africa should intervene to defuse Rwanda-Uganda war of words", *The Conversation*, 25 March 2019.

¹⁴⁷ "Chinese army instructors train African troops as China-Rwanda military ties deepen", *Global Times*, 5 August 2019.

¹⁴⁸ PADUANO, S., "China's Investments in Rwanda Raise Familiar Questions About Debt", *The Atlantic*, 3 August 2019.

¹⁴⁹ "A Year after the Start of the Saudi-Emirati Blockade against Qatar. What Are the Consequences for West Africa?", IFRI, *L'Afrique en questions*, No. 42, 8 October 2018.

¹⁵⁰ AUGE, Benjamin, "Avec Paul Kagame, le Qatar semble avoir trouvé son interlocuteur privilégié en Afrique", *Le Monde*, 13 December 2019.

to Kigali, the Emir was greeted on the airport's tarmac, as part of the line of welcoming officials, by Mauritanian Mustapha Ould Limam Chafi, an unofficial advisor of the Emir who is suspected of having close links with radical jihadist organisations like Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM).¹⁵¹ His presence of course raised eyebrows, particularly as the visit coincided with the Islamic State recognising a new "Central Africa Province" after claiming its first attack in the DRC.¹⁵²

Rwanda remains a bone of contention and the centre of intensely polarised debate in France, in particular over French support for the genocidal pre-1994 regime and the aims of the French army's *Opération Turquoise* in the Summer of 1994. This polarisation became again painfully clear after the death in July 2019 of Pierre Péan, an investigative journalist and writer very critical of the RPF and its supporters in France.¹⁵³ Some, including Rwandan Minister Nduhungirehe, openly welcomed his passing, while others profusely praised him.¹⁵⁴ Another sign of the delicate nature of the debate was the decision of Fayard not to publish the French translation of Judi Rever's book *In Praise of Blood. The Crimes of the Rwandan Patriotic Front*, although a contract had been signed and a translator assigned. No official reason was given, but an internal source mentioned "a polemical and complex context (...) threatening other long-running projects", thus suggesting considerable pressure. Even the putting into place on 5 April of a nine-member commission tasked by Macron to study the French archives on Rwanda from 1990 to 1994 caused controversy. Indeed, the commission doesn't include Rwanda experts, and some scholars were claimed to have been excluded because of their critical stance on the role of France.¹⁵⁵

8. CONCLUSION

In a sense, 2019 has been a "normal" year. Except perhaps in the area of media freedoms, political governance has remained deeply flawed. The political space is tightly controlled, the opposition continues to be threatened and intimidated, civil society remains silenced, and people are tightly policed. The

¹⁵¹ Mauritania has an international arrest warrant running against Ould Limam Chafi since 2011.

¹⁵² "Islamic State recognizes new Central Africa Province, deepening ties with DR Congo militants", *The Defense Post*, 30 April 2019.

¹⁵³ See in particular PEAN, P., *Noires fureurs, blancs menteurs. Rwanda 1990-1994*, Paris, Mille et une nuits, 2005.

¹⁵⁴ Even President Macron paid a sustained tribute, although at the same time he was attempting to mend relations with Kigali (www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/07/26/deces-de-pierre-pean).

¹⁵⁵ The commission's president Vincent Duclert addressed the polemic in a long interview: "Génocide des Tutsi au Rwanda – Vincent Duclert: 'L'Elysée ne m'a pas imposé les noms des membres de la commission'", *Jeune Afrique*, 12 April 2019.

invisible but pervasive structural violence is a medium to long term threat to future stability. This domestic image is further complicated by tense regional relations.

Interestingly, just like at the beginning of the acute violence in 1994, those targeted for persecution and even physical elimination are (supposed) opponents irrespective of their ethnicity. Today, both Tutsi¹⁵⁶ and Hutu¹⁵⁷ are at risk, and both can be found in support of the regime and in the opposition. This divide also expresses itself in extremely polarised and often brutal exchanges on social media. As in 1994 and the preceding years, it is therefore political rather than ethnic.

Rwanda divides now more than ever. It divides people, both inside the country¹⁵⁸ and in the region. It divides opinion in Rwanda and abroad. Opinions and positions become ever more polarised, rendering the discovery of a common “truth” increasingly difficult to achieve. Even the possibility of a dialogue aimed at discovering that “truth” has further receded. Because in Rwanda like elsewhere the past heavily weighs on the present, this is a bad omen for those hoping that Rwanda and the great lakes region will soon find lasting peace.

Antwerp, January 2020

¹⁵⁶ E.g. Mushayidi, Mutabazi, Byabagamba, Rusagara, Kayumba Nyamwasa, Rwigara and Umuhoza.

¹⁵⁷ In particular leading members of the FDU-Inkingi.

¹⁵⁸ For instance, recent research shows that the blurring of “Tutsi” with “survivor” and the deliberate passing down of survivor identity to Tutsi youth have created conditions for a “survivor nationalism”, which exacerbates social tensions and risks sustainable peace in the long term (BALDWIN, G., “Constructing identity through commemoration: *Kwibuka* and the rise of survivor nationalism in post-conflict Rwanda”, *Journal of Modern African Studies*, vol. 57, n° 3, 2019, pp. 355-375).

UGANDA

by Ivan Ashaba and Karolina Werner

1. INTRODUCTION

This chronicle covers political events in Uganda in 2019, a year which saw a cabinet reshuffle, a university strike, growing tensions within the opposition, the announcement of presidential candidacies, and an ongoing spat with Rwanda.

Regionally, Uganda has been in a low-level conflict with Rwanda which has resulted in a closed border even after an agreement between Museveni and Kagame was signed in Angola. As Uganda heads to general elections in 2021 President Yoweri Museveni will certainly be the candidate of the ruling National Resistance Movement (NRM) party, although opposition figure Bobi Wine is garnering international fame, both through the media and his music, and has seemingly become a viable alternative particularly to younger Ugandans.

Less visible, but certainly no less significant with elections approaching, are signs of freedom of expression being curtailed, from the social media tax instituted in 2018, to the increase in gag orders for the press, the new legislation on cyber harassment which has resulted in the arrest of academic and activist Stella Nyanzi, as well as ongoing discussions about the regulation of lyrics.

The chronicle offers an overview of these and other events beginning with everyday governance in the country, to an examination of the regional tensions, and the ramping up of preparations for elections in 2021.

2. EVERYDAY POLITICAL GOVERNANCE

2.1. Museveni's countrywide prosperity tours: Early campaigns?

Museveni's numerous countrywide tours were ostensibly aimed at sensitising Ugandans on the creation of wealth and jobs. The tours emphasised four sectors: commercial agriculture, agro processing, services and ICT. The president's message revolved around combatting archaic methods in subsistence farming. Museveni has long been contemptuous of what he often dismisses as producing for the stomach. In August Museveni announced that he had concluded his sensitization tours of 20 zones across Uganda, warning that the country cannot persist in subsistence farming "when the Americans

are celebrating 50 years of going to the moon and coming back. It is suicidal".¹

Political analysts have always interpreted these tours as early campaigns.² For example, the opposition FDC party slammed the president's 2019 tours as costly to the taxpayer. The party's spokesperson argued that the money would have been better spent on an agriculture bank from which farmers can access credit.³ It has also been noted by some critics that while the president travels around the country promoting himself as a leader, his opponents are effectively barred from campaigning under a public order law often cited by the security forces in blocking public events organised by the opposition. For example, Bobi Wine's countrywide consultations have continuously been foiled by police even when the Electoral Commission cleared him.⁴

2.2. Fight against corruption: From walking the talk to just walking

On 6 December 2019 Museveni led government officials in a street march against corruption. The walk was aimed at raising awareness about official graft and there was talk that perhaps a million Ugandans would join the march. In the end only hundreds attended, and instead many Ugandans on social media mocked the president's planned walk, asking pointed questions about the aim of the walk and against whom it was being held. Their scepticism stems from the fact that the president was set to walk alongside other leaders that many Ugandans feel have stolen from the government or associate freely with suspects. In Uganda there is a widespread perception that certain powerful but corrupt officials cannot be touched by law enforcement. This is most clearly witnessed when judges give lenient sentences to those convicted of corruption, especially when they are believed to be close allies of the regime. This leaves the president trapped and in fear of losing power.⁵ Thus, many see the so-called war on corruption in Uganda as rather a ruse only meant to hoodwink donors and development partners that the government is doing something to tackle the problem. There has been scholarly engagement on how the fight against corruption in Uganda is driven by external pressures from aid donors

¹ State House of Uganda, "Subsistence farming a disaster for African families – Museveni", 12 August 2019.

² "Early campaign or call of duty? A look at Museveni's countrywide tours", *Daily Monitor*, 22 February 2015.

³ "Museveni draining the treasury with his countrywide tours, says FDC", *PML Daily*, 22 July 2019.

⁴ "Uganda police detain Bobi Wine, foil meeting with supporters", *Associated Press*, 6 January 2020; "Bobi Wine to petition EC as police foil his 3rd consultation Meeting", *Chimp Reports*, 8 January 2020; "EC, police to meet Bobi Wine over foiled consultations", *The Independent*, 9 January 2020.

⁵ "Museveni is incapable of wiping out corruption in Uganda - Muntu", *Nile Post*, 26 November 2019.

as part of their good governance agenda.⁶

When Museveni captured power in 1986, he promised that his victory was not a mere changing of the guard but rather a fundamental change in the politics of Uganda.⁷ Change was highly welcomed because it promised a new era in a hitherto tumultuous political environment characterized by abuse of public office and gross impunity. The seventh point on the Ten Point programme of Museveni and his rebel National Resistance Army (NRA) group focused on the elimination of corruption and the abuse of public office once and for all. Indeed, the Ugandan government has over the years established several bodies to fight corruption and the abuse of office. The Inspectorate of Government, the Office of the Auditor General and accountability committees in the National Assembly are some of the institutions set up to prevent financial malfeasance in the government. But as some have argued, “political elites have managed and manipulated anti-corruption institutions, particularly in situations where senior state officials have been accused of corrupt behaviour”.⁸ A year ago, the president created the State House Anti-Corruption Unit headed by Lt. Col. Edith Nakalema, whose office has recently claimed credit for launching dozens of investigations that led to the trials of some suspects.⁹ Yet even that unit, by the mere fact of being under the control of the presidency, operates under the suspicion that it is unfair in its activities and vulnerable to being used for political purposes. Nakalema’s unit is yet to indict a prominent suspect, a failing that leaves many Ugandans in doubt of its seriousness. For a president with immense executive power and overwhelming support in the National Assembly, Museveni would be expected to take action against the corrupt if that is what he really wanted. Under his watch, however, the nation has reeled from corruption scandal after scandal in the last 34 years as many Ugandans despair over a lack of opportunities and a widening income gap. Ugandan officials who have been involved in some of the most notorious scams, which range from buying junk military helicopters to stealing from the sick and the dead, have largely been able to walk scot-free.¹⁰

It has been said many times that corruption supports regime survival as rents and clientelism perpetuate Museveni’s incumbency. Ministers

⁶ FLANARY, K. and WATT, D., “The state of corruption: a case study of Uganda”, *Third World Quarterly*, vol. 20, n° 3, 2016, pp. 515-536.

⁷ “Rebel sworn in as Uganda president”, *The New York Times*, 30 January 1986.

⁸ TANGRI, R. and MWENDA, A. M., “Politics, donors and the ineffectiveness of anti-corruption institutions in Uganda”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 44, n° 1, 2006, pp. 101-124.

⁹ “Nakalema lauds drop in Uganda’s corruption rank”, *Uganda Radio Network*, 26 January 2020.

¹⁰ For a summary of the corruption scandals, see “What’s in Museveni’s new strategy to fight corruption?”, *Daily Monitor*, 10 December 2018; “Nine corruption scandals to look back at”, *The New Vision*, 11 November 2012; “Uganda’s big corruption scandals”, *The New Vision*, 3 December 2019.

implicated in corruption scandals in the past are closely connected and related to the president. Political, economic and military power thus continues to be concentrated in favour of groups from western and central Uganda.¹¹ Uganda's most corrupt officials are so powerful and prosecuting them would threaten regime survival. Uganda loses large amounts of money through illicit transactions alone, with one common method being trade misinvoicing according to a report by Global Financial Integrity.¹² Other estimates show that Uganda loses as much money as it collects, notably through dirty procurement deals and inflated bills for infrastructure construction such as the exorbitant cost of surfacing the recently completed expressway linking Kampala to Entebbe. A look at just one example in the lands department provides a snapshot of systemic failure and abuse of office by public officials. A commission of inquiry into land matters has just concluded after hearings that stretched to 30 months.¹³ The committee, which uncovered multiple instances of official corruption in public hearings that often shocked Ugandans, will finalize its report and present findings to the president, another opportunity for him to take action against suspects.

2.3. Labour unrest: the case of Makerere University and others

One of the major challenges faced by the Museveni government was persistent labour unrest as his cash-strapped government struggled to keep the government running. The most prominent strike was staged by academic staff at public universities, including Makerere. Professors and other academics called off their weeks-long strike at the start of the academic year after a 13 August meeting in which Museveni reportedly complained that his administration was being blackmailed by workers seeking a pay rise and warned that "strikes must stop". Professors were striking because of a delay in implementing a presidential directive to raise wages of a university professor to the equivalent of nearly US\$4,000 per month.¹⁴

At the time of writing, university professors were yet to receive the pay rise promised by Museveni, raising the prospect of another struggle when the next financial year kicks in. Since the government is preparing for an election, authorities are likely to have even less money to bump up the salaries of agitated workers, one reason for Museveni's frustration with the endless salary demands personally made to him as the head of state. If the events in the past year offer any indication, it appears Museveni will be more dismissive

¹¹ See LINDEMANN, S., "Just another change of guard? Broad-based politics and civil war in Museveni's Uganda", *African Affairs*, vol. 110, n° 440, 2011, pp. 387-416.

¹² Global Financial Integrity, "Illicit Financial Flows in 135 Developing Countries: 2008-2017", Washington, DC, March 2020.

¹³ "Bamugemereire land probe winds up after 30 months", *Daily Monitor*, 6 November 2019.

¹⁴ "Pay Shs 15 million per month to University Lecturers, Museveni directs", *Nile Post*, 17 December 2019.

of salary demands and could resort to cajoling and threats to keep public servants doing their jobs. Mostly because he wants to appear magnanimous, Museveni usually has the last word on who gets a pay rise within the public service and even holds meetings with trade unionists representing everyone from teachers to medical workers. For Museveni, this is how the government works. His involvement in salary negotiations that could be left to bureaucrats underscores the patronage networks that support his long rule.

But the government is increasingly short of funds as the revenue authority fails to meet its monthly targets and authorities spend heavily on infrastructure projects. The commissioner general of the Uganda Revenue Authority Doris Akol recently said that the revenue body was performing well but the problem was unrealistic revenue targets set by government.¹⁵ As economic analysts have warned, this could mean that government is not operating within its means. In recent months there have even been reports that the government is borrowing heavily to pay salaries. Government has presented a loan request of \$600 million from Stanbic Bank Uganda Limited to fund the 2019/2020 budget revenue shortfall.¹⁶ With Uganda embarking on the construction of roads in the regions where oil will be extracted as a national priority, the government is ramping up borrowing from Chinese banks. This has led to concerns that Uganda's public debt is almost reaching unsustainable levels and that the country's oil wealth is being mortgaged even before production starts.¹⁷ The secretary to the treasury, Keith Muhakanizi, has urged austerity and called on the government to live within its means, including by reducing the ballooning cost of public administration and borrowing strictly for development purposes.¹⁸

It should be noted, perhaps, that one reason for rising salary agitation among government workers could be the curious example set by Museveni, who is known to travel with brown envelopes containing cash gifts he regularly hands out to his followers. The money is part of the billions of shillings allocated to him annually under presidential charity, a sum that is greater than what the government spends annually on the main referral hospital at Mulago, as the opposition FDC party has pointed out.¹⁹ Sometimes Museveni writes large checks for community-based groups and grassroots savings organizations. He doesn't have to account for the money. Despite the apparent good intentions, the largesse carries the whiff of corruption and may also fuel the belief that the president has enough cash to go around.

¹⁵ "Govt set unrealistic revenue targets, says URA", *The New Vision*, 19 January 2020.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ "Debt: Has Uganda mortgaged its oil with increased borrowing?", *Daily Monitor*, 28 June 2016.

¹⁸ "Secretary to the Treasury warns government on debt", *Daily Monitor*, 21 August 2019

¹⁹ "'Museveni hiding behind security budget to drain treasury', says FDC", *PML Daily*, 21 May 2019.

3. CABINET RESHUFFLE: BUSINESS AS USUAL?

On 14 December 2019, Museveni reshuffled his Cabinet, dropping some and bringing in new faces.²⁰ Reshuffles in Uganda are a routine and normal exercise of authority vested constitutionally in the president. Nevertheless, their timing often raises questions. In the last reshuffle, for example, Ugandan media had speculated that Museveni's new changes were in line with his renewed energy to fight corruption. But that does not appear to have been the case, with the president clearly rewarding loyalty above all.

There are interesting newcomers in Museveni's Cabinet. One of them is Beatrice Anywar, once a leading light in the opposition as a member of the FDC, who was appointed the new state minister for environment. As a former shadow environment minister, Anywar led popular protests against the government's proposal to give away part of the Mabira rainforest to an investor who wanted to cut down trees and plant cane. These protests led to her arrest in 2007 and earned her the moniker "Mama Mabira", after the forest whose integrity she had helped protect. Often seen alongside then-FDC leader Kizza Besigye, Anywar also was once seen as a reliable member of the opposition. But she shocked her party when, ahead of the 2016 elections, she supported former Prime Minister Amama Mbabazi instead of Besigye.²¹ After losing the primaries for the 2016 parliamentary elections under the FDC ticket, Anywar campaigned as an independent candidate and won. In 2017, during efforts to remove age limits on the presidency, Anywar voted with supporters of the measure, signalling her break with the FDC. Her appointment to the Cabinet, therefore, was not surprising and may even have been expected. It was yet another example of all the options available to Museveni as he constantly tries to weaken the opposition or keep it divided. In part because of this, there is such mistrust within opposition ranks that even the slightest praise of Museveni by an opposition figure will leave that figure exposed to accusations of selling out.

Another notable newcomer to Museveni's Cabinet is Raphael Magyezi, the ruling party parliamentarian who became the public face of efforts in the national assembly to remove age limits on the presidency. Magyezi was made minister for local government in what was widely interpreted as a reward for his role in the paving the way for a possible Museveni life presidency. Although there were some other new faces brought into the Cabinet, such as former policewoman Judith Nabakooba as the surprising choice for minister in charge of ICT, there is no evidence that Museveni was rewarding competence or punishing corruption. The old faces that have been by his side were largely

²⁰ "Who are the new faces in Museveni's cabinet?", *Nile Post*, 15 December 2019.

²¹ "Anywar's journey from FDC firebrand to Museveni's minister", *The New Vision*, 15 December 2019.

untouched, including Foreign Affairs Minister Sam Kutesa, who has resisted calls to resign over bribery allegations while he chaired the United Nations General Assembly in New York.

4. PERSISTENT TENSIONS BETWEEN RWANDA AND UGANDA

As noted in the conclusion to the previous edition of the *Chronicles*²², tensions between Rwanda and Uganda persisted through 2019. Despite indications that the two countries might be reaching an agreement and relations would improve following the signing of a memorandum of understanding between the two countries' presidents, the year ended with unresolved issues, and there are no signs of improvement at this time.

In February the Rwandan government started blocking Ugandan trucks from entering Rwanda at one of the main border crossings in Katuna, at first under the guise of civil works inside Rwanda. The blockade was then extended to other border crossings, effectively shutting down cross-border trade. The border was briefly reopened in June but then closed again by Rwanda a few days later.²³ Furthermore, Rwanda's foreign minister at the time, Richard Sezibera, issued an advisory that warned Rwandan citizens against travelling to Uganda due to security concerns. This has had a significant impact on the lives of people on either side of the border as many cross frequently to purchase food, medicine, and even to attend school.²⁴ While politicians have been counselling patience, arguing that the matter between the two countries will be resolved sooner rather than later, the people in the border towns are reported to be suffering shortages of certain items, including food in some remote Rwandan villages that depended on imports from Uganda. After the initial border closures, people resorted to smuggling goods across nearby bridges, but the Rwandan government destroyed those to prevent the smuggling operations from continuing.²⁵ The ongoing border closure has prompted Uganda to accuse Rwanda of effectively imposing a trade embargo on bilateral trade.²⁶

To prevent the conflict from escalating, and to normalize relations between the two states, Angolan President Joao Lourenco and Congolese President Felix Tshisekedi, brokered an agreement between presidents Kagame and Museveni

²² ASHABA, I. and TAODZERA, S., "Uganda", in: REYNTJENS, F. (Ed.), *Political Chronicles of the African Great Lakes Region 2018*, Antwerp, UPA, 2019, pp. 91-117.

²³ "Presidents of Rwanda and Uganda sign pact to ease tensions", *AlJazeera*, 21 August 2019.

²⁴ "How Kagame and Museveni became the best of frenemies", *The Africa Report*, 4 October 2019,

²⁵ ASHABA, I. and BAREEBE, G., "Closed borders and fighting words: Rwanda and Uganda's deepening rift", *African Arguments*, 12 March 2019; "Katuna border blockade persists despite Museveni, Kagame meeting", *Daily Monitor*, 25 October 2019.

²⁶ "Uganda accuses Rwanda of imposing trade embargo", *Daily Monitor*, 14 March 2019.

which resulted in the signing of the Luanda Memorandum of Understanding at the Angola Quadripartite Summit on August 21.²⁷ Officials from both governments met in Kigali in September again to discuss the implementation of the agreement. While the next meeting was scheduled for just a month later in Kampala, it was postponed on two occasions and did not take place until mid-December in Entebbe. In addition, just a day after the Luanda pact, the Uganda Communications Commission (UCC) instructed Internet Service Providers to block online access to six Rwandan press websites. The UCC argued that this was in the interest of national security. Rwanda retaliated by blocking some Ugandan media sites.²⁸ While the media stand-off only lasted a few days, it illustrated the current 'tit-for-tat' mindset that seems to have permeated the conflict.

Despite hopes that the bilateral meetings would yield a plan for moving past the current animosity, after seven hours of negotiations at the most recent meeting in Entebbe in December, the parties emerged without a joint statement, referring the matter to the heads of state. One of two issues which remain at the centre of the disagreement for Rwanda is the allegation of arbitrary arrests of Rwandans and their detention without trial in Uganda, as well as Uganda's alleged support of Rwandan anti-government forces, specifically the Rwanda National Congress (RNC) and the Democratic Forces for the Liberation of Rwanda (FDLR).²⁹ Uganda in turn suspects Rwanda of plotting high-level assassinations.³⁰ Ugandan authorities have also accused Rwanda of trying to infiltrate its security agencies.

In a March 10 letter from Museveni to Kagame that was published in the government-controlled press, Uganda's president acknowledged meeting "by accident" with a woman who represented the RNC opposition group and had come to talk about "the bad things that were happening in Rwanda". Museveni said in the letter that he explained to the woman, whose name was given as Mukankusi, that "what was happening in Rwanda is an internal matter of Rwanda". That letter also contained a denial Uganda was actively supporting the RNC and a firm refusal to shutter the Uganda-based businesses of Kagame critic Tribert Rujugiro. Interestingly, Museveni ended the letter by raising his own issue with Rwanda, saying it was "wrong for Rwanda agents to try to operate behind the government of Uganda"³¹.

Another ongoing issue which was seen aggravating relations between Rwanda and Uganda is the firing and arrest of the former Inspector General

²⁷ "Presidents of Rwanda and Uganda sign pact to ease tensions", *AlJazeera*, 21 August 2019.

²⁸ "Ugandan websites blocked in Rwanda as 'war' sucks in media houses", *The Observer*, 23 August 2019

²⁹ "Rwanda accuses Uganda of supporting rebels", *Reuters*, 5 March 2019.

³⁰ "Presidents of Rwanda and Uganda sign pact to ease tensions", *AlJazeera*, 21 August 2019.

³¹ "Museveni writes Kagame", *The New Vision*, 19 March 2019.

of Police Gen. Kale Kayihura.³² While he is currently out on bail, he continues to be under investigation by the military court for allegations of illegally repatriating Rwandan refugees.³³ In the meantime, the US Department of the Treasury announced in September that it was sanctioning Kayihura for his role in serious human rights abuses and corruption.³⁴ Kayihura denied the allegations³⁵ and Museveni has spoken out against the US sanctions, arguing that they should not be a cause of excitement for the opposition, and that all allegations against Kayihura will be handled within Uganda, not internationally.³⁶

There have been various smaller escalations between the two states primarily related to the border closure and suspicions of smuggling inside Rwandan territory. In May two Rwandan soldiers entered Ugandan territory in the southwestern district of Rukiga in pursuit of a suspected smuggler and shot and killed two people: a Rwandan suspected of smuggling when he resisted arrest and a Ugandan citizen who attempted to help. The Ugandan Ministry of Foreign Affairs condemned the violation of its territory and the brutal attack against unarmed civilians.³⁷ In November, in turn, the killing of two Ugandan nationals by the Rwandan police made national and international headlines, just days after Kagame announced that Ugandans were welcome in Rwanda.³⁸

As various incidents throughout the year created peaks and lulls in the ongoing spat between the two neighbours, there has been no real sign of de-escalation. The language between the heads of state and government representatives on both sides is loaded with cultural references to dignity, and references to historical circumstances which seem only to add to the increase in tensions. For example, Kagame noted in an interview in March 2019 that Uganda has been undermining Rwanda since 1998, referencing the 1998 war in the DRC and likely specifically recalling a clash between Rwandan and Ugandan soldiers in the eastern Congolese city of Kisangani in 1999-2000 after which Museveni sought compensation from Rwanda for the deaths of Ugandan troops.³⁹ Without naming each other, Museveni and Kagame have

³² ASHABA, I. and TAODZERA, S., "Uganda", *op. cit.*

³³ "U.S. sanctions former Uganda police boss for rights violations", *Reuters*, 13 September 2019.

³⁴ Press Release "Treasury Sanctions Former Ugandan Inspector General of Police for Role in Serious Human Rights Abuse and Corruption", 13 September 2019 (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm775>).

³⁵ "Uganda's ex-police chief Kayihura slams US over sanctions", *The East African*, 15 September 2019.

³⁶ "Museveni speaks out on Kayihura USA sanctions", *The New Vision*, 22 September 2019.

³⁷ "Ugandan protests Rwanda military incursion on its territory", *Reuters*, 25 May 2019.

³⁸ "2 Ugandans shot dead by Rwandan army after Kagame says 'Ugandans are welcome'", *Softpower*, 12 November 2019.

³⁹ NANTULYA, P., *Escalating tensions between Uganda and Rwanda raise fear of war*, Spotlight, Africa Center for Strategic Studies, July 2019.

engaged in a war of words, with Kagame sending a thinly veiled message during a speech at a retreat for national leaders that “no one can bring me to my knees”, and Museveni responding in his own speech during the opening of a manufacturing plant: “Once we mobilise, you can’t survive”.⁴⁰

While Museveni has been tight-lipped when it comes to responding to queries from the press about the Rwandan situation, at the end of December he sent Ambassador Adonia Ayebare, Uganda’s permanent representative to the United Nations, as an envoy to Kigali with a special message to Kagame. The involvement of an envoy respected in Kigali highlighted the need for semi-informal efforts to back up the official diplomatic channels considering the deep mistrust and suspicion between Kagame and Museveni. Initial reports from the meeting were positive, and Museveni’s end-of-year message posted on Twitter included a commitment that Uganda would “...do its share of the normalization of the relations between our two countries”.⁴¹ Kagame, however, appeared uncompromising in his end-of-year interviews, maintaining that the two issues that have stalled the talks in the past remain on the table and have yet to be resolved. Although at the start of 2020 the Ugandan General Court Martial released seven Rwandans after withdrawing the charges for which they had been jailed in what the government said was a political move to help ease tensions, Rwanda called for more of its nationals to be released.⁴² This signals that détente may still be far off.

While the conflict between the two countries may not seem particularly volatile, it is affecting an increasing number of people, and is a thorn in Museveni’s side as he lays the groundwork to hold on to power for another term. Allowing his one-time friend and supporter in the liberation struggle Kagame to undermine him regionally is not something the president, whose popularity is falling, can turn a blind eye to. Between these regional struggles and the internal challenges of a rising opposition figure in Bobi Wine, Museveni will have to decide which fight to focus on.

5. BOBI WINE: THE POPULAR FACE OF OPPOSITION IN UGANDA

As noted in last year’s chronicle⁴³, singer and parliamentarian Robert Kyagulanyi, who is popularly known by his stage name Bobi Wine, has become

⁴⁰ “How Kagame and Museveni became the best of frenemies”, *The Africa Report*, 4 October 2019.

⁴¹ “Museveni breaks silence on Rwanda”, *The Independent*, 1 January 2020; Yoweri Museveni on Twitter, 31 December 2019 (<https://twitter.com/KagutaMuseveni/status/1212109346320072704>).

⁴² New Vision Uganda, Twitter, January 7, 2020 @ 12:14 AM <https://twitter.com/newvisionwire/status/1214460403650052096>; “Release other Rwandans in Uganda as well, Minister Nduhungirehe says”, *The New Times*, 8 January 2020.

⁴³ ASHABA, I. and TAODZERA, S., *op. cit.*

increasingly popular both at home and abroad as the energetic new face of the political opposition. Elected to represent a constituency just outside Kampala in 2017, he has since gained popularity by increasingly speaking out against what he sees as the excesses of the Museveni regime through his music and by leading protests such as the march in Kampala in 2018 against a tax targeting social media users. Kyagulanyi continues to attract intense media attention, a source of dilemma for a government that wants to limit the singer's public activities while also not paying him too much attention.

The year 2019 has been significant for Kyagulanyi, who won awards and citations that boosted his profile outside Uganda. Internationally, he was named male politician of the year by the Young African Leaders Summit, appeared on the Time magazine's list of the "100 Next" influential people, and made the Bloomberg 50 as one of the people who defined 2019. At home in Uganda, he has also made headlines. Most importantly, in July he announced his intention to run for president in the 2021 election even as he battled a range of criminal charges against him, primarily stemming from an incident in Arua in 2018 in which the president's convoy was attacked with stones.⁴⁴ The charges against Kyagulanyi include treason, with a more recent addition of a charge of the intent to "alarm, annoy or ridicule" the president⁴⁵, and another charge of alleged disobedience of statutory authority relating to his street march against the tax targeting social media users. Should he be convicted of any of these crimes, he would be ineligible to run for president.⁴⁶

Kyagulanyi, who was 4 years old when Museveni became president, belongs to a generation that has not experienced a Uganda with a government led by someone else. He has a strong following, with his "People Power" movement made up primarily of young people who like him are ready to see a change in leadership. In July 2019 he announced his intention to enter the presidential race, in a bid to create a "society which works for everyone"⁴⁷, calling for unity and the empowerment of all Ugandans.

Some analysts think that the announcement came too early, stretching Kyagulanyi financially and giving Museveni plenty of time to turn the opposition against him and poke holes in his campaign.⁴⁸ Yet announcing his ambitions to run for president has also meant that Museveni and the security apparatus have to tread lightly in terms of how they respond to Kyagulanyi due to his status as a formal opposition figure in the upcoming election. Kyagulanyi is no longer a private citizen, but a public figure who has officially declared his intention to run for president, and thus cannot be ignored or removed as

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ "Bobi Wine charged with 'annoying' Uganda's Museveni", *BBC News*, 6 August 2019.

⁴⁶ "Singer Bobi Wine says he will run for Uganda president in 2021", *Al Jazeera*, 15 July 2019.

⁴⁷ "Ugandan pop star-turned-politician says he's running for president", *CNN*, 24 July 2019.

⁴⁸ "Inside Museveni's war on the ghetto", *The Observer*, 6 November 2019.

easily as a private citizen might be. As such, it seems to have been a calculated risk on the part of Kyagulanyi's team.

For example, according to the Presidential Elections Act,⁴⁹ Kyagulanyi is allowed to travel across the country for the purpose of organizing consultative meetings with the people. While the government can, and has relatively easily been able to cancel all of his concerts, it will be much harder to justify cancelling every one of the consultative meetings during his campaign. He and his team have generally erred on the side of being open and transparent in terms of their plans and preparations, purposefully posting all details of upcoming meetings (including photos of receipts for booking venues), or other plans related to the campaign on their official Facebook page. Nevertheless, the first consultation planned for early January 2020 did not take place as planned after police swooped in and scuppered the event. The police arrested Kyagulanyi and fired tear gas and live bullets into the crowd, blocking people from accessing the venue.⁵⁰ According to multiple press reports, the police cited the Public Order Management Act, a lack of a sufficient number of toilets, and the fact that the meeting could not be held in an open space but needed to be in an enclosed venue.⁵¹ It remains to be seen if the other planned consultative meetings will be able to meet all the requirements and run as planned. However, considering that the election is nearing, it will be difficult for the government to justify blocking all of Kyagulanyi's consultative meetings.

Kyagulanyi's music concerts, which he says he stages in order to be able to earn a living, have effectively been banned by the regime. Museveni has called Kyagulanyi an "enemy of progress," accusing him in a BBC interview of going to the US to convince authorities there and the private sector to stop investing in Uganda.⁵² In justifying the actions taken against Kyagulanyi by the government, Museveni argued that Kyagulanyi's alleged actions were tantamount to a declaration of war, and that an enemy of progress in Uganda should not be able to take advantage of it.⁵³ As such, in an effort to limit Kyagulanyi's reach as much as possible, the government has implemented extreme measures. It has made it impossible for him to perform, blocking over 150 of his concerts,⁵⁴ citing various reasons from the Public Order Management Act to insufficient security and unmet health service precautions, as well as frequently placing Kyagulanyi under house arrest.⁵⁵ Associates of Kyagulanyi

⁴⁹ The Presidential Elections Act (Amendment) 2015.

⁵⁰ "Uganda police arrest Bobi Wine, stop opposition meeting", *Daily Nation*, 6 January 2020.

⁵¹ "Bobi Wine ahead of his first consultative meeting", *The Observer*, 6 January 2020.

⁵² "Uganda's president tells us: 'Bobi Wine is an enemy of progress'", *BBC*, 18 October 2019.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ "Uganda Pop-Star Bobi Wine Says Opposition Seeks Single Candidate", *Bloomberg*, 12 December 2019.

⁵⁵ "'My home is under siege', Ugandan opposition politician Bobi Wine says", *CNN*, 23 April

also have been targeted and have suffered arrests and detentions. In August a musician who was a friend and supporter of Kyagulanyi's movement, Michael Kalinda, popularly known as Ziggy Wine, was allegedly abducted, tortured, and later died from his wounds. The victim's family suspects that the abduction was state sponsored⁵⁶, even though the police insist they have evidence he was involved in a motorcycle accident.

In September the government outlawed the signature "People Power" red beret, designating it as an item of military clothing and stating that any member of the public found in possession of it risks life in prison. Kyagulanyi responded that while the red beret was a "symbol of resistance"⁵⁷, his movement was about "the desire for change. 'People Power' is more than a red beret, we are bigger than our symbol".⁵⁸ Kyagulanyi sees his movement as part of the "wind of change" that is blowing across the continent where opposition leaders are rising against aging dictators accused of restricting the constitutional freedoms of the people.⁵⁹

Kyagulanyi has continued to capitalize on his popularity as a pop star to deliver his message through his music, which he has termed "edutainment". Despite concert cancellations and radio bans, his music is widely shared on YouTube, Facebook and WhatsApp. Most of his recent songs are on topics which draw attention to brutalities perpetrated by the regime and urge unity. In April, after one of his concerts was cancelled and Kyagulanyi was placed under house arrest, he composed a new song entitled "Afande" (Swahili for officer) with colleagues at his home. The song's lyrics speak about how he is fighting to better the lives of everyone, including those of "our brothers and sisters in uniform".⁶⁰ According to him, despite the harsh treatment he has received from the police and other security forces in Uganda, he does not consider himself an enemy of the military. The lyrics include lines such as "before you became a soldier/police officer, you were an ordinary citizen" and "I am not fighting you, I am fighting for you".⁶¹ Uganda's foot soldiers are among the worst paid and many are said to live in poverty, the reason Kyagulanyi repeatedly suggests that the soldiers, too, have suffered under Museveni's long rule and should wish to see change.

2019; "Popstar Bobi Wine escapes house arrest in daring motorbike stunt", *CNN*, 9 October 2019.

⁵⁶ "Bobi Wine charged with 'annoying' Uganda's Museveni", *BBC News*, 6 August 2019.

⁵⁷ "'My home is under siege', Ugandan opposition politician Bobi Wine says", *CNN*, 23 April 2019.

⁵⁸ LEVER, C., "Politics and fashion: the rise of the red beret", *The Conversation*, 13 December 2019.

⁵⁹ "Bobi Wine: The people of Uganda will rise up if Museveni rigs the vote", *Talk to Al Jazeera*, 30 November 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=5tUqhQf4kdl>.

⁶⁰ "Bobi Wine vs. Uganda's 'Dictator': It's dangerous to sit down and resign to fate", *NPR*, 16 November 2019.

⁶¹ Robert Kyagulanyi, Twitter, April 25 2019, 9:46AM.

The video accompanying the song “Afande” shows clips from various instances of police brutality against opposition politicians, activists, and citizens. Interestingly, the song is multilingual, with verses in English, Luganda, Swahili, Lusoga, and Luo, highlighting Kyagulanyi’s attempts to appeal to a wide section of Ugandans as he tries to present himself as a national figure and not the leader of a small group of disadvantaged people in urban slums. Swahili is often seen as the language of the security forces, and so the use of Swahili for the song was symbolic for this very reason.⁶² The inclusion of Luo, the mother tongue of people from northern Uganda, also was well received as Ugandans in that part of the country have historically felt left behind in national politics in the decades since Museveni took power. Considering Kyagulanyi’s message of uniting Ugandans, the use of multiple languages in the song was a reminder of how powerful and relevant such inclusion can be. The song was almost immediately banned from Ugandan radio, but was circulated via WhatsApp, Facebook, Twitter, and YouTube.

Another song by Kyagulanyi, entitled “Fiscal Policy”, outlines what seem to be his fiscal plans for the country. In March Kyagulanyi appeared on a televised political talk show *On the Spot* on NTV Uganda. After being asked about his plans for fiscal policy, he responded that he would abolish the tax levied on social media and fight against impunity. Due to the simplistic response and a seeming lack of understanding demonstrated by Kyagulanyi of what fiscal policy entails, the episode was embarrassing for the presidential hopeful. He was almost immediately lampooned, especially on social media.⁶³ In response Kyagulanyi composed a new song called “Fiscal Policy”, in which he outlines what he calls simple policy ideas he would implement in the event he were elected, including abolishing oppressive taxes, reducing prices, and raising salaries.⁶⁴ Despite Kyagulanyi’s best efforts, many Ugandans, including those who are sympathetic to his movement, say Kyagulanyi will have to do more to convince voters of his intellectual suitability as a presidential hopeful who until recently was best known as a cannabis-loving entertainer before he was catapulted to national fame as a political activist dangerous to the regime.

Kyagulanyi’s rise in popularity and plans as a presidential hopeful are happening amid significant changes within the opposition bloc as a whole. While Kyagulanyi has captured international interest as an intriguing new face of the opposition, garnering media attention that other contenders can only dream of, there are signs of intrigue and mistrust within the opposition, and a new political party has emerged. Despite what seems to be a renewed vigour among some opposition leaders to unite and offer a single presidential

⁶² ANONYMOUS, “Singing truth to Power”, *Africa is a Country*, 8 May 2019.

⁶³ “Bobi: I don’t have to know how to govern”, *The Observer*, 13 March 2019.

⁶⁴ “In wake of criticism, Bobi Wine composes new song on his fiscal policy”, *Softpower*, 14 March 2019.

candidate for the 2021 election, there continue to be substantial divisions within the bloc.

6. THE REST OF OPPOSITION: IS KIZZA BESIGYE STILL RELEVANT?

The leadership of the Forum for Democratic Change (FDC), including party leader Patrick Oboi Amuriat and ex-leader Kizza Besigye, has become increasingly convinced that the only way to cause political change is to put significant pressure on Museveni through civil disobedience and protests. They believe that only under such conditions can Museveni be forced to consider retiring. As such, after declaring 2019 as the year of action⁶⁵, Besigye has increasingly called on Ugandans to rise up against Museveni, believing that he cannot be defeated by elections alone.⁶⁶ This has created a rift between the FDC and the other opposition parties, which are prioritizing preparing for elections and mobilizing voters to register.⁶⁷ Even within the FDC there has long been disagreement about the best course of action.

Besigye continues to lead his “People’s Government”, which he instituted as a shadow movement against the government following the 2016 polls that he insists he won. In October Besigye launched a campaign he dubbed “Twerwaneko”, (Let’s defend ourselves in Luganda). Besigye said the campaign was inspired by Article 3 of Uganda’s Constitution which says under clause 4 that the people shall have the right and duty at all times to defend the Constitution, resist anyone who seeks to overthrow it, and do everything in their power to restore it if it has been suspended, overthrown, abrogated or amended contrary to its provisions. Furthermore, clause 5 states that a person or group that acts in defence of the constitution commits no offence. According to Besigye, the government and its security agencies have failed to protect the country’s citizens from injustice, crimes, and inequality, and it is now time for Ugandans to take matters into their own hands as they defend themselves.

As such, Besigye and members of his “People’s Government” have also launched a petition to the International Criminal Court that seeks to have Museveni and some senior military officials tried for alleged crimes against humanity. According to one of Besigye’s aides, they had gathered over 850,000 signatures in November, and by the end of 2019 Besigye stated that they had surpassed the two million signatures required by the ICC to submit the petition. He noted that they continue to collect signatures clandestinely

⁶⁵ “Besigye declares 2019 ‘year of action’”, *The Observer*, 21 December 2018.

⁶⁶ NEIMAN, S., “‘Sudan gives us confidence’: What is next for Uganda’s opposition?”, *African Arguments*, 9 May 2019.

⁶⁷ “Besigye’s rough road ahead”, *Daily Monitor*, 27 October 2019.

as the government tries to block them online.⁶⁸ Despite official protests by the government that the entire operation is a farce, police officers have been deployed to search FDC offices and have managed to remove some of the files with signatures. It is yet to be determined whether the petition will in fact be filed and if the ICC would find it compelling enough to act on it. In all these activities Besigye is seen displaying a pragmatism necessary for him to remain a credible player on the political scene in the time of Kyagulanyi, as many in the opposition are hostile to the idea of Besigye running again as a presidential candidate after four failed attempts. Besigye, the critics charge, is no better than Museveni if he shows the need to be on the ballot even as he complains that the process is rigged. At the same time, Besigye has over the years cemented his status as Museveni's most serious opponent and it is likely still true that any efforts to organize a solid electoral challenge to the regime are futile without his input.

In the meantime, a new opposition party has officially joined the fray after the defection from the FDC of retired Maj. Gen. Mugisha Muntu, a former army commander, along with several other FDC members in 2018. In May 2019, Muntu launched his new Alliance for National Transformation (ANT) party in an event that was attended by opposition figures such as Norbert Mao of the Democratic Party (DP), Ken Lukyamuzi of the Conservative Party, Jimmy Akena of the Uganda People's Congress (UPC), as well as Kyagulanyi and many other parliamentarians. While the leadership of the FDC and the NRM was invited, neither sent representatives to the ceremony. According to Muntu, one of the goals of the ANT is to empower Ugandans who have felt hopeless and are afraid of joining politics. As such, one of the immediate tasks the party will be undertaking is a nationwide mobilisation and recruitment campaign. Its policy agenda will focus on the removal of executive powers from the presidency and the strengthening of state institutions, as well as radical changes to the education and health sector, which are in dire need of improvements.⁶⁹

Other opposition parties are also preparing for the upcoming election year, with the DP managing to unite by signing a memorandum of understanding with the Social Democratic Party, the People's Development Party, and Truth for Justice. This has brought the four parties into one political bloc under the DP.⁷⁰ They have also recruited Joseph Mayanja, popularly known as Jose Chameleone, a musician who has in the past promoted Museveni and was a lead singer in his campaign theme song in the previous election. As Kampala's

⁶⁸ "Besigye's ICC signatures reach 870,000 as security blocks online petition", *PML Daily*, 30 November 2019.

⁶⁹ "Who is who in Gen Muntu's Alliance for National Transformation", *Daily Monitor*, 23 May 2019.

⁷⁰ "Highs, lows of Uganda's political scene", *New Vision*, 31 December 2019 ; "Opposition Parties Join DP to Form New Political Bloc", *Softpower*, 12 January 2019.

DP mayoral candidate for 2021, he is now officially part of the DP, although his presence has yet to be felt, and it is unclear whether his musical popularity will translate into votes for the DP.⁷¹

All opposition parties are dealing with difficulties in organizing conferences and meetings ahead of elections, with the police frequently citing alleged violations of the Public Order Management Act in blocking any efforts to hold political events. In addition to Kyagulanyi's concerts and meetings blocked by the police, a rally organized by Besigye in Lira was blocked by the police, who shot live bullets and fired tear gas into the crowds to disperse them.⁷² In September the police blocked an FDC rally in Mbale, arresting party leader Amuriat, and in November Besigye was once again arrested on his way to a press conference in Kampala.⁷³

Despite differing attitudes toward preparations for the elections, all parties and opposition candidates have been concerned about the very real possibility of the process being rigged. While Besigye has dismissed the elections and called for protests, Kyagulanyi has acknowledged that election rigging is likely and called for a revolution, saying that the population will have to rise up in response to such underhand tactics, while also noting that the struggle against the regime should be conducted by non-violent means.⁷⁴ There appear to be two issues opposition leaders agree on: that they should unite, because there is strength in unity, and that the elections will likely be rigged. They have not been able to agree, however, on how to deal with either of these two issues.

As such, the question on everyone's mind seems to be whether the opposition can unite for the 2021 polls. The feeling is that without such unity, there is no chance of defeating Museveni, who still enjoys a large following in some rural parts of the country, especially in the west. All opposition leaders have been publicly confirming the need for unity. Despite announcements from the DP that Mao will be a candidate in the election⁷⁵, and the fact that Besigye will likely run as well, there have been various references made to finding a single presidential candidate for the entire opposition bloc. According to Kyagulanyi, his group is in advance talks with opposition parties to agree on such a candidate, but there has been no agreement yet as to who it should be.

⁷¹ "How far can Uganda musicians drive push for political change?", *The East African*, 2 August 2019.

⁷² "Chaos as police block Besigye's rally in Lira", *PML*, 27 April 2019.

⁷³ "Besigye arrested as tear gas, bullets rock Kireka for hours", *The Observer*, 4 November 2019; HUMAN RIGHTS WATCH, "World Report 2020: Uganda Events of 2019", January 2020.

⁷⁴ MUTYABA, M., "To beat or not to beat: Museveni's big Bobi Wine problem", *African Arguments*, 31 October 2019.

⁷⁵ "Mao rejects Museveni links, declares 2021 State House bid", *The Observer*, 20 March 2019.

Kyagulanyi hopes it will be him, calling for a generational change with youth on his side.⁷⁶

The FDC's leaning toward civil disobedience and protest, and away from a focus on elections, has been cited by the leaders of the other opposition parties and movements as the reason why they believe Besigye may not be the best person to be put forward as the single candidate representing the opposition.⁷⁷ The decision will not be a simple one. The opposition parties are deeply divided, as the bitter defection of ANT from FDC showed, and Besigye and Kyagulanyi have found it hard to agree on how to approach the upcoming polls even though they issued a joint statement affirming support for each other.⁷⁸

Because Kyagulanyi's "People Power" is not a party but an amoebic movement, he is free to work with whichever party he prefers. It might also mean that if he is chosen as the sole candidate for the opposition, no party leader would feel overlooked. This could work in his favour, but it also means that he does not have the support framework that a party might provide. What's more, he lacks the experience the opposition party leaders have.

7. MUSEVENI AND THE NRM: PREPARATIONS FOR 2021

Between the ongoing tensions with Rwanda and the upcoming election, Museveni has had a busy year. Early in 2019, the commander of Uganda's elite presidential guard at the time, Maj. Gen. Don Nabasa, suggested that there are external forces seeking to overthrow the president. He claimed that young people are easily influenced, potentially alluding to Kyagulanyi's impact, while also saying that people recently deported, such as the MTN executive from Rwanda, might have been among the people who attempted to undermine the president, possibly putting further strain on relations between Uganda and Rwanda.⁷⁹

In February the supreme organ of the NRM, the Central Executive Committee, met for a five-day retreat at the Chobe Safari Lodge and endorsed President Yoweri Museveni as the ruling party's sole candidate for the 2021 election, saying he is the only leader who can lead both party and state "as we eliminate the bottlenecks to transformation".⁸⁰ Following an endorsement by

⁷⁶ "Uganda pop-star Bobi Wine says opposition seeks single candidate", *Bloomberg*, 12 December 2019; "Besigye, Bobi Wine fail to plot against Museveni", *The Observer*, 13 November 2019; "Uganda's Bobi Wine confirms intention to run for president", *Deutsche Welle*, 10 April 2019.

⁷⁷ "Besigye's rough road ahead", *Daily Monitor*, 27 October 2019; "2021 polls: Besigye backs single opposition candidate", *Daily Monitor*, 31 December 2019.

⁷⁸ "Besigye, Bobi Wine join force to oust Museveni", *The Independent*, 8 May 2019.

⁷⁹ "External forces plot to topple Museveni, says presidential guards' boss", *The East African*, 12 February 2019.

⁸⁰ "CEC endorses Museveni as sole NRM candidate for 2021", *The Independent*, 20 February

NRM parliamentarians in March, Museveni accepted the candidature, saying that he was “still very able,” that he happens to be “among the most conversant with this journey”, and that he would be happy to serve.⁸¹ This would be the sixth term for the 75-year-old who still maintains a gruelling schedule as he travels extensively across the country and makes frequent trips abroad. In the eyes of his supporters he still looks fit, although in recent pictures Museveni has looked fatigued after undergoing what he says was a deliberate dieting regime.

In a country where 80 percent of the population is under the age of 35, reaching younger people in the election is critical. Having recognized the need to urgently connect with this demographic group in preparation for 2021, Museveni has been working to counteract the Bobi Wine effect by engaging with musicians of his own and significantly increasing his presence on social media. In October Museveni appointed musicians Catherine Kusasira and Mark Bugembe, a singer best known as Buchaman, as special presidential envoys in charge of Kampala and ghetto affairs respectively. Kusasira started her duties by meeting with people in the informal sector, including passenger motorcycle drivers and market vendors. She even called on Kyagulanyi to work with her to economically empower people in ghetto areas.⁸²

Museveni has also met with other musicians, including such popular names as Bebe Cool and Eddy Kenzo, offering some of them his prized cattle as gifts in his quest to have them mobilise support for him in the upcoming election.⁸³ Furthermore, the president, who has himself recorded a few songs in past elections, officially registered with the Uganda Music Association as a musician in October⁸⁴, and is working on an album for his re-election campaign. This all suggests Museveni is taking the threat from Kyagulanyi seriously.

The appointment of the new advisors has drawn mixed reactions from ruling party leaders, particularly those in Kampala who feel that their contributions are being overlooked and that the president is showing a lack of confidence in their ability to perform their functions.⁸⁵ Government officials have argued that the effectiveness of institutions is being undermined, with the role and responsibilities of the advisors unclear. Tensions between party

2019.

⁸¹ “74 year-old Museveni accepts proposal to run for sixth term”, *The Observer*, 19 March 2019.

⁸² “Will Museveni’s new friends win him Kampala?”, *The New Vision*, 5 November 2019.

⁸³ “President Yoweri Museveni gives musicians 30 cows each”, *SDE*, December 2019.

⁸⁴ “President Yoweri Museveni fires first shot at Bobi Wine, registers as a musician”, *SDE*, November 2019 ; “Museveni joins Uganda Musicians Association, set to launch own album”, *PML Daily*, 6 October 2019..

⁸⁵ “Museveni’s 20-year battle to win Kampala”, *Daily Monitor*, 18 November 2019; “Will Museveni’s new friends win him Kampala?”, *The New Vision*, 5 November 2019.

officials and the musicians, especially Kusasira, have flared, with Museveni compelled to hold a meeting with feuding NRM leaders in November to defuse the situation.⁸⁶ Since taking on the advisory position, Kusasira has faced a backlash, and was once chased off stage with stones and bottles being thrown at her. In an interview she recently indicated that she regrets having accepted the job.⁸⁷

8. FREEDOM OF EXPRESSION

Throughout 2019 the Ugandan government has increasingly curtailed freedom of speech in various ways, despite this freedom being guaranteed in the Constitution. In April the Uganda Communications Commission (UCC) directed 13 media organizations to suspend 39 journalists and submit all news and live-streamed content aired the day before, removing dozens of senior journalists from their roles over coverage of Kyagulanyi's arrest as he travelled to host an Easter concert at his privately owned beach resort.⁸⁸ The UCC claimed that the media incited the public, misrepresented information, and gave undue prominence to one individual.⁸⁹ In that same month, three radio stations were switched off in the districts of Kabale, Jinja, and Mubende during interviews with Besigye.⁹⁰

Around the same time authorities announced a new set of conditions to members of the Uganda Music Promoters and Venue Owners Network that had to be met if they wanted to continue pursuing their music careers and business, including the prohibition of songs which include political content, as they are deemed to be harmful.⁹¹ The government is also working on new legislation requiring musicians to not only register but also provide lyrics of all songs for approval by the government before studio recording.⁹² Similarly, the government introduced regulations requiring people to register blogs and websites. They are required to pay for a licence and are monitored under the Computer Misuse Act for cyber harassment and offensive communication. Punishments include fines and up to five years in jail.⁹³ In August one of the first high-profile arrests was made for cyber harassment under the Computer

⁸⁶ "Museveni holds crisis meeting over Kusasira, NRM leader's fights", *Daily Monitor*, 13 November 2019.

⁸⁷ "Kusasira: I regret Museveni's job", *The Observer*, 1 January 2020.

⁸⁸ "Uganda media in court after Bobi Wine coverage", *Al Jazeera*, 16 May 2019; "Uganda Censors Target 39 for Reporting on Bobi Wine", *VOA*, 2 May 2019.

⁸⁹ HUMAN RIGHTS WATCH, "Uganda's continued attempts to gag the media", 2 May 2019.

⁹⁰ HUMAN RIGHTS WATCH, "World Report 2020: Uganda Events of 2019", January 2020.

⁹¹ "President should not pick music for Ugandans", *The Observer*, 24 April 2019.

⁹² "Uganda plans restrictions on artists", *Reuters*, 21 January 2019.

⁹³ "'This is intended to create fear': Ugandans fear new online laws designed to stifle dissent", *The Independent*, 24 November 2019.

Misuse Act, with Stella Nyanzi, the academic and activist who criticized the president in a poem on Facebook, sentenced to 18 months in prison.⁹⁴

The steps being taken by the government aimed at curbing freedom of expression seem to be on the rise with the upcoming election year. This is a concerning trend given that opposition to the government is also growing in a country where many people hope that a change of government can lead to better opportunities for them. There is always the danger that overzealousness on the part of the regime's instruments of coercion can spark dramatic and violent encounters as the people try to force a reckoning.

9. CONCLUSION

As long as relations between Uganda and Rwanda remain strained, Museveni will continue to have a difficult time in power. In his Rwandan counterpart Museveni faces a formidable, younger opponent who is just as skilled in the mechanics of violence. For the opposition in Uganda, Museveni's feud with Kagame might be an opportunity as well as a liability. An opportunity because it keeps Museveni on his toes and perhaps unable to focus so much on his domestic threats. A liability because it could have the effect of making the Kampala regime even more inclined towards violence as it suspects some of its opponents at home of being in cahoots with Kigali. In September there were reports in the Ugandan press of a secret meeting in the US between Kagame and Besigye, an event Besigye said never happened.⁹⁵ In an interview with the Daily Monitor, Besigye noted that rumours of his meeting with Kagame provide "covering fire" but insisted he could legitimately meet any regional leader if he wanted.⁹⁶ Whatever the truth, the allegation of a secret meeting between Besigye and Kagame is an example of how relations between Rwanda and Uganda, for better or worse, will condition local politics for months, perhaps years, to come.

Internally, as Uganda heads toward elections in 2021, it seems the government is working to tighten its grip on all forms of expression, while limiting opposition consultations and rallies. Meanwhile, Museveni is spending significant time touring the country, both under the guise of the aforementioned prosperity tours and a six-day trek in January 2020 through

⁹⁴ HUMAN RIGHTS WATCH, "World Report 2020: Uganda Events of 2019", January 2020; ASHABA, I. and TAODZERA, S. *op. cit.*; "Bobi Wine charged with 'annoying' Uganda's Museveni", *BBC News*, 6 August 2019.

⁹⁵ "What was the agenda? Besigye, Kagame hold private meeting in US", *PML Daily*, 29 September 2019; "Dr Kizza Besigye holds secret meeting with Rwandan president Kagame in America", *Kampala Post*, 26 September 2019.

⁹⁶ "I have every right to meet regional leaders, says Besigye", *Daily Monitor*, 17 November 2019; See also "Besigye: We will not let up in the fight for change, democratic space", *The East African*, 17 November 2019.

the jungle to commemorate the liberation struggle⁹⁷, both of which might be seen as early campaigning on his part. Assuming the trends visible this year continue and the predictions of the opposition regarding the rigging of the election come to pass, the next two years will be especially important in determining the future of Uganda's governance and its slide toward an even stricter authoritarian rule.

Antwerp and Palo Alto CA, February 2020

⁹⁷ “Museveni calls for pan-Africanism as 195km Bush War trek ends”, *Daily Monitor*, 10 January 2020.

BOOK REVIEWS - COMPTES RENDUS

Minani Passy, Pascasie, *Burundi : Les relations interethniques et intra-ethniques. Et la réconciliation ?*, Paris, L'Harmattan, 200 pages ; Kaburahe, Antoine, *Hutsi. Au nom de tous les sangs*, Bujumbura, éditions Iwacu, 166 pages ; Ntahe, Christine, *Elles. Un hommage aux oubliées*, Cape Town, IJR, 136 pages

Bien que le titre indique que le sujet du livre est la réconciliation entre groupes ethniques, *Burundi : Les relations interethniques et intra-ethniques. Et la réconciliation ?* se focalise plutôt sur l'histoire du Burundi. L'objectif est celui de « rassembler les différentes versions de l'histoire (du Burundi) selon les ethnies » (p. 7), pour montrer que « les massacres ont endeuillé tous les Burundais : les Hutus, les Tutsis et les Twas » (p. 9). Dans le livre, les chapitres 1 à 15 résument l'histoire du Burundi, de la période précoloniale aux Accords d'Arusha de 2000. Le chapitre 16 analyse l'utilisation du mot génocide pour faire allusion aux violences de 1972, 1993 et 2015. Le chapitre 17 présente la réflexion personnelle de l'auteure sur son vécu en 1994 au Rwanda. Le chapitre 18 rapporte plusieurs points de vue sur les stratégies de réconciliation pour le Burundi, y compris une réflexion sur les divisions entre les femmes de la société civile.

Le livre est le résultat de plusieurs interviews avec « les intellectuels burundais de différents groupes ethniques vivant au Canada et au Burundi » et de la « recension des écrits des auteurs burundais et étrangers » (p. 7) sur l'histoire du Burundi. Les critères de sélection des sources, toutefois, ne sont pas clairs. Il n'est pas évident ce qui réunit les personnes interviewées (des auteurs, des professeurs, des politiciens, un monseigneur et un militaire), tous qualifiés d'intellectuels. Si ce sont leur « connaissance de l'histoire du Burundi » et leur « participation à la vie sociale et/ou politique » du pays (p. 11), comment ces qualités ont-elles été mesurées ? Pourquoi a-t-on choisi ces intellectuels et pas d'autres ? Une brève biographie au début du livre pour chacune des personnes interviewées aurait aidé à répondre à ces questions.

Le livre commence par une revue de la littérature sur l'histoire du Burundi. L'histoire est souvent racontée à travers des citations, ou bien des versions différentes sur les mêmes faits sont simplement relatées. Le livre semble ainsi être un recueil de ce que certains auteurs disent par rapport à l'histoire du Burundi ; la plupart des fois, une analyse proprement dite des extraits cités manque, rendant l'argumentation difficile à suivre, et le texte d'une lecture difficile. Une triangulation de l'information systématique et convaincante est aussi absente, élément pourtant incontournable dans un livre visant à concilier les « vues divergentes dans les versions de l'histoire » (p. 10).

Plus loin dans le texte, des affirmations sont faites qui semblent expri-

mer l'opinion personnelle de l'auteure, puisqu'elles ne sont pas appuyées par des références aux sources. Des propos comme « certains Tutsis qui ne comprennent pas l'évolution de l'histoire et de la politique du monde détestent Buyoya » pour avoir accepté les élections démocratiques en 1993 (p. 118) ou « [Buyoya] bénéficierait de la crise de 2015 » puisqu'« il serait bel et bien le nouveau président si la crise de 2015 allait renverser le pouvoir en place » (p. 169), non soutenus par des preuves et par une argumentation convaincante, risquent de devenir une ultime « vue divergente » sur l'histoire du Burundi, ce que l'auteure reconnaît elle-même être un défi dans la recherche de la réconciliation nationale (p. 10).

Il n'est aussi pas clair pourquoi l'auteure mentionne certains détails horribles des atrocités commises en différentes occasions au Burundi, surtout dans un projet visant à réconcilier les vues divergentes sur l'histoire du pays. Dans les informations que « l'épouse de Ntibantunganya fut poignardée dans la tête, portant son dernier bébé dans les bras » (p. 141), ou que les manifestants de 2015, dont « un bon nombre a été détruit par la consommation des fortes drogues » (p. 165), « ont brûlé vivant un jeune avec les pneus et ont dévoré le cœur d'un autre » (p. 164), le ton utilisé vise plus la condamnation de l'acte par le lecteur que la compréhension des besoins de réconciliation pour le pays. La répétition des noms et prénoms des personnes citées comme bourreaux par Alain Nyamitwe (2009) lors des massacres de 1995 à l'Université du Burundi (p. 145), sans aucun renseignement par rapport à leur situation devant la justice et sans prise de position par rapport à la validité de telles accusations, semble aussi hors sujet dans un livre visant à contribuer à la réconciliation nationale.

Le livre a le mérite de mettre en avant les points de vue d'auteurs burundais, qui représentent la majorité des sources d'information, et d'attirer l'attention sur des événements dont on parle généralement moins, comme les massacres à Busangana en 1965 ou à Muramvya en 1971. Le livre laisse aussi parler par eux-mêmes des documents historiques (pp. 39-49), qui ne sont pas toujours connus par le public. Toutefois, ces documents auraient dû être mieux contextualisés et expliqués. La référence aux divisions régionalistes (p. 152) souligne aussi un aspect souvent négligé quand on parle du besoin de réconciliation au Burundi ; cet aspect aurait d'ailleurs mérité d'être analysé davantage. La référence au besoin de réconciliation intraethnique (p. 53, pp. 139-52) à côté de celle interethnique, aspect souvent oublié, est aussi une observation pertinente.

Les besoins de réconciliation interethnique et intraethnique semblent se situer pour l'auteure au niveau politique plus qu'au niveau social. Souvent, les tensions soulignées sont celles qui ont eu lieu (ou qui ont encore lieu) entre partis politiques, mais les conséquences sur les communautés hutu, tutsi et twa ne sont pas explorées. Une analyse des relations interethniques et in-

traethniques aurait demandé une approche sociologique, qui n'est pas celle adoptée dans le livre. Par conséquent, quand l'auteure conclut que « les divisions basées sur le régionalisme, la partisanerie politique et l'opportunisme opposent les Hutu entre eux et les Tutsi entre eux » tandis que « chez les Twa, c'est surtout l'opportunisme qui les divise » (p. 185), en l'absence d'une approche sociologique, il n'est pas vraiment clair d'où est tirée cette conclusion très catégorique.

Hutsi. Au nom de tous les sangs est un livre qui fait réfléchir sur la signification concrète de l'appartenance ethnique au Burundi. Le livre raconte l'histoire d'Aloys Niyoyita, un « Hutsi » de père hutu et de mère ganwa qui a quitté son pays pour des raisons politiques pendant la crise de 2015. En 1972, Aloys perd son père, enseignant dans une école primaire. Les conséquences psychologiques et économiques sur les vies de sa mère et de ses frères sont catastrophiques. Aloys, lui, revit son traumatisme à chaque fois qu'il passe à côté de la prison de Gitega, où son père aurait été tué, et à chaque fois qu'il traverse en bus la rivière où le corps de son père aurait été jeté. En 1993, Aloys fait l'expérience de la position problématique de son identité « hybride » « hutsi », qui le rend traître et suspect en même temps dans un contexte de grandissante radicalisation ethnique. Pendant son travail au studio Ijiambo¹, si son « faciès » tutsi (p. 111) est l'objet de blagues à son arrivée au studio, sa filiation hutu le rend victime d'accusations gratuites lors du massacre de Gatumba (2004). Après avoir quitté le Burundi en 2015, Aloys rencontre à Kigali un ancien ami, « hutsi » comme lui, devenu officier des services de renseignement burundais qui font partie du système qui a obligé Aloys à fuir (p. 144). Aloys est frappé par la lecture ethniste et manichéenne de la réalité par son ancien ami, qui voit dans les violences de 1972 la raison des événements contemporains. Le livre se termine par une réflexion sur les jours contemporains suscitée par la disparition d'un businessman au Burundi en 2018, emmené, comme son père, par un véhicule « pour un aller sans retour » (p. 153). Le présent semble lié au passé par un fil invisible, celui de l'absurdité d'une mort « pour rien » (p. 161).

Sans positionnement ethnique ni politique, *Hutsi* appelle à sortir des « assignations identitaires », « conditionnements mortifères [...] qui figent et murent de nombreux Burundais dans un passé atrophié » (p. 135). En suivant Aloys dans sa trajectoire de vie, le lecteur reparcourt l'histoire du Burundi, mais celle vécue d'en bas, faite de sentiments, de frustrations, de déceptions, de peur, d'émotions qui lui parlent. Par cette approche, *Hutsi* permet de « comprendre les douleurs et ne pas s'arrêter aux sourires et aux discours convenus » (p. 135). Dans ce sens, le livre prône la réconciliation effective.

L'utilisation du terme « hutsi » dans le titre du livre vise à dénoncer l'absurdité d'un présumé « purisme » ethnique et l'obligation de se ranger dans un

¹ Studio journalistique établi par une ONGI dans le but de la réconciliation.

camp, soit hutu, soit tutsi. Le livre combat la pensée catégorique, « les vérités toutes faites, les dogmes politiques » (p. 135). *Hutsi* ne veut pas proposer une nouvelle ethnie au Burundi ni attaquer une soi-disant pureté de celles qui existent² : ce ne sont pas les ethnies existantes qui sont reniées, mais leur exploitation politique pour une vision manichéenne de la réalité.

Le terme « hutsi » reconnaît l'apport de deux identités, hutu et tutsi, qui contribuent en mesure égale à la production d'une identité « hutsi ». Cependant, il n'est pas clair comment l'identité ganwa est conçue. L'auteur semble la considérer comme l'équivalent de l'identité tutsi, puisque la mère d'Aloys était ganwa, mais le titre du livre est « Hutsi » (non pas « Hunwa » ou « Gantu »). Toutefois, historiquement, ganwa et tutsi étaient des catégories différentes. Aujourd'hui, plusieurs associations demandent la reconnaissance des Ganwas comme ethnie (*ubwoko*). La question se pose ainsi sur la signification de la catégorie ganwa : représente-t-elle une identité ? Une ethnie ? Un clan (tutsi) ? À travers son titre, *Hutsi* soulève indirectement cette question.

Elles. Un hommage aux oubliées est un livre qui parle d'initiatives concrètes dans la direction de la réconciliation. Le livre est un recueil de témoignages donnés par plusieurs femmes, hutus, tutsis et twas, venant de différents coins du Burundi. Après l'éclatement de la guerre de 1993, face à des situations extrêmes, ces femmes ont choisi de prioriser la vie, celle des autres même plus que la leur, au-delà de toute considération d'ethnie ou de genre. Dans ce sens, ces femmes ont œuvré pour la réconciliation.

Comme *Hutsi*, *Elles* fournit des aperçus de l'histoire vécue du Burundi, ce que l'on n'apprend pas souvent dans des livres traitant les violences ethniques qu'a connues le pays. Par cette approche, il est montré que les mêmes histoires de souffrance, les mêmes types de pertes et de traumatismes ont été vécus par toutes les ethnies. C'est donc d'une manière très concrète que le livre parle de réconciliation.

Dans les 18 chapitres du livre, on lit des histoires de femmes qui ont osé dépasser « les limites du tolérable » (p. 118), des femmes qui ont osé aller vers l'Autre quand l'Autre était considéré comme le mal absolu. Il y a des histoires comme celles d'Yvonne et Léonie, qui ont commencé des visites réciproques entre femmes de quartiers ethniquement différents de Bujumbura (chap. 2 et 3), pour montrer qu'il était possible de « se rendre dans le “camp ennemi” sans danger » (p. 21). Il y a des histoires comme celle de Georgette et des autres femmes de Kinama (Bujumbura) qui ont organisé des matches de football entre mamans pour ramener les gens dans leur quartier, vidé par la guerre, et qui ont fini par prendre la place des hommes dans la gestion du quartier (chap. 4). Il y a l'histoire de Mariam, ancienne rebelle, qui a accepté de travailler aux côtés de femmes de l'ethnie opposée en faveur des femmes violées (chap. 8).

² Voir la polémique suscitée par les propos de Maître Isidore Rufyikiri : <https://bit.ly/2XAYrOB>, sites visités le 27 janvier 2020.

Il y a des histoires de femmes qui ont sauvé l'Autre ou qui ont été sauvées par l'Autre (chap. 10 et 14), ce qui leur a permis de faire des distinctions entre bienfaiteurs et malfaiteurs au-delà de l'ethnie, évitant ainsi la généralisation de la culpabilité au groupe ethnique opposée. Le livre souligne également le rôle de mouvements associatifs féminins, qui ont soit facilité des activités en faveur de la réconciliation, soit pris naissance à partir de ces mêmes initiatives.

Le mérite de *Elles* est qu'il met en exergue les activités de femmes qui ont œuvré pour la paix et la réconciliation, mais qui ne sont pas souvent (re)connues. Des femmes courageuses, fatiguées de la violence, fortes et souvent seules. Des femmes téméraires, qui ont brisé des tabous en faisant un pas envers l'Autre ethnique, au nom de la Vie. Des femmes extrêmement déterminées, qui ont décidé d'ignorer le mépris et les menaces des voisins pour poursuivre leurs objectifs, sûres qu'un jour ils seront atteints. Des femmes qui ont donné des exemples, à qui *Elles* rend hommage à juste titre.

Antea Paviotti
antea.paviotti@uantwerpen.be

Ntibantunganya, Sylvestre, *Burundi : Démocratie Piégée. Lectures, Témoignages, Analyses, Bujumbura, Iwacu, 2019, 726 pages*

À la page 649, l'auteur conclut son ouvrage en disant que *Démocratie Piégée* n'est pas un livre d'histoire, mais un « ensemble de notes tirées de livres et de documents lus, de témoignages vécus et d'analyses faites pour l'histoire sur la période allant de 1987 à 2017 ». En réalité, alors que son ambition n'était effectivement pas de publier une monographie scientifique, Sylvestre Ntibantunganya nous offre bien un manuel de l'histoire politique récente du Burundi et en même temps une deuxième autobiographie professionnelle, vingt ans après la première qu'il a écrite, en deux volumes, lorsqu'il était « en visite » (p. 441) – en réalité, réfugié – à l'ambassade des États-Unis à Bujumbura.³ De manière chronologique et organisée autour de moments charnières, il passe en revue des événements, des régimes, des acteurs politiques et leur combat (pacifique ou autre) pour conquérir ou conserver le pouvoir, ainsi que les démarches entreprises par d'autres acteurs de la société burundaise souvent marginalisés par ces combats politiques. Tout au long du livre transpire le curriculum vitae de l'auteur, formé en histoire, d'abord journaliste et, ensuite, à partir de 1987, secrétaire national du parti unique UPRONA, mais en même temps cofondateur du mouvement clandestin FRODEBU (qui sera agréé en tant que parti politique le 23 juillet 1992, quelques mois après l'adoption d'une nouvelle Constitution instaurant le multipartisme au Burundi). Ministre des Relations extérieures et rescapé du coup d'État du 21 octobre 1993 contre le président Melchior Ndadaye – durant lequel il perd son épouse, « assassinée à ma place »⁴ – il devient d'abord président de l'Assemblée nationale et, après la mort du président Cyprien Ntaryamira le 6 avril 1994 à Kigali, président de la République, avant d'être démis par l'ancien (et nouveau) président Pierre Buyoya le 25 juillet 1996. Après la signature de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, un « accord fondateur du Burundi post-conflit » (p. 503) et l'adoption de la Constitution du 18 mars 2005, il devient sénateur jusqu'à la suppression, par la Constitution du 7 juin 2018, des sièges sénatoriaux réservés aux anciens chefs d'État.

Démocratie Piégée se situe dans la littérature concernant la démocratie avec adjectif, une notion qui a vu le jour au début des années 1990 quand il est apparu que la démocratisation est un processus long, complexe, non linéaire, parfois facilement réversible et pas toujours couronné de succès. L'adjectif utilisé par l'auteur invite le lecteur à une réflexion sur la nature et les caractéristiques du piège et sur l'identité de ceux qui ont tendu un piège à la dé-

³ NTIBANTUNGANYA, S., *Une démocratie pour tous les Burundais*, Vol. I et II, Paris, L'Harmattan, 1999.

⁴ SIKUYAVUGA, L., « Au coin du feu avec Sylvestre Ntibantunganya », *Iwacu*, 24 novembre 2018, <https://www.iwacu-burundi.org/au-coin-du-feu-avec-sylvestre-ntibantunganya/>, site visité le 6 février 2020.

mocratie burundaise. Parmi d'autres facteurs, notamment le contexte régional – un pays étant rarement une île démocratique s'il est entouré par des voisins non démocratiques – un piège important révélé par le livre est celui de la tension entre le long terme et le court terme. Alors que la démocratisation, une ambition du Burundi depuis le début des années 1990, constitue un processus de longue haleine, ce sont surtout les exigences du court terme et les urgences du moment qui ont prévalu et qui ont piégé les efforts visant à construire un État de droit démocratique. Trois illustrations de ce « piège du court terme » sautent aux yeux.

Alors que la Constitution de 1992 introduit le multipartisme, le réel fonctionnement d'un système multipartite prend du temps. *Démocratie Piégée* décrit et analyse la décomposition et l'atomisation des partis politiques burundais.⁵ L'auteur a d'ailleurs besoin d'une annexe de 15 pages (p. 675 à 690) pour présenter tous les mouvements, coalitions et partis politiques, certains avec plusieurs ailes « *nyakuri* », qui apparaissent dans son livre. Vers 2010, le Burundi comptait 44 partis politiques officiellement reconnus. Normalement, des élections successives (élément du « long terme » de la démocratisation) permettent d'assainir le paysage politique en obligeant les leaders des petits partis sans base électorale importante à se mettre ensemble. Au Burundi, cette restructuration s'est avérée difficile. Au moins en partie, cela est dû à la mentalité du court terme qui s'est installée au niveau des élites politiques qui, de façon très rationnelle, ont intériorisé l'alternative aux élections, c'est-à-dire le partage des postes sur bases de négociations. Suivant cette logique du court terme, quand arrive le moment où les élections tournent mal, on peut toujours essayer de renégocier le résultat et partager le gâteau. Par conséquent, et comme les négociations d'Arusha l'ont démontré, il vaut mieux avoir son propre parti au lieu de faire de la figuration dans un autre. *Démocratie Piégée* nous montre également l'absence d'une culture démocratique au sein des partis, un autre facteur intimement lié à ce défi de stabilisation du paysage multipartite. Le combat d'ambitions entre hommes forts au sein d'un même parti donne plus souvent lieu à une scission et à la création d'une aile dissidente qu'à une alternance consensuelle à la direction du parti.

Une deuxième illustration se situe au niveau du dilemme entre la paix et la justice. Tout au long de la période couverte par le livre, la priorité a été accordée à la paix définie de manière restrictive, c'est-à-dire égale à l'absence d'hostilités. De manière systématique, pour répondre à cet impératif de stabilité à court terme, la priorité a été accordée au dialogue (parfois réussi, parfois

⁵ Sur le même sujet, voir aussi la présentation « Décomposition, recomposition du paysage politique et transition politique inachevée » par l'auteur lors d'un séminaire à l'Université d'Anvers le 25 janvier 2007, texte disponible en ligne : https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Partis%20politiques/Analyse_Sylvestre_Ntibantunganya_0107.pdf, site visité le 6 février 2020.

échoué) entre les ténors, quels que soient leurs antécédents en matière de violations des droits l'homme, de corruption, etc. Dans sa politique par rapport au Burundi, l'ONU – aussi bien le Représentant spécial du Secrétaire général, Ould Abdallah, en 1993-1994 que, dix ans plus tard, Carolyn McAskie qui dirigeait l'ONUB – a également favorisé le court terme. Ni avant ni après la signature de l'Accord d'Arusha, l'ONU n'a jamais envoyé une commission d'enquête avec de véritables pouvoirs judiciaires, comme pour éviter de devoir aboutir à la conclusion que des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ont été commis (et que, par conséquent, des poursuites judiciaires pénales contre des interlocuteurs politiques et militaires s'imposent). Par conséquent, les protagonistes d'aujourd'hui sont en très grande partie encore les mêmes qu'hier et avant-hier. Ntibantunganya en cite d'ailleurs plusieurs – certains de manière explicite, d'autres de manière implicite – dans son épilogue intitulé « *Des héroïsmes et des trahisons* » (p. 611-648), la section la plus « audacieuse » de son livre. Autre conséquence de ce poids du passé et des biographies des dirigeants, selon l'auteur, le parti au pouvoir, le CNDD-FDD, « *affiche une volonté de s'imposer sur la scène politique burundaise comme un parti-État* » (p. 647) ce qui, de manière implicite, suggère le risque d'un retour à la période d'avant la transition vers une gouvernance légitimée par les urnes, ce qui était le principal objectif des fondateurs du FRODEBU.⁶

Un troisième piège se situe au niveau de la *trias politica* défectueuse. Les Constitutions de 1992, de 2005 et de 2018 mettent en place une Cour constitutionnelle, pilier sur papier impeccable de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit burundais. En réalité, toutefois, l'identité de la Cour (y compris sa perception et sa légitimité) a été dictée par des exigences à court terme. Trois épisodes importants sont mentionnés dans le livre : (i) sa « suspension » en 1994, occasionnée par la grave crise politique autour de la désignation du nouveau président (au moment où une élection directe était impossible vu le contexte sécuritaire) ; (ii) l'injonction que reçoit la Cour, en juin 2008, de démettre les 22 députés du CNDD-FDD qui étaient en désaccord avec la direction du parti ; (iii) l'arrêt controversé du 4 mai 2015 en matière du 3^e mandat du président Nkurunziza, un arrêt rendu au moment des manifestations contre sa nomination et suivi par une tentative de coup d'État le 13 mai 2015. Face à ce bilan, dicté par les exigences du court terme, que reste-t-il de la noble idée d'une Cour constitutionnelle indépendante protectrice des normes constitutionnelles et, dès lors, garante de la démocratie burundaise ?

Comme le dit bien dans sa préface André Guichaoua, à travers son chef-d'œuvre *Démocratie Piégée*, Sylvestre Ntibantunganya livre sa part de vérité et, ainsi, invite ses pairs à participer au travail de redevabilité qu'il a lui-même engagé pour « *nourrir une large réflexion collective notamment*

⁶ À ce même sujet, voir un autre livre publié par le même éditeur en 2019 : NKURUNZIZA, A., *Le dessous des cartes*, Bujumbura, Iwacu, 2019.

lorsqu'il pointe des faits toujours non élucidés ou délibérément tus » (p. 37). Dans sa postface, Monseigneur Jean-Louis Nahimana, ancien président de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR), souligne qu'en écrivant ce livre la démarche de l'auteur rejoint celle de la CVR « pour laquelle l'émergence de la vérité sur le passé nourrit conséquemment la réconciliation nationale » (p. 663). Ce n'est, en effet, pas un hasard que Sylvestre Ntibantunganya, auteur et homme d'État, dédie son livre à la jeunesse burundaise, « victime d'un passé qui ne passe pas encore » (p. 7).

Stef Vandeginste
Stef.vandeginste@uantwerpen.be

Liwerant, Sara et Kienge-Kienge Intudi, Raoul, *Puzzle de sorties de violence urbaine à Kinshasa (RD Congo)*, Louvain-La-Neuve, Academia, l'Harmattan, 2019, 250 pages

Cet ouvrage de Sara Liwerant et Raoul Kienge-Kienge Intudi est aussi bien une grammaire sociologique qu'une étude criminologique, empirique et anthropologique du phénomène dit *Kuluna* à Kinshasa. Par *Kuluna*, avec un K majuscule, les auteurs désignent des jeunes qui se livrent à la violence et, par *kuluna*, avec un k minuscule, ils conceptualisent une violence protéiforme dont ces jeunes seraient les principaux orchestrateurs (p. 10). Ils établissent des liens étroits entre la violence des jeunes et l'effritement des liens familiaux, la corruption des policiers et des magistrats, ainsi que l'instrumentalisation des partis politiques et la démission de l'État.

Qu'il s'agisse du *Kuluna à col blanc* ou du *Kuluna en cravate* qui détourne les fonds publics, de la *Kuluna en jupe* en référence aux activités illicites des femmes, ou encore des *Kulunas en tenues* (policiers), plusieurs catégories sociales se regroupent dans ce concept générique (p. 40). Le *Kuluna* est donc décrit en tant que phénomène hétérogène et disparate rendant complexe toute tentative définitionnelle ne prenant pas en compte sa plasticité.

Si les auteurs récuse l'existence d'un profil psychologique du *Kuluna* sans avoir eux-mêmes procédé à une évaluation psychiatrique de leurs enquêtés, c'est surtout parce la piste d'analyse qu'ils ont privilégiée est celle du *kuluna* en tant qu'activité génératrice de revenus. Des perceptions différentes émergent cependant de leurs enquêtes, oscillant entre la stigmatisation, l'essentialisation, la justification, la répression, la crainte et le mépris des *Kulunas*.

Leurs enquêtes de terrain montrent que certains habitants de Kinshasa prêtent aux *Kulunas* des pouvoirs surnaturels, tandis que d'autres les appréhendent comme des criminels nocturnes sans foi ni loi. Quant aux leaders de partis politiques, ils les utilisent dans les troubles sociaux contre leurs adversaires, tandis que d'autres citoyens pensent qu'ils sont le symbole de l'échec de la société dans une ville où l'argent issu des activités (il)licites du *kuluna* peut servir de pitance pour leurs familles.

Si l'idée du *kuluna* comme activité génératrice de revenus revient sur au moins une quinzaine de pages dans ce livre, donnant au lecteur une impression de redite, on suppose, à la décharge des auteurs, que cette répétition visait à rester fidèle à un imaginaire fortement répandu chez les jeunes *Kulunas*. Toutefois, après avoir insisté sur l'idée d'activité rémunérée, les auteurs présentent le *kuluna* comme une profession au même titre que l'avocature (p. 102). Cette idée de profession qui se situe aussi bien dans les perceptions sociales des jeunes que dans l'analyse des auteurs soulève quelques contradictions. Tout d'abord, l'allusion à l'avocature relève d'une idée corporatiste du con-

cept de profession auquel la notion de kuluna s'accommode imparfaitement (il n'y a ni déontologie professionnelle ni représentation syndicale ou souscription à la sécurité sociale propre au kuluna). Malgré le versant criminogène de leurs actions, les bénéfices sociaux, politiques et familiaux qu'ils génèrent n'en font pas un système professionnel avec une reconnaissance institutionnelle.⁷ On ne saurait donc, y compris et surtout pour des besoins analytiques, insérer le Kuluna dans une catégorisation professionnelle.

Dans l'exercice de son activité, l'appartenance à plusieurs ceintures (regroupement des jeunes dans un quartier précis) s'inscrit aussi (mais non exclusivement) dans une logique d'action s'opérant sur plusieurs territoires (p. 109). Si les auteurs analysent cette mobilité en termes d'alliances, de sociabilités multiples, d'autres réalités empiriques peuvent tout de même se superposer à ce point de vue. La circulation dans plusieurs ceintures et/ou écuries provient non seulement de la recherche d'opportunités économiques à grande échelle, mais aussi d'une technique d'évitement de représailles à la suite d'actions illicites ayant mal tourné. L'appartenance à plusieurs ceintures est aussi due à la capacité des groupes de Kulunas de se recomposer, à la suite d'arrestations, de dénonciations, d'incarcérations ou d'autres conflits internes à la ceinture.

Afin d'éviter de telles actions répressives, le puzzle de la sortie de cette violence juvénile dressée par les auteurs se fonde sur les besoins des jeunes et des personnes-ressources faisant majoritairement partie des cercles affectifs des Kulunas. Il apparaît clairement une suspicion généralisée et ambivalente des jeunes vis-à-vis des instances de socialisation telles que la famille et l'école. En faisant montre, d'après les auteurs, d'une forte aptitude à rationaliser eux-mêmes leurs situations, ces jeunes témoignent affection et méfiance vis-à-vis de leurs familles. S'ils reconnaissent que l'effritement du lien familial est à l'origine de leur situation, ils savent par ailleurs que la famille est capitale pour leur réinsertion sociale (p. 177).

Toutefois, si les Kulunas désignent le sport, la musique ou les ateliers de formation comme l'horizon de leur sortie de la violence, comme les auteurs le démontrent dans cet ouvrage, la question se pose de savoir quelles autres propositions concrètes ils ont pour opérer leur sortie du kuluna. Par ailleurs, ce ne sont pas tant les besoins exprimés par les jeunes eux-mêmes qui garantissent l'effectivité d'une sortie du kuluna, mais la disponibilité de la société à transformer les conditions sociales qui rendent possibles le basculement des jeunes dans la violence.

Cette nécessité de transformation amène à nuancer l'approche des auteurs en termes de puzzle, qui ne prend pas suffisamment en compte les spécificités

⁷ DUBAR, C., « Socialisation et formes d'identités professionnelles », *Revue française de Sociologie*, 33-4, 1992, p. 505-529.

des trajectoires individuelles des Kulunas dans la violence. Cette spécificité autorise à penser qu'il y a autant de voies de sortie qu'il n'y a de Kulunas à Kinshasa. Les réflexions criminologiques et psychologiques sur la désistance⁸ pourraient être porteuses d'une valeur heuristique dans cette économie de la sortie de la violence, même si les auteurs récusent toute analyse en termes de profil psychologique des Kulunas.

Denis Augustin Samnick
denisaugustin.samnick@uantwerpen.be

⁸ Processus de sortie de la délinquance et de la criminalité, voir LEBRETON, D. et al., *Des vies mal parties et bien arrivées*, Toulouse, Édition Eres, 2012 ; MARWAN, M., *Sortir de la délinquance, théories, méthodes, enquêtes*, Paris, La Découverte, 2012 ; MBANZOULOU, P. et al., *Insertion et désistance des personnes placées sous main de justice*, Paris, l'Harmattan, 2012.

Seymour, Claudia, *The Myth of International Protection, War and Survival in Congo*, Oakland CA, California University Press, 2019, 192 pages

Through a diachronic analysis of armed violence in the Democratic Republic of Congo (DRC), Claudia Seymour presents several fault lines between international protection and the social precariousness of the inhabitants of the DRC. Beyond the narrative about humanitarian relief, the analysis in the book is also the fruit of the professional experience of a former UN worker. She substantiates her analysis in light of a number of events that affected her understanding of violence. She describes the failures of international protection also as her own shortcomings, for example in her inability to convince some Congolese that the so-called witch-children cannot be sacrificed, banished from their families or killed for the purpose of liberating their parents from a curse. Even if she decried human rights abuses while in the country, her job didn't provide for the opportunity to take a more critical distance that might enable her to conceptualize the pattern of international intervention in which she was working.

It is difficult to issue some caveats about research that the author herself does not define as scientific work but as a personal experience. However, as her arguments are part of her doctoral research and as she substantiates some parts of her book with scientific facts, some shades and comments need to be added to her analysis. Even if it is plausible for an author to use her own experience in analysing a generic situation, it is unclear whether this experience provides a sufficient foundation to understand the multifaceted nature of the situation. It is also difficult to draw conclusions on the myth of international protection in the DRC only on the basis of her personal experience.

The shortcomings of international protection discussed by Seymour concern first and foremost the reactive attitude of humanitarian relief organizations, which does not tackle the structural questions of violence. The author mobilizes three main and entangled explanatory factors for demonstrating the inefficiency of international protection.

The first is the presentation of violence as a total social fact. For Seymour, violence is embodied by individuals and penetrates all the institutions of society such as the family, gender relationships, the workspace, politics, ethnic identity, education and so on. That is why we speak about a total social fact. However, international organizations focus on some specific types of violence only. Between 2006 and 2016, for example, the question of rape as a weapon of war was one of the core issues around which actors of international protection mobilized at the global level. Seymour guesses that one of the main weaknesses of the international response to sexual violence in the DRC is that it ignores the history and the roots of political and economic violence that has crippled the country for at least five decades. This argument, even though it

is relevant, is not really surprising in today's complex world where voluntary ignorance⁹ is one of the key logics of governance in all realms of life. Across the globe, to ignore the roots, the causes, the polity, the processes, the otherness, the suffering of neighbours... is sometimes crucial for those who carry out their own logic, their own objectives, or their own purposes.

A second factor disregarded by international organizations is the adverse effects of militarization and "militianisation". For at least three decades, soldiers and militias have had much to lose in peace and more to gain by engaging in war in a country where the wealth of natural resources gives them the opportunities to accumulate a maximum of economic assets. Several programmes not only failed, but many demobilized child-soldiers did not obtain the professional integration promised to them by international workers. The shortcoming of Seymour regarding this aspect is that she did not delve into the topic by showing the hidden agenda of military violence. By repressing populations and by radicalizing, the militaries in Congo have contributed to the process of "militianisation" and the democratization of violence.¹⁰ The permanence of this armed violence is always a prominent opportunity for capitalist accumulation for the arms industry and those in charge of the army.¹¹

Thirdly, the author describes what we might call the market of social precariousness of the Congolese: People negotiate their survival by trying to obtain the protection of wealthy individuals, by putting themselves in voluntary serfdom, or by lying about their suffering in order to obtain financial support. This support is also requested by international organizations that claim to lack sufficient money to ensure protection.

Beyond this financial aspect, the author also demonstrates how patterns of consumption in wealthy countries are interlinked through global value chains (consumption of tantalum, coltan and tin) to the exploitation of the Congolese. The pleasure and prestige that the minerals of the Congo give to the world and to the West should not conceal the background of suffering and violence that has made the production and circulation of commodities possible.

The author, who criticizes international protection from within, is actually arguing for a broadening of the agenda of humanitarian intervention. The argument is well-taken, but at the same time it is a pity she does not engage with the deeper question of the rationality of humanitarian relief, as formulated for example by Fassin¹² for whom humanitarian logic always perpetuates the

⁹ MBEMBE, A., *Critic of black reason*, Durham, Duke University Press, 2017, p. 70.

¹⁰ AMOURI MISSAKO, "De la démocratisation de la violence à la milicianisation des jeunes : (rê) découvrir la rationalité du désordre", in Maindo Monga Monga. (dir.), *Des Conflits locaux à la guerre régionale en Afrique centrale, le Congo Kinshasa oriental 1996-2007*, Paris, l'Harmattan, 2007, p. 47.

¹¹ BOUKALAS, C. et al., *Critique de la sécurité, Accumulation capitaliste et pacification sociale*, Paris, Eterotopia, 2017.

¹² FASSIN, D., *Humanitarian reason, a moral history of the present*, Berkeley, University of

domination of those who bring help to others who receive it. Humanitarian intervention is, from this perspective, at the same time a cure and a poison for the DRC.

Denis Augustin Samnick
denisaugustin.samnick@uantwerpen.be

Kimonyo, Jean-Paul, *Transforming Rwanda. Challenges on the road to reconstruction*, Boulder-London, Lynne Rienner, 2019, 270 pages

The author is a scholar who is a member of the Rwandan Patriotic Front (RPF) and currently a policy advisor in the Office of the President. This position has an obvious impact on the research and its presentation. Although the book doesn't exhibit a blatant pro-RPF chauvinism, some darker aspects of the ruling party's governance are minimised or not addressed, for instance its human rights record, its role in the attack against the presidential plane that sparked the genocide, or the reliability of data on its socio-economic performance. The book also hardly engages with critical scholarship produced on Rwanda during the past 25 years.

That said, the fact that Kimonyo works within the system allows him to offer unique insights based on internal documents and information gathered from leading historical actors. By opening the RPF's "black box", he recounts sensitive moments of its evolution. At the centre of the book is "the crucial phase of the beginning of the process of change at the end of the post-genocide transition period" (p. 5).

Kimonyo's study of the creation of the RPF challenges many of the existing analyses. He describes the historical context of the movement's emergence, its ideological orientations, its military experience, and its ups-and-downs. Unique information is offered on internal disputes and dynamics, attempts at unification, the operation of the political schools, the inspiration drawn from the Ugandan NRM/A, and political and military mobilisation.

Part 2 ("In the Wake of Catastrophe") is particularly instructive. It describes the challenges of reconstructing a destroyed country, the security threats emanating from refugee settlements just across the border, and the passive attitude of the international community. This part also contains a section in which crimes committed by the Rwandan Patriotic Army (RPA) are minimised and reports about them discredited (p. 112-117). A similar treatment is given later to the Kibeho massacre (p. 131), crimes committed in the DRC (p. 133) and during the insurgency in the northwest (p. 136). In a section titled "Between War and Peace", the author candidly describes the RPF's crisis of internal and external legitimacy in the second half of the 1990s. A unique look behind the curtain relates disagreements, antagonism with the outside world, political defections, and the revolt of party officials.

The section on "Change" analyses the way in which the RPF leadership tried to address the crisis. It is unique in that it quotes extensively from internal party documents that were hitherto unknown, thus providing insights into the core of the organisation. Party meetings tackled a number of issues that were seen as problematic: indebtedness of military officers to businesspeople, conflicts over the ownership of land and other property, and reprehensible be-

haviour such as corruption and nepotism. Broader issues included institutional change, national unity, democracy, justice, the economy and security.

These efforts led to a “new Rwanda”, one born not in 1994 but around 2000. Kimonyo paints an overall positive image of a number of developments, including the reform of the army and the police, the 2003 constitution, the *gacaca* tribunals, campaigns against “divisionism” and “genocide ideology”, and the 2003 and 2010 presidential elections. All this is generally addressed in a supportive fashion, without the critical footnotes an outside observer would include. This is understandable, however, and probably the price to be paid for “insider trading” and the benefits it offers the reader.

In the conclusion, Kimonyo seeks to explain the RPF’s trajectory. He argues that, contrary to widespread opinion, the desire to transform Rwanda did not primarily originate from the devastating effects of civil war and genocide. Rather it must be seen as a product of historical elements: the feelings of systematic vulnerability among the refugee communities, nationalism founded on the historical memory of a former “grand Rwanda” and the ensuing quest for self-worth (*agaciro*), and the anti-colonialism and pan-Africanism that went with this historical memory. In the author’s view, all this explains the RPF’s resilience in rapidly rebuilding the country after the genocide. Crucial in this was the fact that the RPF’s military victory allowed it to define the contours of the post-conflict future.

Despite my reservations about the author’s pro-regime bias expressed at the beginning of this review, this book is important. Since 1990, and more so after 1994, Rwanda’s history has been coterminous with that of the RPF. Therefore, Kimonyo’s look inside the organisation crucially helps us understand the last 30 years of the country’s evolution. It sheds light on the positive – vision and ambition, will to excel, patriotism, resilience, to name but a few – and the darker – heavy-handedness, arrogance, paternalism, authoritarianism, again just some examples – sides of the current regime.

Filip Reyntjens
filip.reyntjens@uantwerpen.be

Pike, William, *Combatants: A memoir of the bush war and the press in Uganda*, Independently Published, 2019, 294 pages

Combatants begins with the author's personal life story. William Pike was born in 1952 in Tanganyika, where his father served as Provincial Commissioner. He saved up to tour Afghanistan and studied at the University of York, where he wrote an essay on the Yugoslav Partisans resistance group. Little did he know that he would later get involved with another guerrilla struggle. In London, Pike worked as a writer and journalist, and became a political activist for the Labour Party, returning to independent Tanzania as a freelance journalist in 1982. It was during his time in Swahili classes in Tanzania that he met Cathy Watson. They were married in Kampala on 3 June 1989.

Pike was introduced to Uganda by Ben Matogo while studying at the School of Oriental and African Studies (SOAS). "The School of Oriental and African Studies coffee bar changed my life for it was there that I met Ben Matogo" (p. 17). While in Tanzania, Pike had received a master's scholarship to study at SOAS. Matogo introduced Pike to other leading Ugandan figures in exile, including Ruhakana Rugunda and Eriya Kategaya. Thus began Pike's association with the rebel group that would take power in Uganda. Rugunda had invited the *Africa Now* magazine editor Richard Carver to visit Luwero and the National Resistance Army (NRA).¹³ The invitation was turned down and William Pike, in search of a big story that would make his name as a journalist, asked for the opportunity to travel and interview the guerrillas. NRA exiles eventually managed to arrange his travel to witness what was happening in Uganda. When the NRA captured power in 1986, Pike was appointed editor-in-chief of the government newspaper the *New Vision*, a job he held until 2006, when he left for Kenya.

Rather than delving into details of each chapter, in this review I will focus on the defining moments in the book, together with an overall view of the contents of the book, a critique and my personal reflections. One interesting feature of *Combatants* is Pike's interaction with NRA historical leaders who lived in exile and those in the bush. Eriya Kategaya is described as ever cagey, impressive and sparing with words, charming, reserved, good company and animated when discussing politics. Ruhakana Rugunda is the impressive bearded extrovert who was fluent in revolutionary rhetoric; Kirunda Kivejinja is wiry, energetic and full of revolutionary rhetoric. Matayo Kyaligonza is remembered as a jovial, chubby-faced fellow; Kale Kayihura is sensitive looking with a diffident manner; Salim Saleh is a man of few words, charming, hospitable, smoker of cigarettes and video watcher; Elly Tumwine is the soft spoken and "thin shy man"; Jim Muhwezi is very shrewd, "relaxed

¹³ The National Resistance Army (NRA) was the guerilla army that brought Museveni to power in 1986.

and charming with a toothy grin” (p. 170). Kizza Besigye meanwhile is described as a stocky young man with a friendly face; David Tinyefuza as tough, ebullient and eloquent, big with a pop-eyed face and a fluent talker; Kahinda Otafiire is a straight talker; Mugisha Muntu is “boyish but ascetic” (p. 174); Noble Mayombo is “charming, ambitious and ultra-loyalist” (p. 265). One reviewer puts it this way: “The book is strewn with such insights into the ideas and disposition of characters who we have come to know differently”.¹⁴ My personal view is that this description of political and military elites before they captured power is crucial in understanding present-day dynamics.

This characterization is significant because we can compare the views of NRA elites before capturing power and in the current setting. For example, they despised presidents Amin and Obote for promoting nepotism and favouritism of the Langi and Acholi. Analysts would today argue that looking at top army officers, for example, similar issues can be traced. What has changed is the shift of regions from northern to western Uganda. The NRA historical leaders Pike interacted with also anticipated and shared with the author ideas on how they would govern Uganda once the NRA captured power. Most of these values, such as eliminating corruption, are captured in the NRA’s 10-point programme. Some in Ugandan circles think the NRA could have done better. It is thus not surprising when Bobi Wine, the popstar musician turned opposition politician claims that he will implement the 10-point programme if he assumes power in 2021.¹⁵ The author recounts Museveni’s vision of fixing Uganda’s economy, for example by discouraging imports and encouraging exports. Many years later, the president is still bargaining with the Kampala City Traders Association (KACITA) to stop the import of basics that can be produced in Uganda. Museveni also criticized African leaders who stayed too long in power. Pike recounts how Museveni for example pleaded with the former Zambian president not to change the constitution and cling on to power. “[...] when Frederick Chiluba was thinking of changing the constitution to stand for a third term as president in Zambia, Museveni sent him a personal message through Zambian journalist Buchizya Mseteka telling him not to make that mistake” (p. 270). Fast forward to 2019, the Ugandan constitution has been changed twice to remove presidential term and age limits, all in favour of one man.

My disappointment in reading *Combatants* stems mainly from Chapter 11(c). The author talks about Rwandan refugees in the NRA but in my view does not further probe this important part of history, namely the treatment of

¹⁴ <http://angeloizama.com/combatants-a-memoir-of-the-bush-war-and-the-press-in-uganda-by-william-pike-a-review/>, last consulted 3 March 2020.

¹⁵ “I will implement Museveni’s 10-Point Programme – Bobi Wine”, *Daily Monitor*, 15 June 2019.

Rwandan refugees who participated in the NRA war, given that the Rwandese were a key part of the manpower that fought the bush war. In a 1990 interview with Museveni, the author raised the issue of the treatment of Rwandan soldiers in Uganda but fails to go into details. "I asked him if the invasion was due to a failure of the NRA intelligence or to the NRA turning a blind eye to the plans of the Banyarwanda soldiers in the NRA" (p. 203). Still, the treatment of Fred Rwigyema, Paul Kagame and the other Rwandan soldiers in the NRA is insufficiently addressed. The author claims, for example, that Rwigyema "became the victim of ethnic politics" (p. 206). He recounts a 1990 army reshuffle when army commander Elly Tumwine was removed and replaced with Mugisha Muntu. "Muntu could not leapfrog Rwigyema yet Rwigyema could not be made Army Commander because he was a Rwandese refugee. Rwigyema was retired and made Deputy Minister of Defence" (p. 206). An interview the author had with Kagame also hints at the issue but without delving into details. "In Uganda, you can build a life. Then someone comes and says 'Go, you are not a Ugandan!'. People have the feeling that being outside has not worked", Kagame noted (p. 213).

In his 2005 book *Shake Hands with the Devil*, Canadian Gen. Romeo Dallaire narrates a visit he paid to Kagame at Mulindi during the RPF's armed struggle, setting out what the rebel leader told him about his life and lessons learnt as an NRA combatant. Kagame narrated his own experience living in Ugandan refugee camps, as "[...] always the outsider, the minority, tolerated but never really accepted as an equal".¹⁶ Dallaire, who commanded the UN peacekeeping force UNAMIR in Rwanda before and during the genocide, reported that Kagame told him "he was never able to rise to his full potential in the NRA because no one ever forgot he was Rwandan".¹⁷ The issue regarding the treatment of Rwandan soldiers in the NRA is relevant at a time when two former comrades, Museveni and Kagame, are locked in a hostile stalemate over the closed border as well as accusations and counter-allegations of espionage and destabilisation. For a keen follower of the ongoing dispute between Rwanda and Uganda, and the charged rhetoric coming from RPF historical leaders such as James Kabarebe, the question of how Rwandan refugees were treated during the NRA struggle and after the capture of Kampala has largely been avoided by those with first-hand accounts from the Luwero Triangle. Pike fails to pick up this crucial issue.

Can we say that Pike's assessment of the NRA struggle is objective? He rubbed shoulders with NRA exiles, whom he admits had a tremendous impact on his life. Some in Uganda think he helped galvanize support for the rebel outfit by publicizing to the outside world the rebels' ideals. The author

¹⁶ DALLAIRE, R., *Shake hands with the devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, London, Penguin Random House, 2003, p. 155.

¹⁷ Idem.

acknowledges this. “Extraordinarily, he [Museveni] asked me to convey to the Foreign Office my impressions of the strength of NRA. In particular, I was to inform them that the NRA only needed 1,000,000 rounds of 7.62mm ammunition to finish off the war” (p. 84). He was interviewed several times on the BBC World Service championing the cause of the guerrillas and even his colleagues in London thought he had crossed the line of objectivity as a journalist (p. 106).

But perhaps it can be said that as editor-in-chief of the *New Vision* he did not always please those in power. The *New Vision*, as a government-controlled newspaper, never spared Museveni and his ruling NRM elites. Pike recounts times he was summoned by the president or received phone calls from State House and the president raising grievances against the newspaper. Such stories include one in which the paper indicated that Museveni objected to the rule of kings. Museveni was upset because he thought the story had put him in a difficult position with Baganda monarchists who wanted the restoration of their kingdom. The paper’s coverage of the war in the north was another issue. “Museveni often became irritated with the *New Vision* over its coverage of the war in the north in 1990 and 1991” (p. 245). The paper published reports of human rights violations by the NRA. “[...] we learned our lesson and later ran stories of human rights abuses by the NRA, including Soroti, without consultation. As long as they were factually correct, we never got into trouble” (p. 196).

The newspaper took advantage of the relative freedom of speech under the NRM government to grow tremendously and increase its readership, many times by covering controversial issues. Headlines of some of these stories are reproduced in the book, including coverage of the murder of Andrew Kayiira, the former rebel leader whose outfit rivalled the NRA. The paper also broke other leading stories including the war in the north and pictures of indiscriminate killings by the Lord’s Resistance Army (LRA) rebels, the purchase of junk army helicopters from Belarus, the attempted purchase of Uganda Commercial Bank by the president’s brother Salim Saleh and the plunder of Congo by army officers or their proxies. As Michela Wrong writes, “Under Pike, *New Vision* became the best government-owned newspaper on the continent, regularly publishing well-researched articles that embarrassed the state, including an investigation into the looting of neighbouring Democratic Republic of Congo by Ugandan troops”.¹⁸

Pike finally reflects on the circumstances under which he left the *New Vision*. He cites his lukewarm support towards the removal of presidential term limits in 2005. “But I believe my ambivalence over the Third Term project led to suspicions over my commitment to the Movement and thereby to my ulti-

¹⁸ WRONG, M., “Museveni’s new vision turns sour: A review of combatants”, *African Arguments*, 4 July 2019.

mate departure” (p. 269). Relatedly, he also cites the *New Vision*'s coverage of Kiiza Besigye, Museveni's main political challenger, as the other problem. “I believe by the end of the election he [Museveni] was convinced that I was actually working against him.” (p. 266).

What remains puzzling to the reader is the timing of this self-published book, which comes out 13 years after Pike left the *New Vision*. In his foreword, the author notes that 14 of the 15 chapters of the book were written in 1991 and 1992. One online reviewer has noted that the book is “a very exciting story that is well told but rather late”.¹⁹ Nevertheless, Pike uses his writing and journalistic skills to describe the Uganda of 30 years ago. Wrong sums it up well: “Anyone interested in revolution's rise and eventual fall will relish this book”.²⁰

Ivan Ashaba
Ivan.ashaba@uantwerpen.be

¹⁹ <https://www.amazon.com/Combatants-memoir-Bush-press-Uganda-ebook/dp/B07PV3RLHX>, last consulted 3 March 2020.

²⁰ WRONG, M., *op. cit.*

ANNEXES

ANNEXE 1 – INSTITUTIONS AU BURUNDI

(Situation décembre 2019)

1. PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT

<i>prénom et nom</i>	<i>fonction</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
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
Ezechiel NIBIGIRA	Ministre des Relations extérieures	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura rural
Pascal BARANDAGIYE	Ministre de l'Intérieur, de la Formation patriotique, et du Développement local	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Aimée Laurentine KANYANA	Ministre de la Justice, de la Protection civique et Garde des Sceaux	CNDD-FDD, Tutsi, Ngozi
Emmanuel NTAHOMVUYE	Ministre de la Défense Nationale et des Anciens combattants	CNDD-FDD, Tutsi, Gitega
Evelyne BUTOYI	Ministre de la Jeunesse, des Postes et des Technologies de l'Information	CNDD-FDD, Tutsi, Bujumbura rural
Martin NIVYABANDI	Ministre des Droits de la Personne humaine, des Affaires sociales et du Genre	CNDD-FDD, Tutsi, Muyinga
Déo Guide RUREMA	Ministre de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Élevage	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza
Félix MPOZERINIGA	Ministre de la Fonction publique, du Travail et de l'Emploi	Amizero-Rwasa, Hutu, Ngozi

Domitien NDIHOKUBYO	Ministre des Finances, du Budget et de la Coopération au développement économique	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Pélate NIYONKURU	Ministre de la Culture et des Sports	Amizero-Rwasa, Hutu, Kayanza
Janvière NDIRAHISHA	Ministre de l'Education, de la Formation technique et professionnelle	CNDD-FDD, Hutu, Ngozi
Jean-Bosco HITIMANA	Ministre de la Décentralisation et de la réforme institutionnelle	Amizero-Rwasa, Hutu, Ruyigi
Isabelle NDAHAYO	Ministre à la Présidence chargée des Affaires de la Communauté Est-Africaine	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Jeanne d'Arc KAGAYO	Ministre à la Présidence chargée de la Bonne gouvernance	Amizero-Rwasa, Tutsi, Ngozi
Alain Guillaume BUNYONI	Ministre de la Sécurité publique et de la Gestion des catastrophes	CNDD-FDD, Hutu, Rutana
Gaspard BANYANKIMBA	Ministre de l'Enseignement et de la Recherche scientifique	CNDD-FDD, Hutu, Karuzi
Jean Marie NIYOKINDI	Ministre du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme	CNDD-FDD, Tutsi, Mwaro
Thaddée NDIKUMANA	Ministre de la Santé publique et de la Lutte contre le VIH-SIDA	CNDD-FDD, Hutu, Muramvya
Jean Bosco NTUNZWENIANA	Ministre des Transports, des Travaux publics, de l'Equipement et de l'Aménagement du territoire	CNDD-FDD, Tutsi, Kirundo
Serges NDAYIRAGIJE	Ministre de la Communication et des Médias	Amizero-Rwasa, Tutsi, Bururi
Côme MANIRAKIZA	Ministre de l'Hydraulique, de l'Energie et des Mines	CNDD-FDD, Hutu, Bubanza
Prosper NTAHORWAMIYE	Secrétaire général et porte-parole du gouvernement	Hutu, Frodebu (?) Makamba

2. GOUVERNEURS

<i>province</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, appartenance ethnique</i>
Bujumbura Mairie	Freddy MBONIMPA	CNDD-FDD, Tutsi
Bujumbura rural	Nadine GACUTI	CNDD-FDD, Hutu
Bubanza	Thérance Nobus BUTOYI	CNDD-FDD, Hutu
Bururi	Frederic NIYONZIMA	CNDD-FDD, Hutu
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	Alain Tribert MUTABAZI	CNDD-FDD, Tutsi
Makamba	Gad NIYUKURI	CNDD-FDD, Hutu
Muramvya	Laurent NICIMBESHE	CNDD-FDD, Hutu
Muyinga	Aline MANIRABARUSHA	CNDD-FDD, Hutu
Mwaro	Jean-Marie NYAKARERWA	Amizero-Rwasa, Tutsi
Ngozi	Albert NDUWIMANA	CNDD-FDD, Hutu
Rumonge	Juvénal BIGIRIMANA	CNDD-FDD, Hutu
Rutana	Frédéric MINANI	Amizero-Rwasa, Hutu
Ruyigi	Elie BASHINGWA	CNDD-FDD, Hutu

3. APPAREIL JUDICIAIRE

<i>institution</i>	<i>nom du président</i>	<i>ethnie et région d'origine</i>
<i>Cour suprême</i>	François NKEZABAHIZI	Hutu, Muyinga
<i>Cour constitutionnelle</i>	Charles NDAGIJIMANA	Hutu, Muyinga
<i>Cour des comptes</i>	Elysée NDAYE	Hutu, Muramvya
<i>Parquet général de la République</i>	Sylvestre NYANDWI	Hutu, Bujumbura

<i>Cours d'appel</i>		
Mukaza Muha	Nadine NSABIMANA Jean Damascene SINDAYIZERUKA	Tutsi, Bujumbura rural Hutu, Bujumbura
Ntahangwa Makamba Gitega Ngozi Bururi	Jeanne HARERIMANA Pascaline HABONIMANA Fulgence RUBERINTWARI Daphrose BUGANYIRA Dieudonné NIYUNGEKO	Tutsi, Mwaro Hutu, Makamba Hutu, Gitega Hutu, Ngozi Tutsi, Bururi

4. SERVICES DE SÉCURITÉ : FORCES DE DÉFENSE NATIONALE (FDN), POLICE NATIONALE DU BURUNDI (PNB) ET SERVICE NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS (SNR)

<i>institution</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
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
Inspecteur général PNB	Melchiade RUCEKE	ex-FAB, Tutsi, Mwaro
Inspecteur général adjoint PNB	Christoph MANIRAMBONA	ex-FDD, Hutu, Cibitoke
Administrateur général SNR	Gervais NDIRAKOBUCA	ex-FDD, Hutu, Cibitoke,
Administrateur général adjoint SNR	Joseph NDIMUNKWENGE	ex-FAB, Tutsi, Mwaro

5. CORPS DIPLOMATIQUE

<i>lieu d'accréditation</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Abuja	Emmanuel MPFAYOKERURA	Hutu, Kayanza
Addis Abeba	Joel NKURABAGAYA	Hutu, Ruyigi
Ankara	Gérard BIKEBAKO NTAHORWAROYE	Hutu, Bujumbura

Berlin	Else NIZIGAMA NTAMAGIRO	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura Mairie
Brasilia	Pauline RURATOYE	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura
Bruxelles	Thérance NTAHIRAJA	CNDD-FDD, Hutu, Makamba
Dar-Es-Salaam	Gervais ABAYEHO	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura
Genève	Rénovat TABU	Hutu, Cibitoke
Kampala	Epiphanie KABUSHEMEYE NTAMWANA	Hutu, Kirundo
Kigali		
Kinshasa	Jean Baptiste BIHERENGENDE	CNDD-FDD, Hutu, Muyinga
La Haye	Gamaliel NKURUNZIZA	Tutsi, Ngozi
Le Caire	Selemani MOSSI	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Londres	Ernest NDABASHINZE	CNDD-FDD, Hutu
Lusaka	Pascal RUHOMVYUMWORO	CNDD-FDD, Hutu, Karuzi
Mogadishu	Joseph NKURUNZIZA	CNDD-FDD, Hutu, Kirundo
Moscou	Edouard BIZIMANA	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Nairobi	Jean Bosco BAREGE	CNDD-FDD, Hutu, Bujumbura
New Delhi	Stella BUDIRIGANYA	Tutsi, Mwaro
New York (ONU)	Albert SHINGIRO	CNDD-FDD, Hutu, Karusi
Paris	Ernest NIYOKINDI	CNDD-FDD, Hutu, Cankuzo
Pékin	Issa NTAMBUKA	Hutu, Cibitoke
Pretoria	Isaïe NTIRIZOSHIRA	CNDD-FDD, Tutsi
Rabat	Isaïe KUBWAYO	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza
Rome	Espérance NDAYIZEYE	CNDD-FDD, Hutu, Gitega
Washington	Gaudence SINDAYIGAYA	CNDD-FDD, Hutu, Kayanza

ANNEXE 2 – INSTITUTIONS AU RWANDA

(Situation décembre 2019)

1. PRÉSIDENTE ET GOUVERNEMENT¹

<i>Prénom et nom</i>	<i>Fonction</i>	<i>adhésion politique, ethnique, région d'origine</i>
Général Major Paul KAGAME	Président de la République	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Judith UWIZEYE	Ministre à la Présidence	NP, Hutu, Cyangugu
Alphonsine MIREMBE	Secrétaire Permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Edouard NGIRENTE	Premier Ministre	NP, Hutu, Kigali-Rural
Evariste RUGIGANA	Directeur de Cabinet	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Marie Solange KAYISIRE	Ministre à la Primature chargée des Affaires du Conseil des Ministres	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Doreen KAGARAMA	Secrétaire Permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Solina NYIRAHABIMANA	Ministre du Genre et de la Promotion de la Famille	FPR, Hutu, Gitarama
Assumpta INGABIRE	Secrétaire Permanent	FPR, Tutsi, Butare
Vincent BIRUTA	Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale	PSD, Tutsi, Kibungo
Feza URUJENI BAKURAMUTSA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Anastase SHYAKA	Ministre de l'Administration Locale	FPR, Hutu, Byumba
Samuel DUSENGIYUMVA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, Gitarama
Johnston BUSINGYE	Ministre de la Justice	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Béata MUKESHIMANA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gitarama

¹ NP signifie sans affiliation politique officielle. Nous avons maintenu la référence aux anciennes préfectures en raison de l'absence de signification historique des actuelles provinces.

Germaine KAMAYIRESE	Ministre de la Gestion des Urgences	NP, Tutsi, ex-réfugiée
Olivier KAYUMBA	Secrétaire Permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Général Major Albert MURASIRA	Ministre de la Défense	NP/FPR, Hutu, Gisenyi
Lt-Colonel Innocent GASHUGI	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Général Patrick NYAMVUMBA	Ministre de la Sécurité Intérieure	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Claver GATETE	Ministre des Infrastructures	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Patricia UWASE	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Géraldine MUKESHIMANA	Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Claude MUSABYIMANA	Secrétaire permanent	PSD, Hutu, Ruhengeri
Jeanne d'Arc MUJAWAMARIYA	Ministre de l'Environnement	FPR, Hutu, Ruhengeri
Fatina MUKARUBIBI	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Fanfan RWANYINDO KAYIRANGWA	Ministre de la Fonction Publique et du Travail	NP, Tutsi, ex-réfugiée
Gaspard MUSONERA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, Kigali Rural
Uzziel NDAGIJIMANA	Ministre des Finances et de la Planification Economique	FPR, Hutu, Gitarama
Caleb RWAMUGANZA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Solaya HAKUZIYAREMYE	Ministre du Commerce et de l'Industrie	NP, Tutsi, ex-réfugiée
Michel SEBERA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Eugène MUTIMURA	Ministre de l'Education	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Samuel MULINDWA	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Aurore Mimosa MUNYANGAJU	Ministre des Sports	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Didier SHEMA MABOKO	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Kigali-Ville

Diane GASHUMBA	Ministre de la Santé	FPR, Tutsi, Butare
Jean-Pierre NYEMAZI	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Paula INGABIRE	Ministre des Technologies de l'Information, de la Communication et de l'Innovation	FPR, Hutu, Kibuye
Claudette IRERE	Secrétaire permanent	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Rosemary MBABAZI	Ministre de la Jeunesse et de la Culture	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Emmanuel BIGENIMANA	Secrétaire permanent	FPR, Hutu, Gisenyi
Ignacienne NYIRARUKUNDO	Secrétaire d'État au ministère de l'Administration locale chargé des affaires sociales	PL, Tutsi, Gikongoro
Evode UWIZEYIMANA	Secrétaire d'Etat au Ministère de la Justice chargé de la Constitution et des autres lois	NP, Hutu, Gitarama
Isaac MUNYAKAZI	Secrétaire d'État au ministère de l'Éducation chargé des écoles primaires et secondaires	PDI, Hutu, Kigali-Ville
Edouard BAMPORIKI	Secrétaire d'Etat chargé de la Jeunesse et de la Culture	FPR, Hutu, Cyangugu
Patrick NDIMUBANZI	Secrétaire d'Etat au Ministère de la Santé chargé de la santé publique et des soins de santé primaires	NP, Hutu, Cyangugu
Claudine UWERA	Secrétaire d'Etat au Ministère des Finances et de la Planification économique chargée de la planification économique	FPR, Tutsi, ex-refugiée
Olivier NDUHUNGIREHE	Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires Etrangères, chargé de la Communauté de l'Afrique de l'Est	PSD, Hutu, Butare

2. GOUVERNEURS

<i>Province</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Province de l'Est	Fred MUFURUKYE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Province du Nord	Jean-Marie Vianney GATABAZI	FPR, Hutu, Byumba
Province de l'Ouest	Alphonse MUNYENTWARI	FPR, Tutsi, Butare
Province du Sud	Emmanuel GASANA	NP/FPR, Tutsi, ex-réfugié
Mairie de Kigali	Pudence RUBINGISA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

3. APPAREIL JUDICIAIRE

<i>cour / tribunal</i>	<i>nom du président</i>	<i>ethnie et région d'origine</i>
Cour Suprême (Président)	Faustin NTEZIRYAYO	Hutu, Gitarama
Cour Suprême (Vice-présidente)	Marie Thérèse MUKAMULISA	Tutsi, Kigali-Ville
Cour d'Appel	Aimé KALIMUNDA MUYOBOKE	Tutsi, ex-réfugié
Haute Cour	Xavier NDAHAYO	Hutu, Byumba
Procureur Général de la République	Aimable HAVUGIYAREMYE	Tutsi, ex-réfugié
Rwanda Investigation Bureau (RIB)	Colonel Jeannot RUHUNGA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

4. FORCES RWANDAISES DE DÉFENSE (FRD)

<i>Institution</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnie, région d'origine</i>
Commandant en chef	Général-Major Paul KAGAME	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major général	Général Jean Bosco KAZURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major de l'armée de terre	Lieutenant-Général Jean Jacques MUPENZI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major de l'armée de l'air	Général-Major Emmanuel BAYINGANA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Chef d'État-major de l'armée de réserve	Général Fred IBINGIRA	FPR, Tutsi, ex-réfugié

5. CORPS DIPLOMATIQUE

<i>lieu d'accréditation</i>	<i>prénom et nom</i>	<i>adhésion politique, ethnique, région d'origine</i>
Abuja	Stanislas KAMANZI	PSD, Hutu, Byumba
Abu-Dhabi	Emmanuel HATEGEKA	FPR, Tutsi, Butare
Addis-Abeba	Hope TUMUKUNDE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Accra	Aissa KIRABO KACYIRA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Ankara	William NKURUNZIZA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Berlin	César IGOR	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Brazzaville	Jean Baptiste HABYALIMANA	PSD, Hutu, Butare
Bruxelles	Amandin RUGIRA	FPR, Hutu, Cyangugu
Bujumbura	Vacant	
Dakar	Mathias HAREBAMUNGU	FPR, Hutu, Byumba
Dar es Salam	Général Major Charles KARAMBA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Genève	Marie-Chantal RWAKAZINA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Harare	James MUSONI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Kampala	Général Major Frank MUGAMBAGE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Khartoum	Colonel MUNYANEZA MUZUNGU	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Kinshasa	Vincent KAREGA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
La Haye	Jean Pierre KARABARANGA	FPR, Tutsi, Butare
Le Caire	Alfred KALISA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Londres	Yamina KARITANYI	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Luanda	Wellars GASAMAGERA	FPR, Tutsi, Kigali
Lusaka	Monique MUKARURIZA	FPR, Hutu, Gitarama
Maputo	Claude NIKOBISANZWE	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Moscou	Lieutenant Général MUSHYO KAMANZI	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Nairobi	Richard MASOZERA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
New Delhi	Jacqueline MUKANGIRA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
New York	Valentine RUGWABIZA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée
Ottawa	Prosper HIGIRO	PL, Tutsi, Kibungo
Paris	François Xavier NGARAMBE	FPR, Tutsi, Gitarama
Pékin	James KIMONYO	PSD, Tutsi, ex-réfugié
Pretoria	Eugene SEGORE KAYIHURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Qatar	François NKULIKIYIMFURA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Rabat	Saleh HABIMANA	PDI, Tutsi, Kibungo
Seoul	Yasmin AMRI SUED	FPR, Hutu, Ruhengeri
Singapour	Jean de Dieu UWIHANGANYE	NP, Tutsi, Byumba
Stockholm	Christine NKURIKIYINKA	FPR, Hutu, Gitarama
Tel-Aviv	Colonel Joseph RUTABANA	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Tokyo	Ernest RWAMUCYO	FPR, Tutsi, ex-réfugié
Washington	Mathilde MUKANTABANA	FPR, Tutsi, ex-réfugiée

