

12. L'accès à la justice au Burundi : au-delà de la qualité de la norme, un problème de culture de respect de la loi <i>Aimé-Parfait Niyonkuru</i> .....	309
13. Regional dialogue on Burundi: explaining its failure <i>Thijs Van Laer &amp; Théodore Mbazumutima</i> .....	329
14. Ethnic memory and interactions in periods of crisis: an analysis of Burundi's Twittersphere <i>Antea Paviotti</i> .....	351
15. Confrontation de deux référentiels agricoles au Burundi : négociation d'une troisième voie ? <i>Aymar Nyenyezi Bisoka, Parfait Kaningu, Patient Burume &amp; An Ansoms</i> .....	377

### III. Rwanda

16. Rwandan refugees and the cessation clause: the possibilities for local integration in Uganda <i>Frank Ahimbisibwe, Bert Ingelaere &amp; Sarah Vancluysen</i> .....	411
17. Legal land ownership in Rwanda: overview of the effectiveness of land reform <i>Vincent Manirakiza, Sylvestre Nzahabwanayo, Innocent Muhire &amp; Fidèle Niyitanga</i> .....	435

## INTRODUCTION

*Sara Geenen<sup>1</sup>, Aymar Nyenyezi Bisoka<sup>2</sup> & An Ansoms<sup>3</sup>*

### Une année de transition ou de consolidation ?

L'année 2018 en Afrique centrale a été marquée par une transition inopinée en RDC, une réforme attendue au Burundi et une victoire prévisible au Rwanda.

En RDC, des élections législatives et présidentielles se sont déroulées le 30 décembre 2018, allant ainsi à l'encontre de (presque) toutes les attentes. Si ces élections ont eu lieu (quatre territoires au Nord-Kivu et à Mai-Ndombe ont toutefois été exclus du vote, officiellement à cause de l'insécurité et de l'épidémie d'Ebola ; ICG 2018), c'est grâce à une forte pression exercée sur le régime au pouvoir par la société civile congolaise, et particulièrement par l'Église catholique. Face à cette pression exercée à travers plusieurs manifestations organisées par le Comité laïc de coordination de l'Église catholique ainsi que les mouvements citoyens La Lucha et Filimbi, les forces de sécurité se sont lancées dans une répression violente, répondant avec du gaz lacrymogène et des balles réelles, et arrêtant plusieurs activistes (Human Rights Watch 2019a). Cependant, cette même pression – ainsi qu'une pression internationale émanant de l'ONU, l'UA, la SADC, l'Union européenne et certains États – a contraint Joseph Kabila à ne pas renouveler son mandat et à désigner un candidat-successeur. Le choix d'Emmanuel Ramazani Shadary comme candidat à la présidence pour le Front commun pour le Congo (FCC) paraissait surprenant, mais constitue la dernière étape d'une stratégie de contrôle qui visait d'abord à sécuriser les intérêts économiques de Kabila ainsi que son immunité et son contrôle sur l'armée, comme le démontrent Titeca et Thamani (2018). Sept partis de l'opposition désignaient à leur tour Martin Fayulu comme candidat de la coalition Lamuka, soutenue par les poids lourds de l'opposition Jean-Pierre Bemba et Moïse Katumbi, alors que Félix Tshisekedi était présenté comme le candidat du Cap pour le Changement (CACH), une coalition entre

<sup>1</sup> Professeur au Centre des Grands Lacs d'Afrique, Institut de Politique du Développement (IOB) de l'Université d'Anvers, et CRE-AC.

<sup>2</sup> Chercheur post-doctoral au CRE-AC, à l'Université catholique de Louvain et à l'Université d'Anvers.

<sup>3</sup> Professeur à l'Université catholique de Louvain et CRE-AC.

l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) et l'Union pour la nation congolaise (UNC) de Vital Kamerhe.

Malgré le cauchemar logistique que ces élections ont causé et leur report d'une semaine, des millions de Congolais se sont rendus aux urnes le 30 décembre. Le 10 janvier, Félix Tshisekedi a été proclamé vainqueur avec 38,6 % des votes. Fayulu aurait atteint 34,8 % et Shadary 23,8 %, tandis que le FCC avait obtenu 350 des 500 sièges au Parlement (Berwouts 2019). Cependant, ces résultats ont été rapidement contestés par la coalition Lamuka et des observateurs internationaux, qui se basaient sur des « résultats alternatifs » provenant du Centre interdiocésain (CENCO) ainsi que sur des chiffres faisant l'objet d'une fuite, afin de réclamer « la vérité des urnes ». Pour beaucoup d'observateurs, les résultats étaient surprenants, comme l'exprimait le professeur Nic Cheeseman : « on vient d'assister aux premières élections truquées par un Gouvernement en faveur d'une opposition ». Mais pour beaucoup de Congolais, le pire des scénarios – une candidature de Kabila ou une imposition du candidat de son régime – avait été évité grâce à la lutte. Le changement de régime, selon eux, signale qu'une transition est possible. Celle-ci ne semble toutefois pas (encore) être transformative, le Parlement national et des parlements provinciaux étant dominés par la coalition du FCC, et le nouveau président ne disposant que de très peu de marges de manœuvre (Berwouts 2019).

Entre-temps, la situation sécuritaire reste préoccupante, avec plus de 140 groupes armés toujours actifs à l'Est du pays. Le territoire de Beni a été particulièrement affecté avec la mort d'à peu près 300 civils lors d'une centaine d'attaques lancées par différents groupes armés, dont les ADF (Human Rights Watch 2019a). Mais la violence a aussi fait rage dans d'autres provinces, comme au Sud-Kivu (par exemple la Coalition nationale pour la souveraineté du Congo ou CNPSC ; Stearns 2019), en Ituri ou en Mai-Ndombe (*Idem*).

Sur le plan économique, l'année 2018 était caractérisée par une stabilité « fragile », résultant d'une réduction des pressions inflationnistes et de celles du taux de change (FMI 2018). Après une période de ralentissement de la croissance économique en 2014-2016, qui était en grande partie causée par une chute des prix du cuivre et du cobalt, la valeur du cuivre a augmenté de plus de 60 % tandis que celle du cobalt a plus que quadruplé. Bien que ceci ait donné un nouveau stimulus à l'économie, le taux de croissance (3,8 % en 2018) demeure inférieur à ce qu'il était avant 2015. Par ailleurs, ces fluctuations montrent clairement que le pays reste très dépendant de l'industrie extractive, malgré le fait qu'il devrait diversifier son économie afin de réduire l'instabilité (FMI 2018).

Pour les Burundais, une transition s'écarte des scénarios envisageables fin 2018. Une nouvelle Constitution, adoptée après un référendum organisé le 17 mai dernier, permet la prolongation du mandat présidentiel de cinq à

sept ans, renouvelable une seule fois. Mais celle-ci reste floue sur l'éligibilité de l'actuel président de la République à l'élection présidentielle de 2020 (Vandeginste 2018). D'autres innovations dans la nouvelle Constitution remettent en question les garanties de l'accord d'Arusha par rapport au partage de pouvoir, et plus spécifiquement quant à l'accès à certains postes aux minorités ethniques. Aussi, la situation humanitaire critique au Burundi perdure : près de 400 000 réfugiés vivent toujours au Rwanda, en Ouganda, en RDC et en Tanzanie (Human Rights Watch 2019b). Au pays, les médias et la société civile sont particulièrement ciblés par le régime, qui n'hésite pas à recourir à la répression.

Au Rwanda, le Front patriotique rwandais (RPF) et le président Paul Kagame, au pouvoir depuis 24 ans, continuent de renforcer leur mainmise sur la politique, l'économie et la société avec les législatives du 4 septembre 2018. En tout, 80 sièges étaient en jeu parmi lesquels les 27 sièges réservés aux femmes, aux jeunes et à des handicapés physiques élus par des conseils, comités et organisations spécifiques. Alors que dans le Parlement sortant, 53 sièges étaient détenus par le FPR et ses alliés ou des partis soutenant la politique du Gouvernement, cette fois-ci, le Parlement accueillera pour la toute première fois depuis 2003 un parti d'opposition, le Democratic Green Party of Rwanda. Mais cela ne changera rien à l'hégémonie du FPR de Paul Kagame, réélu avec plus de 98 % des voix à la présidentielle d'août 2017. Tandis qu'il occupait 41 sièges en 2013, il a raflé la majorité des sièges, soit 40 députés sur 53 places (74 % des voix), avec une coalition élargie de six partis.

Dans ce nouveau volume de *Conjonctures de l'Afrique centrale*, nous nous attacherons aux transitions, aux transformations et aux innovations ayant lieu sur les plans politique, économique et social. Nous observerons par ailleurs les ralentissements, les immobilismes et les reculs qui risquent de toucher davantage les groupes les plus marginalisés de la population. Notre souci est de mieux comprendre ces dynamiques, d'une part en faisant le lien avec la littérature internationale, laquelle nous permet de situer la région de l'Afrique centrale dans un contexte mondial, d'autre part, en replaçant les tendances actuelles dans leur contexte historique tout en analysant leurs implications pour le futur. C'est ainsi que les différents volumes de *Conjonctures de l'Afrique centrale* (et de ses prédécesseurs *Conjonctures congolaises* et *L'Afrique des Grands Lacs*) sont les témoins privilégiés de l'histoire contemporaine de la région, et qu'ils permettent en même temps d'envisager, ensemble, un futur et un développement au bénéfice d'un plus grand nombre de citoyens de la région de l'Afrique centrale. Les seize chapitres de ce volume reviennent tour à tour sur cinq thématiques : les élections, les exilés, l'ethnicité, la gouvernance et les innovations.

## Élections et transition

L'un des seize chapitres qui constituent le volume des *Conjonctures de l'Afrique centrale 2018* posait la question des rapports et de la causalité entre la limitation du nombre de mandats présidentiels, leur respect effectif et la qualité de la démocratie en Afrique des Grands Lacs (Reyntjens 2018). Ce chapitre s'attardait sur le regain d'une forme de constitutionnalisme en Afrique, en général, et, plus spécifiquement, dans cette sous-région. En effet, en Afrique des Grands Lacs, on a assisté à une forme de légitimation, par les pouvoirs autoritaires en place, de leur longévité à partir de la mobilisation des arguments constitutionnels. Les Constitutions ont toutefois été remaniées pour maintenir le plus longtemps possible le pouvoir établi.

Si les régimes burundais, ougandais et rwandais ont réussi à modifier leurs Constitutions pour conserver le pouvoir (Reyntjens 2018 ; Bareebe & Ashaba 2018), cela n'a pas été possible en RDC. En effet, depuis 2014, le président congolais a usé de plusieurs moyens dans une tentative de faire sauter les verrous constitutionnels qui lui interdisaient de postuler pour un troisième mandat présidentiel consécutif. La pression sur les plans interne et international ne le lui a pas permis. Comme mentionné ci-dessus, pour une fois dans l'histoire de la RDC, un président sortant a organisé des élections auxquelles il n'a pas participé et qu'il ne pouvait donc pas remporter. Kabila a finalement quitté le pouvoir, même si son ombre se fait toujours pesante.

Dans le présent volume, le chapitre de Koen Vlassenroot, Godet Musaliya, Emery Mushagalusa et Aymar Nyenyezi Bisoka revient largement sur ces élections. Après avoir développé succinctement le processus électoral de 2018, ils reviennent sur l'appréciation des élections par certains Congolais, sur l'impact de ces élections sur les groupes armés dans l'Est de la RDC et, enfin, sur la problématique du genre, qui a été très peu prise en compte dans ce contexte électoral. L'une des analyses les plus intéressantes qui ressort de ce texte est qu'en dépit des limites que présente ce cadre électoral, ces échéances constituent un pas en avant dans le processus démocratique en RDC. Les auteurs montrent que, comparées aux processus électoraux de 2006 et 2011, les élections de 2018 « ont offert une base importante à la société civile et à la population plus généralement pour exercer un contre-pouvoir » et ainsi renforcer le processus démocratique plus largement. Cet exercice démocratique au sein de la population est une forme d'exercice de la « citoyenneté entant que droit d'exercer leur droit de vote sans toujours se laisser capturés dans des appartenances ethniques et des loyautés avec diverses élites ». Ainsi donc, le départ de Kabila et la défaite de son dauphin dans l'accession à la présidence sont des signes forts : le peuple est parvenu à exprimer son mécontentement face à un pouvoir qui a largement démerité. Et ce signal ne devrait rien perdre de sa force malgré la nouvelle majorité de la coalition de Kabila au Parlement et son fameux deal de collaboration avec le président issu de l'opposition. Quoi qu'il en soit, loin d'arranger tous les

problèmes de la RDC, le vote contre Kabila et son dauphin vient d'ouvrir le champ des possibles, permettant au changement d'advenir.

Cette actualité électorale en RDC rappelle le cas du Burundi, qui organise les élections l'an prochain : les discours ambivalents du président de la République Pierre Nkurunziza et de son épouse font craindre qu'il tente de se représenter pour un quatrième mandat de sept années. Or, une telle ambiguïté est de caractère à mettre en péril le dialogue, déjà très compliqué, entamé récemment suite à la crise politique qui a éclaté en 2015 en raison de la volonté du président burundais de se présenter à la présidentielle pour un troisième mandat. Cette crise a été à l'origine d'une tentative de coup d'État suite à laquelle une large partie de l'opposition politique s'est exilée. D'anciens rebelles et une part de l'armée anciennement acquise au parti au pouvoir ont alors pris la route du maquis dans l'Est de la RDC afin de déstabiliser Nkurunziza (Van Acker 2018).

Actuellement, le dialogue entre le Gouvernement burundais et l'opposition politique et armée et la société civile est au point mort compte tenu du réel manque de volonté politique du régime de Nkurunziza. Ce dialogue, initié par la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) sous la médiation du président ougandais Museveni et avec la facilitation de l'ancien président tanzanien Mkapa, semble donc être dans l'impasse, près de quatre ans après le début de la crise (CDH 2017). Le Gouvernement a, à plusieurs reprises, refusé de participer à ces pourparlers, dont l'organisation se trouve ainsi bouleversée.

## Exilés et réintégration

Le chapitre de Thijs Van Lear et de Theo Mbazamutima revient largement sur ce dialogue. Les auteurs évoquent la difficulté de repenser ces pourparlers depuis 2018, lorsque le Gouvernement a appelé à un référendum pour modifier la Constitution. Ces difficultés risquent finalement de s'empirer dès l'organisation des élections en 2020, sans l'opposition en exil. De manière originale, sans négliger l'importance des autres facteurs, la contribution relève les conséquences de l'absence d'une « impasse dommageable pour tous » (ou encore une « *mutually hurting stalemate* » qui est une situation de blocage qui ne peut faire que des perdants) pour expliquer en partie l'échec des pourparlers menés par les régions. En d'autres termes, les auteurs font valoir que, alors que les pourparlers précédant l'accord d'Arusha de 2000 bénéficiaient d'une situation « mûre » à la suite d'une longue guerre civile et de pressions régionales sur les parties au conflit, ce sont précisément ces facteurs qui sont absents des pourparlers en cours. Cela rendrait impossible le progrès et permettrait au Gouvernement d'engager son propre processus de dialogue alternatif.

Mais le Burundi n'est pas le seul pays en Afrique centrale à être touché par cette question de l'exil politique. Au Rwanda, l'arrivée du Front patriotique rwandais (FPR) a coïncidé avec le départ de milliers de personnes, hutu principalement. Si la première vague des départs a majoritairement concerné des personnes impliquées dans le génocide des Tutsi de 1994 (Lemarchand 1996), plusieurs autres vagues d'exilés politiques, cette fois-ci du FPR en disgrâce avec le régime (Mamdani 2014), se sont suivies. Une large part de ces personnes se sont rendues en Afrique du Sud et en Ouganda. On dénombre ainsi environ 15 000 réfugiés rwandais sur le sol ougandais (UNHCR 2018). Jusque-là, ces réfugiés vivaient dans une grande précarité en raison de leur statut, lequel était sur le point d'arriver à cessation à la fin du mois de décembre 2017. Le Gouvernement ougandais a toutefois opté pour une reconduction afin d'éviter leur expulsion.

Le chapitre de Frank Ahimbisibwe, Bert Ingelaere et Sarah Vancluysen aborde le problème de ces réfugiés rwandais vivant en Ouganda. Les auteurs montrent en effet que, pour de nombreux réfugiés rwandais résidant encore en Ouganda, l'intégration dans le pays d'accueil constitue à ce jour la meilleure option, à défaut d'un rapatriement pouvant garantir leurs droits sur le sol rwandais. Une telle intégration nécessite de passer à une situation de développement inclusif pour les populations réfugiées et hôtes afin de garantir l'intégration socio-économique et d'éviter le risque de xénophobie et de ressentiment. Finalement, le texte révèle que l'intégration locale ne sera pas non plus une solution parfaite. En raison de la proximité géographique et des liens entre les (membres des) Gouvernements et l'appareil de sécurité rwandais et ougandais, il incombe au Gouvernement ougandais de garantir la sécurité des réfugiés et des citoyens sur son territoire. Une telle sécurisation permettra aux Rwandais résidant en Ouganda et largement surveillés par le Rwanda d'éviter la persécution, les attaques, voire les assassinats organisés par les services de renseignement de leur pays d'origine.

Cette question liée à l'intégration des réfugiés en Afrique centrale est relativement récente. La RDC présente cependant des modes d'intégration au sein de certaines villes en pleine zone de conflit dont les réussites et les échecs peuvent inspirer les politiques d'intégration.

Par exemple, dans leur chapitre sur la localité de Kitchanga, Gillian Mathys et Karen Büscher traitent de la trajectoire historique et politique de cette « ville » du Nord-Kivu. Leur étude démontre que le processus d'urbanisation des zones rurales, dans un contexte de guerre civile, est intimement lié à la politique de refuge régionale, et qu'une telle urbanisation est profondément politique. En effet, Kitchanga est aujourd'hui une agglomération urbaine née d'une concentration de déplacés et de réfugiés. Cette ville a joué plusieurs rôles dans les guerres civiles qui ravagent le Kivu depuis le début des années 1990. Elle a été un site de refuge, le quartier général d'un groupe rebelle et le théâtre de violents accrochages. Elle s'est ensuite construite au

gré des événements politiques aux niveaux local, national et sous-régional. L'exemple de Kitchanga atteste finalement que les déplacés et les réfugiés ont la possibilité de faire communauté avec les populations autochtones et de s'y intégrer. Par ailleurs, l'intuition de Frank Ahimbisibwe, Bert Ingelaere et Sarah Vancluysen se trouve confirmée : l'intégration n'exclut pas l'ingérence, la manipulation et l'instrumentalisation de la part des intégrés du pays hôte ou encore des pays de provenance.

## Ethnicité et in/exclusion

L'une des principales manifestations de ces actes de manipulation et d'instrumentalisation s'opère au travers de la question ethnique. Cette question a été au cœur des conflits qu'a connus cette région de l'Afrique centrale depuis l'Indépendance. Aujourd'hui, la problématique de l'intégration participe de cette situation. En ce qui concerne les réfugiés et exilés politiques burundais qui ont quitté le pays suite à la crise de 2015, le pouvoir actuel du CNDD-FDD n'a cessé de mobiliser la carte ethnique pour délégitimer leurs revendications (Vandeginst 2016). Pour le parti au pouvoir, le conflit en cours est notamment fondé sur la prétention de certaines élites tutsi à reprendre le pouvoir au Burundi. Cette ethnicisation du débat politique s'est particulièrement amplifiée dans le pays, via Twitter entre autres, avec la crise de 2015 autour de la personnalité de Ntaryamira, ancien président burundais (Paviotti 2018).

La contribution d'Antea Paviotti revient sur la question de l'ethnicisation. L'auteure observe que depuis qu'une part importante du débat politique burundais a été mise en ligne, l'opposition en exil y a pris part. Cela a fait de cette arène politique virtuelle un lieu de fabrication des mémoires, faisant appel aux appartenances ethniques. L'auteure démontre la « mise en œuvre » du processus d'ethnicisation (Holst 2011) et présente les caractéristiques des communautés qui se sont formées autour de Ntaryamira afin de mieux comprendre ce processus sur Twitter. Elle cherche également à comprendre le rôle de cette plate-forme sociale en tant que canal d'une propagande ethnopolitique et/ou en tant qu'espace de confrontation entre différents groupes.

En 2018, cette ethnicisation de la politique a été à la base d'un grand débat autour d'une loi qui exigeait des ONG internationales travaillant au Burundi d'instaurer une représentation ethnique au sein de leur personnel (République du Burundi 2018). Cette loi a suscité beaucoup de controverses qui par la suite ont provoqué l'expulsion de plusieurs ONG internationales du Burundi. Ceci est d'ailleurs très curieux lorsqu'on sait que le pouvoir en place justifie cette loi par l'accord de paix d'Arusha de 2000, qu'il a pourtant très rarement soutenu (Iwacu 2018).

Cependant, de telles contradictions autour de la question ethnique sont courantes dans la région. On peut donner l'exemple du Rwanda où il n'existe officiellement pas d'ethnie, mais où, vers les années 2010, le Gouvernement

a décidé qu'on cesse de parler du « génocide rwandais » pour le remplacer par le « génocide des Tutsi ». Le même paradoxe se trouve aussi en RDC, mais en d'autres termes. D'un côté, la loi reconnaît l'existence de tribus et d'ethnies tandis que la Constitution (article 51, alinéa 1), la loi sur la décentralisation (article 23 et 90 de la loi de 2008) et des normes pratiques imposent à l'État un équilibre ethnique dans les Gouvernements et l'administration publique afin de garantir la paix sociale. De l'autre côté, il n'existe pour ainsi dire aucune information démographique officielle sur les tribus ou les groupes ethniques de la RDC et la Constitution ne fournit aucune énumération de ces groupes.

Dans leur texte sur les « tribulations tribales », Alma Bezares Calderon et Pierre Englebert tentent de résoudre cette contradiction. Tout en n'essentialisant pas la « tribu » et en laissant de côté le débat sur l'existence des tribus comme catégories socio-anthropologiques empiriques, les auteurs cherchent à comptabiliser les Congolais suivant l'identification ethnique dont ils se réclament eux-mêmes. Il ne s'agit dès lors pas de demander « qui est de quelle tribu ? », mais de s'interroger autrement : « qui se dit être de quelle tribu ? ». Dès lors, pour les auteurs, les tribus deviennent des constructions sociales sans aucune ontologie propre. Cela leur apparaît comme une condition *sine qua non* avant qu'ils ne présentent l'analyse des distributions ethniques et des proportions de non-originaux par province en RDC. Finalement, ils discutent de manière comparative les changements d'hétérogénéité ethnique et de proportions de non-originaux induits par le processus de découpage de 2015.

## Gouvernance réelle

Les arrangements congolais permettant de dépasser ce paradoxe relèvent de la « gouvernance réelle » (Olivier de Sardan 2008) que le présent volume explore plus largement en RDC. Par exemple, dans le chapitre de Krossy Mavakala, cette question de gouvernance réelle est abordée à travers l'exemple de la délivrance des services publics dans un territoire périurbain de Kinshasa. Dans un contexte de faillite des entreprises publiques, il s'agit en effet de comprendre comment, au-delà de l'État, l'administration a joué son rôle dans la délivrance des services publics. Il apparaît finalement que le bourgmestre se déplace à travers divers espaces locaux, se positionne pour consolider son pouvoir et agit en tant qu'intermédiaire. Dans tout ce jeu de « bricolage » et de « navigation », souvent en marge de la loi, il réussit malgré tout à garantir un certain accès aux services publics, tant bien que mal. Le texte de Mavakala permet ainsi de révéler comment, dans des États pourtant considérés comme « défailants », les services publics sont tout de même rendus.

Ensuite, la contribution de Patrick Edmond et de Kristof Titeca pose la question de cette même gouvernance réelle en termes de patrimonialisme et de politiques de patronage. À partir du cas de la société pétrolière Perenco au Bas-Congo, les auteurs démontrent que la responsabilité sociétale de l'entreprise est devenue un instrument de patronage et de cooptation des élites locales. Bien que l'entreprise fournisse effectivement différents services publics et crée de l'emploi, Edmond et Titeca constatent que les gains pour la population sont limités et à court terme. Les arrangements clientélistes parviennent à tromper la population – Tendler (2002) parle d'un « deal avec le diable » –, ce qui empêche de véritables changements structurels. En même temps, comme l'entreprise privée se charge de certains services publics, l'État n'est pas obligé de prendre sa responsabilité. Les limites d'une telle gouvernance se voient ainsi directement exposées.

Ces formes de gouvernance réelle dans des contextes fragiles ont aussi été observées dans le milieu de la justice en RDC (Nyenyenzi Bisoka & Ansoms 2016). Dans ce volume, Julien Moriceau et Ladislav de Coster révèlent leur fonctionnement au sein de la justice au Burundi. Ils essaient de montrer comment, depuis le début des années 2000, des programmes de coopération internationale ont mis en œuvre ou soutenu un grand nombre d'activités permettant des améliorations sensibles dans le secteur de la justice après la guerre civile. De manière remarquable, le texte rapporte que ces programmes ont eu des résultats positifs sans jamais avoir réussi à servir de levier politique pour négocier ou limiter l'ingérence du pouvoir exécutif dans l'exercice du pouvoir judiciaire. Ces programmes ont donc fonctionné d'une manière technique, sans jamais réussir à imposer des contraintes, et encore moins à créer une forme de « culture politique » lorsque les intérêts égoïstes du parti au pouvoir étaient en jeu.

D'ailleurs, dans son chapitre sur la justice au Burundi, Aimé-Parfait Niyonkuru illustre bien ce point : certes, il y a des lacunes, des contradictions, voire des incohérences qui constituent autant d'obstacles à l'effectivité de l'accès à la justice. Mais ces limites normatives n'expliquent pas à elles seules l'accès très limité à la justice de la population burundaise. C'est plutôt la politisation de la justice ou son instrumentalisation qui serait à la base de ce problème d'accès. Ce texte souligne ainsi qu'au-delà des faiblesses normatives du cadre légal encadrant le droit d'accès à la justice au Burundi, l'effectivité de ce droit fondamental est fortement limitée par une tension entre l'autorité de la loi et la loi de l'autorité. Il s'agit d'une tension qui, ces dernières années, s'est soldée par l'ascendance de la loi de l'autorité sur l'autorité de la loi. En d'autres termes, le régime en place n'a jamais voulu instaurer un État de droit. On peut dresser le même constat au Rwanda, en RDC et en Ouganda pour ce qui est de la justice.

Le chapitre suivant fournit une nouvelle illustration de gouvernance réelle en traitant de la réforme agricole au Burundi. En effet, dans leur

contribution, Aymar Nyenyezi Bisoka, Parfait Kaningu, Patient Burume et An Ansoms analysent la manière dont le Gouvernement burundais et les ONG se partagent les tâches dans l'appui public aux agriculteurs. Les auteurs montrent ainsi en quoi la mise en œuvre du référentiel agricole marchand vise davantage les catégories riches et moyennes des paysans, et ne parvient pas à toucher les plus pauvres et les plus vulnérables, incapables de s'intégrer dans les chaînes de valeur et le marché. Or, les programmes de plusieurs ONG internationales s'inscrivent dans un référentiel agro-écologique leur permettant d'inclure toutes les catégories de populations, et particulièrement celles qui sont délaissées par les politiques nationales. Le non-alignement de ces ONG au référentiel gouvernemental est toléré, voire encouragé par le Gouvernement burundais, ce qui pourrait permettre de penser une sorte de troisième voie de l'agriculture burundaise : une voie inclusive à partir de la coexistence de ces deux référentiels agricoles. Ce chapitre met dès lors au jour les difficultés rencontrées par le modèle du programme agricole rwandais, qui n'a pas réussi à être flexible, et donc à accepter la coexistence des référentiels des politiques publiques.

À ce propos, dans leur texte sur la réforme foncière au Rwanda, Vincent Manirakiza, Sylvestre Nzahabwanayo, Innocent Muhire et Fidèle Niyitanga exposent les difficultés liées au manque de flexibilité dans la mise en œuvre des politiques publiques basées sur des référentiels importés. Le chapitre montre en effet que le Rwanda a entamé un processus de réforme agraire pour établir des directives assurant une gestion durable après le génocide. Les auteurs évoquent par ailleurs les écarts entre la loi foncière et la pratique sur le terrain.

Toujours au sujet de la problématique foncière, Mabu Masiala Bode, Philippe Lebailly, Charles Kinkela Savy et Yves Aloni Mukoko reviennent sur les écarts entre les règles officielles de sécurisation de la tenure foncière et les pratiques réelles dans le cas des coopératives maraîchères à Kinshasa. Il est démontré que les sites agricoles accordant une meilleure sécurité de la tenure foncière attirent beaucoup d'exploitants, lesquels se répartissent de faibles superficies de terres. Cependant, pour parvenir à une telle sécurisation dans un contexte fragile, les acteurs se doivent d'être inventifs. En effet, même si la propriété du sol revient exclusivement à l'État congolais et que tous les autres usagers n'ont que le droit de jouissance, il existe encore un continuum allant du régime foncier d'occupation sans titres légaux dans les zones rurales au régime d'occupation garanti par un titre ou un acte dûment enregistré lorsqu'on s'approche des zones urbaines. Entre les deux zones, il y a un espace hybride où coexiste et domine tel ou tel autre système. C'est dans ces espaces que sont localisées des coopératives maraîchères qui tentent d'inventer quotidiennement divers modes d'accès et de sécurisation de leurs terres.

## Innovation et marginalisation

Dans l'administration des services publics en Afrique centrale, l'innovation se révèle dès lors très importante dans la mesure où elle permet une adaptation au contexte. Mais cette innovation doit tenir compte des priorités ainsi que des besoins réels de la population, et des plus vulnérables particulièrement.

Le chapitre de Salammbô Bulambo Mulonda, Ben Radley et Sara Geenen illustre parfaitement cette exigence dans le contexte de l'exploitation minière artisanale. L'innovation en question est l'introduction des machines à broyer, qui a permis la mécanisation du processus de traitement des roches aurifères. Cherchant à comprendre à qui cette innovation profite, les auteurs confirment, d'une part, que la mécanisation de la production change les relations entre capital et travail, mais que son impact n'est pas homogène. D'autre part, cette mécanisation permet d'augmenter la productivité et ouvre des voies potentielles d'accumulation aux capitalistes locaux. C'est précisément ce dernier point qui pose problème à une entreprise multinationale opérant dans la région et à l'État congolais. Ceux-ci ont réagi avec des mesures répressives et appliquent une stratégie de « quasi-dépossession ». Les auteurs concluent en déclarant que ce genre d'innovations devraient s'accompagner d'un soutien étatique, associé à des politiques de redistribution en vue d'un développement plus inclusif.

De même, dans leur texte, Jean Semeki Ngabinzeke, Cédric Vermeulen, Julie Linchant, Jean-Marie Kahindo Muhongya et Philippe Lejeune reviennent sur une innovation intéressante dans le domaine des aires protégées. Il s'agit des drones, qui sont de plus en plus utilisés pour la surveillance des pâturages arides, l'agriculture de précision, l'évaluation de la biodiversité végétale, la gestion forestière ou encore les inventaires de faune. Un tel outil offre de nouvelles opportunités dans le suivi et la surveillance des aires protégées. Les auteurs ont testé un mini-drone de type Falcon dans le complexe des aires protégées de la Garamba en RDC. La facilité de mise en œuvre ainsi que la faculté de fournir des images à très haute résolution spatiale permettent d'utiliser cette technologie afin de réaliser une cartographie précise ainsi qu'un monitoring rapide des installations humaines et des changements d'occupation et d'utilisation du sol à l'échelle des terroirs villageois. Cependant, il reste toujours nécessaire de se demander dans quelle mesure cette nouvelle technologie avantage certains groupes sociaux au détriment des autres.

Mais, au-delà d'un investissement étatique pour soutenir les plus vulnérables, il convient d'éviter les effets pervers qu'induit une telle entreprise. C'est ce que révèle le chapitre d'Anuarite Bashizi, portant sur la question minière en RDC, en articulation avec l'agriculture et les forêts. En effet, l'auteure montre qu'il existe un lien fort entre l'exploitation minière et la dégradation de la productivité de sol via la déforestation à laquelle la mine

participe tant directement qu'indirectement. Cette déforestation contribue, quant à elle, à la perturbation du microclimat et dégrade ainsi la productivité des terres agricoles. Ceci perturbe alors la génération de moyens de subsistance de milliers de paysans dépendant principalement de l'agriculture, diminue leur qualité de vie et enferme des millions de personnes dans le cercle vicieux de l'extrême pauvreté. L'auteur démontre ainsi que les liens entre l'exploitation minière, la déforestation et la dégradation des terres ne sont pas aussi naturels qu'on pourrait le croire ; ils sont le fait d'une série d'acteurs. Il faut dès lors en tenir compte dans les politiques sur les ressources naturelles en général et minières en particulier, dans un contexte congolais où le discours politique corrèle depuis le début les années 2000 l'exploitation minière à la lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, le chapitre de Claudine Tshimanga montre que l'appauvrissement de la population de la RDC a connu une accentuation, jusqu'à atteindre un niveau très inquiétant entre 1991 et 2001. L'année 2001 marque, cependant, le début d'une nouvelle ère de réformes économiques et de stabilisation institutionnelle effectuées dans un contexte d'ouverture internationale, ce qui a rendu possible une relative amélioration de l'environnement macro-économique. En dépit de la croissance, la fragilité du contexte économique et politique semble pourtant avoir des effets néfastes sur le bien-être des ménages et conduire à une détérioration de leur niveau de vie. Tshimanga met dès lors en évidence le sentiment d'insatisfaction et de persistance de la pauvreté qui ressort du discours des Congolais. Cela serait lié à une croissance non résiliente qui n'a pas été ressentie concrètement par la population.

D'une manière ou d'une autre, les auteurs du présent ouvrage évoquent donc les changements ou l'absence de changements en Afrique centrale. Leurs analyses nous aident à comprendre les conséquences – parfois contradictoires – de ces changements. Les thèmes suivants sont ainsi abordés : la transition ou la consolidation du pouvoir, les innovations et les risques de la marginalisation, la construction des catégories ethniques et l'inclusion/exclusion qui en résulte. La sélection des textes a été faite sur base d'un processus très compétitif à travers lequel chaque article est évalué de façon rigide par deux lecteurs anonymes. Tandis que dans l'édition précédente, nous avons retenus 14 contributions sur base de 102 propositions, pour ce volume, nous en retenons 16 sur base de 134 soumissions. L'augmentation du nombre d'articles reçus a rendu le processus de sélection encore plus sévère. Nous sommes très contents que les auteurs du Sud – et particulièrement des jeunes chercheurs – trouvent leur place dans cet ouvrage. Plusieurs textes reposent sur des recherches financées par de modestes bourses consacrées aux chercheurs de l'Afrique centrale. Du reste, nous espérons que ce deuxième volume de *Conjonctures de l'Afrique centrale* ouvrira des voies constructives vers des changements futurs au bénéfice de la population de la région.

## Bibliographie

- Paviotti, A. 2018. « Burundi's 2015 crisis and the ethnicization of memory on social media ». In A. Ansoms, B.A. Nyenyezi & S. Vandeginst (eds.), *Conjonctures de l'Afrique centrale 2018* Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC & CRE-AC (coll. « Cahiers africains », n° 92), pp. 91-113.
- Bareebe, I. & Ashaba, M. 2018 (2018). « Uganda ». In F. Reyntjens (ed.), *Political chronicles of the African Great Lakes Region 2017*. Anvers: University Press Antwerp, pp. 89-110.
- Berwouts, K. 2019. « President-on-a-Leash Tshisekedi and the DRC's paradoxical new politics ». *African Arguments*. En ligne : <https://africanarguments.org/2019/01/24/president-on-a-leash-tshisekedi-drc-paradoxical-politics/> (consulté le 7 mars 2019).
- CDH. 2017. « Rapport final détaillé de la Commission d'enquête sur le Burundi, Conseil des droits de l'homme, Trente-sixième session, 11-29 septembre 2017, Point 4 de l'ordre du jour, Situations des droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil ».
- FMI. 2018. « Performances économiques de la RDC ». En ligne : <https://www.imf.org/en/Countries/COD> (consulté le 2 mars 2019).
- Holst, F. 2011. « Cyberspace – A better place? Ethnicization in Malaysia's online media ». *Journal für Entwicklungspolitik* 27 (4) : 92-113.
- Human Rights Watch. 2019a. « RDC. Événements de 2018 ». En ligne : <https://www.hrw.org/fr/world-report/2019/country-chapters/325564> (consulté le 5 mars 2019).
- Human Rights Watch. 2019b. « Burundi. Événements de 2019 ». En ligne : <https://www.hrw.org/fr/world-report/2019/country-chapters/325603> (consulté le 6 mars 2019).
- ICG (International Crisis Group). 2018. « DR Congo elections: reversing a dangerous decision ». En ligne sur : <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/democratic-republic-congo/dr-congo-elections-reversing-dangerous-decision> (consulté le 2 mars 2019).
- Iwacu. 2018. « Suspension des ONG : que dit la loi ? » En ligne : <http://www.iwacuburundi.org/suspension-des-ong-que-dit-la-loi/> (consulté le 4 mars 2019).
- Lemarchand, R. 1996. *Burundi: Ethnic Conflict and Genocide*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Mamdani, M. 2014. *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton : Princeton University Press.
- Nyenyezi Bisoka, A. & Ansoms, A. 2016. « Droit et conflits fonciers à Bukavu : vers une anthropologie de mécanismes juridictionnels de résolution des conflits ». In S. Marysse & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC & CRE-AC (coll. « Cahiers africains », n° 87), pp. 255-276.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2008). « À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique. Discussion Paper ». *Afrique, pouvoir et politique* 5.
- Reyntjens, F. 2018. « Limitation du nombre de mandats présidentiels : leçons de la région des Grands Lacs ». In A. Ansoms, B.A. Nyenyezi & S. Vandeginst (eds.),

*Conjonctures de l'Afrique centrale 2018*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC & CRE-AC (coll. « Cahiers africains », n° 92), pp. 307-327.

Stearns, J. 2019. « Who really won the Congolese elections? ». En ligne : <http://congoresearchgroup.org/congolese-election-leaks/> (consulté le 5 mars 2019).

Tendler, J. 2002. « Small firms, the informal sector, and the devil's deal ». *IDS Bulletin* 33 (3) : 1-15

Titeca, K. & Thamani, J. 2018. « DRC elections: Kabila's perfectly imperfect choice of successor ». *African Arguments*. En ligne : <https://africanarguments.org/2018/11/15/drc-congo-elections-kabila-perfectly-imperfect-successor-shadary/> (consulté le 5 mars 2019).

UNHCR. 2018. « Uganda – Refugees and asylum-seekers in country (as of 1 January 2018) ». En ligne : <https://reliefweb.int/map/uganda/uganda-refugees-and-asylum-seekers-country-01-january-2018> (consulté le 5 mars 2019).

Van Acker, T. (2018). « From bullets to ballots and back? Arenas, actors and repertoires of power in post-war Burundi ». PhD thesis, Ghent University.

Vandeginste, S. 2016. « Chronique politique du Burundi : 2015-2016 ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2015-2016*. Paris : L'Harmattan, pp. 143-168.

Vandeginste, S. 2018. « La réforme constitutionnelle et la limitation du nombre de mandats présidentiels au Burundi : deux questions restées en suspens ». *IOB Analysis and Policy Brief* 27.

I

## RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO