

# **CONJONCTURES DE L'AFRIQUE CENTRALE**

n° 92

2018

© Musée royal de l'Afrique centrale  
et

© L'Harmattan, 2017.

5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>

[diffusion.harmattan@wanadoo.fr](mailto:diffusion.harmattan@wanadoo.fr)

[harmattan1@wanadoo.fr](mailto:harmattan1@wanadoo.fr)

ISBN :

EAN :

# Conjonctures de l'Afrique centrale

sous la direction de

An ANSOMS, Aymar NYENYEZI BISOKA  
et Stef VANDEGINSTE

n° 92

2018

AFRICA  
museum

L'Harmattan

## CAHIERS AFRICAINS

Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC)  
Section d'Histoire et Politique (anciennement Institut africain/Cedaf)

Leuvensesteenweg 13, 3080 Tervuren, Belgique

Site : [http://www.africamuseum.be/research/dept4/research/dept4/africainstitute/index\\_html](http://www.africamuseum.be/research/dept4/research/dept4/africainstitute/index_html)

Conditions de vente : [www.africamuseum.be/research/publications](http://www.africamuseum.be/research/publications) ; [publications@africamuseum.be](mailto:publications@africamuseum.be)

Cet ouvrage a fait l'objet d'une procédure d'évaluation scientifique.

Responsable éditoriale : Isabelle Gérard (MRAC)

Relectures : Charlotte Gérard (MRAC) et Edwine Simons

Mise en page : Fabienne Richard (Quadrato)

Photos de couverture, avant : loin en profondeur, un mineur extrait au burin le minerai d'or. Arrière : des mineurs se détendent à l'entrée d'un puits ; un enfant lie son sac à l'entrée d'un puits. Territoire de Mwenga, province du Sud-Kivu, RDC, 12 juillet 2017. Photos © Robert Carrubba.

Ce « Cahier » a reçu un appui financier de la Loterie nationale et de l'E-CA – CRE-AC.  
<http://www.eca-creac.eu>

## SOMMAIRE

### Introduction

*An Ansoms, Aymar Nyenyezi Bisoka & Stef Vandeginste* .....7

### I. Burundi

1. Crise politique au Burundi : vers des forces de sécurité (re)politisées après une décennie de « *success story* »  
*Gérard Birantamije* ..... 19
2. Burundi : les identités narratives hutu et tutsi en question  
*Joseph Gatugu* ..... 49
3. Partisan identity politics in post-war Burundi  
*Tomas Van Acker, Jean Muhangaje & Oto-Asael Magerano* ..... 71
4. Burundi's 2015 crisis and the ethnicization of memory on social media  
*Antea Paviotti* ..... 91

### II. République démocratique du Congo

5. Gouvernance dans l'incertitude et instrumentalisation de la régulation des mototaxis à Kinshasa  
*Albert Malukisa Nkuku* ..... 117
6. Pratiques et gestion locales des ressources naturelles autour du parc national de la Salonga, en territoire de Monkoto  
*Billy Kambala Luadia Tshikengela* ..... 135
7. Des effets socio-écologiques de l'accapement de l'eau à la déterritorialisation : le cas de Luhwinja  
*Anuarite Bashizi, Esther Kadetwa Kayanga & An Ansoms* ..... 153
8. Pression fiscale et normes pratiques au Sud-Kivu  
*Bertin Nalukoma Irengé & Arnold Nyaluma Mulagano* ..... 171
9. L'agriculture comme « alternative » de la mine artisanale : contraintes au développement de l'agriculture dans le territoire de Kalehe  
*Francine Iragi Mukotanyi* ..... 193
10. Stratégies d'adaptation d'une multinationale minière à l'ingénierie de gouvernance participative locale. Le cas du forum communautaire de Luhwinja  
*Philippe Dunia Kabunga, Valentin Buroko & Daniel Zihindula* ..... 213
11. La gouvernance au quotidien : entre réformes et éléphants blancs  
*Stefaan Marysse* ..... 231

### III. Rwanda

12. Gouvernementalité et production des subjectivités dans les projets agricoles à l'ouest du Rwanda  
*Aymar Nyenyezi Bisoka, Fiona Nziza & An Ansoms* ..... 259

13. La sécurité foncière et l'accaparement des terres au Rwanda après le génocide <i>Chris Huggins</i> .....	283
--	-----

#### **IV. Afrique des Grands Lacs**

14. Limitation du nombre de mandats présidentiels : leçons de la région des Grands Lacs <i>Filip Reyntjens</i> .....	307
15. Les déterminants de l'efficacité des Institutions de Microfinance (IMF) dans les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) <i>Moïse Amisi Sambili, Eddy Balemba Kanyuri, Paulin Mbecke, Prince Wasinda Cuma, René Baluku Miki &amp; Christian Kamala Kaghoma</i> ..	327

## INTRODUCTION

*An Ansoms, Aymar Nyenyezi Bisoka & Stef Vandeginste*

*Conjonctures de l'Afrique centrale* est une publication annuelle du Centre belge de Référence pour l'Expertise sur l'Afrique centrale (CRE-AC), de l'Institut de Politique du Développement (IOB) de l'Université d'Anvers, du Centre d'Études du Développement de l'Université catholique de Louvain (UCL), et du Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC). Elle est publiée comme sous-série de la collection « Cahiers africains » (MRAC) par L'Harmattan (Paris). Le volume annuel est mis en ligne en accès libre après un embargo de 12 mois sur <https://www.eca-creac.eu>. Chaque édition est gérée par une équipe de trois éditeurs : un professeur de l'Université catholique de Louvain (An Ansoms), un professeur de l'Université d'Anvers (choisi annuellement à l'IOB) et Aymar Nyenyezi Bisoka (chercheur post-doctoral au CRE-AC, à l'Université catholique de Louvain et à l'Université d'Anvers). La direction de la présente édition a été assurée par An Ansoms (UCL et CRE-AC), Aymar Nyenyezi Bisoka (CRE-AC) et Stef Vandeginste (IOB).

*Conjonctures de l'Afrique centrale* présente une sélection de textes scientifiques de grande qualité (*peer reviewed*) en lien avec l'actualité en Afrique centrale. Quatre pays sont directement concernés par cette publication : le Burundi, la République démocratique du Congo (RDC), le Rwanda et l'Ouganda. Les contributions peuvent également avoir trait à des développements régionaux. La série offre une analyse approfondie des tendances de la vie politique, économique et sociale en Afrique centrale. Les textes situent les évolutions et les événements contemporains dans leur ancrage historique, en faisant le lien avec la littérature internationale et en montrant la pertinence de ces tendances pour l'avenir de la région.

*Conjonctures de l'Afrique centrale* est le fruit d'une fusion qui s'est opérée en 2017 entre deux publications : *Conjonctures congolaises* (CRE-AC, MRAC) et *L'Afrique des Grands Lacs : annuaire* (IOB). Celles-ci se sont accordées pour maintenir leurs points forts respectifs, c'est-à-dire offrir une série de textes scientifiques de grande qualité – en français ou en anglais – qui ont un lien avec l'actualité (politique, économique et sociale) en Afrique centrale et concernant les quatre pays cités plus haut. Ainsi, les partenaires de cette publication souhaitent faire de *Conjonctures de l'Afrique centrale* une plateforme pour les chercheurs du Sud et du Nord travaillant sur l'Afrique centrale en vue d'augmenter sa visibilité dans des milieux académiques,

diplomatiques, de la coopération et autres. En effet, l'analyse des tendances actuelles de la vie politique, économique et sociale en Afrique centrale que présente le livre permettra d'évaluer la pertinence de ces évolutions récentes pour un avenir et un développement au bénéfice d'un plus grand nombre de populations de cette région.

Cette année, les contributions de *Conjonctures de l'Afrique centrale* portent sur le Burundi, la RDC, le Rwanda et l'Afrique des Grands Lacs de manière générale. Une sélection s'est opérée parmi une centaine de propositions soumises suite à un appel à contribution. Plusieurs de ces textes ont été écrits par des chercheurs africains, dont certains ont pu bénéficier d'une bourse de recherche qui leur a permis d'élaborer la contribution en question. *Conjonctures de l'Afrique centrale* vise à augmenter la visibilité des chercheurs de la région afin de valoriser les recherches en termes de publications scientifiques.

Dans la première section, qui concerne le Burundi, les différents chapitres abordent des questions essentiellement politiques relatives aux forces de sécurité (chap. 1), aux identités narratives hutu et tutsi (chap. 2), aux politiques identitaires (chap. 3) et, enfin, à l'ethnicisation des mémoires dans les médias sociaux (chap. 4).

Le premier chapitre, écrit par Gérard Birantamije, revient sur la crise politique au Burundi et questionne la (re)politisation des forces de sécurité après une décennie de « *success story* » de la consolidation de la paix au Burundi. L'auteur montre comment, depuis le 26 avril 2015, date de l'annonce officielle de la candidature du président Nkurunziza à un troisième mandat, très vite contestée par les partis politiques de l'opposition et certaines organisations de la société civile, le Burundi est tombé dans une grave crise politique et sociale, dix ans après la fin de la guerre civile. Entre autres institutions, cette crise a eu des effets néfastes sur le fonctionnement et la cohésion des forces de sécurité burundaises, pourtant toujours considérées comme véritable vitrine de la mise en œuvre réussie de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi signé en 2000. Méthodologiquement, le chapitre se fonde sur la revue documentaire et sur une série d'entretiens menés auprès des acteurs politiques, militaires et de la société civile engagés dans la crise politique actuelle. En partant de la philosophie globale des réformes des forces de sécurité, il tente de soulever les défis d'une approche trop technique suivie au moment de leur implémentation, ouvrant la voie au développement et à la maturation des pratiques de (re)politisation de ces forces de sécurité. Le paroxysme de cette (re)politisation s'entrevoit en analysant les investissements des différents acteurs impliqués dans la crise actuelle pour s'assurer de la participation des forces de sécurité en faveur de leur camp.

Questionnant les identités narratives hutu et tutsi au Burundi dans le deuxième chapitre, Joseph Gatugu examine le mode narratif d'identification des Hutu et des Tutsi, à savoir l'identification par des histoires ou récits que des individus se racontent eux-mêmes ou que d'autres racontent à leur sujet. Les « narrateurs » considérés dans cette contribution sont principalement la famille, des anonymes, des occidentaux, des intellectuels burundais et une partie de la classe politique burundaise. L'objectif visé par cet examen est de montrer, d'une part, ce qu'il y a sous les concepts de Hutu et Tutsi, les non-dits et les visées des narrateurs et, d'autre part, les limites de ce mode identificatoire, dont l'artificialité et l'instrumentalité. La thèse ici soutenue révèle que les identités hutu et tutsi ne s'épuisent pas dans ce que les sujets individuels et collectifs se racontent ou dans ce qui se raconte à leur sujet. Aux problèmes de l'identification narrative de ces peuples est proposée cette solution : passer d'une narration centrée sur la bipolarité Hutu/Tutsi à une narration inclusive avec la citoyenneté comme thème central.

Traitant des politiques identitaires dans le Burundi d'après-guerre dans le troisième chapitre, Tomas Van Acker, Jean Muhangaje et Oto-Asael Magerano partent de l'observation selon laquelle, à partir de l'introduction des mesures de partage de pouvoir ethnique par l'accord d'Arusha, les dynamiques d'exclusion et de la violence politique opposent principalement des partis politiques et leurs membres, plutôt que des Hutu et des Tutsi. Dans l'arène politique d'après-guerre, les partis politiques les plus réussis sont ceux qui ont pu développer des sentiments d'identification avec le parti. À partir de l'analyse des répertoires et stratégies du CNDD-FDD, du FNL et du MSD, le chapitre montre tout d'abord comment ces identités partisans sont construites et articulées. Ensuite, il s'agit d'examiner ce que signifient ces politiques identitaires partisans pour les citoyens Burundais. L'auteur démontre ainsi comment l'affiliation partisane est devenue un élément crucial dans la subjectivité politique des Burundais. Par ailleurs, il soutient la nécessité de prendre en compte non seulement des considérations stratégiques, mais aussi des motivations politiques pour comprendre ce phénomène. Finalement, le chapitre propose une évaluation de la manière dont le retour de l'ethnicité dans la mobilisation politique en 2015 joue un rôle dans les politiques identitaires partisans.

Enfin, dans le quatrième chapitre, Antea Paviotti aborde la crise politique de 2015 et l'ethnicisation des mémoires dans les médias sociaux qui en a résulté. Le texte traite de la manière dont, au cours de cette crise, les références ethniques ont été employées par les entrepreneurs politiques dans le but de condamner les manifestations tout en mobilisant les tenants du parti. Il montre comment les médias sociaux ont été l'un des moyens principaux utilisés par les politiques pour diffuser leurs messages. Une arène politique virtuelle s'est ainsi développée où des répliques pouvaient être exprimées et où des confrontations pouvaient avoir lieu sans risque de censure ou persécution. Dans ce sens, ce chapitre se focalise sur le processus d'ethnicisation

de la mémoire sur les médias sociaux. Il analyse la manière dont la mort du président Ntaryamira (le 6 avril 1994) a été commémorée sur Twitter pendant les quatre dernières années, avant et après le déclenchement de la crise de 2015. Sur cette plateforme sociale, les commémorations ont de plus en plus été utilisées pour accuser ou défendre une partie ou l'autre, en termes politiques ou ethniques. Cela a entraîné une polarisation entre groupes, qui ont commencé à se caractériser en termes ethniques. Par conséquent, un événement commémoratif qui n'était pas décrit en termes ethniques avant la crise de 2015 est graduellement devenu partie du patrimoine culturel et commémoratif exclusif d'un seul groupe ethnique.

Dans la seconde partie, qui concerne la RDC, les textes reviennent sur les questions de politisation dans les transports publics (chap. 5), de la gestion des parcs nationaux (chap. 6), des effets socio-écologiques de l'accaparement de l'eau (chap. 7), de la pression fiscale (chap. 8), des liens entre l'agriculture et l'exploitation minière artisanale (chap. 9), de l'exploitation minière industrielle face à la gouvernance participative (chap. 10) et, enfin, des réformes et des éléphants blancs dans la gouvernance au quotidien (chap. 11).

Plus particulièrement, en s'interrogeant sur l'instrumentalisation de la régulation des mototaxis à Kinshasa au service d'une « gouvernance dans l'incertitude » du régime Kabila dans le cinquième chapitre, Albert Malukisa Nkuku remarque l'essor des mototaxis dans beaucoup de villes de l'Afrique subsaharienne. Cela a lieu dans des contextes caractérisés par une profonde crise socio-économique et les défaillances des pouvoirs publics dans la fourniture du transport public. En examinant le cas de la ville de Kinshasa, le chapitre apporte un éclairage sur une dimension politique de ce mode de transport qui n'a pas été suffisamment développée dans la littérature. Il permet de montrer une situation ordinaire d'application de la loi (heure de travail et port de casques) et la façon dont les acteurs politiques s'en saisissent pour des intérêts politiques et clientélistes. L'auteur révèle la manière dont le pouvoir en place a été fortement préoccupé par l'activisme politique des moto-taximen en faveur d'une opposition redoutable et comment, dès lors, l'instrumentalisation de la régulation est devenue un moyen pour entretenir une relation clientéliste avec un groupe de la population qui lui est hostile. Au moment où la police reçoit l'ordre de la haute hiérarchie pour la répression des moto-taximen communément appelés « *wewa* », une autre autorité publique faisant partie du même régime s'érige en défenseur des victimes de cette répression, lesquelles sont ainsi invitées à adhérer au parti présidentiel pour continuer à bénéficier d'une protection dont elles ont besoin afin d'exercer librement leurs activités.

Dans le sixième chapitre, Billy Kambala Luadia Tschikengela propose un retour sur les débats relatifs à la gestion des ressources naturelles par les populations locales. Il note que, d'une part, les discours conversationnistes mentionnent la destruction des ressources naturelles par les communautés

locales, accusées de suivre par inconscience ou incapacité aux ressources naturelles, et considérées comme une menace pour la conservation. D'autre part, les développementalistes reconnaissent que ces communautés locales possèdent des connaissances traditionnelles, utiles à la conservation et à l'utilisation durable des ressources naturelles. Il s'agit de savoirs et d'un savoir-faire naturalistes accumulés, constituant un patrimoine culturel qui s'est transmis de génération en génération. Et, mise à part leur fibre écologique, les communautés ont intérêt à protéger les ressources naturelles pour leur survie tant matérielle et sociale que culturelle. En RDC, la création d'espaces protégés et leur modernisation ont induit une gestion des ressources naturelles qui a souvent entraîné l'exclusion sociale et économique des communautés locales vivant autour de ces espaces. Alors que les débats scientifiques contemporains sur les questions environnementales posent la question du dialogue complexe entre les savoirs populaires et les savoirs scientifiques pour une gestion durable des ressources naturelles, il s'avère donc nécessaire de discuter le postulat sur la destruction des ressources naturelles par les communautés locales, à défaut de quoi ce dialogue devient impossible. À partir d'une recherche de terrain auprès des communautés locales en périphérie du parc national de la Salonga, en territoire de Monkoto, ce chapitre montre que les communautés locales, sur la base de leurs savoirs locaux, participent malgré tout à la gestion des ressources naturelles et peuvent s'engager dans un dialogue permanent avec d'autres types de savoirs pour faire face aux multiples problèmes de gestion des ressources.

Dans le septième chapitre, Anuarite Bashizi, Esther Kadetwa et An Ansoms proposent une étude des effets socio-écologiques de l'accapement de l'eau et de la déterritorialisation. Le chapitre relate comment, dans la mise en œuvre de la réforme minière en RDC, des concessions de milliers d'hectares ont été octroyées aux multinationales pour l'exploitation du sous-sol. Le but étant de réorganiser le secteur minier afin de booster la croissance économique, la réforme minière n'a pas pris en compte la connexion qui lie le sous-sol à d'autres ressources naturelles (notamment l'eau, les terres agricoles et la forêt). À partir d'une étude de cas du territoire de Luhwinja, dans la province du Sud-Kivu, ce chapitre révèle comment, après avoir été dépossédées de leurs terres par une entreprise minière, des populations locales ont également été privées de leurs ressources en eaux – des rivières ont été détournées, certaines asséchées et d'autres polluées. Le phénomène de l'accapement de l'eau ainsi observé affecte négativement la situation écologique, sociale et économique au sein de communautés dont la vie dépend de l'utilisation de l'eau et des écosystèmes associés.

Traitant de la pression fiscale et des normes pratiques au Sud-Kivu dans le huitième chapitre, Bertin Nalukoma Irengé et Arnold Nyaluma Mulagano envisagent l'organisation décentralisée de l'administration fiscale en RDC, qui implique l'octroi aux provinces de moyens suffisants pour leurs politiques propres. Il en va ainsi des ressources fiscales qui comprennent des

ressources propres au pouvoir central et celles des provinces. Leur mobilisation devrait avoir pour but d'assurer le bon fonctionnement des institutions et des services publics. Le chapitre montre cependant que, en RDC en général, et au Sud-Kivu en particulier, on n'observe pas de corrélation entre la mobilisation et le but poursuivi. On note plutôt une aisance chez les hauts fonctionnaires et patrons de l'administration, et la misère chez les petits fonctionnaires et la population. Le mode de gouvernance revêt en effet un caractère de prédation, au mépris de l'intérêt général et de celui des agents publics. D'autre part, plusieurs impôts et taxes sont à la charge des opérateurs économiques, qui ne les supportent pas à cause de leur incidence sur le prix des biens et services, alors que le pouvoir d'achat local est trop faible. En outre, le traitement salarial des agents du fisc est tellement dérisoire qu'il ne leur permet pas de s'assurer une survie confortable. Ainsi, la pression fiscale, la mauvaise gouvernance et la vie difficile sont à la base d'un « nouveau civisme fiscal » en RDC, et en particulier au Sud-Kivu. Ces conditions se trouvent également à l'origine de certaines pratiques d'adaptation qui ont pour effet de réduire la charge fiscale sur les opérateurs économiques, d'assurer la survie des agents publics et d'offrir sur le marché des biens et services à un prix accessible au consommateur. Le chapitre démontre que de telles pratiques se situent en marge de la norme officielle, non pas en raison d'une résistance à son application, mais car elles revêtent la forme d'une résilience. Il s'agit notamment du couloir de l'invisible, de l'entraide mutuelle, du partage des gains et de la catégorisation des marchandises et des opérations.

En relevant les contraintes au développement de l'agriculture dans le territoire de Kalehe, à l'est de la RDC, dans le chapitre neuf, Francine Iragi Mukotanyi pose la question de savoir si l'agriculture constitue une alternative à la mine artisanale. Un tel questionnement mène son auteur vers une analyse de l'organisation de l'agriculture, des contraintes auxquels font face les agriculteurs et de la perception des exploitants miniers vis-à-vis de ce secteur d'activité. L'agriculture apparaît ainsi organisée selon une structure et des étapes bien définies, allant de l'acquisition du terrain à exploiter en passant par le processus de production jusqu'à la commercialisation. Dans cette organisation, les agriculteurs se heurtent à différentes contraintes techniques et institutionnelles qui les empêchent d'accroître leurs productions et leurs revenus. Malgré ces contraintes, les exploitants miniers seraient attirés par l'agriculture en l'absence de l'exploitation minière artisanale. D'abord, parce que la majorité des membres de leur famille pratiquent l'agriculture ; ensuite, parce que cette dernière assure l'alimentation de toute la communauté ; et enfin, étant la deuxième activité la plus pratiquée dans le milieu après l'exploitation minière artisanale, l'agriculture constituerait le premier choix en l'absence de celle-ci.

Dans le dixième chapitre, Philippe Dunia Kabunga, Valentin Buroko et Daniel Zihindula questionnent les stratégies d'adaptation des multinationales

minières à l'ingénierie de gouvernance participative locale. Le chapitre part de la thèse selon laquelle la gouvernance participative locale peut déboucher sur l'instrumentalisation et le « marketing politique » des multinationales au bénéfice de certains acteurs – l'un des pièges de la gouvernance participative. C'est cela que ce chapitre tente de démontrer via le cas d'une multinationale minière, Banro Mining, face au forum communautaire de Luhwinja, né dans le sillage des bouleversements locaux causés par l'implémentation de cette entreprise au Sud-Kivu. Le chapitre explore les stratégies des multinationales pour s'adapter à l'ingénierie de gouvernance participative locale, susceptible de peser sur leurs intérêts. Au regard de ces stratégies, il s'est dégagé qu'à elle seule, l'entreprise minière ne parvient pas à assurer un cadre participatif. Elle recourt à d'autres puissances locales, notamment coutumières, dont le pouvoir, essentiellement gérontocratique et paternaliste, pèse lourdement sur la gouvernance participative locale.

Dans le onzième chapitre, Stefaan Marysse revient sur la gouvernance au quotidien en RDC et examine les réformes et ses ratés, qu'il qualifie d'« éléphants blancs » au cours de la période 2011-2016. Les éditeurs de *Conjonctures congolaises* avaient alors, à différentes reprises, choisi des titres qui montraient que pendant cette période, il y avait une divergence nette entre la reprise de l'activité économique et la trajectoire tortueuse de la politique, du moins en ce qui concerne les fonctions régaliennes de l'État (police, justice et armée). En RDC, l'ancien Premier ministre Matata Ponyo, dans son livre *Qualité des institutions et résultats économiques en RDC* (2016) ainsi que dans sa thèse doctorale, essaie de prouver que c'est surtout l'amélioration de la qualité des institutions (réformes) et la bonne gouvernance économique qui expliquent non seulement la croissance, mais aussi l'amélioration des conditions de vie de la population. À partir d'une série de questionnements, le chapitre révèle toutefois que le plaidoyer *pro domo* de l'ancien Premier ministre congolais ne fait pas l'unanimité. Il convient tout d'abord de se demander si l'on peut parler de bonne gouvernance économique lorsque les fonctions régaliennes de l'État posent problème, s'il y a effectivement eu une amélioration durable de la qualité des institutions ou si ces changements relèvent plutôt d'un discours officiel de bonne gouvernance, lequel dissimule les vrais mobiles des élites. Enfin, l'auteur cherche à évaluer cette « gouvernance au quotidien » ou « gouvernance réelle », qui aboutit au niveau national à un arrangement politique spécifique en RDC. C'est surtout la deuxième question de recherche qui forme le nœud du chapitre et qui, à partir de données inédites sur l'apparition de nouveaux « éléphants blancs », nourrit la discussion théorique et empirique de cette étude.

La partie consacrée au Rwanda présente deux textes qui interrogent ses politiques rurales, tout d'abord à partir des formes de subjectivité que les politiques agricoles ont produites au cours de son histoire postcoloniale

(chap. 12), et ensuite, en se fondant sur une critique de la réforme foncière et ses conséquences sur l'accaparement des terres (chap. 13).

Dans le douzième chapitre, Aymar Nyenyezi Bisoka, Fiona Nziza et An Ansoms traitent de la gouvernementalité et de la production des subjectivités dans les projets agricoles à l'ouest du Rwanda depuis les années 1960. Ils critiquent la vision dualiste du développement rural au Rwanda, qui semble distinguer d'un côté les tenants de la « modernisation agraire » et de l'autre ses opposants. Très peu d'entre elles évoquent les effets de cette modernisation sur les projets de vie des paysans ou encore sur leurs subjectivités. C'est dans une telle perspective que s'inscrit ce chapitre, qui s'attache ensuite à mettre au jour la relation entre les projets de gouvernementalité et les subjectivités produites par les projets d'amélioration de la production agricole à l'ouest du Rwanda. En cadrant leur analyse dans une perspective historique, les auteurs cherchent à comprendre la production des subjectivités dans des contextes marqués par des formes de pouvoir gouvernemental au niveau global, d'abord développementaliste et ensuite néolibéral. Le chapitre met l'accent sur la manière dont ces différents projets politiques, dessinés progressivement au sein de plusieurs institutions internationales, ont affecté les sujets ruraux en influençant, via l'État, leurs projets de vie. Un tel constat permet de montrer que la production des subjectivités s'inscrit dans les contextes spatiaux et temporels des paysans, ce qui confirme l'idée selon laquelle les subjectivités sont des productions socio-historiques.

Abordant la question de la sécurité foncière et de l'accaparement des terres au Rwanda après le génocide dans le treizième chapitre, Chris Huggins évoque l'importance fondamentale de la terre pour la population du Rwanda et l'État rwandais. Cette ressource demeure immensément précieuse dans un pays densément peuplé. Le chapitre montre qu'actuellement, la sécurité foncière est particulièrement importante dans la mesure où la terre agricole joue un rôle central au sein du programme ambitieux de croissance économique au niveau national. L'auteur indique qu'en comparaison à d'autres États subsahariens, le Rwanda dispose d'une forte capacité à surveiller et réglementer les activités de ses agents locaux ainsi que des citoyens ordinaires. Il est peu probable que l'État tolère une « saisie des terres » pure et simple dans le sens d'une acquisition illégale par intimidation et/ou corruption. L'enregistrement des parcelles à travers le pays et la délivrance de baux de terres aux propriétaires fonciers peuvent potentiellement réduire l'accaparement pur des biens fonciers. Néanmoins, le texte révèle qu'en même temps, l'État rwandais post-génocide a été disposé à limiter les droits fonciers des citoyens dans certaines conditions, et que l'ampleur de l'accaparement des terres depuis le génocide de 1994 est loin d'être négligeable. Afin de bien comprendre comment les droits à la terre changent au Rwanda de nos jours, il semble tout d'abord important de considérer les facteurs structurels et les événements historiques qui influencent la sécurité foncière du pays. Le chapitre présente alors une typologie de l'accaparement des terres, et traite

ensuite des divers facteurs qui déterminent les efforts de l'État pour limiter la spoliation des terres.

Enfin, en ce qui concerne la région des Grands Lacs, un chapitre revient sur la limitation du nombre de mandats présidentiels (chap. 14) et un dernier sur les déterminants de l'efficacité des institutions de microfinance (chap. 15).

Abordant les leçons de la région des Grands Lacs relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels dans le quatorzième chapitre, Filip Reyntjens dévoile une forte corrélation entre, d'une part, la limitation du nombre de mandats présidentiels et son respect et, d'autre part, la qualité de la démocratie au Burundi, en RDC, au Rwanda et en Ouganda. Il montre que, dans chacun de ces pays, l'indice composite de la démocratie (IDC) est plus bas que dans la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Tous les quatre ont abrogé, formellement ou informellement, la limitation du nombre de mandats, soit par révision constitutionnelle (Rwanda et Ouganda), soit par interprétation constitutionnelle (Burundi), soit encore par absence d'élection présidentielle (RDC). Ainsi, le chapitre décrit tout d'abord comment et dans quelles circonstances la limitation a disparu *de jure* ou *de facto*. Une analyse de la réaction des opinions nationales à cette évolution est ensuite dressée. En outre, l'auteur explique les différences entre les quatre pays sur la base de la capacité de répression et la cohérence des régimes, ainsi que de la culture et l'expérience historique de l'opinion. Il constate également que l'impact de la communauté des bailleurs est limité voire inexistant. Ensuite, le chapitre examine les stratégies développées par les régimes et leurs conséquences : centralisation, personnalisation, spoliation et corruption du pouvoir. Il est enfin constaté qu'une longue tenure à la tête de l'État, couplée à l'absence de perspectives de succession, engendre des risques de conflit et de violence.

Finalement, consacré à l'analyse des déterminants de l'efficacité dans les institutions de microfinance (IMF) de la Communauté économique des Pays de l'Afrique centrale (CEEAC), le quinzième chapitre tente, de manière complémentaire, de mesurer les scores d'efficacité des IMF, d'une part, et d'identifier les déterminants de l'efficacité financière et sociale, d'autre part. Les auteurs, Moïse Amisi Sambili, Eddy Balemba Kanyurhi, Paulin Mbecke, Prince Wasinda Cuma, René Baluku Miki et Christian Kamala Kaghoma postulent que très peu d'IMF sous analyse sont efficaces, et cela quelle que soit l'approche utilisée. Les résultats révèlent que quatre variables expliquent significativement l'efficacité financière : la capitalisation des IMF, le portefeuille à risque (PAR), le coût par emprunteur ainsi que la rentabilité de l'institution. L'étude soutient aussi que l'efficacité sociale s'explique significativement par trois variables principales : la productivité des agents de crédits, la taille des IMF ainsi que l'âge de celles-ci.



I

**BURUNDI**



# **CRISE POLITIQUE AU BURUNDI : VERS DES FORCES DE SÉCURITÉ (RE)POLITISÉES APRÈS UNE DÉCENNIE DE « SUCCESS STORY »**

*Gérard Birantamije*<sup>1</sup>

« [...] En cas de “manifestations spontanées”, il y a risque que les forces de l’ordre se désintègrent. En effet, les ex-FDD peuvent sentir une menace contre le pouvoir du système CNDD-FDD et vouloir voler à son secours. De leur côté, les ex-FAB peuvent être manipulées par l’opposition pour ne pas inquiéter les manifestants. Une telle situation peut conduire à la bipolarisation des corps de défense et de sécurité » (SNR 2015 : 6).

## **Introduction**<sup>2</sup>

L’actuelle crise politique au Burundi est liée à la volonté du président Nkurunziza et de son parti – le Conseil national pour la Défense de la Démocratie-Force de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) – de briguer un troisième mandat considéré par certains acteurs comme contraire à l’esprit de l’accord d’Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi de 2000 et de la Constitution du 18 mars 2005. Si l’accord d’Arusha reste sans ambiguïtés sur la question de la limitation à deux des mandats présidentiels successifs (Accord d’Arusha 2000, art. 7.3), la formulation de la même disposition dans la Constitution, elle, prête à confusion. L’article 302 évoque l’élection au suffrage indirect pour le premier mandat de la période post-transition ayant commencé en août 2005, tandis que l’article 96 souligne le suffrage universel direct pour les deux mandats autorisés. Tout compte fait, les deux textes limitent à deux le nombre de mandats successifs pour tout président burundais. Néanmoins, l’article 302 de la Constitution a donné les armes à la Cour constitutionnelle saisie au fond par 14 sénateurs à la suite de la contestation de la candidature de Nkurunziza (Nimpagaritse & Parmentier 2015). L’arrêt de la Cour constitutionnelle RCCB 303 du 4 mai 2015 a été sans appel et a validé la candidature du président sortant à un troisième

---

<sup>1</sup> Enseignant-chercheur à l’Université du Lac Tanganyika, Burundi.  
Je dédie ce texte à Jean-Salathiel Muntunutiwe, *in memoriam*.

<sup>2</sup> Nous tenons à remercier le D<sup>r</sup> Désiré Manirakiza pour ses premières remarques sur cette contribution. Les commentaires et suggestions des différents lecteurs anonymes nous ont été d’une importance capitale. Nous leur disons sincèrement merci.

mandat. Pourtant, beaucoup d'acteurs de la vie politique burundaise, qu'ils soient du parti présidentiel (Madirisha 2015 ; Lettre des cadres du CNDD-FDD 2015), des services gouvernementaux (SNR 2015), des activistes de la société civile (OSC/HTM 2015) ou des Églises (RFI 2015), s'y étaient opposés pour limiter les aspirations de Pierre Nkurunziza à ce troisième mandat. Enfin, les acteurs de la communauté internationale ont aussi exprimé leur inquiétude quant au processus électoral miné par ce débat sur le troisième mandat et se sont retirés du processus de monitoring électoral (RFI 2015) ou ont suspendu leur coopération avec le Burundi (Cameron 2015). Seules la Chine et la Russie sont restées favorables à l'évolution du processus politique en cours au nom du respect du principe de la souveraineté des États (Rugero 2015).

Au bout du compte, nous avons tous assisté à un environnement pré-électoral faisant virer au rouge tous les signaux pour des élections libres et apaisées. L'épreuve de force semblait de plus en plus répondre à l'inconnue du troisième mandat (ICG 2015 : 7-9). Ainsi, les partis politiques de l'opposition et les organisations de la société civile, rassemblés dans les mouvements Arusha et Halte au troisième mandat, ont-ils annoncé des manifestations pour pousser le président à ne pas se représenter. Dans la fraîcheur de cet appel à manifester, les autorités militaires et policières ont annoncé que ces organisations voulaient « raviver la haine et la guerre » (Ndikumana 2014). Si, de droit, la police pouvait mettre en garde les manifestants au regard des dispositions légales en vigueur (loi sur les partis politiques, loi sur les manifestations publiques, loi sur les associations sans but lucratif au Burundi), il convient de relever, dans le cas d'espèce, « une fuite en avant » qui aura remis en cause la neutralité et l'apolitisme des forces de sécurité pour deux raisons principales. La première est organisationnelle et a trait au fait que la police et l'armée se sont mises ensemble pour faire une déclaration commune alors que ces deux corps ont constitutionnellement des missions différentes en matière de sécurité intérieure. La seconde est opérationnelle et porte sur le fait que ce soit le chef d'état-major de l'armée qui ait lu la déclaration alors que l'armée intervient exceptionnellement dans le maintien de l'ordre public, en appui à la police nationale sur réquisition formelle de l'autorité habilitée (Loi 2004, art. 9 ; Loi organique 2017, art. 15). Aux yeux des activistes de la société civile et des politiques de l'opposition, ce communiqué a ramené à la surface le débat sur la réforme des forces de sécurité et partant, aurait tracé la voie vers leur repolitisation. Bien plus, à quelques mois des échéances électorales, le chef du Service des renseignements a sorti une note de « Conseil au chef de l'État » qui relevait une probable implosion des corps de défense et de sécurité en cas de troisième mandat (SNR 2015 : 6).

Tous ces faits attestaient d'un malaise qui couvait depuis un certain temps et que les manifestations et leur répression n'ont fait qu'extérioriser.

La répression sanglante des manifestations et les attaques contre les forces de l'ordre ont fait, selon la police, plus de 374 morts et 368 blessés au niveau des populations civiles ainsi que 77 policiers tués et 367 blessés (Manirakiza 2016). Cette répression, tout comme la tentative de coup d'État du 13 mai 2015, ont dévoilé les limites de la « *success story* » de la réforme des corps de défense et de sécurité, considérée comme la vitrine du succès de tout le processus de paix au Burundi (Frey & Boshoff 2005 ; Mrob 2015 ; Wilén 2016 ; ICG 2017). Il s'agit néanmoins d'un succès qui fait l'objet de nombreuses critiques émanant de différents acteurs intéressés par la SSR au Burundi, notamment au sujet de la volonté politique de mener des réformes conformément à l'esprit de l'accord d'Arusha (Nindorera 2007) ; l'absence de la capacité d'identification des réformes à mener au regard de la réalité du contexte politique et institutionnel (CIGI 2009 : 5-7 ; 2010 : 6-7) ; les violations des droits de l'homme orchestrées par les nouveaux corps de sécurité (Human Rights Watch 2012 ; Amnesty International 2014 ; CENAP 2015) ou encore la qualité d'appropriation nationale des réformes (ISSAT 2014 ; Birantamije 2014). La crise politique de 2015, qui n'a pas manqué d'affecter profondément les corps de sécurité (ICG 2017), semble montrer les limites de ce succès et soulève une série d'interrogations à la fois sur l'intégration et la réforme des forces de sécurité au Burundi : comment comprendre que des forces de sécurité considérées comme la vitrine de la réussite du processus de paix puissent si facilement sombrer, et dans la répression des opposants, et dans la rébellion contre l'État, en foulant au pied les principes de leur nouvelle identité (neutralité, apolitisme, professionnalisme) ? Est-ce qu'en ayant recours aux forces de sécurité, les acteurs politiques n'ont pas ressuscité les vieux démons de l'implication directe des forces de sécurité dans le jeu politique ?

Ce chapitre cherche à répondre à ces questions en focalisant dans un premier temps notre attention sur l'apport de l'accord d'Arusha dans la philosophie globale ayant permis le « succès » du processus de réforme des forces de sécurité après la guerre civile. Dans un second temps, à partir des faits observés tout au long de la décennie post-guerre civile, nous tentons de relativiser le succès annoncé en montrant qu'en privilégiant une approche technique dans les réformes, le développement et la maturation des pratiques de (re)politisation des forces de sécurité ont été favorisés. Enfin, dans un dernier temps, nous analysons le processus d'affermissement de cette repolitisation à travers l'investissement fait par différents acteurs impliqués dans la crise, qu'ils soient du camp du président Nkurunziza ou des différentes oppositions politiques et citoyennes. Sur le plan méthodologique, nous fondons notre analyse sur la revue documentaire et sur une série d'entretiens que nous avons réalisés auprès d'acteurs politiques et militaires, et de la société civile résidant à l'étranger, entre le 1<sup>er</sup> juin et le 21 août 2017. Le choix de ces acteurs est lié au rôle qu'ils ont joué dans la crise politique

ayant commencé en avril 2015. Cependant, nous déplorons le fait que, pour des raisons de sécurité précaire prévalant au Burundi, nous n'avons pas pu interviewer les acteurs politiques, militaires et de la société civile résidant au Burundi. Cela aurait pu éventuellement nous donner une autre opinion sur le phénomène que nous analysons.

## **1. L'accord d'Arusha et son implémentation au cœur de la « success story »**

Dans sa partie consacrée à la nature du conflit burundais, l'accord d'Arusha place ses racines dans la gestion du pouvoir politique depuis l'Indépendance, marquée par l'exclusion d'un groupe ethnique (les Hutu). De fait, d'une part, les massacres interethniques observés depuis l'Indépendance résulteraient de l'accumulation des frustrations chez les populations hutu exclues de la gestion de l'État. D'autre part, ils s'expliqueraient par la volonté des élites tutsi qui, s'appuyant sur les corps de sécurité, ont cherché à contrôler l'État et ses ressources matérielles et symboliques. Cette marginalisation des élites hutu ne pouvait qu'accentuer l'esprit de revendication et de conquête, surtout par la voie armée, d'abord par le Palipehutu en 1982 (Alfieri 2016) et ensuite le CNDD-FDD consécutivement à l'assassinat, en 1993, du premier président hutu Melchior Ndadaye (Nindorera 2012). La guerre civile et le cortège de problèmes (flux de réfugiés, attaques de rebelles et représailles de l'armée, embargo économique, etc.) ont incité les acteurs politiques et militaires à repenser la manière de garantir un avenir pacifique au pays en s'assurant que les majorités et les minorités tant ethniques que politiques puissent se sentir protégées par les mêmes forces de sécurité. Cet accord a le mérite d'avoir jeté les bases de l'intégration, de la gestion politique et des réformes nécessaires à leur professionnalisation.

### ***1.1. De la décrispation à l'intégration : l'alchimie des quotas ethniques***

Dans le troisième protocole consacré à la paix et la sécurité pour tous, l'accord d'Arusha engrange le processus d'intégration des combattants et annonce les réformes pour asseoir de nouveaux corps de défense et de sécurité par la formulation d'un régime de sécurité humaine, centrée sur l'institutionnalisation des normes d'une paix intra-étatique. Cette paix, qui comprend notamment le respect des droits de la personne humaine, la prévention du génocide et du nettoyage ethnique, et l'interdiction de la force comme moyen d'accès et de maintien au pouvoir, ne peut être une réalité que si et seulement si les corps en charge de la sécurité cessent d'être un facteur d'insécurité et de violence (Accord d'Arusha 2000 : 58, 62). D'où la priorité qui a été accordée à la formulation des principes relatifs aux corps

de défense et de sécurité afin de refléter la volonté résolue des Burundais en tant qu'individus et en tant que nation de vivre égaux dans la paix et l'harmonie, et d'être à l'abri de la peur (sous-entendu de l'autre).

La primauté a été donnée aux quotas ethniques dans le processus d'intégration des membres d'anciens mouvements et de partis politiques armés (PMPA) au sein de la Force de défense nationale, de la Police nationale et du Service national des Renseignements, trois corps institués par cet accord. En principe, l'accord ne pose nulle part explicitement que cette composition paritaire vise à répondre aux interrogations de défense des intérêts existentiels des communautés hutu et tutsi impliquées dans le conflit (Accord d'Arusha : 69). Néanmoins, sauf pour le cas du Service national des Renseignements où l'accord reste muet pour des raisons de discrétion, les articles 11 al.4.d, 14 al.1.g et 14 al.2.e évoquent de manière explicite que 50 % de membres appartenant à un groupe ethnique particulier ne doivent pas être dépassés. Les accords de cessez-le-feu entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD, principale rébellion à l'époque, posaient quant à eux les quotas selon la provenance des combattants. Il a été souligné que 60 % des officiers de la nouvelle force de défense nationale reviendraient aux ex-FAB et 40 % aux FDD au sein de l'état-major intégré et que la parité dans les postes de commandement de la nouvelle force de défense nationale devrait être observée. Par ailleurs, la nouvelle police nationale et le nouveau service des renseignements devraient comprendre 65 % des anciennes forces gouvernementales et 35 % des FDD (Accord de Pretoria 2003). Ces quotas ont permis de décriper l'atmosphère de suspicion mutuelle sur la question des massacres ethniques et du génocide, mais aussi celle du coup d'État comme modalité d'accès au pouvoir. Contre toute attente, l'intégration des milliers de combattants hutu et la démobilisation des FAB de milliers de Tutsi n'a pas connu d'incident particulier. Ce fut aux yeux du monde un grand succès dans l'implémentation d'un accord de paix et dans la formation des institutions de sécurité cohérentes manifestant une importante dimension ethnique (Samii 2012).

### ***1.2. Le développement des relations civilo-militaires comme mécanisme de dépolitisation***

La gestion politique de ces forces de sécurité est structurée dans cet accord à travers les relations civilo-militaires fondées sur un contrôle objectif, c'est-à-dire une nette délimitation entre les rôles et les sphères politiques et militaires. L'accord mentionne le principe redditionnel des corps de défense et de sécurité envers le pouvoir civil légal. À ce sujet, la Constitution qui émane de cet accord de paix stipule que ces forces de sécurité sont subordonnées à l'autorité civile dans le respect de la Constitution, de la loi et des règlements (Constitution 2005, art. 46). Ce principe a permis

de transcender les idées reçues qu'un Hutu ne pouvait pas être commandant suprême des corps de défense et de sécurité, une idée qui avait nourri les ressentiments des groupes armés depuis l'assassinat du président Ndadaye et le coup d'État contre le président Ntibantunganya, tous deux Hutu. Le deuxième aspect de ces relations civilo-militaires est le contrôle parlementaire. Dans l'esprit de l'accord d'Arusha, la Constitution de 2005 qui en est issue a consacré la mise en place au sein du Parlement (Assemblée nationale et Sénat) de deux commissions chargées de superviser le travail des corps de défense et de sécurité, conformément aux textes législatifs en vigueur et au règlement du Parlement (Constitution 2005, art. 243). Le Sénat a été spécifiquement chargé de veiller au respect des équilibres ethniques au sein de ces corps (*idem*, art. 257).

Cette ouverture du champ sécuritaire aux acteurs civils a permis aussi une implication accrue des organisations publiques et privées pour faire le monitoring des activités mises en œuvre par les forces de sécurité. De manière globale, si certaines organisations de la société civile (et des médias), comme la Ligue Iteka, avaient initié dans le temps le monitoring des services publics de sécurité, c'est à partir de 2005 que les organisations publiques des droits de l'homme, les organisations de la société civile ainsi que les médias ont commencé à rapporter ou à avoir un œil regardant sur les activités de l'armée, de la police et des services de renseignement. Entre juin et août 2006, par exemple, l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues APRODH a fait des révélations sur l'assassinat des militants FNL dans le camp militaire de Mukoni, au nord du pays (Mbonimpa & Kaburahe 2017 : 69-77, Human Rights Watch 2006 : 20-21). Le journal *Iwacu* a mené une série de reportages sur les rébellions formées au lendemain des élections de 2010 (*Iwacu* 2012) et l'Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques (OLUCOME) a produit des notes sur les malversations des fonds issus de la participation des troupes burundaises à la Mission africaine de maintien de la paix en Somalie AMISOM (OLUCOME 2016). Progressivement, comme on peut le voir, ces institutions sécuritaires ont été soumises aux normes de transparence et de redevabilité prévues dans la Constitution (Constitution 2005, art. 143). L'accord d'Arusha garde le mérite d'avoir tracé les contours tant de la structure, de la composition, que des réformes envisageables. La communauté internationale appelée à appuyer le Burundi dans sa quête de consolidation de la paix a, de toute évidence, embrayé sur ces principes et besoins exprimés dans l'Accord.

### ***1.3. La réforme des corps de sécurité, un vrai succès ?***

Beaucoup de critiques ont été formulées sur la réforme des corps de défense et de sécurité au Burundi. Néanmoins, d'aucuns reconnaissent que

le succès de l'implémentation de l'Accord de paix d'Arusha et des différents accords de cessez-le-feu en dépend. Nous situons l'histoire du succès de la réforme des forces de sécurité autour de trois aspects. Le premier est celui de l'intégration des anciens combattants des PMPA au sein des trois corps mis en place au lendemain de la signature de l'accord global de cessez-le-feu en 2003. L'intégration des anciens combattants, qu'ils soient de l'ancienne armée ou des anciens PMPA, a permis la transformation des anciens ennemis (Wilén 2016) en fondant les deux groupes en un corps d'armée, de police ou de renseignement. Pratiquement, cela s'est fait sans heurts, contrairement à l'implémentation d'autres processus d'intégration observés au lendemain des conflits armés internes (Mrob 2015 : 27-28). Le second aspect qui explique le succès de cette entreprise est le passage du combattant au citoyen à travers le processus de démobilisation et de réinsertion socio-économique (Frey & Boshoff 2005 : 149 ; Porto, Alden & Parsons 2007 : 137-158 ; Uvin 2009). Les démobilisés (anciens combattants des PMPA ou anciennes forces régulières) ont globalement fait l'adieu aux armes même si certains ont été impliqués dans des forfaits (Pézarid & Florquin 2007). La création de la FDN<sup>3</sup>, de la PNB et du SNR a permis, d'un côté, la refonte des effectifs militaires et la recomposition des effectifs de la police et du service des renseignements suivant l'esprit des accords politiques et des protocoles techniques, notamment l'Accord technique des Forces<sup>4</sup>. L'excédent a été soumis au processus de réinsertion dans la vie civile. De l'autre, la création de ces trois corps a exigé le retour dans les casernes (Ndayegamiye 2012), appelant les anciens ennemis à mener une vie commune, à exercer leurs prestations dans les mêmes conditions matérielles et surtout à protéger ensemble les communautés hutu et tutsi. Enfin, le troisième aspect du succès ce sont les réformes qui ont été introduites pour rendre ces corps de sécurité plus professionnels et les projeter à l'international (CENAP 2014 : 81-116). Les trois corps, surtout l'armée et la police, ont reçu des formations d'harmonisation dans un premier temps, pour ensuite s'engager dans un processus global de développement du secteur de la sécurité (Ball 2014). Ces différentes formations leur ont procuré l'acceptation dans les opérations de maintien (Wilén, Ambrosetti & Birantamije 2015 ; Wilén & Birantamije 2015). Néanmoins, la crise de 2015 a révélé les failles de ce succès.

<sup>3</sup> Depuis 2017, la Force de Défense nationale (FDN) est devenue la Force de Défense nationale du Burundi (FDNB). Tout au long de ce texte, nous allons systématiquement utiliser « FDN ».

<sup>4</sup> L'Accord technique des Forces (ATF) est un texte négocié en vue de définir la future armée burundaise. Cet accord a été signé le 2 novembre 2003.

## 2. Le défi des approches techniques initiées et la maturation des pratiques de (re)politisation

L'apport de la communauté internationale dans le succès décrit a été fondamental (Birantamije 2014 : 394-404). Elle a mobilisé les outils nécessaires en termes d'expertise et de moyens financiers. Beaucoup de projets d'appui à la professionnalisation et au développement du secteur de la sécurité ont été initiés au sein de la FDN et de la PNB (Birantamije 2014). Cependant, deux facteurs semblent avoir miné la reconstruction de ces corps de sécurité si bien que la crise politique actuelle y trouverait son substrat. D'une part, il s'agit de l'approche trop technique utilisée par la communauté internationale qui a favorisé des résultats trop statistiques, expliquant par ailleurs le succès de l'intégration. D'autre part, il y a également les spéculations des acteurs politiques et militaires locaux pour continuer à contrôler les anciens combattants intégrés ou démobilisés. Les deux facteurs peuvent être considérés comme des limites à la réussite de la consolidation des forces de sécurité sur le long terme et les signaux rouges de la repolitisation. Trois pratiques observées expliquent en profondeur que l'intégration a réussi plus en apparence qu'en réalité et que les forces de sécurité sont restées hétérogènes, surtout suite au comportement des acteurs politiques et militaires du CNDD-FDD.

### *2.1. Des associations des ex-FDD des CDS : cas de l'AMIPROS-Nonoka*

La Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005, dans son article 244, b, d et e oblige les corps de défense et de sécurité à observer la neutralité par rapport aux activités politiques. Pourtant, malgré les dynamiques organisationnelles initiées au sein de ces forces afin d'asseoir une intégration parfaite telles que les mess des officiers et des sous-officiers, les cantines pour la troupe ou encore les lieux de loisir comme les terrains de sport, les anciens FDD, en connivence avec les acteurs politiques issus des rangs de ce mouvement, ont préféré créer des cadres d'action politique et récréative propres à eux (Rufyikiri 2016 : 23-24). Le cas de l'Amicale pour la promotion du sport Amipros-Nonoka est assez emblématique pour être souligné. Cette association sportive, considérée comme le début de la repolitisation des CDS<sup>5</sup>, a été créée pour rassembler tous les officiers ex-FDD actifs au sein des CDS, obligeant implicitement ces derniers à désertir les cadres holistiques de socialisation et d'intégration. En cela, cette initiative pose la question de la valeur ajoutée des différentes formations de professionnalisation reçues tout au long de la décennie par rapport au type de

---

<sup>5</sup> Entretien au téléphone avec P.N., activiste de la société civile, 21 août 2017.

comportement qui s'est progressivement développé consistant à garder le cordon ombilical avec les partis politiques. Si l'Amipros-Nonoka peut être considéré comme la partie immergée de l'iceberg, les causes profondes sont à trouver dans l'approche trop technique développée par les acteurs internationaux dans le cadre des différents projets d'appui à l'armée et à la police négligeant le contexte politique antérieur.

Sur le plan de l'analyse politique, ce genre de comportement des ex-FDD ne relève pas moins d'un effet de professionnalisation sans dépolitisation. Au fond, ce fut une professionnalisation de façade pour plusieurs raisons. D'abord, que ce soit à la police nationale ou à la FDN, il a été organisé dans la foulée du processus d'intégration des combattants des PMPA, qualifié par euphémisme de « formations d'harmonisation » subventionnées par la communauté internationale (Nations unies, Coopération militaire belge, Coopération néerlandaise, Coopération britannique). Ces formations, qui peuvent être considérées comme la première marque de naïveté de la communauté internationale, ont été marquées par l'absence d'un préalable cadrage d'itinéraire des gens à former. Tous les anciens combattants devant intégrer les organes de sécurité n'avaient pas le même bagage initial pour suivre les formations prévues par les différents partenaires techniques et financiers. Mise à part la langue de travail qui constituait un handicap sérieux pour les anciens rebelles, le fait que les bailleurs de fonds aient recouru à des experts, parfois des académiciens en déphasage avec le monde militaire et policier, freina l'harmonisation requise en vue de s'insérer dans le nouveau métier avec l'éthique exigée (Birantamije 2014 : 296-297).

Par ailleurs, cette absence de véritable dépolitisation est aussi liée à l'estime de soi et aux tensions qui naissent de l'exercice du métier de policier ou de militaire. D'une part, la dépolitisation aurait dû permettre aux militaires et policiers de s'écarter des trajectoires historiques en tant que membres de l'ancienne force régulière ou rebelle. D'autre part, la dépolitisation, pour être effective, doit être sous-tendue par l'intégration d'un nouvel *ethos* du métier ou de la profession (Fusilier 2011 : 97-109). Or, les acteurs externes et les acteurs locaux impliqués dans les différents projets d'appui à la réforme ont accordé peu d'importance à la psychologie du personnel formé. La lecture des statistiques du personnel formé fournies par le projet d'appui à la PNB, par exemple, révèle une grande méfiance vis-à-vis de ces formations. En ce qui concerne les anciennes forces de sécurité gouvernementales, l'harmonisation s'adressait aux anciens rebelles qui n'avaient pas un niveau requis. À titre d'illustration, en 2012, le recensement montre que plus de 300 policiers ne savaient ni lire ni écrire (MSP/CTB 2012 : 10). De leur côté, les anciens rebelles ont toujours considéré ces formations comme une manifestation de l'arrogance des anciennes forces dominées par les Tutsi. En outre, les formations, étant tenues dans une langue dont les principaux intéressés n'ont pas la maîtrise, n'ont suscité que peu d'engouement. Enfin,

l'attribution des grades et les nominations aux hautes fonctions au sein de l'armée et de la police ont également généré l'indignation des anciens rebelles, pour qui participer à ces séances de mise à niveau revenait à se « dégrader » (Birantamije 2014 : 314).

Autant dire que malgré les structures en charge d'assurer les formations (Commissariat de la formation à la PNB, État-major formation à la FDN), il n'y a jamais eu d'adéquation entre les besoins de formation et de promotion au sein des deux corps. La promotion du personnel, surtout des officiers des services de la PNB (et de la FDN), ne reposait pas sur les critères de compétence et de capacités renforcées. Les policiers et/ou les militaires qui sont portés à la tête de ces structures de commandement et de gestion et pour lesquels les acteurs externes organisaient ces formations, ont été promus dans le cadre d'équilibres politiques et ethniques complexes issus des accords de paix auxquels se sont ajoutés les équilibres partisans relatifs aux différents groupes de belligérants. Cela revient à souligner, à la suite de Serge Michailof, que « les institutions étatiques sont réparties à titre de butin entre des factions dont on cherche à obtenir le soutien ou la neutralité » (Michailof 2011 : 41). La formation bute sur les effets induits par ce type d'organisation un peu atypique. La crise pré-électorale de 2015 a ainsi révélé qu'il n'y avait pas d'armée ou de police mues par l'éthique du métier, mais des corps aux rangs profondément fissurés (Benetti 2015).

## **2.2. Le processus de récupération des anciens combattants ou l'échec du DDR**

Le processus DDR, décrit dans l'accord d'Arusha comme l'une des mesures visant à la paix durable, a été l'œuvre d'acteurs burundais mais aussi de la communauté internationale à travers un fonds commun (MDRP 2010). Tel qu'il a été conduit, il reste d'emblée trop risqué de parler d'un véritable processus de DDR pour trois raisons principales. La première est relative au premier « D », c'est-à-dire le désarmement. Ce processus a été engagé en réaction à un important groupe armé toujours en action au Burundi (à savoir le Palipehutu-FNL d'Agathon Rwasa, qui ne signera le cessez-le feu qu'en 2006). Bien plus, la remise des armes n'était même pas une condition *sine qua non* du DDR. Tel que cela ressort des dispositions du Plan d'opérations conjoint pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration, les ex-PMPA avaient argué que tous les combattants ne disposaient pas de leur arme propre<sup>6</sup>. Cela préfigure que certaines armes, surtout les armes lourdes, n'avaient pas été remises (CENAP 2010 : 31-32). Serge Rumin met

<sup>6</sup> Il s'agit d'un Plan d'opérations conjointes élaboré conjointement par l'Opération des Nations unies au Burundi, la Banque mondiale et les différents belligérants ayant signé le cessez-le-feu.

en lumière ce constat en indiquant que sur 28 383 personnes ayant perçu les indemnités de démobilisation, seules 1570 armes légères avaient été récupérées (Rumin 2012 : 78). En 2007, une enquête menée conjointement par Small Arms Survey et la Ligue Iteka révèle que plus de 100 000 ménages burundais possédaient encore des armes, en dépit des campagnes de désarmement de la population civile organisées par le Gouvernement (Pézarid & Florquin 2007 : 2 ; CENAP 2010).

En somme, cet environnement de l'immédiat postconflit prédisposait les ex-combattants à un retour à leur vie « normale » de combattant étant donné qu'ils pouvaient être récupérés par la faction encore active, voire s'internationaliser au regard des mouvements actifs dans le Kivu congolais à l'époque. Cela ne pouvait que remettre en cause le second « D », c'est-à-dire la démobilisation. Et c'est la seconde raison. En effet, au cours de la période allant de 2005 à 2010, beaucoup d'anciens combattants (ex-PMPA et ex-FAB) ont été instrumentalisés par les entrepreneurs politiques. Il y a eu des velléités de formation de rébellions, surtout au lendemain des élections de 2010. La démobilisation a suivi un schéma trop technique : rassemblement, identification et remise d'une carte d'identité, distribution par tranche d'un pécule de démobilisation équivalent à 18 mois de salaire suivant le grade du démobilisé. La démobilisation étant un processus qui doit se focaliser autant que faire se peut sur la psychologie du combattant, il a été constaté que peu de temps et de moyens ont été consacrés à la préparation psychologique du soldat, appelé à regagner une vie différente à celle menée depuis une décennie (Uvin 2007). Les communautés n'étaient pas non plus mieux préparées à les accueillir. Ces deux facteurs expliquent que la réintégration est davantage apparue comme un problème plutôt qu'une solution (CENAP 2008 : 50-53). Enfin, la troisième raison est que la réintégration – le « R » de l'acronyme –, en tant que processus par lequel les ex-combattants ont été préparés à regagner la vie civile, a été organisée dans une logique néolibérale de marchandisation des services de réintégration et de réinsertion sociale. Cette marchandisation n'a pas permis de penser le combattant comme un acteur indispensable de la paix politique et sociale au Burundi. En raison de l'absence d'une évaluation *ex ante* de la marchandisation des services de réintégration, la commission nationale de DDR et ses démembrés provinciaux se sont vite transformés en organes de courtage avec les acteurs du monde privé et associatif. Beaucoup d'associations ont ainsi vu le jour dans l'unique but de drainer la rente destinée à la réintégration (CNDDR 2008).

Ainsi, l'hétérogénéité des combattants, leur expérience professionnelle disparate, tout comme celle des acteurs du processus DDR, l'insuffisance des kits de réintégration, les longues procédures de décaissements et l'absence d'appropriation des structures institutionnelles locales (Geenen 2008 : 129-150 ; Douma *et al.* 2008 : 30) n'ont pas permis un vrai retour à la vie

civile. Beaucoup d'ex-combattants ont été obligés d'utiliser le kit de réintégration pour la survie quotidienne. Si les rapports du programme MDRP et les recherches effectuées sur la question de la démobilisation et de la réintégration soulignent le succès du processus DDR, il n'est en réalité probant que sur le plan technique (Douma *et al.* 2008). Les données statistiques riches et très évocatrices dissimulent les intentions cachées des acteurs locaux. Les entrepreneurs politiques en ont profité pour en faire leur cheval de lutte politique. À ce propos, la création de la Journée du combattant au sein du CNDD-FDD depuis 2008, et de manière officielle le 16 novembre 2012 (Agence PANA 2008 ; Iwacu WebTV 2012) est intimement liée à la pérennisation d'une mémoire combattante<sup>7</sup>. Cette journée, qui a été mise en place par le parti présidentiel, n'est pas la célébration des bienfaits de tous les combattants burundais, mais s'adresse seulement au CNDD-FDD. Sur le plan de la symbolique politique, il s'agit d'un acte de remobilisation des anciens FDD, qu'ils soient démobilisés ou actifs au sein de la FDN, de la PNB et du SNR, pour leur rappeler que la guerre reste une éventualité au regard des changements de l'environnement politique (Iwacu 2013).

### ***2.3. Les comités mixtes de sécurité : impliquer tout le monde ou diluer son rôle?***

L'audit commandité par la Direction générale de la PNB en 2009 (Ministère de la sécurité 2009), conformément à l'esprit de l'accord d'Arusha qui avait posé la nécessité d'une police communautaire, a conclu que les réformes entreprises devraient être orientées sur la mise en place d'une police de proximité. Les apports de la communauté internationale ont été justement d'appuyer le processus de la réforme aussi bien dans la réflexion sur les tâches de la police de proximité et surtout dans la mise en place des comités mixtes de sécurité comme fondement de ce régime de sécurité fondée sur la proximation de la police (CTB 2009, GIZ 2009).

Dans la forme, ces comités mixtes de sécurité qui comprennent toutes les franges de la population (chefs de colline, chefs de zone, administrations communales, forces de défense et de sécurité, magistrats, associations de la société civile, anciens combattants, etc.) étaient idéalement des acteurs de proximité susceptibles de constituer un cadre d'alerte et de prévention de l'insécurité. Cependant, face à une opinion grandissante au sujet de la miliciarisation de la ligue des jeunes Imbonerakure du parti au pouvoir

---

<sup>7</sup> Depuis 2012, la célébration du combattant du CNDD-FDD a été fixée au 16 novembre de chaque année, date anniversaire de la signature des accords de cessez-le-feu de 2003. Les festivités qui se déroulent dans toutes les communes du Burundi durent une semaine. Avant cette date, la célébration se faisait depuis l'anniversaire de la victoire du parti jusqu'à celle des élections générales de 2005.

CNDD-FDD (Mbazumutima & Manirakiza 2015), le ministère de l'Intérieur et celui de la Sécurité publique ont émis une ordonnance conjointe qui non seulement intime l'ordre de mettre en place des Comités mixtes de Sécurité humaine (CMSH), mais aussi trace les contours de leurs missions. Les analystes y ont vu un investissement qui ne pouvait conduire qu'au remplacement des forces de l'ordre dans leurs missions de surveiller, protéger et punir (Ngabire 2015). Pourtant, les partenaires techniques et financiers investis dans l'appui de la police ont continué à croire que ces CMSH constituaient un cadre de mise en œuvre de la police de proximité jusqu'à la situation politique volatile d'avril 2015 qui a dévoilé leur vraie nature. En effet, depuis leur institutionnalisation, il était devenu difficile de dissocier le travail de la police de celui des jeunes du parti ayant légitimement investi les CMSH (Madirisha 2014). Ainsi la participation aux comités mixtes de sécurité semble de plus en plus constituer le lexique justifiant les exactions menées par les jeunes Imbonerakure du CNDD-FDD (Nibigira 2017 ; Amnesty International 2014 : 28). Ces jeunes ont, dans la quasi-totalité des provinces, joué le rôle dévolu à la police en arrêtant et punissant les populations locales en référence surtout à leur appartenance politique (Bahati *et al.* 2014). Les plus zélés se sont adonnés au racket des passants et à la traque des opposants, si bien que cela a débouché sur un vaste et continu mouvement vers l'exil (AFP 2017 ; IRRRI 2017 : 12). L'autorité publique, en brandissant le principe de la sécurité comme une affaire de tous, n'a pas manqué de saluer le travail fait par ces jeunes « miliciens », pour reprendre la terminologie des Nations unies, et de fustiger les exilés, arguant qu'ils « fuyaient la paix » (Purdekova 2016). Il a été constamment observé, au sein des acteurs de sécurité (surtout la police et les services de renseignement), une tendance à libérer plus d'espace d'action au profit des jeunes militants du parti au pouvoir (Nibigira 2017 ; CENAP 2014).

### **3. Vers des forces de sécurité (re)politisées : Gouvernement, opposition et société civile à l'œuvre**

Dans leur ouvrage *Political Armies*, Kees Koonings et Dirk Kruijt nous renseignent que les armées politisées voient rapidement les partis politiques en compétition comme des vecteurs d'instabilité et l'opposition à la quête du pouvoir comme une trahison envers l'État et la nation (Koonings & Kruijt 2002 : 1). Cette approche comparative des armées politisées permet de comprendre, à partir des positions des acteurs gouvernementaux, de l'opposition et de la société civile, l'exploitation des limites mentionnées précédemment pour asseoir des forces de défense et de sécurité de plus en plus repolitisées. Nous fondons notre argumentation sur les événements survenus depuis le 26 avril 2015.

### **3.1. Les positions gouvernementales et du parti au pouvoir**

Mis à part le verrouillage de l'espace politique observé depuis la fin des élections générales de 2010 (Human Rights Watch 2010) et la volonté du parti au pouvoir de faire sauter le verrou du système consociatif issu de l'accord d'Arusha (ICG 2012 : 12-13), la crise pré-électorale de 2015 a révélé des divisions au sein des forces de sécurité et des prises de position par les gestionnaires politiques et techniques qui cachent mal l'entreprise de leur (re)politisation.

#### **3.1.1. Manifestations de 2015 et commandement à deux vitesses au sein des forces de sécurité**

Si de manière moins ostentatoire les doublons de commandement se sont manifestés au sein des corps de sécurité depuis les premiers moments de la mise en place de la FDN et de la PNB, à l'instar de la crise ayant secoué l'armée après les massacres de Muyinga en 2006 ou encore du faux coup d'État de 2009 (Wilén *et al.*), ils se sont amplifiés avec la crise pré-électorale de 2015, laquelle fut marquée par des manifestations contre la troisième candidature de Pierre Nkurunziza, la tentative de coup d'État, la répression qui s'en est suivie ainsi que la proclamation des mouvements rebelles à la solde des opposants.

En principe, au regard de la loi, seule la police est habilitée à maintenir et rétablir l'ordre public. Pourtant, depuis le 21 avril 2015, le ministre de la Défense nationale et des Anciens Combattants, le général-major Pontien Gacyubwenge a pris le devant de la scène pour annoncer que, sur réquisition, l'armée était prête à intervenir afin de résister aux détracteurs de la paix (AFP 2015). Cette déclaration a ainsi permis à l'armée d'intervenir dans la fraîcheur des événements sans la réquisition décrite à l'article 249 de la Constitution. Une voie qui a ouvert la boîte de Pandore des commandements parallèles au sein et des trois corps comme entre eux. L'intervention de l'armée le 2 mai 2015, au lendemain d'une attaque à la grenade sur une patrouille à Kamenge (quartier nord de la capitale Bujumbura) fut à ce titre emblématique. Sans que cela ait pu préalablement faire l'objet d'une enquête, le ministre de la Sécurité publique d'alors, Gabriel Nizigama, avait martelé, au cours d'un point de presse tenu le lendemain de l'attaque, que les manifestants étaient désormais vus comme des malfaiteurs, des terroristes et même des ennemis du pays. Dans la même soirée, son homologue de la Défense nationale et des Anciens Combattants, Pontien Gacyubwenge, avait demandé que cesse la violation des droits constitutionnels des Burundais et s'inscrivait en faux contre la répression annoncée par son collègue de la sécurité publique (Madirisha 2015 : 14).

Au-delà des contradictions que renferment ces deux discours des responsables au sommet des forces de sécurité, les faits montrent que les positions

prises par les deux autorités se sont répercutées sur le fonctionnement au sein des structures opérationnelles. Les policiers ont brillé par la gâchette facile (Human Rights Watch 2015), tandis que les militaires ont fait preuve de beaucoup de retenue dans l'entreprise de répression des manifestations. Mais au fond, c'est le sens même de la neutralité constitutionnelle des corps de sécurité qui fut écornée. La Constitution dispose que « les Corps de défense et de sécurité sont organisés de manière à garantir l'unité en leur sein, la neutralité politique des membres ainsi que l'impartialité dans l'accomplissement de leurs missions » (Constitution 2005, art. 256). Or, avec les deux discours et les actions des exécutants sur le terrain de la gestion des manifestations, c'est comme si la neutralité des forces de sécurité revêtait désormais deux conceptions. L'une signifiant « ne jamais hésiter d'agir devant les injonctions du pouvoir politique » pour les policiers, l'autre rappelant qu'il ne faut « jamais s'impliquer dans les conflits politiques » pour les militaires. Durant ces manifestations, l'on a assisté à des scènes où les militaires empêchaient aux policiers de s'en prendre violemment aux manifestants (AFP 2015). Le paroxysme a été atteint lors du coup d'État manqué du 13 mai 2015. Certains militaires ont répondu aux appels des manifestants sur le respect de l'ordre constitutionnel tandis que d'autres ont défendu bec et ongles le régime en place. L'épisode de la destruction des médias privés et de la chasse des mutins blessés acheminés à l'hôpital Bumerec (RFI 2015) reste emblématique de la crise du commandement ou du commandement en crise au sein des forces de sécurité.

### **3.1.2. La répression du coup d'État manqué et la mise en scène de la repolitisation**

Tout en révélant des failles de loyauté dans le commandement, la tentative de coup d'État a conduit à une répression ouverte à l'encontre des militaires et policiers putschistes. S'il s'avère normal qu'au moment des faits, les militaires impliqués dans le putsch aient été arrêtés par les forces loyalistes, c'est la répression qui a suivi qui justifierait la repolitisation de l'armée et de la police. Cette repolitisation semble avoir pris quatre formes en prenant le contre-pied de la logique ayant présidé à la formation des deux corps. D'abord, des changements à la tête de l'État-major général, des brigades et des unités ont été opérés, et les officiers, surtout d'anciens FAB soupçonnés d'être de mèche avec les putschistes, ont été systématiquement remplacés (Cabinet du président 2015 ; Ministère de la Défense 2016 ; Laffont 2016). Des mutations en dehors de la capitale Bujumbura ont ciblé les militaires (officiers et sous-officiers) appartenant aux anciennes FAB. Pour les mêmes raisons, de nombreux militaires ex-FAB appartenant à la Brigade spéciale de protection des institutions (BSPI) ont été remplacés par leurs collègues issus des ex-FDD. En mettant à la tête de ces unités des gens dévoués, cette opération a permis de mieux contrôler l'armée par des canaux en déconnexion avec

le haut commandement<sup>8</sup>. Ensuite, pour la première fois dans l'histoire des forces de sécurité burundaises, des militaires et des policiers sont enlevés par leurs frères d'armes (Focode 2016). Le coup d'État manqué, pourtant salué comme salvateur par les manifestants s'opposant au troisième mandat, a eu pour effet politique, mise à part la répression, la violation d'une règle implicite selon laquelle le ministre de la Défense et le chef d'État-Major général de l'armée représentent chacun une composante ethnico-politico-militaire, c'est-à-dire que si le ministre est un ex-FAB tutsi, le chef d'État-Major général devient un ex-PMPA hutu (AFP 2009). Les deux figures, conformément à la Constitution, ne doivent pas afficher publiquement leurs opinions politiques. Or, le nouveau ministre de la Défense Emmanuel Ntahomvukiye, qui est un civil, est aussi officiellement un membre du CNDD-FDD. Même si beaucoup pensent que les décisions importantes sont prises à un autre niveau, auquel accéderait difficilement le ministre Ntahomvukiye, en référence notamment au cercle des généraux ex-FDD (CNRED 2016)<sup>9</sup>, il incarne politiquement la figure de rupture du contrat politique entre les ex-FAB et les ex-PMPA, et son avènement marque la mise en scène d'un contrôle subjectif prononcé du parti CNDD-FDD sur les corps de sécurité.

Enfin, il a été observé graduellement une mainmise du parti au pouvoir ainsi que des différentes oppositions sur les corps de sécurité. Celle-ci a été d'abord mise en scène, à travers la gestion à deux vitesses des manifestations publiques avec une police manifestant quasiment avec les membres du parti<sup>10</sup> ainsi que par la présence des hauts cadres de l'armée dans les activités du parti au pouvoir, tant au niveau national qu'au niveau périphérique (Rufyikiri 2016 : 21-24). Ensuite, les attaques rebelles des 10-13 juillet 2015 et les incursions dans les camps militaires à Bujumbura les 11-12 décembre 2015 ont impliqué les anciens hauts gradés de l'armée, en l'occurrence ceux qui avaient pris part au putsch manqué de mai 2015. En outre, des attaques ont été menées sur trois camps militaires à Bujumbura les 11-12 décembre 2015, et les sources au sein de l'armée reprises par la RTBF ont souligné l'existence de relais au sein des camps attaqués (RTBF 2015). Bien évidemment, plus symbolique a été la célébration de la victoire des militaires sur les assaillants organisée par le parti au pouvoir à travers tout le pays. Tous ces faits ont ravivé une mobilisation sociale sur les réseaux sociaux, rappelant à la neutralité et à la professionnalisation des corps de sécurité. Mais c'était ignorer

<sup>8</sup> Entretien avec J.D., ancien de la FDN, Kigali, 28 juillet 2017.

<sup>9</sup> Même si on ne peut accepter tous les propos tenus par M. Nabindika, entré en opposition contre le troisième mandat de Nkurunziza, et dont les propos peuvent être considérés comme de la propagande du CNARED, ce témoignage constitue une mine d'information pour quiconque veut vérifier l'influence du cercle des généraux dans la gestion du pouvoir au Burundi depuis 2005.

<sup>10</sup> Entretien avec V.N., activiste de la société civile, Kigali, 9 août 2017.

que cette mobilisation était aussi une autre forme de repolitisation au regard des positions prises sur la question du troisième mandat qui a entamé la neutralité et la professionnalisation des acteurs de la sécurité.

### **3.2. Mobilisation de la société civile : un appel à la dépolitisation qui (re)politise**

Tout en rappelant qu'elle se fait aussi le reflet de l'histoire politique du Burundi contemporain, ancrée dans les clivages ethnopolitiques, la société civile s'est mobilisée au sein du mouvement « Halte au troisième mandat » afin de rappeler à la communauté nationale et internationale la nécessité, pour les forces de sécurité burundaises, de rester républicaines, neutres et professionnelles. De fait, si ces dernières prônent la dépolitisation, leurs actions charrient néanmoins, sur le plan de l'analyse politique, une autre forme de (re)politisation. Trois moments observés durant cette période de haute tension permettent d'illustrer la nouvelle donne : l'héroïsation du caporal Euphrem Havyarimana lors des manifestations, la mobilisation contre l'envoi dans les missions de paix du personnel des forces de sécurité qui seraient impliquées dans la répression des manifestations, et enfin la mobilisation pour le retour des troupes en opération extérieure.

#### **3.2.1. Euphrem Havyarimana, le héros militaire de la société civile engagée contre le troisième mandat ?**

Avant les manifestations débutées le 26 avril 2015, le caporal Havyarimana est un personnage inconnu de la société civile et des manifestants. Envoyé comme les autres soldats pour empêcher que des manifestations contre la troisième candidature de Nkurunziza aient lieu dans le quartier de Musaga, au sud de Bujumbura, il s'est illustré par la fermeté dont il a fait preuve face à la répression menée par la police. Il a perdu la vie sous les balles des agents des services secrets le 28 avril 2015 (*Le Monde* 2015). Ses meurtriers seront rapidement libérés après leur arrestation par la foule en émoi. C'est ainsi que les organisations de la société civile, rassemblées dans le Mouvement Halte au troisième mandat, ont érigé le caporal Euphrem Havyarimana en héros de la lutte contre le troisième mandat. Lors de son enterrement, ces organisations ont été mobilisées, et l'un des représentants s'est chargé de prononcer l'oraison funèbre. Sur les réseaux sociaux utilisés par les activistes de la société civile, la photo du caporal Havyarimana, avec les écriteaux « Halte au troisième mandat », est vite devenue le symbole de toutes les victimes de la répression. L'un des activistes de la société civile ayant participé à ce sacre déclare :

« [...] d'abord d'un côté c'était une façon de rappeler que la police s'était mal comportée pendant les manifestations. C'était dire qu'en face de cette police qui tirait sur les manifestants, on constatait un comportement

professionnel louable. C'était notre manière de dire que nous soutenions ceux qui protégeaient la population. Ensuite, c'est la façon dont il est mort. Le Caporal a été tué par des éléments du service des renseignements. Il est mort au moment où il protégeait la population tandis que la police et le service des renseignements tuaient la population. C'était une façon de dire que nous étions fiers de son travail<sup>11</sup>. »

La société civile exprime ainsi sa reconnaissance au caporal Havyarimana pour avoir empêché que les manifestants soient aux prises avec la police. En filigrane, la mobilisation autour de cette figure visait la mobilisation de l'armée contre le régime de Nkurunziza au nom des valeurs de neutralité et de professionnalisme. On le verra plus tard, dans sa plaidoirie devant les juges, le général-major Ndayirukiye, l'une des têtes de proue des putschistes, reviendra sur les agissements contradictoires soulevés par la société civile entre la police et l'armée dans la gestion des manifestations afin de justifier le coup d'État manqué du 13 mai évoqué plus haut (Manirakiza 2016).

### **3.2.2. La mobilisation contre l'envoi des forces de sécurité dans les missions de maintien de la paix**

Au début des manifestations, sans que cela soit un produit de la concertation des manifestants sur les démarches de « résistance » à adopter, la société civile a été invitée à poster sur les réseaux sociaux les photos des policiers et des militaires qui s'illustraient dans la répression des manifestants alors qu'ils avaient été appelés à servir dans les opérations extérieures. En toile de fond, ces activistes faisaient un clin d'œil aux Nations unies et à l'Union africaine pour marquer leur opposition, sous les bannières de la paix, aux militaires et policiers impliqués dans les violations des droits de l'homme – ici le droit de manifester – dans leur pays.

Le premier à avoir retenu l'attention fut Alfred-Innocent Museremu, ancien commandant de la Brigade spéciale Roulage. Par ce premier cas, qui a justifié beaucoup de commentaires des utilisateurs des réseaux sociaux Twitter et Facebook, les Nations unies ont été interpellées sur la violation du droit constitutionnel de manifester par un (des) policier(s) ayant surtout servi sous ses drapeaux dans les missions de paix. M. Museremu avait en effet servi au sein de la mission hybride des Nations unies-Union africaine au Darfour (MINUAD). La seconde alerte fut lancée sur un projet ONU-Burundi d'envoyer en mission de maintien de la paix au Mali, Godefroid Hakizimana, l'actuel inspecteur général adjoint de la PNB. Ce dernier se serait illustré dans la torture et l'emprisonnement des manifestants dans des lieux secrets, contrairement au Code de procédure pénale. Sa candidature

<sup>11</sup> Entretien au téléphone avec P.N., activiste de la société civile, 21 août 2017.

au poste de commandant adjoint de l'unité de police constituée à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA) sera rejetée par la suite par New York. Si l'issue du cas Hakizimana est demeurée dans l'anonymat, celui du colonel Baratuza, porte-parole de la FDN, a défié la chronique. Gaspard Baratuza était préposé à la Mission internationale des Nations unies en Centrafrique au poste de porte-parole adjoint de la force. Mais pour avoir annoncé deux bilans contradictoires de la répression des assaillants lors de l'attaque de trois camps militaires des 11-12 décembre 2015, il a essuyé moult critiques et contestations des activistes de certaines organisations de la société civile considérant le déploiement en mission de paix comme une forme de gratification des militaires et policiers impliqués dans la répression. Le colonel Baratuza a été rapatrié avant d'arriver en RCA (Rainfroy 2015). Ce sort sera aussi réservé à trois majors qui s'étaient de même illustrés dans la chasse aux opposants (Madirisha 2016). Sans entrer dans le débat sur la répression et les raisons du renvoi, il est clair que la société civile assume actuellement et plus que jamais le rôle de monitoring des exactions commises par l'armée et les polices burundaises.

En somme, s'il s'agit d'un monitoring par ailleurs conforme aux prérequis de la gouvernance du secteur de la sécurité (Birantamije & Niyonizigiye 2014 : 437-439) et qui constituerait un indicateur sérieux à la fois de la maturité des organisations de la société civile et de l'ouverture du champ sécuritaire burundais, le contexte politique et ethnique dans lequel évoluent ces forces de sécurité nous impose d'être prudent dans nos conclusions. La situation actuelle montre plutôt que la position prise par ces organisations contre le troisième mandat participerait à la division des forces de sécurité burundaises. Les militaires et policiers qui se voient privés de ces missions alors qu'elles constituent une manne financière (Wilén *et al.* : 316-318 ; Brosig 2017 ; Birantamije 2015) ne manquent pas de nourrir un esprit de revanche contre la société civile étiquetée, dès le départ, comme porte-flambeau de la contestation du troisième mandat de Nkurunziza. Or les considérations et passions politiques autour de ce mandat ont entre-temps investi le champ des passions ethniques (Vircoulon 2016). La société civile ainsi que les militaires putschistes ont été affiliés à la communauté tutsi (FORSC 2016 : 7), alors que ceux qui sont directement visés par le rapatriement sont majoritairement des militaires et policiers hutu défendant un régime dominé par un parti majoritairement hutu. Même si les Nations unies et l'Union africaine faisaient préalablement appel à une enquête sur l'intégrité du personnel dans ce genre d'opérations, le défi qu'une telle situation pose, dans la gestion des corps de défense et de sécurité, est que les soldats et policiers en mission de paix sont renvoyés non pas sur la base des allégations fournies par les gestionnaires desdites institutions sur place, mais d'après des rapports qui peuvent être élaborés sous le coup des passions

politiques partisans<sup>12</sup>. L'interprétation et la propagande que l'autre partie – à savoir le Gouvernement burundais – peut en faire constitue une ressource importante dans l'entreprise de politisation.

### **3.2.3. Le mouvement « #Bringbackoursoldiers » : l'autre manière de (re)politiser les forces de sécurité?**

Un hashtag a fait le tour de la toile à la fin décembre 2015 : #Bringbackoursoldiers (Ubwani 2016). Circonscrit dans le contexte politique burundais dominé par les « certitudes » ethnopolitiques tendant à assimiler les organisations de la société civile opposées au troisième mandat à l'opposition politique et surtout à la communauté tutsi (FORSC 2017 : 11-12 ; FIDH/Ligue Iteka 2016 : 40-41, 107), ce hashtag, initié en réaction au refus du Gouvernement burundais d'autoriser le déploiement d'une mission de l'UA au Burundi pour protéger les populations civiles, aura constitué un autre ingrédient de repolitisation des forces de sécurité pour deux raisons principales.

D'une part, le Gouvernement a mené depuis le mois de décembre 2015 une campagne contre l'envoi des troupes de l'UA, qualifiées de « troupes d'invasion » (*Nouvel Observateur* 2015). Dans son discours, le chef de l'État a tenu à souligner qu'une mobilisation générale serait faite en soutien aux forces de défense et de sécurité (Mbazumutima *et al.* 2015), et des promesses de gratification via les opérations de maintien de la paix ont été conduites<sup>13</sup>. Ce fut au moment où les organisations de la société civile nationale et internationale soulignaient les dérives du pouvoir aux allures génocidaires. Les opposants politiques, surtout les Tutsi, étaient dans l'œil du cyclone (FIDH/Ligue Iteka 2016). Pourtant, ces opérations de maintien de la paix avaient pu souder la solidarité interethnique en soumettant les militaires et/ou les policiers au même danger. La crise a ressuscité les identités remarquables de base en suscitant le désir de renouer avec leur ancien groupe d'appartenance (ex-FDD *versus* ex-FAB) en se détournant des corps de l'armée et de police.

D'autre part, les organisations de la société civile ont durci le ton vis-à-vis du Gouvernement burundais et de ses forces de défense de sécurité, accusées de ne pas protéger les populations civiles. Ainsi, face au refus manifeste du Gouvernement burundais de recevoir la mission de protection de l'UA, les organisations de la société civile réunies au sein du mouvement « Halte au troisième mandat » ont écrit une correspondance au secrétaire général

<sup>12</sup> Ce serait peut-être une évolution dans la doctrine de l'utilisation des soldats de la paix. Avant, seuls les crimes commis dans l'exercice d'une mission sur le terrain de projection étaient pris en compte et il revenait surtout à l'État contributeur de punir ses militaires et policiers incriminés au regard du droit interne.

<sup>13</sup> Entretien avec V.N., activiste de la société civile, Kigali, 9 août 2017.

des Nations unies pour demander le rapatriement des troupes burundaises en opération de maintien de la paix. Le hashtag *#Bringbackoursoldiers* a été créé pour alerter la communauté internationale afin de faire pression sur le Gouvernement burundais. Par ailleurs, une note bien fouillée a été envoyée à la haute représentante de la diplomatie européenne, principale bailleresse de fonds de l'AMISOM, pour rappeler que payer au Gouvernement les indemnités revenait à financer les crimes commis au Burundi (Rapred 2017).

Pour ces organisations, les troupes burundaises ne peuvent pas continuer de sécuriser les Somaliens ou les Centrafricains au moment où leurs frères et sœurs sont tués tous les jours. Plusieurs raisons militent pour ce renvoi demandé. La contribution des troupes renforce le régime en place dans sa dérive dictatoriale à travers les ingrédients discursifs qu'elle offre pour justifier ses agissements face aux opposants, et la manne financière constitue de plus en plus une source de revenu du régime et de gratification des forces de sécurité ainsi que des miliciens (Organisation de la société civile/ Mouvement Halte au troisième mandat 2016, Rapred 2017 : 8). Si, de toute évidence, le retour des troupes mettrait un terme à ces avantages matériels et symboliques, rien ne garantit qu'elles aient pu sécuriser les populations en danger. Toutefois, s'il advenait que ces troupes soient renvoyées de ces opérations de paix, il s'agirait de la part de la société civile et des organisations politiques d'un grand pas franchi dans la politisation de ces corps. Aux yeux de l'opinion, l'armée et la police, tout comme le Gouvernement burundais, ne pourront plus, à l'avenir, se prévaloir de leur professionnalisme comme fonds de commerce de l'image d'un Burundi paisible. Par contre, avec la fin de la crise actuelle, le risque est grand que cela puisse constituer un précédent important dans le contrôle subjectif des corps de défense et de sécurité (Thiriot 2008 : 31).

## Remarques conclusives

Ce chapitre retrace une conjoncture spécifique des nouvelles forces de sécurité burundaises depuis leur création en 2004. Au cœur de notre réflexion se trouvait la préoccupation de comprendre comment des forces de sécurité considérées comme la vitrine de la réussite du processus de paix pouvaient facilement sombrer, et dans la répression des opposants, et dans la rébellion contre l'État, en foulant aux pieds les principes au cœur de leur nouvelle identité (neutralité, apolitisme, professionnalisme). Il s'agissait également d'interroger le recours des acteurs politiques impliqués dans le conflit politique, qui entretiennent plus que jamais une nouvelle entreprise de repolitisation de ces forces de sécurité susceptible d'influer sur le jeu politique. Ainsi avons-nous mobilisé l'approche socio-historique pour démontrer notre thèse centrale de succès de la réforme des corps de sécurité et sa remise en cause observable à travers l'intense repolitisation consécutive à la crise

politique et électorale de 2015. Si la thèse de « *success story* » est à nuancer au regard des forfaits commis par les forces de sécurité ayant émaillé la décennie post-guerre civile, et surtout au cours de l'année 2015, il revient d'inscrire ce succès d'emblée dans une analyse globale de l'après-conflit burundais. La paix relative observée au cours de la décennie 2005-2015 est, pour bien des analystes, le résultat des succès relevés dans l'intégration et la mise en œuvre des réformes des forces de sécurité ayant impliqué deux protagonistes représentant symboliquement les deux communautés, Hutu et Tutsi. En revanche, il n'est pas superflu de souligner qu'elles n'en sont pas moins une partie du mal qui ronge la société burundaise et qui perpétuerait les cycles de violences. La crise actuelle est aussi liée à la crise au sein de ces corps. Si le régime tient bon face à ses multiples oppositions, c'est parce qu'il a su contrôler concrètement l'armée, la police et le service national des renseignements. Le récent rapport des enquêteurs des Nations unies sur la situation des droits de l'homme au Burundi indexe les corps de sécurité dans les crimes contre l'humanité qui auraient été commis entre avril 2015 et septembre 2017.

En interrogeant la crise qui traverse les forces de sécurité à l'aune de la crise politique qui mine la classe politique et la société de manière globale, nous permettons de constater que les grands moments de l'entreprise de réforme n'ont pas connus de succès. Et ce sont ces ratés d'un processus considéré comme le *booster* de la mise en œuvre des autres réformes envisagées dans le cadre de l'accord d'Arusha qui attestent des limites d'une approche que nous considérons comme trop technique. Il n'a pas été facile aux acteurs burundais et internationaux œuvrant dans ce genre de cadre logique de veiller sur la dimension trop politique de la dépolitisation du secteur de la sécurité. En définitive, en partant du fait que la reconstruction de ces forces depuis l'implémentation de l'accord d'Arusha alimente le mythe d'un succès de l'intégration des frères ennemis, force est de constater que la crise politique en cours au Burundi alimente une entreprise de repolitisation impliquant à la fois le pouvoir, les oppositions et la société civile. Comme il sied de le souligner, chacun de ces acteurs active les stratégies à sa portée au grand malheur de la neutralité et de la professionnalisation devant caractériser ces forces par ailleurs appelées à être des faiseurs de paix depuis la signature de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, le 28 août 2000. L'implication des forces de sécurité dans la politique devient un vieux démon qu'on réveille. Et rien n'interdit un retour plus remarquable à l'époque de la domination politique des acteurs en treillis.

## Bibliographie

AFP. 2015 (avril). « Manifestations : le gouvernement burundais avertit de faire intervenir l'armée ». Disponible sur : <http://burundibwiza.com/index.php/en/actualite/nationale/1040-manifestations-le-gouvernement-du-burundi-avertit-de-faire-intervenir-l-armee/> (consulté le 28/04/2015).

Agence PANA. 2008 (novembre). « Célébration d'une journée du combattant au Burundi ». Disponible sur : [http://www.arib.info/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=441/](http://www.arib.info/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=441/) (consulté le 11/12/2017).

Alfieri, V. 2016 « Le Palipehutu-FNL au Burundi. Dynamiques d'éthnicisation et de "désethnicisation" ». *Politique africaine* : 169-190.

Amnesty international. 2014. « Burundi. Le verrouillage. Lorsque l'espace politique se rétrécit ».

Bahati, J. *et al.* 2013 (septembre). « Imbonerakure. Radioscopie de la terreur ». Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/imbonerakure-radioscopie-de-la-terreur/> (consulté le 19/07/2017).

Ball, N. 2014. « Leçons à retenir du processus de réforme du secteur de la sécurité au Burundi ». *Bulletin de la sécurité africaine* 29.

Benetti, P. 2015 (mai). « L'armée, acteur-clé aux rangs fissurés ». *Libération*. Disponible sur : [http://www.liberation.fr/planete/2015/05/10/l-armee-acteur-cle-aux-rangs-fissures\\_1304785/](http://www.liberation.fr/planete/2015/05/10/l-armee-acteur-cle-aux-rangs-fissures_1304785/) (consulté le 10/05/2015).

Birantamije, G. 2014. *Crise de l'État et réforme du secteur de la sécurité au Burundi. Essai d'analyse de l'opérationnalisation de la notion d'appropriation locale*. Bruxelles/Saarbrücken : EUE.

Birantamije, G. 2015. « États fragiles et intervention pour la paix en Afrique : entre construction hégémonique et corruption politique. Le cas du Burundi ». In I. Mouiche & S.K. Ewusi (éd.), *Gouvernance et sécurité en Afrique subsaharienne francophone : entre corruption politique et défis sécuritaires*. Addis-Abeba : UPEACE-Programme Afrique, pp. 33-60.

Birantamije, G. & Niyonizigiye, P. 2013. « The construction of civil-military regime through the governance of security sector in Burundi ». In S.K. Ewusi (éd.), *Peacebuilding in sub-Saharan Africa*. Addis Ababa : University for Peace, Africa Programme, pp. 409-439.

Brosig, M. 2017. « Rentier peacekeeping in neo-patrimonial system: the examples of Kenya and Burundi ». *Contemporary security policy* 38 (1) : 1-21.

Cabinet du Président de la République. 2015. *Décret n° 100/95 du 5/11/2015 portant nomination des cadres du Ministère de la défense nationale et des anciens combattants et de l'État-Major général de la Force de Défense nationale*. Bujumbura.

Cameron, G. 2015 (août). « Washington envisage de sortir le Burundi de l'Agora ». Disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20150819-washington-menace-sortir-le-burundi-agoa/> (consulté le 19/08/2015).

CENAP. 2008 (novembre). « Défis à la paix durable. Autoportrait du Burundi ». Bujumbura.

- CENAP. 2010 (mai). « Prolifération des armes au Burundi. Mécanismes de désarmement des civils ». Bujumbura.
- CENAP. 2014 (juin). « Étude sur les perceptions des besoins de sécurité au Burundi-2 ». Bujumbura : Bureau de l'Ombudsman/DSS.
- CIGI. 2009 (novembre). « Security sector reform Monitor ». Burundi.
- CIGI. 2010 (octobre). « Security sector reform Monitor ». Burundi.
- CNARED. 2016 (août). « Comment les généraux ex-FDD et le SNR sont entrés dans la danse du troisième mandat ? Les cartes sous tables ». Disponible sur : <http://cnared.info/wordpress/officiers-generaux-ex-fdd-snr-entres-danse-3eme-mandat-cartes-tables/> (consulté le 11/12/2017).
- CNDDR. 2008. Rapport final. Bujumbura.
- CTB/MSP. 2012. « La formation au MSP ». Bujumbura.
- Douma, P., Specker, L. & Gasana, J.-M. 2008. « Reintegration in Burundi: between happy cows and lost investments ». The Hague: Netherlands Institute for International Relations « Clingendael ».
- Frey, W. & Boshoff, H. 2005. « Burundi's DDR and the consolidation of peace ». *African Security Review* 14 (4) : 43-46.
- FOCODE. 2016 (juillet). Déclaration du Focode n° 015/2016. Disponible sur : <https://www.focode.org/ndondeza-no-13-14-les-autorites-du-burundi-doivent-faire-la-lumiere-sur-la-disparition-forcee-de-ladjudant-pilibert-nduwamungu-de-ladjudant-major-emmanuel-nahayo-et-du-caporal-chef-ndereyimana/> (consulté le 17/07/2017).
- FORSC. 2016. « Discours de la haine. Les autorités burundaises s'attaquent aux "démons" et aux "vampires" », rapport.
- Fusilier, B. 2011. « Le concept d'*ethos*. De ses usages classiques à son usage renouvelé ». *Recherches sociologiques et anthropologiques* 42 (1) : 97-109.
- Geenen, S. 2008. « Les combattants au carrefour. La réintégration socio-économique des ex-combattants au Burundi et en RDC ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 129-150.
- Human Rights Watch. 2012. « "Tu n'auras pas la paix tant que tu vivras". L'escalade de la violence au Burundi ». Disponible en ligne sur : [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burundi0512frForUpload\\_1.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burundi0512frForUpload_1.pdf)
- Human Rights Watch. 2015 (mai). « Burundi. Riposte meurtrière par la police aux manifestations ». Disponible en ligne sur : <https://www.hrw.org/fr/news/2015/05/29/burundi-riposte-meurtriere-par-la-police-aux-manifestations/> (consulté le 27/07/2017).
- Human Rights Watch. 2016 (octobre). « "On s'enfuit quand on les voit". Exécution en toute impunité du Service national des Renseignements au Burundi ». Disponible en ligne sur : <https://www.hrw.org/fr/report/2006/10/25/senfuit-quand-les-voit/exactions-en-toute-impunite-de-la-part-du-service-national#page/> (consulté le 27/07/2017).

- ICG. 2013. « Burundi: bye bye Arusha? ». *Rapport Afrique* 192.
- ICG. 2015. « Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force ». *Rapport Afrique* 224.
- ICG. 2017. « L'armée en crise ». *Rapport Afrique* 247. Disponible en ligne sur : <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/burundi/247-burundi-army-crisis> (consulté le 20/11/2017).
- ISSAT. 2014 (février). « Évaluation de la réforme de la sécurité et de la justice au Burundi ». Rapport final.
- Iwacu. 2012 (avril). « Bruit de bottes dans l'Est de la RDC ». Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/bruit-de-bottes-dans-lest-de-la-rdc-2/> (consulté le 17/07/2017).
- Iwacu. 2013 (novembre). « Semaine dédiée au combattant : rappeler que la guerre reste une éventualité ». Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/semaine-dediee-au-combattant-rappeler-que-la-guerre-reste-une-eventualite/> (consulté le 18/07/2017).
- Iwacu. 2015 (mai). « Remaniement ministériel : un civil à la tête du ministère de la défense ». Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/remaniement-ministeriel-un-civil-a-la-tete-du-ministere-de-la-defense/> (consulté le 20/07/2017).
- Iwacu WebTV. 2012 (novembre). « Journée dédiée au combattant par le parti CNDD-FDD ». Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=uDqEmh8B4ik> (consulté le 23/11/2017).
- IRRI. 2017 (août). « "I fled because I was afraid to die". Causes of exile of Burundian assylum seekers ». Rapport. Disponible en ligne sur : [http://burundi-agnews.org/wp-content/uploads/2017/08/bdi\\_burundi\\_IRRI\\_CausesofexileBurundi\\_2017.pdf](http://burundi-agnews.org/wp-content/uploads/2017/08/bdi_burundi_IRRI_CausesofexileBurundi_2017.pdf)
- Jeune Afrique*. 2009 (avril). « Un Hutu pour la première fois à la tête de l'armée ». Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/160559/politique/un-hutu-pour-la-premi-re-fois-la-t-te-de-l-arm-e/> (consulté le 30/07/2017).
- Jeune Afrique*. 2015 (avril). « Burundi : dans un quartier de Bujumbura, l'armée s'interpose entre les policiers et manifestants ». Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/depeches/230499/politique/burundi-dans-un-quartier-de-bujumbura-larmee-sinterpose-entre-policiers-et-manifestants/> (consulté le 20/07/2017).
- Jeune Afrique*. 2017 (avril). « Burundi : les Imbonerakure, outil de répression du régime ». Disponible sur : <http://www.jeuneafrique.com/depeches/426528/politique/burundi-imbonerakure-outil-de-repression-regime/> (consulté le 20/08/2017).
- Koonings, K. & Kruijt, D. 2002. *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*. Londres/New York : Zed books.
- Le Monde*. 2015 (avril). « Burundi : un militaire tué par un officier du renseignement, neuf manifestants blessés ». Disponible sur : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/04/30/burundi-un-militaire-tue-par-un-officier-du-renseignement-neuf-manifestants-blesses\\_4625973\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/04/30/burundi-un-militaire-tue-par-un-officier-du-renseignement-neuf-manifestants-blesses_4625973_3212.html) (consulté le 18/07/2017).
- Le Monde*. 2017 (avril). « Burundi : la "purge" de l'armée racontée par des officiers en exil ». Disponible sur : <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/04/12/>

burundi-la-purge-de-l-armee-racontee-par-des-officiers-en-exil\_5110204\_3212.html (consulté le 19/07/2017).

Lettre-pétition écrite en Kirundi. Disponible sur : <https://bujanews.wordpress.com/2015/03/23/les-tenors-du-parti-au-pouvoir-signe-une-petition-contre-le-troisieme-mandat/> (consulté le 20/04/2015).

Madirisha, E. 2015 (mars). « Le Conseil des sages dit non à un autre mandat de Pierre Nkurunziza ». Iwacu. Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/le-conseil-des-sages-dit-non-a-un-autre-mandat-de-pierre-nkurunziza/> (consulté le 18/03/2015).

Madirisha, E. 2014 (mai). « Journalistes séquestrés à Marangara : quand excès de zèle rime avec défi à l'autorité ». Iwacu. Disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/quand-exces-de-zele-rime-avec-defi-a-lautorite/> (consulté le 14/05/2015).

Madirisha, E. 2015 (mai). « La grande muette a parlé... ». Iwacu.

Madirisha, E. *et al.* 2016 (février). « Trois hommes avertis en valent beaucoup ». Iwacu. Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/trois-hommes-avertis-en-valent-beaucoup/> (consulté le 15/07/2017).

Mbazumutima, A. & Manirakiza, F. 2015 (avril). « La ligue des jeunes Imbonerakure s'insurge contre le mot "Milice" ». Iwacu. Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/la-ligue-des-jeunes-imbonerakure-sinsurge-contre-le-mot-milice/> (consulté le 17/04/2015).

Mbazumutima, A. *et al.* « Bujumbura s'oppose à l'envoi des troupes de l'Union africaine ». Iwacu. Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/longform/bujumbura-soppose-a-lenvoi-des-troupes-de-lunion-africaine/> (consulté le 19/07/2017).

Mbonimpa, P.C. & Kaburahe, A. 2017. *Rester Debout*. Bujumbura : Éditions Iwacu.

Manirakiza, F. 2016 (mai). « La police a géré les manifestations de façon professionnelle ». Iwacu. Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/la-police-a-gere-les-manifestations-de-facon-professionnelle/> (consulté le 17/07/2015).

Manirakiza, J.-N. 2016 (janvier). « Général Ndayirukiye : Je ne pouvais pas croiser les bras devant le massacre de paisibles manifestants par la police ». Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/cyrille-ndayirukiye-je-ne-pouvais-pas-croiser-les-bras-devant-le-massacre-des-paisibles-manifestants-par-la-police/> (consulté le 12/08/2017).

Michailof, S. 2011. « Comment sortir de l'ornière les pays "faillis" ? ». *Politique étrangère*, Dossier « Les États fragiles ».

Ministère de la Défense nationale et des Anciens Combattants. « Ordonnance n° 520/1889 du 17 octobre 2016 portant nomination de certains cadres du ministère de la Défense nationale et des Anciens Combattants et de l'État-Major général de la Force de Défense nationale ». Bujumbura.

Ministère de la Sécurité publique. 2009. « Audit de la Police nationale du Burundi ». Bujumbura.

MDRP. 2010. « Overview of program achievement ». Final Report. World Bank.

Mrob, K. 2015. « The fragile road towards peace and democracy. Insights the effectiveness of international support to post-conflict Burundi ». *DIE Discussion paper*.

Nations unies. 1996. Rapport S/1996/682 de la Commission d'enquête de l'ONU sur le Burundi.

Ngabire, E. 2014 (juillet). « Les Comités mixtes de sécurité : un cadre d'alerte et non d'action ». Iwacu. Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/les-comites-mixtes-de-securite-cms-un-cadre-dalerte-et-non-daction/> (consulté le 30/07/2017).

Ndayegamiye, A. 2011. « Les restructurations militaires induites par la création de la Force de Défense nationale au Burundi : perspectives et enjeux en termes de reconstruction identitaire et territoriale ». *Revue géographique de l'Est* 51 (1-2). Disponible en ligne sur : <http://rge.revues.org/3269> (consulté le 27/08/2017).

Ndikumana, E. 2014 (décembre). « Burundi : l'Armée et la police mettent en garde l'opposition ». RFI. Disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20141224-burundi-armee-police-mettent-garde-opposition/> (consulté le 1/08/2017).

Nibigira, N. 2017. « Les comités mixtes de sécurité humaine (CMSH) au Burundi : un régime de sécurité communautaire dans un contexte politique critique ». *Afrique et Développement* 42 (3) : 231-248.

Nimpagaritse, S. & Parmentier, G. 2015 (septembre). « Journal d'un juge constitutionnel ». Iwacu. Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/journal-dun-juge-constitutionnel/> (consulté le 20/11/2017).

Nindorera, W.P. 2007. « La réforme du secteur de la sécurité au Burundi : enjeux et défis pour une meilleure protection des populations civiles ». CENAP/INS.

Nindorera, W.P. 2012. *Le CNDD-FDD au Burundi. Le cheminement de la lutte armée au combat politique*. Berlin : Berghof Foundation.

*Nouvel Observateur*. 2015 (décembre). « Le Burundi refuse le déploiement d'une mission de l'UA sur son sol ». Disponible sur : <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20151220.AFP0825/le-burundi-refuse-le-deploiement-d-une-mission-de-l-ua-sur-son-sol.html/> (consulté le 20/07/2017).

OLUCOME. 2016. Communiqué de presse n° 001/OLUCOME/03/2016 portant sur le détournement des fonds AMISOM.

Organisations de la société civile/Mouvement Halte au troisième mandat. 2015 (3 mars). Lettre au Président de la République.

Organisation de la société civile burundaise/Mouvement Halte au troisième mandat. 2016 (11 janvier). « Réclamation de renvoi des troupes burundaises en mission de maintien de la paix pour protéger les concitoyens burundais ». Correspondance à M. Ban Ki-Moon et Mme Dlamini-Zouma, Bujumbura.

Pézar, S. & Florquin, N. 2007. *Les Armes légères au Burundi. Après la paix, le défi du désarmement civil*. Genève : Small Arms Survey/IUHEI.

Porto, J.G., Alden, C. & Parsons, I. 2007. *From Soldiers to Citizens. Demilitarization of Conflict and Society*. Londres : Routledge.

Purdekova, A. 2016. « "Barahunga amahoro. They are fleeing peace". The politics of Redisplacement and entrenchment in post war Burundi ». *Journal of Refugee studies* 30 (1).

Rainfroy, C. 2015 (décembre). « Centrafrique : la MUNISCA suspend le déploiement du Burundais Gaspard Baratuza ». *Jeune Afrique*. Disponible sur : <http://www.>

jeuneafrique.com/287815/politique/centrafrique-minusca-suspend-deploiement-burundais-gaspard-baratuzza/ (consulté le 20/07/2017).

Rapred. 2017 (janvier). « Payer au Gouvernement les indemnités du contingent burundais à l'Amisom, c'est financer indirectement les crimes commis au quotidien au Burundi ». Note à la haute représentante de la politique extérieure de l'Union européenne.

RFI. 2015 (mars). « Burundi. L'Église catholique s'oppose à un 3<sup>e</sup> mandat de Nkurunziza ». Disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20150308-burundi-eglise-catholique-oppose-mandat-nkurunziza/> (consulté le 16/08/2015).

RFI. 2015 (mai). « Élections au Burundi. L'Union européenne jette l'éponge ». Disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20150528-elections-burundi-union-europeenne-jette-eponge/> (consulté le 9/08/2017).

RFI. 2015 (mai). « Burundi : un hôpital attaqué lors de la traque des putschistes ». Disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20150517-burundi-hopital-attaque-lors-traque-putschistes/> (consulté le 27/07/2015).

RFI. 2015 (décembre). « Attaques des camp militaires au Burundi : qui sont les assaillants ? ». Disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20151211-attaques-camps-militaires-burundi-sont-assaillants/> (consulté le 19/07/2017).

RTBF. 2015 (décembre). « Burundi : 3 camps militaires attaqués, 12 morts à Bujumbura ». Disponible sur : [https://www.rtb.be/info/monde/afrique/detail\\_burundi-deux-camps-militaires-attaques-a-bujumbura-repoussent-les-assaillants?id=9161576/](https://www.rtb.be/info/monde/afrique/detail_burundi-deux-camps-militaires-attaques-a-bujumbura-repoussent-les-assaillants?id=9161576/) (consulté le 23/11/2017).

Rufyikiri, G. 2016 (décembre). « Échec de la transformation du CNDD-FDD du mouvement rebelle en parti politique au Burundi : une question d'équilibre entre le changement et la continuité ». *Working paper*. Anvers : IOB.

Rugero, R. 2015 (juin). « 3<sup>e</sup> mandat : contexte, coulisses et retournements avec le sommet de Dar-es-Salaam ». Iwacu. Disponible sur : <http://www.iwacu-burundi.org/blogs/rolandrugero/3eme-nkurunziza-mandat-coulisses-sommet-dar-es-salaam-burundi-eac/> (consulté le 20/11/2017).

Rumin, S. 2012. « Burundi ». In A. Bryden & V. Scheerer, *Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform*. Geneva : DCAF, LIT.

Samii, C. « Perils or promise of ethnic integration? Evidence from a hard case in Burundi ». *American Political Science Review* 107 (3) : 558-573.

SNR. 2014 (13 février). Note de renseignement. L'éventuelle candidature de Nkurunziza au troisième mandat est-elle constitutionnelle ? Positions des partenaires et orientations du SNR, Bujumbura.

Thiriot, C. 2008. « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation ». *Revue internationale de Politique comparée* 15 (1) : 15-34.

Ubwani, Z. 2016 (janvier). « Bring back our soldiers, Burundian activist begs ». *The Citizen*. Disponible sur : <http://www.thecitizen.co.tz/News/Bring-back-our->

soldiers--Burundian-activist-begs/1840340-3036282-format-xhtml-h6n09cz/index.html/ (consulté le 17/08/2017).

Uvin, P. 2007 (octobre). « Ex-Combatants in Burundi: why they joined, why they left, how they fared ». *Working Paper 3*. Reliefweb. Disponible en ligne sur : <https://reliefweb.int/report/burundi/ex-combatants-burundi-why-they-joined-why-they-left-how-they-fared/>

Wilén, N. & Birantamije, G. 2016 (octobre). « Peacekeeping contribution file : Burundi ». *Providing for Peacekeeping*. Disponible sur : <http://www.providingfor-peacekeeping.org/2015/06/26/peacekeeping-contributor-profile-burundi/>

Wilén, N. 2016. « From Foe to Friend? Army integration after war in Burundi, Rwanda and the Congo ». *International Peacekeeping* 23 (1) : 79-106.

Wilén, N., Ambrosetti, D. & Birantamije, G. 2015. « Sending peacekeepers abroad, sharing power at home: Burundi in Somalia ». *Journal of Eastern African Studies* 9 (2) : 307-325.

Wilén, N., Birantamije, G. & Ambrosetti, D. 2017. « The Burundian army's trajectory to professionalization and depoliticization, and back again ». *Journal of Eastern African Studies* 12 (1) : 120-135.

Vircoulon, T. 2016 (juin). « Burundi. Anatomie du troisième mandat de Nkurunziza ». *Jeune Afrique*. En ligne sur : <http://www.jeuneafrique.com/332621/politique/burundi-anatomie-troisieme-mandat-de-nkurunziza/> (consulté le 23/11/2017).



# BURUNDI : LES IDENTITÉS NARRATIVES HUTU ET TUTSI EN QUESTION

*Joseph Gatugu*<sup>1</sup>

## Introduction

L'histoire du Burundi (et celle du Rwanda) est singulièrement marquée par des conflits interethniques cycliques. En effet, des meurtres répétitifs à grande échelle, voire des génocides, sont dans toutes les mémoires. Considérant sérieusement la persistance et la gravité de ces conflits, force est de se demander si les protagonistes, Hutu et Tutsi en l'occurrence, ne seraient pas des identités meurtrières<sup>2</sup>. La question qui se pose ici est de savoir comment et pourquoi en est-on arrivé là et comment s'en sortir. Le présent article tente de synthétiser et d'évaluer les réponses données à cette question. L'angle d'attaque de cette dernière est discursif et sémantique. Ce qui sera discuté est le lien existant entre l'identité hutu/tutsi et la manière dont ces identités sont dites. Il semble que la structuration identitaire hutu/tutsi est en partie fonction des histoires que les sujets individuels et collectifs se racontent ou qui sont racontées sur eux. Est en effet Hutu ou Tutsi celui qui se dit ou que l'on qualifie comme tel. Mais, en toute hypothèse, ces identités ne s'épuisent pas dans les histoires ou récits (auto)racontés. On l'aura compris, la présente réflexion questionne le mode identificatoire narratif burundais en isolant les limites des différents discours qui ont structuré et structurent encore aujourd'hui ces identités. Les correctifs apportés à ces limites vont dans le sens de la déconstruction de ces discours identitaires et du dépassement de l'identification narrative vers l'identification internarrative citoyenne.

## 1. Qu'est-ce que l'identité narrative ?

L'identité narrative est l'identité résultant des histoires qu'on (se) raconte. Les penseurs de cette forme d'identité, Paul Ricœur principalement, affirment que la première forme d'identité à laquelle un individu ou

---

<sup>1</sup> Collaborateur scientifique à l'Institut de Recherche, de Formation et d'Action sur les Migrations (IRFAM), Liège, Belgique.

<sup>2</sup> L'expression est empruntée à A. Maalouf (1998). La même expression constitue le titre du numéro 12 de la revue *Regards croisés* (2000).

une communauté accède est narrative. Selon eux, l'appréhension primitive de soi est médiatisée par les histoires, c'est-à-dire les récits véridiques ou fictifs qu'un individu ou une communauté se racontent. Le lien ainsi établi entre l'identité et la narration se définit en ces termes : « Une vie, c'est l'histoire de cette vie, en quête de narration. Se comprendre soi-même, c'est être capable de raconter sur soi-même des histoires à la fois intelligibles et acceptables, surtout acceptables » (Ricœur 1994 : 60). Il découle de là que les histoires définitoires des Hutu et des Tutsi sont à la fois des histoires réelles et des fictions, voire un mélange des deux types d'histoires. Une des caractéristiques majeures de ces histoires est leur profusion. On a des mythes, des légendes, des dictons, des proverbes, des historiographies, etc. Leur autre caractéristique majeure est leur caractère contradictoire. On a autant d'histoires que d'auteurs, ou plusieurs versions ou lectures des mêmes réalités ou événements identificatoires de ces groupes. Ainsi écrit Nindorera (2004 : 41) : « [...] il est malheureusement toujours assez facile aujourd'hui de reconnaître l'appartenance ethnique de quelqu'un à partir simplement de la manière dont il parle des événements du Burundi. En écoutant quelqu'un, même un aveugle devinerait s'il est Hutu ou Tutsi, rien qu'à ce qu'il dit. »

## 2. Quand les Hutu et les Tutsi sont ce qu'ils se racontent

Au Burundi comme au Rwanda, est Hutu ou Tutsi celui qui se présente comme tel. Si on y regarde bien, l'auto-identification narrative est analogue à l'identification des incidents : « [...] de même qu'il est possible de composer plusieurs intrigues au sujet des mêmes incidents [...], de même il est toujours possible de tramer sur sa propre vie des intrigues différentes, voire opposées » (Ricœur 1999 : 358). Ainsi se structure l'identité narrative hutu ou tutsi. Fluctuante, cette dernière change parfois en fonction des publics : on est Hutu avec les Hutu et Tutsi avec les Tutsi. Cette identité fluctue aussi parfois en fonction des intérêts (économiques, politiques, sécuritaires...) en jeu ou des contextes qui rendent saillantes certaines appartenances au détriment d'autres. Ceci est particulièrement remarquable au Burundi depuis la période de négociation des Accords d'Arusha instaurant le partage du pouvoir sur la base des quotas ethniques<sup>3</sup>. À titre illustratif, le groupe de

<sup>3</sup> L'accord d'Arusha prévoit, entre autres, 60 % de Hutu (environ 85 % de la population) et 40 % de Tutsi (± 14 %) au Gouvernement et au Parlement, ainsi que la parité au Sénat, à l'armée et à la police. Au regard de la théorie consociative, la représentation des différents segments dans les institutions politiques et sécuritaires, conçue, rappelons-le, pour protéger les minorités, est, tout bien considérée, nécessaire. Cependant, il semble que cela ne tiendra pas longtemps la route du moment où la construction consociative n'a pas encore été suffisamment intériorisée : « Son intériorisation nécessite non seulement un cadre constitutionnel et institutionnel équilibré mais également une volonté politique

Ganwa (princes) qui s'était fondu dans le groupe de Tutsi s'est reconstitué en groupe spécifique différent des trois autres groupes pour réclamer sa part du gâteau. L'histoire récente nous présente également des cas de Hutu et de Tutsi qui se sont identifiés comme des Twa pour accaparer les postes réservés à ces derniers. Mais parfois, ces identités autoattribuées sont contestées par les anciens et les nouveaux communautaires (Gahama 1983 : 288). Paradoxalement, l'affirmation ou la négation de la « hutité » ou de la « tutsité » de quelqu'un ne s'accompagne jamais de preuves tangibles. Par ailleurs, des différenciations sont établies à l'intérieur même des groupes. Ainsi, certains Burundais se disent « Hutu supérieurs » et d'autres « Tutsi supérieurs<sup>4</sup> » sans que cette supériorité ne soit étayée de preuves ou définie par une quelconque valeur. Enfin, une différenciation analogue est établie au niveau des deux groupes suivant l'appartenance clanique. On distingue de bons et de mauvais clans (*imiryango myiza n'imiryango mibi*). À tout prendre, cette différenciation qualitative n'est justifiable que par rapport à une certaine volonté de dénigrement et de discrimination de l'Autre. Objectivement, on ne sait pas en quoi consistent la bonté des clans se disant « bons » et le mal des clans dits « mauvais ». Aucun clan n'est ni bon ni mauvais en soi. L'appartenance à tel ou tel clan ne confère aucune qualité ni aucun défaut quelconque à ses membres.

En bref, l'autodéfinition des Hutu et des Tutsi comme deux identités distinctes ou deux groupes aux histoires parallèles est, tout compte fait, aberrante. Pour s'en rendre compte, il suffit, comme le suggère Maalouf (1998 : 35), de faire l'« examen d'identité ». Cet examen révèle que « chaque histoire de vie, loin de se clore sur elle-même, se trouve enchevêtrée dans toutes les histoires de vie auxquelles chacune est mêlée. En un sens, l'histoire de ma vie est un segment de l'histoire d'autres vies humaines, à commencer par celle de mes géniteurs, en continuant par celle de mes amis et, pourquoi pas, de mes adversaires » (Ricœur 1999 : 220). Cela est vérifiable chez les Hutu et les Tutsi, où il existe des mélanges en raison notamment des mariages et des changements ethniques (Ntahombaye 2005 : 6). Dès lors, si on pouvait faire une étude approfondie de l'histoire des Hutu et des Tutsi,

---

de la part des élites segmentaires pour continuer à fonctionner dans le cadre convenu » (Vandeginste 2006 : 28). Or, cela semble actuellement hypothéqué à cause, principalement, de la volonté des autorités politiques de changer la Constitution et de l'absence d'une partie de l'opposition sur la scène politique. Pour d'autres motifs, lire Vandeginste (2006 : 28 ; 2008). Lire également Sahinguvu & Vircoulon (2017).

<sup>4</sup> Ce qualificatif est revendiqué par une infime minorité de Hutu et Tutsi qui veulent se distinguer de leurs communautaires en fonction des critères farfelus tels que la région d'origine, le niveau d'instruction élevé et le pouvoir politique ou économique.

on ne trouverait probablement ni de Hutu purs ni de Tutsi purs<sup>5</sup>. À ce sujet, le témoignage de Bastin (2016 : 53) est éclairant :

« Cela fait trente-quatre ans que je parcours le Burundi, que j'y côtoie des gens de toutes sortes et de toutes provinces, je vais vous faire un aveu : je n'y ai JAMAIS rencontré un Hutu pur jus et un Tutsi pur sucre. Tout le monde est mélangé ici, il n'y a que les idiots qui se croient de race pure, avec 100 % de chromosomes T ou H. Mais l'ethnie, c'est commode, non seulement pour les docteurs en ethnisme, mais aussi pour tout un chacun : l'identification à un groupe dispense de réfléchir, elle procure un certain confort mais enferme chacun dans une impasse. C'est dans la tête que se joue l'appartenance ethnique, et pas dans les gènes. »

### 3. Quand les Hutu et les Tutsi sont ce que les autres racontent

Les « autres », principaux artisans des identités narratives hutu et tutsi, sont la famille, des anonymes, des Occidentaux, des intellectuels burundais et une partie de la classe politique. Il s'agit des « narrateurs » importants qui ont cristallisé ces identités. Bien entendu, ce ne sont pas tous ces « autres » mais juste quelques-uns. En effet, tous ne sont pas manichéens ; tous ne sont pas ethnistes... Tout bien considéré, il y a des familles, des anonymes, des Occidentaux, des intellectuels et des politiciens burundais qui sont modérés ou neutres. Par ailleurs, ces groupes de « narrateurs » ne sont pas fermés ; ils peuvent se recouper. Nous pouvons par exemple trouver des intellectuels dans tous les groupes. Il est aussi remarquable que leurs « histoires » peuvent se recouper. Dernière précision : la littérature que nous avons pu consulter nous apprend que, de ces cinq groupes de « narrateurs », trois d'entre eux ont joué et jouent encore un rôle plus important dans la cristallisation des Hutu et Tutsi, à savoir : les intellectuels burundais, les Occidentaux et une partie de la classe politique. Cette littérature est soit celle qu'ils ont produite eux-mêmes, soit celle que les autres ont produite sur eux. Cela explique la disproportion de ce que nous écrivons sur eux dans les lignes qui suivent.

#### 3.1. Ce que raconte la famille

Au Burundi, comme au Rwanda, l'identité hutu ou tutsi est traditionnellement patrilinéaire. On est Hutu ou Tutsi parce que son père l'est. Cette identité est apprise par ouï-dire de la part de son père, de sa mère, de ses parentés, bref de sa famille, mais aussi de ses voisins ou de toute autre personne qui croit connaître l'identité du père. Or, vu les mélanges historiques

<sup>5</sup> T. Nsanze (1970) a affirmé que le Burundi compte 66 % de métissés, 21 % de Hutu « purs », 21 % de Tutsi « purs » et 2 % de Twa, mais ces chiffres sont discutables (Barampama 1978 : 65).

des Hutu et des Tutsi, l'identité du père demeure hypothétique. Au fait, « comment avoir la certitude que l'arrière-grand-père paternel était bien comme ci ou comme ça ? Impossible, les Burundais eux-mêmes ne savent pas tous ce qu'ils "sont" et ils se trompent régulièrement sur l'appartenance des autres. Comme dans une grande loterie identitaire » (Bastin 2016 : 36). Il est remarquable que, dans certaines familles non affectées par les conflits hutu/tutsi, l'identité des pères ne soit pas révélée aux enfants pour des raisons diverses. Enfin, suivant Impunity Watch (2015 : 25-26), les mémoires structurant les identités burundaises, les mémoires de conflits en particulier, « sont principalement transmises au sein de la famille et sont provoquées par des déclencheurs quotidiens (questions posées par des enfants ; une fête de naissance qui rappelle la disparition de certains membres de la famille ; passage d'une personne dans la rue ; une question anodine ; etc.). Mais, ces mémoires sont toujours partielles. »

### ***3.2. Ce que racontent des anonymes***

Les anonymes comprennent essentiellement les auteurs de la littérature orale rundi. Celle-ci comprend deux légendes célèbres qui ont fortement cristallisé les divisions Hutu/Tutsi, à savoir la légende du pot à lait et la légende de l'épreuve de l'expédition punitive (Mbonimpa 1993 : 21, 24 ; Ndimurukundo 1995 : 136-137). Ces deux légendes ont répandu une image négative du Hutu (un serf) et une image positive du Tutsi (un seigneur). Les anonymes comprennent également les propagateurs des rumeurs. Celles-ci sont principalement communiquées par le bouche-à-oreille, des tracts, voire des médias publics et privés. Dans l'histoire burundaise, le rôle de la rumeur a été prépondérant dans la division Hutu/Tutsi. Relevant de la culture burundaise, la rumeur est un moyen d'expression privilégié d'une population qui n'extériorise pas tout ce qu'elle vit et qui ne peut accéder à une information objective.

### ***3.3. Ce que racontent des Occidentaux***

Ce groupe comprend les colonisateurs, les missionnaires, les explorateurs, les ethnologues, les anthropologues... On retiendra d'eux particulièrement une appellation stéréotypée des Burundais, la théorie du peuplement du Burundi et leur implication partisane dans les conflits Hutu/Tutsi.

Au sujet de l'appellation stéréotypée des Burundais, ce qui est remarquable est « un amalgame d'expressions aussi confuses que variées lorsqu'il s'agit de dépeindre le tableau humain de ce pays. On utilisera ainsi des mots comme race (problème racial, haine raciale...), tribu (problème tribal, guerre tribale...), ethnie (conflit ethnique, majorité ethnique...), sans se soucier le moins du monde de faire le rapprochement entre la signification sémantique des vocables utilisés et la réalité sociale qu'ils sont censés dépeindre »

(Commission nationale chargée de l'étude de la question de l'Unité nationale 1989 : 22). L'autre terme souvent utilisé est « caste ». Aucun terme ne convient pour décrire ce peuple (Nimpagaritse 2004 : 137). Le terme « race » n'est pas applicable à l'espèce humaine. Les caractéristiques raciales prétendument distinctives des Burundais se retrouvent chez tous les groupes. Quant au terme « tribu », il désigne une entité sociale, généralement composée de familles se définissant par rapport à une souche commune, un territoire commun, une même langue ou un même dialecte, une même culture et se reconnaissant sous l'autorité d'un même chef. Il découle de là que les Hutu et les Tutsi constituent une seule tribu. Quant au terme « ethnie », il renvoie à une entité sociale dont les populations ont en commun au moins une langue, une culture, un territoire, des traits somatiques et une forme d'organisation du pouvoir. Certains récits évoquent l'hypothèse d'un ancêtre commun aux Hutu, Tutsi et Twa (Barampama 1978 : 23). Cette hypothèse est confortée par le fait que certains de ces groupes ont des noms de lignages communs. Compte tenu de l'indifférenciation de ces groupes, ces derniers sont identifiables à une seule ethnie (Mbonimpa 1993 : 52 ; Ntibantunganya 1999 : 18). Enfin, la caste désigne un groupe social fermé avec une fonction et un rang figés. Un des faits importants attestant l'absence de castes au Burundi est l'existence des mariages exogamiques. En fin de compte, le terme « catégorie sociale », employé par l'un ou l'autre auteur, désigne approximativement les différentes composantes de la société burundaise. Il se définit ainsi comme « un ensemble de personnes faisant partie d'une même population au sein de laquelle elles sont dispersées et ayant en commun une ou des caractéristiques objectives permettant leur repérage ou leur étude en cas d'enquête sociale » (A. & R. Mucchelli cités par Nimpagaritse 2004 : 137). Il se rapproche du terme kirundi « *ubwoko* », terme polysémique intraduisible en français.

Il est cependant remarquable que, si les différentes composantes de la société burundaise ne se définissent pas dans les termes susmentionnés, des sous-groupes ou des franges de ces populations se comportent comme s'ils constituaient des tribus, des ethnies, des castes ou des races. Ils ont en effet intériorisé une analyse coloniale de la population burundaise en ces termes. Suivant Elias et Helbig (1991 : 67), ce comportement résulte d'une part, de la difficulté de s'opposer à un préjugé et donc de se faire une image à partir de rien et, d'autre part, de la tentation de correspondre au cliché. Mais plus fondamentalement, ce comportement est une manifestation d'un profond malaise identitaire consécutif à cette obligation lancinante de se (re)positionner constamment vis-à-vis des reflets extérieurs qui ne correspondent pas nécessairement à ce que l'on pense de soi. Concrètement, ce comportement se traduit par l'établissement de barrières réelles ou symboliques entre les groupuscules constitués et les autres. Ces sous-groupes s'établissent sur

la base de plusieurs critères : la région, le clan, la scolarisation<sup>6</sup>, etc. Mais c'est généralement autour des intérêts politico-économiques, des privilèges partagés ou des solidarités négatives que se structurent ces groupuscules (Thibon 1995 : 61). Ce phénomène est qualifiable de tribalisme sans tribus<sup>7</sup>, d'ethnisme sans ethnies (Chrétien 1998 : 50-56), de castisme sans castes ou de racisme sans races. Nimparagaritse (2004 : 137) décrit l'ethnisme burundais, le phénomène étant plus présent au Burundi, en ces termes :

« La société est devenue ethnique par la création des barrières imaginaires, sur une territorialité qui ne possède de véritables ethnies au sens ethnologique du terme. Il existe aujourd'hui au sein de la population burundaise une appréhension d'un "moi collectif" largement partagé par une communauté qui rejette un autre "eux collectif". C'est ce dualisme collectif au sein de la société qui exclut les uns, tout en unissant les autres, qui justifie l'existence du phénomène ethnique au Burundi. »

Répondant à la logique de mafia, tous ces phénomènes renvoient aux dimensions essentiellement politiques et économiques (Chrétien 1991 : 19). Il est néanmoins remarquable que, pendant que certaines barrières se créent, d'autres semblent se dissiper. Ainsi, par exemple, les Hutu et les Tutsi s'ouvrent de plus en plus aux Twa, groupe longtemps marginalisé et comparable à une caste. En témoigne par exemple l'augmentation des mariages exogamiques ces dernières années, bien que ce soient des hommes twa qui se marient généralement avec des femmes hutu ou tutsi ; les hommes hutu et tutsi qui se marient avec des femmes twa sont rares. On peut aussi constater que depuis 1976, année de prise de pouvoir par le président Bagaza, l'ouverture des ethnies apparaît comme une stratégie politique. Un régime ethniquement majoritaire intègre quelques éléments de l'autre ethnie pour montrer à l'opinion nationale et internationale qu'il respecte l'unité nationale ou les Accords d'Arusha.

Le deuxième facteur important ayant profondément restructuré les identités hutu et tutsi est la théorie du peuplement du Burundi. Suivant cette théorie, les Twa (pygmoïdes chasseurs), en provenance de la région équatoriale, auraient peuplé les premiers ce pays, suivis par les Hutu (bantou

<sup>6</sup> C. Vidal qualifie la catégorie des lettrés rwandais de « quatrième ethnie » (Thibon 2004 : 328).

<sup>7</sup> Ce tribalisme correspond à cette définition : « Un comportement, une attitude positive ou négative qui crée dans un milieu social donné, un réseau d'attraction et de répulsion entre les membres de deux ou plusieurs groupes composant le milieu social. Les membres de chacun de ces groupes se disent liés par le sang, mais ils le sont beaucoup plus par l'idée qu'ils se font d'eux-mêmes par rapport aux autres. En sorte que le tribalisme est une mentalité de groupe [...], qui se pose en s'opposant aux autres et dont les membres se croient liés par le sang... » (Sylla 1977 : 23).

agriculteurs), venus des environs du lac Tchad, et plus tard par les Tutsi (hamites pasteurs), venus d'Éthiopie, d'Égypte ou encore d'Asie. Les partisans de cette théorie sans fondement scientifique qualifient souvent les Tutsi d'envahisseurs, faisant d'eux des étrangers par rapport aux autres groupes qui seraient autochtones (Thibon 1995 : 62 ; Chrétien 2010 : 239). Interprétant à sa façon cette théorie, chaque groupe se dit avoir des droits exclusifs sur le Burundi. Des Tutsi partisans de l'idéologie Havila étendent même ces droits sur la région africaine des Grands Lacs, territoire prétendument reçu en héritage de la part du roi Salomon (Ndayongeje 2004). Suivant la thèse farfelue de l'impossible cohabitation des Hutu et des Tutsi, des Tutsi ethnistes ont proposé de diviser le Burundi en deux territoires, un hutuland et un tutsiland (Ndimurukundo 1995 : 133 ; Nindorera 1993 : 1-2). Dans une dynamique de simplification ethnique des cartes du monde, une certaine « communauté internationale » a souvent soutenu cette thèse (Chrétien 1997 : 351).

On retiendra enfin des Occidentaux, en l'occurrence les « spécialistes » actuels des Hutu et des Tutsi, leur implication partisane dans les conflits entre ces derniers. Suivant Manirakiza (2011 : 29), ces intellectuels étrangers, censés être indépendants, produisent des analyses qui s'insèrent dans ce qu'il appelle « l'école hutu » et « l'école tutsi ». À la tête de ces écoles sont respectivement associés Reyntjens<sup>8</sup> et Chrétien. À ce sujet, note Lemarchand (2000), l'impression qui se dégage parfois des débats qui agitent les milieux universitaires français et belges est celle d'un affrontement Hutu/Tutsi par universitaires interposés. Il est pourtant remarquable qu'il soit particulièrement difficile pour des étrangers de mener des recherches sur les Hutu et les Tutsi : « Les Burundais sont par nature particulièrement réservés. Il faut beaucoup de patience pour percer leur intimité, comprendre leur manière de penser et de voir les choses », témoigne de la Fuente (2015). S'il leur arrive de se dévoiler aux étrangers, c'est souvent lorsqu'ils ont identifié ceux-ci comme des alliés susceptibles de soutenir leurs idées ou leurs causes. En effet, les questions ethniques sont considérées comme des questions taboues. Dès lors, les chercheurs étrangers qui osent s'aventurer sur ce terrain, qualifiable de miné, ne peuvent pas s'exprimer ou écrire sur les Hutu et les Tutsi sans qu'ils ne soient catalogués par les extrémistes de tous bords de pro-Hutu ou de pro-Tutsi (Lemarchand 2000 ; Déverin 2004 : 71-89).

<sup>8</sup> Un aveu de Reyntjens (2009 : 129) : « Puisque les contextes rwandais et burundais sont ou ont été (pour le Burundi) fort polarisés, [...], les experts étrangers sont dès lors aspirés dans des polémiques violentes, qu'ils le veulent ou non. On est pour ou contre le FPR, pour ou contre l'Uprona, on est "Hutu" ou "Tutsi"... Nous ne sommes évidemment pas uniquement classés à notre corps défendant. Tout comme d'autres, j'ai parfois délibérément choisi de tenter d'influencer le cours des choses, ce qui est inhérent à la démarche que j'ai appelée "militante" ou "activiste". »

### 3.4. *Ce que racontent des intellectuels burundais*

Le quatrième groupe important d'acteurs dont les histoires ont participé à la différenciation des Hutu et des Tutsi est celui des intellectuels burundais. Au Burundi, le sens de ce dernier concept est galvaudé. Est généralement appelé intellectuel tout étudiant ou toute personne porteuse d'un titre universitaire. Dans cette conception, un « intellectuel » sait tout (« *yaraminuje*<sup>9</sup> »). Or, la réalité est tout autre. Ce que certains intellectuels disent ou écrivent sur les Hutu et les Tutsi en dit long. Bien des récits sont teintés d'ethnisme : « La charge ethnique est tellement forte dans leurs analyses qu'on n'arrive pas à dégager une ligne claire, encore moins savoir ce qui s'est réellement passé » (Manirakiza 2011 : 25). C'est ce qui explique l'absence au Burundi d'une histoire officielle. La réalité est pourtant connaissable, mais il manque la volonté de la chercher : certaines vérités à chercher dérangeant ou desservent les intérêts des auteurs et de leurs communautaires dont ils se sont autoproclamés porte-parole (Hakizimana 1991 : 5). Les diverses histoires produites s'inspirent couramment des écrits coloniaux. Les outils conceptuels d'analyse des réalités burundaises sont également coloniaux. Suivant Ndimurukundo (1995 : 126), les intellectuels ont tellement intériorisé les stéréotypes négatifs véhiculés par cette littérature qu'ils n'arrivent pas à acquérir un esprit critique. On comprend dès lors le rôle néfaste qu'ils peuvent jouer dans le vivre-ensemble des Burundais. Conseillers politiques, ils inspirent aux dirigeants des comportements ethnistes ou les renforcent. Généralement divisés entre eux, ils se livrent constamment une lutte sans merci pour le pouvoir, entraînant dans leurs querelles politico-partisanes des populations paysannes sur une base ethnique (Gatunange *et al.* 1996 : 59-60). Bien qu'ils représentent une petite frange de la population, leur pouvoir de nuisance est redoutable. Les journalistes sont particulièrement nuisibles parce qu'ils touchent un large public (Barnabé 1995 : 56-74 ; Frère 2005 ; Palmans 2005 : 66-81). Il en est de même des responsables des cultes (prêtres, pasteurs...) : leurs histoires, émanant de la parole divine, sont reçues en tant que vérités absolues. À certaines occasions où les populations se sont exprimées sur les responsables de leurs divisions, elles ont ainsi précisément pointé du doigt les personnes instruites (Gatunange *et al.* 1996 ; CENAP 2008 ; Ingelaere 2009).

### 3.5. *Ce que raconte une partie de la classe politique burundaise*

Dans l'histoire burundaise, ce groupe a le plus exacerbé la distinction Hutu/Tutsi en créant ou en aiguisant la conscience ethnique. En effet, les histoires relatées par la classe politique véhiculent des idéologies généralement

<sup>9</sup> En référence à la dénomination de l'université au Burundi, « *Kaminuza* » signifie littéralement « summum du savoir ».

puisées dans la littérature orale rundi et coloniale, dans les écrits des historiens gagnés à leurs causes et dans les discours politiques ethnistes d'autres temps ou d'autres pays, en particulier le Rwanda. La classe politique recourt généralement aux discours qui s'articulent avec ses demandes politiques (Thibon 1995 : 62). Les histoires qu'elle produit sont destinées à la consommation populaire et, en même temps, à la légitimation de la conquête ou de la monopolisation du pouvoir et des privilèges que celui-ci procure. Pour ce faire, elle communique avec sa clientèle sur le modèle du code, suivant lequel « communiquer, c'est coder et décoder les messages » (Spencer & Wilson 1989 : 13). Vectorisé dans un seul sens, de l'émetteur au récepteur, ce mode de communication s'avère biaisé. Il constitue une expression des rapports sociaux asymétriques institués dans lesquels une seule personne parle tandis que d'autres écoutent. Actif, l'émetteur a le choix du code alors que le récepteur, passif, a la seule liberté de s'y soumettre ou de s'abstenir ; le premier produit des histoires que le second consomme passivement (Meunier 1990 : 270).

Un autre aspect remarquable de ces histoires est le type de langage employé. Celui-ci se caractérise notamment par un manichéisme prégnant (Chrétien 1991 : 29). Il distingue le « Nous » et le « Eux », les Hutu et les Tutsi en l'occurrence, comme deux groupes radicalement opposés par une haine quasi atavique. Complotistes<sup>10</sup>, ces discours font toujours planer le péril d'un groupe contre un autre, faisant ainsi régner dans la population une peur constante de l'Autre. Ces propos complotistes ont depuis lors perduré. Chrétien déclare ainsi :

« La peur, aujourd'hui au Burundi, est vécue, pensée, jouée, calculée. Elle n'est pas dans le décor du drame, elle en est devenue l'acteur principal. Qu'est-ce qu'être hutu ou tutsi ? Ce n'est ni d'être bantou ou hamite, ni d'être serf ou seigneur ! C'est de se rappeler qui a tué un de vos proches il y a quinze ans ou de se demander qui va tuer votre enfant dans dix ans, chaque fois avec une réponse différente. L'identification ethnique dans ce pays, à défaut d'être culturelle ou marquée sur les papiers, se fait dans les cœurs en termes de violences remémorées ou redoutées » (Chrétien 1997 : 162).

<sup>10</sup> À titre illustratif, en 1968, le commandant Martin Ndayahoze, ministre de l'Information d'alors, déclarait ceci : « Nous pouvons affirmer sans risque de nous tromper que c'est la classe aisée qui renferme le virus du tribalisme. [...] Ce sont certains responsables insatiables qui, pour faire aboutir leurs ambitions inavouables, font de la division ethnique une stratégie politique. Alors, s'ils sont tutsi, ils dénoncent, au besoin avec des complots tactiques à l'appui, un "péril hutu" à contrer ; s'ils sont hutu, ils dévoilent un "apartheid tutsi" à combattre. Et cela s'orchestre avec une mise en scène diabolique pour que le sentiment prenne le pas sur la raison » (cité par Chrétien 1993 : 332). Lire aussi à ce sujet Bayart (1996 : 179).

L'Autre est ainsi institué en ennemi potentiel à fuir, si on ne peut pas lui résister, ou à éloigner, voire éliminer physiquement, pour l'empêcher de nuire (Ndimurukundo 1995 : 129). Dans une optique psychanalytique, on dirait que la relation entre les Hutu et les Tutsi ne peut « se vivre que sous forme névrotique ou psychopathique : ou l'on symptomatise l'angoisse de la différence, ou l'on passe à l'acte et on détruit brutalement celui qui, par sa différence, nous prouve l'arbitralité de notre propre personne » (Nshimirimana 1995 : 233). Suivant, enfin, Manirakiza (2011 : 38) :

« La propagation de l'idée d'une mort imminente, une mort causée par un ennemi incarné par l'«Autre» est une façon de canaliser l'angoisse de la population sur un ennemi physiquement identifiable. Traumatisée, la population se remet à ses leaders pour que ceux-ci lui expliquent, d'une part, d'où vient la menace, et d'autre part, comment y faire face. C'est dans ce contexte de panique que les théoriciens de la haine tiennent les discours du genre «Voici nos ennemis, ce sont eux qui sont la cause de nos malheurs. Il faut nous en débarrasser». »

Un autre aspect particulier du langage de certains politiciens est son extrême violence. Il est zoologique et donc déshumanisant et, partant, légitimateur de la violence à faire à l'Autre. Celui-ci est diabolisé (identifié à Satan : « *Isctani* ») et traité d'être néfaste de naissance, d'animal insignifiant (un chien chétif : « *mujeri* »), dangereux (un serpent : « *inzoka* ») ou d'insecte malfaisant (cafard : « *inyenzi* »). Comme le précise Thibon (2004 : 32) :

« Il s'agit donc de discours qui apparaissent comme des «causes perçues», bavardes et stratégiques, idéologiques à l'initiative du haut, des pouvoirs, des autorités et élites. Ces langages participent à la construction d'un imaginaire puis d'une réalité, même s'ils ne sont pas la traduction parfaite de celle-ci, ils révèlent toute la force d'un pouvoir d'attribution de l'énonciation ethnique, de la violence des mots. »

Traditionnellement, ce type de discours est énoncé officieusement. Le président Bagaza avait même interdit d'évoquer publiquement les mots hutu et tutsi<sup>11</sup>. Abondant dans son sens, certaines autorités politiques actuelles (telles que le président de la République, le président du Sénat et le porte-parole du parti CNDD-FDD) qualifient les ethnies d'inventions coloniales ou d'intellectuels, niant ainsi en quelque sorte leur existence (Carayol 2016). Mais, paradoxalement, les ethnies sont régulièrement affirmées, au travers des discours (avec parfois certains mots codés ou paraboles) et des

<sup>11</sup> Paradoxalement, lorsque, plus tard, il a voulu revenir au pouvoir, l'un des points essentiels de son programme politique était la division du Burundi en deux régions ethniquement pures, hutuland et tutsiland, en l'occurrence (Nshimirimana 1995 : 33).

pratiques politiques (par exemple le recensement ethnique<sup>12</sup>). À titre illustratif, mentionnons quelques propos de certaines personnalités politiques rapportés par Crisis Group (2016 : 5) : « Que les cafards ne se multiplient pas sous nos yeux, qu'ils ne se consolident pas » (président du Sénat) ; « Le général Rodrigue Bunyoni est mort en Ouganda comme un chien parce qu'il était contre le pouvoir. Sachez que même les autres qui sont ici ou à l'extérieur du pays vont bientôt mourir et seront enterrés comme des petits chiens » (président de la République) ; « C'est très important de nettoyer les milieux contestataires » (président de la République) ; « Les gens de l'opposition sont les petits chiens errants » (gouverneur de Rutana).

Cet autre propos du président du Sénat burundais datant du 30 octobre 2015, capté à son insu et diffusé sur les réseaux sociaux, est sans ambiguïté : « Vous devez pulvériser, vous devez exterminer ces gens [...] Attendez le jour où l'on dira : "Travaillez !", vous verrez la différence !<sup>13</sup> » Ce paradoxe peut être expliqué par le fait que l'argument ethnique reste, malgré tout, un argument mobilisateur d'une partie de la population fortement affectée par l'ethnisme.

L'autre aspect singulier des histoires identificatoires des Hutu et Tutsi produites par une partie de la classe politique burundaise est le type d'histoires racontées ou écrites. Inquisitoriaux et imprécatoires, ces récits nous présentent généralement le passé du Burundi sous une face d'ombre, comme si l'histoire du vivre-ensemble des Hutu et des Tutsi n'avait été que l'histoire de l'horrible. Ce sont en effet les périodes sombres de l'histoire burundaise qui sont rappelées, en particulier les événements de 1972 et 1993<sup>14</sup>. Peu soucieuse de la vérité, la démarche vise à culpabiliser l'Autre et à s'auto-instituer victime même si on est soi-même responsable de ce qui est arrivé. Face à ses responsabilités, la tentation d'innocence est grande. Nindorera (2004 : 42) observe ainsi : « Si aujourd'hui vous rencontrez des Burundais et

<sup>12</sup> Selon Crisis Group (2012), le Sénat burundais a opéré un premier recensement ethnique dans l'administration publique au cours du premier semestre 2012. Et, selon Madirisha (2016), le même recensement ethnique (mais aussi régional et autre) a eu lieu en 2016. Cette initiative ferait partie des compétences que lui reconnaît la Constitution (cf. article 187, alinéa 5). L'initiative a été mal reçue par une partie de l'opinion qui l'accuse notamment de violer l'accord d'Arusha puisque celui-ci ne prévoit pas de quotas ethniques dans l'administration publique. L'initiative peut être aussi critiquée en raison de son caractère discriminatoire. À ce sujet, la Constitution (article 22, alinéa 2) stipule que nul ne peut être l'objet de discrimination du fait, entre autres précisément, de son ethnité. Un autre reproche de cette initiative porte sur les critères arbitraires de définition des ethnies. Enfin, cette initiative fait fi du principe de méritocratie. En matière de recrutement des travailleurs dans la fonction publique, les compétences devraient normalement primer sur d'autres critères.

<sup>13</sup> Pour plus d'informations sur ce sujet et le sens des concepts utilisés, lire FIDH & Ligue Iteka (2016) ; Sémelin (2005) et Ntahongendera (2017).

<sup>14</sup> À titre illustratif, lire Nyabenda (2016).

que vous discutez par exemple de la question du génocide, vous allez avoir de grosses divergences. Est-ce qu'il y a eu génocide ? Est-ce qu'il n'y a pas eu génocide ? qui "génocide" qui ? etc. ». En mystifiant la réalité, le récit politique « contribue facilement au bouclage de l'identité d'une mémoire sur elle-même ; mes souvenirs ne sont pas les vôtres ; au besoin ils excluent les vôtres » (Ricœur 2000). Ainsi, au Burundi, voire dans toute la région des Grands Lacs, comme le remarque Lemarchand (2002 : 567), « la mémoire est ethnicisée ; [...] chaque groupe se dispute le privilège de détenir la vérité et [...] l'histoire départage les bons des mauvais suivant l'appartenance ethnique<sup>15</sup> ». La démarche est analogue au phénomène de recyclage de la mémoire où l'histoire semble avancer à reculons, emportant avec elle ce qui était considéré comme dépassé ou enterré (Baudrillard 2010 : 47). Suivant Ricœur (2000), Hakizimana (1991) et Braeckman (1996 : 105), cette démarche est sous-tendue par l'intolérance de l'Autre et l'envie de ce qu'il a. À y regarder de près cependant, ce malaise identitaire burundais est plus complexe qu'il n'y paraît. Non seulement certains Burundais souffrent de ne pas avoir ce que les autres ont, mais ils souffrent également d'avoir ce que les autres n'ont pas, surtout lorsque les biens qu'ils détiennent sont des biens mal acquis : « À la difficulté de partager le malheur, s'ajoute le refus de partager le bonheur », note Ricœur (2000). Et plus fondamentalement, certains Burundais souffrent que les autres existent au point de considérer la mort de ces derniers comme une condition de leur vie. À la suite de Sémelin (2005 : 33), Manirakiza (2011 : 38) définit cette « angoisse-haine » dans cette formule laconique : « Ta mort, c'est Ma vie ». Tel est le nœud gordien du malaise identitaire burundais.

Un fait ayant significativement différencié les Burundais en Hutu et Tutsi est la reconnaissance officielle des ethnies<sup>16</sup>. La Constitution et l'Accord de Paix d'Arusha consacrent en effet les appellations Hutu, Tutsi et Twa et proposent une clé de répartition du pouvoir sur la base des statistiques ethniques. Établies à l'époque coloniale, ces statistiques n'ont jamais été vérifiées ni actualisées par les acteurs politiques. On déplorera que ni la Constitution ni l'accord d'Arusha ne définissent les ethnies reconnues. Ainsi, note Bastin (2016 : 54) au sujet de la Constitution :

« Qui est hutu ? Qui est tutsi ? Elle n'en dit rien. Elle leur attribue des places, des sièges, des postes, selon de savants calculs, fruits d'interminables tractations, mais elle ne dit nulle part qui ils sont. En somme, la Constitution donne des droits à des gens qui n'existent pas en droit. On se trouve là en

<sup>15</sup> Lemarchand (2002 : 565) oppose à cette mémoire sélective une mémoire « métisse », celle qui maintient vivante la commune humanité des uns et des autres.

<sup>16</sup> À l'article 2, l'accord d'Arusha (2000) stipule ceci : « Le Burundi est une nation indépendante souveraine, unie mais respectant sa diversité ethnique et religieuse. Il reconnaît les Bahutu, les Batutsi et les Batwa qui constituent la nation burundaise ».

présence d'un phénomène juridique très particulier. Cette classification est importante, ces droits sont essentiels, mais on s'en remet, pour leur mise en œuvre, à la subjectivité, aux "on-dit", aux réputations, aux histoires que l'on se raconte depuis des générations et qui finissent par former une espèce d'évidence molle, plus contestable que contestée. Pas de quoi fouetter un chat, en somme, surtout maintenant que tout cela semble réglé. »

Un autre reproche à cette reconnaissance des identités ethniques est qu'elle condamne tous les Burundais à se définir comme Hutu, Tutsi ou Twa, et donc à s'inscrire dans des camps artificiels aux contours flous dont les membres ne se reconnaissent pas mutuellement. Pensons par exemple aux Ganwa, aux Waswahili<sup>17</sup>, aux Bagina<sup>18</sup> et aux étrangers ayant acquis la nationalité burundaise. Pensons également aux Burundais qui, pour des raisons personnelles, se sont « déhutisés » ou « détutsisés » et donc ne veulent pas s'identifier comme Hutu, Tutsi, Ganwa ou Twa. Parmi ceux-là figurent des jeunes « non embrigadés ethniquement, épris d'une culture de paix, de justice et d'une nouvelle conscience des droits de l'homme » (Nahimana 2017). Actuellement, le clivage politique existe entre ceux qui prônent le soutien à l'accord d'Arusha (le CNARED, par exemple) et ceux qui semblent le remettre en question (comme les membres du parti CNDD-FDD). À ce sujet, un accord idéal serait un accord inclusif intégrant toutes les populations non pas sur une base ethnique, mais selon d'autres critères tels que des projets politiques. Par ailleurs, la Constitution devrait être révisée dans ce sens. En conséquence, le paysage institutionnel de l'État devrait refléter toute la diversité de la population burundaise.

#### 4. La difficulté fondamentale à s'identifier narrativement

Il découle de l'analyse précédente du mode identificatoire narratif des Hutu et des Tutsi que les lacunes constatées tiennent à la difficulté fondamentale d'interprétation et de compréhension du récit d'abord, de la modalité d'entrer dans le monde des personnages et des narrateurs de ce récit ensuite, et enfin de la nécessité à s'identifier narrativement.

La première difficulté est corrélative à la mécompréhension du récit. La deuxième dérive du fait que le monde des personnages du récit et des narrateurs paraît étranger, irréductiblement singulier et difficilement pénétrable. Ce qui est particulièrement très difficile dans ce processus est de se transposer dans une psychique étrangère et d'avoir une connaissance parfaite du monde de l'Autre. La troisième et dernière difficulté fondamentale est la

<sup>17</sup> Ils sont regroupés dans une association dénommée « Via-Volonté » (cf. <http://www.viavolonte.org>).

<sup>18</sup> Un clan de ressortissants de l'Afrique du Sud habitant à l'est du Burundi.

nécessité à s'identifier aux personnages du récit ou aux narrateurs. En effet, le récit ne renferme pas de force obligationnelle pour un sujet de s'identifier de cette manière. L'imitation des personnages du récit ou des narrateurs est facultative. Or, cela est problématique chez bien de Hutu et Tutsi. Selon les termes de Ricœur (2000 : 580), des individus sont dépossédés du droit d'auto-identification narrative ou du pouvoir de se raconter eux-mêmes, soit par manipulation des identités collectives, soit par une impuissance plus fondamentale. À ce sujet précisément, aucune enquête sur la perception des habitants de leur identité n'a jamais été réalisée au niveau national. Dans ce cas, on ne peut pas parler d'identité véritablement personnelle : « la première condition pour que la personne mérite d'être un soi consiste en l'autodésignation d'un sujet par lui-même » (Ricœur cité par Niwese 1997 : 146). Une identité non réflexive, subie ou résultant des histoires dont on ne s'est pas soi-même approprié le sens pour soi et pour les autres est, somme toute, aliénante. Plus problématique encore : bien des Burundais n'ont pas de possibilités de se raconter ensemble, l'un racontant l'histoire de l'autre et se laissant à son tour raconter par l'autre, et ainsi se définir internarrativement. Cela aurait permis de briser les limitations des histoires individuelles et collectives, de transcender la factualité des événements rapportés et de se décentrer pour, *in fine*, créer une intersubjectivité saine et une identité internarrative (Maan 1999). Celle-ci est fondamentale, car elle s'articule sur ce « qui inter-est, qui est entre les gens et par conséquent peut les rapprocher ou les lier » ou sur le « pouvoir-en-commun », c'est-à-dire « cette force commune qui se dégage du vouloir vivre-ensemble » (Arendt 1961 : 240).

Enfin, il est généralement reconnu à la narration un pouvoir cathartique. Cependant, les histoires ne suffisent pas à elles seules à libérer le narrateur de son malheur. Comme le dit Hunyadi (1992 : 78), un esclave, par exemple, ne peut pas être libéré de sa condition par le simple fait de la raconter : « il n'y a rien dans la narration comme telle, c'est-à-dire sans importation d'éléments normatifs extérieurs, qui puissent avoir un quelconque potentiel libérateur ». Les discours sur les conflits entre Hutu et Tutsi illustrent cette affirmation. Si toutefois la narration peut aider à libérer les gens, il reste, pour son efficience, à en déterminer la pédagogie. Comment raconter ses malheurs de manière à ce qu'ils aient de réels effets thérapeutiques pour soi et pour les autres ? Bizimana et Barindogo (2014 : la quatrième de couverture) explicitent cette question en ces termes : « Comment parler de ses blessures et de ses souffrances sans blesser ou faire souffrir les autres ? » Plus compliqué : comment dire des malheurs de sorte que ceux-ci ne se reproduisent plus jamais dans le futur ? Dans un contexte de peur permanente de l'Autre entretenue par des extrémistes qui en ont fait un fonds de commerce, la question identitaire hutu/tutsi se pose avec acuité. Face à l'impuissance du récit à libérer totalement le narrateur ou l'Autre, force est de proposer de ne pas y recourir. Cela consisterait à domestiquer les souvenirs

douloureux ou à en faire le deuil, car ruminer continuellement son passé est psychologiquement destructeur. L'oubli peut même être un acte actif et libérateur de la pesanteur du passé. Bien entendu, ce type d'oubli n'est pas l'amnésie. Dès lors, quand le passé ne passe pas, il est recommandable de substituer à l'oubli le pardon :

« L'idée est qu'il faut pouvoir rompre avec une mémoire excessive, malade, obsédante, un perpétuel ressentiment du passé, comme il faut pouvoir rompre avec un oubli excessif, le refoulement et le déni du passé. Ce double pouvoir, qui n'a rien de magique, est celui du pardon, qui est d'abord et simplement une parole. Le pardon, tant demandé qu'accordé, rompt avec le silence » (Abel 2011).

Ce pardon va de pair avec la fin du deuil de l'irréparable, que ce soit dans les dommages subis ou infligés : « il convient de lâcher prise avec le jeu indéfini de la mémoire des pertes et du désir tenaillant de vengeance : il y a mieux à faire, se tourner vers l'avenir pour des projets communs » (Berchoud 2005 : 160). Parfois, cela est difficile et ça prend beaucoup de temps, mais il faut s'y astreindre pour pouvoir vivre psychologiquement apaisé : « il n'y a pas d'avenir sans pardon », affirme Desmond Tutu (1999). Du reste, explique Ricœur (2000 : 496), « si, en effet, les faits sont ineffaçables, si l'on ne peut plus défaire ce qui a été fait, ni faire que ce qui est arrivé ne le soit pas, en revanche, le sens de ce qui est arrivé n'est pas fixé une fois pour toutes ; outre que des événements du passé peuvent être racontés et interprétés autrement, la charge morale liée au rapport de dette à l'égard du passé peut être alourdie ou allégée ». La Commission Vérité et Réconciliation s'inscrit dans cette dynamique. Selon le président de cette commission (Nahimana 2017), les « vraies » victimes des diverses crises affichent une ferme volonté de se parler pour ainsi tourner les pages sombres de l'histoire burundaise et se réconcilier avec leurs bourreaux potentiels. Cependant, la population attend des autorités politiques, présumées responsables des maux qui se sont abattus sur le Burundi, une implication réelle dans le processus, mais surtout un exemple, car, dit-elle : « *Umwera uvuye ibukuru uca ukwira hose* » (« La lumière qui vient d'en haut se répand partout ») (Ingelaere 2009 : 7). En attendant, de nombreuses initiatives intéressantes ont déjà été prises (Mukuri 2008 : 235-278). Celle de CENAP est exemplaire. Elle consiste à rapprocher, pour des échanges, des associations des victimes de 1972 et 1993 jusque-là dispersées dans leurs familles politico-ethniques (Ntamahungiro 2012 : 9). Enfin, il s'avère que l'argument ethnique ne fait plus recette chez beaucoup de Burundais (Braeckman 2010) ; le clivage ethnique perdrait donc de plus en plus de sa pertinence et les polarisations se font davantage sur des bases sociales et économiques (CENAP 2008 : 14 ; Chrétien 2016).

## Conclusion

Il ressort de ce qui précède que les identités hutu et tutsi sont fortement restructurées par des histoires ou récits que les gens se racontent et qui sont narrés à leur sujet. C'est ainsi que sont généralement Hutu ou Tutsi ceux qui se disent ou sont qualifiés comme tels. Un facteur majeur définitoire de ces identités est la patrilinéarité. Sont en effet hutu ou tutsi les Burundais dont les pères sont reconnus ainsi. Se définissant généralement par rapport aux mythes ou aux fictions, bref, aux récits dénués de fondements historiques ou scientifiques, ces identités (auto)attribuées sont essentiellement imaginaires, flottantes, artificielles et, partant, superficielles (Nimubona 2005 : 2). Il n'existe pas des caractéristiques objectives pertinentes qui les distinguent entre elles et avec d'autres identités. Ceci revient à dire qu'être hutu et tutsi devrait être facultatif. On peut ne pas être hutu ou tutsi, voire « se déhuter » ou « se détutsiser » sans en subir un quelconque préjudice. Tout compte fait, ces identités ne sont pas essentielles. C'est ainsi qu'être ou ne pas être hutu ou tutsi ne devrait normalement pas être une question. Cependant, il serait faux de nier l'existence de ces identités. Celles-ci existent dans la tête des gens. Elles se créent et se recréent sans cesse, se radicalisent à la faveur des oppositions, des exclusions, des conflits politiques, économiques, territoriaux (Lemarchand 1994 : 14 ; Malkki 1995 ; Dortier 2000 ; Chrétien & Mukuri 2002). Les acteurs susmentionnés, en particulier la classe politique, ont particulièrement renforcé les consciences ethniques. Tout bien considéré, cela devrait changer parce que cette modalité d'auto-identification n'est pas de nature à permettre une identité citoyenne caractéristique d'un État moderne. L'identité narrative est désormais appelée à être transcendée pour être internarrative, citoyenne et inclusive. Mais cela ne sera possible que dans un véritable État de droit où la population aura acquis un esprit critique et le pouvoir de s'identifier elle-même grâce notamment à la bonne scolarisation. Si cela a été possible dans d'autres pays, tels que l'Afrique du Sud, pourquoi ne serait-il pas également envisageable au Burundi ? L'identité internarrative citoyenne sera aussi conditionnée par l'acquisition, de la part de la population, des ressources économiques nécessaires pour sa survie. Ce sont en effet l'ignorance et la précarité qui génèrent des identifications négatives conflictuelles.

## Bibliographie

Abel, O. 2011. « Le pardon entre la mémoire et l'oubli ». En ligne sur : <http://olivierabel.fr/nuit-ethique-l-effacement-du-pardon/pardon-entre-memoire-et-oubli.php> (consulté le 10/08/2017).

Arendt, H. 1961. *La Condition de l'homme moderne*. Paris : Calmann-Lévy.

Barampama, A. 1978. « Le problème ethnique dans une société africaine en mutation : le cas du Burundi ». Mémoire de licence, Université de Fribourg.

- Barnabé, J.-F. 1995. « Les médias assassins au Burundi ». In R. de La Brosse & L. Joinet (éd.), *Les Médias de la haine*. Paris : La Découverte, pp. 56-74.
- Bastin, J.-F. 2016. « La balafre du Lac ». En ligne sur : <http://www.revuepolitique.be/wp-content/uploads/2016/09/La-Balafre-du-Lac.pdf> (consulté le 12/07/2017).
- Baudrillard, J. 2010. *L'Illusion de la fin ou la Grève des événements*. Paris : Galilée.
- Bayart, J.-F. 1996. *L'Illusion identitaire*. Paris : Fayard.
- Berchoud, M.-J. 2005. « L'interculturel : vers une production commune ». *Synergies-Chine* : 152-162. En ligne sur : <https://gerflint.fr/Base/Chine1/marie.pdf> (consulté le 22/07/2017).
- Bizimana, E. & Barindogo, V. 2014. *Burundi. Une vie à la sauvette. Savoir porter sa croix*. Lille : Éditions Sources du Nil.
- Braeckman, C. 1991. *Terreur africaine. Burundi, Rwanda, Zaïre : les racines de la violence*. Paris : Fayard.
- Braeckman, C. 2010. « Au Rwanda comme au Burundi, l'argument ethnique ne fait plus recette ». *Le Monde diplomatique* 681 (12). En ligne sur : <http://www.cairn.info/magazine-le-monde-diplomatique-2010-12-page-8.htm> (consulté le 26/08/2017).
- Carayol, R. 2016 (25 janvier). « Burundi : s'alarme-t-on trop vite, ou faut-il intervenir avant qu'il ne soit trop tard ? ». *Jeune Afrique*. En ligne sur : <http://www.oag.bi/index.php/component/k2/item/127-heurs-et-malheurs-du-modele-burundais> (consulté le 26/08/2017).
- CENAP. 2008. « Défis à la paix durable. Autoportrait du Burundi ». Bujumbura.
- Chrétien, J.-P. 1991. « Les racines de la violence contemporaine en Afrique ». *Politique africaine* 42 : 15-27.
- Chrétien, J.-P. 1993. *Burundi, l'histoire retrouvée : 25 ans de métier d'historien en Afrique*. Paris : Karthala.
- Chrétien, J.-P. 1997. *Le Défi de l'ethnisme. Rwanda et Burundi, 1990-1996*. Paris : Karthala.
- Chrétien, J.-P. 1998. « Hutu et Tutsi : un ethnisme sans ethnie ». *Regards croisés* 1 : 50-56.
- Chrétien, J.-P. 2010. *L'Invention de l'Afrique des Grands Lacs. Une histoire du XX<sup>e</sup> siècle*. Paris : Karthala.
- Chrétien, J.-P. 2016 (3 mars). « "L'ethnisme" : une fatalité exorcisée ? » *Libération*. En ligne sur : [http://www.liberation.fr/debats/2016/03/03/l-ethnisme-une-fatalite-exorcisee\\_1437250](http://www.liberation.fr/debats/2016/03/03/l-ethnisme-une-fatalite-exorcisee_1437250) (consulté le 5/11/2017).
- Chrétien, J.-P. & Mukuri, M. 2002. *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violences et certitudes « ethniques »*. Paris : Karthala.
- Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale. 1989. Rapport. Bujumbura : Régie des Productions pédagogiques.
- Crisis Group. 2012 (25 octobre). « Burundi : bye-bye Arusha ? ». *Rapport Afrique* 192.
- Crisis Group. 2016 (20 mai). « Burundi : anatomie du troisième mandat ». *Rapport Afrique* 235.

- de la Fuente, A. 2015 (25 avril). « Un pays difficile et attachant ». *Revue Antipode* 210. En ligne sur : <http://www.iteco.be/revue-antipodes/discorde-au-burundi/article/un-pays-difficile-et-attachant> (consulté le 11/07/2017).
- Dévérin, Y. 2004. « Géographie des conflits ». In D. Franche, *Généalogie du génocide rwandais*. Bruxelles : Éditions Tribord, pp. 71-89.
- Dortier, J.-F. 2000. « Identité. Des conflits identitaires à la recherche de soi ». *Sciences humaines* 34. En ligne sur : [http://www.scienceshumaines.com/identite-des-conflits-identitaires-a-la-recherche-de-soi\\_fr\\_12390.html](http://www.scienceshumaines.com/identite-des-conflits-identitaires-a-la-recherche-de-soi_fr_12390.html) (consulté le 23/06/2017).
- Elias, M. & Helbig, D. 1991. « Deux mille collines pour les petits et les grands. Radioscopies des stéréotypes hutu et tutsi au Rwanda et au Burundi ». *Politique africaine* 42 : 65-73.
- FIDH & Ligue Iteka. 2016 (novembre). « Burundi. Répression aux dynamiques génocidaires ». En ligne sur : [https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport\\_burundi\\_une\\_repression\\_aux\\_dynamiques\\_genocidaires.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_burundi_une_repression_aux_dynamiques_genocidaires.pdf) (consulté le 29/11/2017).
- Frère, M.-S. 2005. *Afrique centrale. Médias et conflits : vecteurs de guerre ou acteurs de paix*. Bruxelles : Éditions GRIP.
- Gahama, J. 1983. *Le Burundi sous administration belge*. Paris : ACCT/Karthala/CRA.
- Gatugu, J. 2014. « L'Afrique malade de ses identités narratives ». In B. Tison (éd.), *La Prise en charge de familles africaines en France et en Afrique. Regards croisés*. Paris : L'Harmattan (coll. « Compétences interculturelles »), pp. 109-161.
- Gatunange, G. 2004. *Étude sur les pratiques foncières au Burundi*. Bujumbura : RCN-Justice et Démocratie.
- Gatunange, G., Habonimana, B. & Ndayisenga, G. 1996. *Étude d'un système institutionnel adapté au Burundi*. Bujumbura : Fondation pour l'Unité, la Paix et la Démocratie.
- Hakizimana, D. 1991. *Burundi. Le non-dit*. Vernier : Éditions Remesha.
- Hunyadi, M. 1992. « Je suis ce que je me raconte. L'impuissance du modèle narratif ». In J. Lenoble & N. Dewandre (éd.), *L'Europe au soir du XX<sup>e</sup> siècle. Identité et démocratie*. Paris : Esprit, pp. 67-79.
- Impunity Watch. 2015 (août). « Burundi. La citoyenneté en crise. Rapport de recherche ». *Great Lakes Dispatches* 1.
- Ingelaere, B. 2009. *Living Together Again. The Expectation of Transitional Justice in Burundi. A View from Below*. Anvers : IOB.
- Lemarchand, R. 1994. *Burundi. Ethnocide as Discourse and Practice*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Lemarchand, R. 2000 (du 14 au 20 août). « Aux sources de la crise des Grands Lacs ». *L'Observatoire de l'Afrique centrale* 3 (30).
- Lemarchand, R. 2002. « Le génocide de 1972 au Burundi ». *Cahiers d'études africaines* 167 : 551-568. En ligne sur : <http://etudesafricaines.revues.org/156> (consulté le 24/10/2017).

- Maalouf, A. 1998. *Les Identités meurtrières*. Paris : Grasset.
- Maan, A.K. 1999. *Internarrative Identity*. Lanham : University Press of America.
- Madirisha, E. 2016 (23 novembre). « Un recensement constitutionnel ou ethnique ? » *Iwacu*. En ligne sur : <http://www.iwacu-burundi.org/un-recensement-constitutionnel-ou-ethnique> (consulté le 28/10/2018).
- Malkki, L.H. 1995. *Purity and Exile. Violence, Memory and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*. Chicago : University of Chicago Press.
- Manirakiza, D. 2011. « Libertés académiques et responsabilité sociale des intellectuels burundais. Le piège de l'ethnisme ». *African Sociological Review* 15 (1) : 20-48.
- Mbonimpa, M. 1993. *Hutu, Tutsi, Twa. Pour une société sans castes au Burundi*. Paris : L'Harmattan.
- Meunier, J.-P. 1990. « Nouveaux modèles de communication, nouvelles questions ». *Recherches sociologiques* 21 (3) : 267-288.
- Mukuri, M. 2008. « Négociations identitaires et réconciliation au Burundi : les initiatives prises ». In B. Jewsiewicki & L. N'sanda Buleli (éd.), *Les Identités régionales en Afrique centrale. Constructions et dérives*. Paris : L'Harmattan, pp. 235-278.
- Nahimana, J.-L. 2017. « Burundi : la CVR "édifiée par les avancées" déjà relevées dans le processus de réconciliation ». Interview. En ligne sur : [http://french.china.org.cn/foreign/txt/2017-06/28/content\\_41108360.htm](http://french.china.org.cn/foreign/txt/2017-06/28/content_41108360.htm) (consulté le 22/08/2017).
- Ndayongeye, L. 2004 (16 août). « Mythe des origines, idéologie hamitique et violence en Afrique des Grands Lacs : comprendre et agir ». En ligne sur : [http://www.arib.info/LazareNdayongeye\\_IdeologieHamitique/](http://www.arib.info/LazareNdayongeye_IdeologieHamitique/) (consulté le 23/07/2017).
- Ndimurukundo, N. 1995. « Scolarisation des élites et renforcement de la conscience ethnique ». In A. Guichaoua (éd.), *Les Crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994). Analyses, faits et documents*. Villeneuve d'Ascq : Université des Sciences et Technologies de Lille, pp. 136-137.
- Nimpagaritse, D. 2004. « Le conflit ethnique au Burundi. Causes, soubassements et limites du processus démocratique. Essai d'analyse ». Thèse de doctorat, Université de Gand.
- Nimubona, J. 2005. *La Perception de l'identité ethnique dans le processus électoral au Burundi*. Kigali : Ligue des Droits de la personne dans la Région des Grands Lacs.
- Nindorera, E. 2004 (septembre). « Crises identitaires et revendications politiques : cas du Burundi ». *Regards croisés* 12 : 41-46.
- Nindorera, L.M. 1993 (24 novembre). « Hutuland ou tutsiland ? ». *Panafrika* 15 : 1-2.
- Niwese, M. 2005. *Le Rwanda face à sa crise identitaire. Réflexions à partir de La mort ne veut pas de moi de Yolande Mukagasana*. Louvain-la-Neuve : Université catholique de Louvain.
- Nsanze, T. 1970. *Édification de la République du Burundi au carrefour de l'Afrique*. Bruxelles : Éditions Remarques africaines.

- Nshimirimana, L. 1995. « Crise sociale et cristallisation ethnique ». *Anthropologiques* 6 : 231-236.
- Ntahombaye, P. 2005 (mars). « Ethnicité et citoyenneté au Burundi ». *African Anthropologist* 12 (1) : 46-64.
- Ntahongendera, S. 2017. « Des mots aux maux. Une analyse sémiotique du langage du Parti CNDD-FDD ». En ligne sur : <http://cnared.info/wordpress/mots-aux-maux-analyse-semiotique-langage-parti-cndd-fdd> (consulté le 23/11/2017).
- Ntamahungiro, J. 2012. « Burundi. Comment sortir des génocides et des conflits ethnicopolitiques qui endeuillent notre peuple ? » En ligne sur : <https://www.arib.info/Burundi-Comment-sortir-des-genocides-Joseph-Ntamahungiro-28042012.pdf> (consulté le 11/07/2017).
- Ntibantunganya, S. 1999. *Une démocratie pour tous les Burundais*. Paris : L'Harmattan.
- Nyabenda, P. 2016 (10 mars). « Pour quelles raisons certaines voix s'élèvent contre la CVR ? » Communiqué n° 005/2016 du parti CNDD-FDD. En ligne sur : <https://cndd-fdd.org/2016/03/10/communique-n-0052016-du-parti-cndd-fdd-du-10-mars-2016> (consulté le 25/11/2017).
- Palmans, É. 2005. « Les médias face au traumatisme électoral au Burundi ». *Politique africaine* 1 (97) : 66-81.
- Palmans, E. 2005. « Médias et politique en situation de crise : le cas du Burundi ». Thèse de doctorat, Université d'Anvers.
- Reyntjens, F. 2009. *Les Risques du métier. Trois décennies de « chercheur-acteur » au Rwanda et au Burundi*. Paris : L'Harmattan.
- Ricœur, P. 1994. « La souffrance n'est pas la douleur ». *Revue Autrement/Mutations* 142 : 58-69.
- Ricœur, P. 1999. *Lectures 2. La contrée des philosophes*. Paris : Seuil.
- Ricœur, P. 2000. *Fragile identité. Respect de l'autre et identité culturelle*. En ligne sur : [http://www.fondsriceur.fr/uploads/medias/articles\\_pr/fragile-identite-v4.pdf](http://www.fondsriceur.fr/uploads/medias/articles_pr/fragile-identite-v4.pdf) (consulté le 18/08/2017).
- Ricœur, P. 2000. *La Mémoire, l'Histoire, l'Oubli*. Paris : Seuil.
- Sahinguvu, L.-D. & Vircoulon, L. 2017 (septembre). *Requiem pour l'accord d'Arusha. Réflexions sur la révision constitutionnelle au Burundi*. Paris : IFRI. En ligne sur : [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/sahinguvu\\_vircoulon\\_requiem\\_accord\\_paix\\_2017.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/sahinguvu_vircoulon_requiem_accord_paix_2017.pdf) (consulté le 6/11/2017).
- Sémelin, J. 2005. *Purifier et détruire. Usages politiques des massacres et génocides*. Paris : Seuil.
- Spencer, D. & Wilson, D. 1989. *La Pertinence : communication et cognition*. Paris : Minuit.
- Sylla, L. 1997. *Tribalisme et parti unique en Afrique*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Thibon, C. 1995. « Les origines historiques de la violence politique au Burundi ». In A. Guichaoua (éd.), *Les Crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*.

*Analyses, faits et documents*. Villeneuve d'Ascq : Université des Sciences et Technologies de Lille, pp. 57-78.

Thibon, C. 2004. *Histoire démographique du Burundi*. Paris : Karthala.

Tutu, D. 1999. *Il n'y a pas d'avenir sans pardon*. Paris : Albin Michel.

Vandeginste, S. 2006 (février). « Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi ». *Cahier 4*. En ligne sur : <http://www.ua.ac.be/objs/00152971.pdf> (consulté le 5/08/2017).

Vandeginste, S. 2008. « Burundi : entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 55-75.

# PARTISAN IDENTITY POLITICS IN POST-WAR BURUNDI

*Tomas Van Acker, Jean Muhangaje & Oto-Asael Magerano*<sup>1</sup>

## Introduction

This chapter deals with identity politics, and how these have changed in Burundi's post-war settlement. Our starting point is the observation that in the era of ethnic power sharing and multi-party democratization, the Hutu-Tutsi divide has become less important, and the persistence of identity politics manifests itself mainly along a new fault line: partisan affiliation. The objective of the text is twofold. First, it will provide insights into how some of the most successful parties in Burundi after Arusha – CNDD-FDD, FNL, and MSD – have attempted to make Burundians identify with the party, by looking into the particular arenas and repertoires, registers, and strategies of partisan identity politics. Secondly, we analyze what these partisan identity politics mean for Burundian citizens' political subjectivities and agency, and argue that both rational choice motives as well as very political dimensions inform the partisan identification and activism of many Burundian citizens. This analysis will also briefly address how ethnicity has sneaked back in since the 2015 crisis, and how this relates to partisan identity politics.

The text builds on data gathered during different periods of fieldwork for different research projects on local governance and on recent dynamics of political conflict and violence. We rely on interviews, informal conversations, and observations of the public sphere. Fieldwork was conducted in Bujumbura Rural province and in the capital Bujumbura from 2011 to 2017. Additionally, regular follow-up interviews with key interlocutors who left Burundi in 2015 and interviews with members of the Burundian diaspora in Belgium have informed the research. Given the sensitive nature of the subject, all the interlocutors quoted here have been given pseudonyms.

While we explore the repertoires of three different parties, it is important to note that this chapter is not the outcome of a research designed to provide an exhaustive comparative analysis of the Burundian partisan identities. Historically important parties which are still active, such as UPRONA

---

<sup>1</sup> Tomas Van Acker works for the Conflict Research Group, Ghent University. Jean Muhangaje & Oto-Asael Magerano are Burundian political scientists based in Bujumbura.

and FRODEBU, or new types of political formations such as CNARED, a coalition of parties and political actors, are not included here, as we did not obtain substantial primary data on them. However, we do believe it is safe to argue that on the basis of their demonstrated capacity to construct collective solidarities, the three parties selected here are particularly well suited to illustrate the different aspects of partisan identity politics and explore the diverse repertoires and practices used by political movements for mobilization in the post-Arusha era.

### **1. Context: parties and identity politics in post-war Burundi**

The 2000 Arusha Agreement for Peace and Reconciliation provided a blueprint for rebuilding the Burundi's institutions after decades of ethno-political conflict, during which Hutu rebels opposed a Tutsi dominated single party state. The agreement introduced multi-party democratization and ethnic power sharing, avoiding monopolization of power by the Hutu through providing overrepresentation of the Tutsi minority. It also included an ethnically mixed security apparatus. Before the war, political formations were explicitly aligned with ethnic interests. All parties have to have ethnically mixed governing bodies and present ethnically mixed lists of candidates when participating in elections. Explicit ethnic mobilization is forbidden. One of the most striking achievements of these measures introduced by the Arusha Agreement has been the decreased importance of ethnicity in political competition, which was noticeable almost immediately after the war ended. With the introduction of multiparty elections, the number of political parties exploded in Burundi – over 40 were registered for the 2010 elections. The results of the 2010 local elections, the last credible indicator of the relative strength of political parties, show that many of these parties hardly have any electoral weight, and it is safe to assume that this reflects their limited capacities for mobilization. It is also important to note that despite constitutional provisions inhibiting ethnic mobilization, most of the major parties do continue to have ethnic constituencies. It is also important to note that despite constitutional provisions inhibiting ethnic mobilization, most of the major parties do continue to have ethnic constituencies, which is taken into account in the 2005 constitution. Historical 'pre-war' parties such as former single party UPRONA and FRODEBU are still strongly perceived as respectively Tutsi and Hutu formations. Unsurprisingly, this is also the case for the former Hutu rebellions CNDD-FDD and FNL and their different offshoots.

Despite the Arusha Agreement's undeniable achievements in reducing ethnic tensions, it did not succeed in radically reshaping and democratizing the way politics is done in the post-war arena. As has become clear over the years, displaying and using a capacity for violence are still part and parcel of the repertoire of political actors, both in government and opposition. And

under the ruling CNDD-FDD regime, patronage, coercion, and identity politics remain important techniques of governance and political mobilization, as much as they were under single party rule. Even if, as will be discussed at the end of this text, ethnicity has made something of a comeback since 2015, the main difference with the pre-Arusha period is that practices of inclusion and exclusion, as well as dynamics of political violence, are now more associated with intra-party differences than with the Hutu-Tutsi divide. Access to state resources and to employment has become greatly determined by various degrees of identification with the CNDD-FDD and by affiliation to networks which are controlled by strongmen of the ruling party. This is very tangible on all levels and in many aspects of everyday life on the hills. Through its domination of the legislative, administrative and security apparatus, the CNDD-FDD party also strictly controls the framework and environment in which the other parties operate, in a way which can best be described as authoritarian and repressive. Unsurprisingly, much of the political violence in the post-Arusha era has happened along partisan fault lines. This partisan violence comes in various shapes. It ranges from vandalism against party infrastructure in turf wars over the presence of party symbols in the public domain, over confrontations between militants and sympathizers of different parties, such as in Bujumbura Rural after the 2010 elections, to state violence directed at opposition party activists and ruling party dissidents, as has been widely reported by human rights monitors during the last decade. And both the leaders of the FNL and MSD, Rwasa and Sinduhije, have been involved in attempts to organize armed resistance against the Nkurunziza regime, and militants of these opposition parties have played a crucial role in political violence since the 2010 elections.

## **2. Parties, mobilization and identities: concepts and entry-points**

Ethnographic and sociological approaches are not very prevalent in the literature on contemporary African political parties. Lebas' (2015) comparative study of mobilization practices of opposition parties in Zimbabwe, Kenya and Zambia provides interesting insights in how choices in terms of mobilization strategies can help opposition parties retain a strong support while base faced with repression and lack of resources, realities also faced by Burundian parties. In the case of Burundi, we concur with Tobolka (2014), who, amongst other factors, points to the importance of distinct collective identities to explain the cohesion and resilience of opposition parties in a context of electoral authoritarianism, without further elaborating on these identities. However, in the second part of this article, our exploration of the repertoires and strategies through which these identities are constructed, will not be limited to the opposition. Three parties in particular will be

examined: the ruling CNDD-FDD, FNL, and MSD. The CNDD-FDD, being in control of the state's resources and security apparatus, is playing on two fronts regarding partisan identity politics: in addition to mobilization for the party itself, it is in a position to shape the environment in which the other parties have to operate. FNL and MSD can both be considered as opposition parties, notwithstanding the peculiar status of the FNL (see below). It can be argued that in the current political landscape, regardless of the great variances in electoral success or legal status, these are the three parties with the most important capacity for mobilization. All three of the parties under study are relatively new, meaning they only registered as a formal political party after the signing of the Arusha agreement. However, two of the parties, CNDD-FDD and FNL, have a long history as rebel movements, which, as shall be demonstrated, strongly informs their institutional make-up and the repertoires they rely on. As one of the youngest political organizations in Burundi, without a history in the wartime past, the MSD managed to establish itself as a relatively strong brand in the post-war political marketplace. FNL and MSD are by far the parties who have been most explicitly targeted by repression and violence by state institutions and CNDD-FDD affiliated state and non-state security actors, yet have continued to demonstrate a strong sense of collective identification and cohesion.

Obviously, nobody is born with a party membership card, and identification with a party lacks the foundational qualities of other forms of social identity, such as ethnicity. We agree with Brubaker and Cooper (2000) that between essentialist and reified notions on the one hand, and the multitude of constructivist qualifications on the other, the term 'identity' as such is analytically not very productive. We therefore prefer to talk about partisan 'identification' and 'identity politics' rather than partisan identities. Identification can mean self-identification, but can also refer to practices and strategies of parties, both to make people identify with them as well as to categorize other groups. Given the strong sense of self-identification and collective solidarities. Structured around political parties we have observed, and the difficulty for Burundian citizens in the post-Arusha era to escape being categorized in terms of party-allegiance, we believe that these partisan identification practices are one crucial element of political subjectivities. This notion, as conceptualized by Krause and Schramm (2011), conveys how people and groups relate to power and governance and how they can stake claims. Political subjectivities encompass imaginary, but also emotional and political dimensions of belonging and citizenship. It is in this sense that we will approach partisan identification and identity politics from the receiving end – the perspective of Burundian citizens in their everyday navigation of the post-war arena –in the final part of this text.

### 3. Three cases of partisan identity formation

#### 3.1. CNDD-FDD

By the end of May 2017, a video, which we believe perfectly illustrates the way CNDD-FDD attempts to construct a collective sense of identity, circulated on different social media channels. The video, shot by a member of the audience with a mobile device, shows young girls dressed in CNDD-FDD party outfits publicly performing a theatrical song in front of one of the countless CNDD-FDD huts which dot the countryside.<sup>2</sup> The girls, purportedly minors, are asked by an adult chanter whether they, members of the party's youth league *imbonerakure* (those who can see from far), had forgotten about the country's painful past. They answer by bringing a particular reading of Burundi's political conflicts, reciting the different episodes of violence, and graphically depicting the 1993 killing of Hutu president Ndadaye by Tutsi army officers. When they are consequently asked whether the 'page has been turned', the girls lament: 'noooo, those people never change: with their insatiable interests, they are always on the lookout, now they present themselves as the ones who right the wrongs but they exploit us just like fleas in our pants!'<sup>3</sup> This video caused a stir on social media, with opponents criticizing the CNDD-FDD for indoctrinating young children. It gives an interesting insight in the registers which CNDD-FDD relies on in its attempts to construct a party identity. At the time, it also illustrates how the party uses its hegemonic position and monopoly on the public spaces of rural Burundi for its brand of identity politics, which aims to reinforce its own mobilization potential by categorizing and branding a range of "others", in this case civil society activists (the ones who pretend to right the wrongs), who are seen as the descendants of the 'putschist 'Tutsi regimes'.

Since coming to power in 2005, the party draws on multiple registers and narratives in its project of partisan identity construction. It had to find a balance between on the one hand leaning on its past as Hutu rebellion and on the other hand cultivating an image of mainstream party capable of steering the country through the reconstruction and democratization project which took off after Arusha. In the first years after disarming, the latter strategy was important to reassure both Burundian citizens and international partners. The party quickly succeeded in attracting a large number of Tutsis – from civil servant to disadvantaged urban youth – which helped to tone down its radical ethnic image (Nindorera 2012 : 27). On the one hand there

---

<sup>2</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=uvRO3KEtCF4> (accessed 08 September 2017)

<sup>3</sup> This and all subsequent quotes by interviewees were translated into English by the authors.

is the official public ideology of national sovereignty and democratic majority rule which CNDD-FDD claims to incarnate, in opposition to the decades of minority rule where political change came through coups d'état rather than elections. There are also the policies of proximity and working alongside the rural population in semi-obligatory public work programs. Equally important for the party's image is the cult around the bonhomie and accessibility of president Nkurunziza, a head of state who prefers to spend as much time as possible on the hills, in tracksuit and wellington boots, making his hands dirty planting trees and building public infrastructure for Burundi's future generations.

On the other hand, the CNDD-FDD continues to build on its experiences and political capital developed as a rebel movement. Even though it didn't win the war and came to power thanks to a negotiated settlement (to which it never formally adhered), the centrality of the CNDD-FDD's history of armed struggle has become the key feature of the party's identity politics and legitimization efforts. Like in Uganda, where the 'liberation argument' has provided legitimacy and regime cohesion for decades (Reuss & Titeca 2017), the CNDD-FDD banks on its historical role in dismantling Tutsi domination and changing the balance of power in favor of the (Hutu) majority through a combination of armed struggle and democratic strength. This rebel legacy is mobilized or operates in various ways to solidify a sense of shared identity around the party's origins.

Upon being agreed as a party, CNDD kept the 'FDD' (Forces de Défense de la Démocratie) suffix referring to its armed wing. Members are called '*abagumyabanga*', 'keepers of the secret', referring to the clandestine networks of combatants throughout the country during the war. The party uses a whole jargon of expressions, going from daily conversations to campaign slogans, particular to the CNDD-FDD, and which find their origin in the wartime past. One of the most common ways to identify as a *mugumyabanga* in everyday situations is through the greeting '*komera*' ('be strong'), followed by the typical response '*ramba*' ('last long'). The use of these terms goes back to vernacular of combatants in the maquis, but is well mastered today by members without a rebel background, as well as by non-members who strategically make use of the terms (see below). Also in the party's campaign slogans, which according to one militant interviewed in Bujumbura in 2014 serve both to reinforce the motivation and unity of the members as to warn outsiders and opponents, reference is often made to the codes used by the fighters. '*Shirira!*' (Burn! or Shine!) or '*Guguna*' ('devour with force') for example, were calls to aggression used during combats. This kind of rhetoric is not restricted to the electoral period, but has become a fixture in Burundi's public space. These and other terms from the maquis are chanted during public rallies and meetings, but are also materialized in

countless ‘monuments’ and structures, which the party has erected all over Burundi. All bear the CNDD-FDD’s logo of the eagle. But many also have slogans referring to the historic struggle, often in terms which leave little to the imagination, like ‘*Caratuvunye, Nituzokirekura!*’ (‘we made sacrifices to get the country, we will not loosen our grip’).

Again, these spatial and material articulations of partisan identification, which comprise flags, ‘*paillottes*’ (little huts) alongside the roads, murals, little monuments and painted stones, have multiplied all over the country. Since suppressing the 2015 urban resistance have also mushroomed in the opposition strongholds in the capital. They serve a double purpose of demonstrating both members and outsiders that the party literally is everywhere and controls the hills.

Within the *abagumyabanga* community, there is an important distinction between different degrees of party ‘identification’. The most notable one is between the real *maquisards* and the ones who joined afterwards. ‘*Le système*’ is a term that is used by many Burundians to refer to the nationwide networks of patronage and parallel power which crosscut party structures, state institutions, and security services. But within the party it also refers to the hard-core of real combatants, a select group of people who, according to one CNDD-FDD member, all know each other from the *maquis* and have their own hierarchy and codes’. The CNDD-FDD’s *imbonerakure* (those who can see from far) youth league is without doubt the most notorious example of partisan identity politics in Burundi. It is a very heterogeneous group which the party sees as a vanguard for its ideology but also an instrument for exercising control through coercion and intimidation. Since 2008, they have occupied an increasingly important space in the public arena. As the video mentioned above illustrates, their actions can be performative and symbolic, but, as we have witnessed several times, also involve everyday governance, resource mobilization and policing public life on the hills in much of rural Burundi. They have figured in numerous human rights and media reports as main perpetrators of intimidation and political violence. Again, the term comes from the *maquis*, where the *imbonerakure* acted as non-armed local auxiliary forces and sentinels, giving logistic support to the combatants. Within the *imbonerakure*, the same cleavages exist as in the party itself: war-time members, with a particular position for ex-combatants and ‘newcomers’. Interestingly, as one *imbonerakure* told us, radicalization within the movement was fueled by what they perceived as ‘diabolization’ campaigns by private media and civil society groups.

‘After the accusations against the *imbonerakure*, the tougher members put pressure on the new members so that they would show they are real *imbonerakure*, ready to defend the party and intimidate the opponents’ (Clovis, *imbonerakure* who joined after the war, Bujumbura, March 2015).

To conclude, it is also important to draw attention to the fact that as the hegemonic actor in Burundi's political landscape, CNDD-FDD has the authority to socially enforce its views on national identity and symbolically define different degrees of citizenship. A key notion here is the term '*abenegihugu*', often used in propaganda discourse for internal and external use. Literally translated, it means 'those who own the land', and is commonly understood as the ones who fought for the land.

'In the maquis, we were taught that we were the children of the land, who had been chased by strangers: the Tutsis. Therefore we had to take up arms, to chase them out at our turn. We used this word to describe those who fought to chase the UPRONA regime, the ones who handled the arms and the ones who directly assisted the fighters. Those who joined afterwards are not concerned' (Anicet, ex-combatant CNDD-FDD, Bujumbura 2015).

This way of defining citizenship is in contrast to '*abanyagihugu*' (mere residents), which is used to describe members of the general population who do not necessarily adhere to the party. Especially since the 2015 crisis, the party's ideology actively promotes a national cosmology (Malkki 1995) in which different identities and categories of citizens are juxtaposed: on the one hand there is a 'silent majority' of peaceful law abiding mainly rural Burundians, and on other hand there are the '*abamenja*' (traitors, enemies of the nation) or '*mujeri*' (enraged dogs), a conspiracy of mainly urban civil society activists and opposition politicians who conspire with Rwanda and colonial forces to undo the electoral victory of the CNDD-FDD.

### 3.2. FNL

The FNL party is the result of the 2009 formalization of the PALIPEHUTU-FNL rebel movement. The FNL rebellion itself was borne out of PALIPEHUTU (Parti pour la liberation du peuple Hutu), the clandestine political movement founded by Hutu refugees in 1980, in a context well described by Liisa Malkki (1995). As its name suggests, PALIPEHUTU's origins are deeply rooted in ethnic strife.

The members go by the name '*abanamarimwe*', which literally translates as 'those who are united for a common cause/truth'. But despite the centrality of unity in its ideology, today the FNL identity is far from limited to a single, unique party which unites all *banamarimwe*. As many other parties in Burundi, FNL has known several splits and spin-offs, both in its war-time and post-Arusha existence. Since 2011, after interference by the Ministry of Interior, the main FNL party has been divided in a rather unpopular *de jure* wing under Jaques Bigirimana and a *de facto* wing under the last rebel commander Agathon Rwasa, who despite capricious political choices and strategizing, has remained popular among large parts of

the FNL constituency.<sup>4</sup> In addition to these two factions, there have been a number of parties claiming the FNL name, mostly with very marginal constituencies. We have also encountered people who consider themselves ‘*abanamarimwe*’ without particularly adhering to or supporting any of these factions.

An FNL youth leader with a combatant background who took part in the anti-third term uprising in 2015, and who was disillusioned by Rwasa’s decision to join the institutions after the 2015 elections, explained the disjuncture that exist between party and identity in the following way:

‘Today, with Rwasa in parliament, I would rather follow Alexis Sinduhije or General Godefroid Niyombare [*who led the failed coup attempt in 2015 – ed.*]. Both have stood up to the Nkurunziza regime which has tracked us down since 2010. If they would come with an army, I would join immediately. But even when I would fight for these men, I will still remain FNL, that will always be my party, it is a matter of pride’ (Jean, FNL youth leader, Bujumbura, July 2015).

Most members we spoke to agree that Agathon Rwasa has managed to steer the party through one of the most critical junctures in its existence because of the strong core ideals of social justice in the FNL ideology. In order to obtain legal recognition as a political party, FNL had to let go of all ethnic connotations in its name. Initial resistance against the elimination of the PALIPEHUTU prefix proved marginal. Today, almost all of FNL members and sympathizers we have spoken with since 2010 were univocal in their rejection of ethnicity as the main problem in Burundi. Whether they were victims of the 1972 violence against Hutu and introduced to the movement by Gahutu himself in the 1980s, or diaspora intellectuals, or long term members of the movement’s women’s league in Bujumbura Rural or ‘fresh recruits’ who joined in the mid 2000 to inflate combatant numbers: all observed that the Hutu rule of CNDD-FDD relied on the same techniques of governance and control, and reproduced the same kind of social order as the Tutsi UPRONA regime. Even though some of our interlocutors continued to mistrust the Tutsi political class, probably the most striking indication of the evaporation of ethnic primordialism which marked the initial PALIPEHUTU ideology is the fact that there was little resistance when Rwasa forged an alliance with the opposition UPRONA wing in view of the 2015 elections.

Alfieri (2014) observes how this revising of the ethnic rhetoric constitutes an ideological rupture in the party. However, many militants we spoke

---

<sup>4</sup> Similar divisions have been created in other opposition parties, in a process called ‘*Nyakurisation*’, from *nyakuri* meaning ‘the real’.

to do not necessarily see this as a fundamental ideological shift. In the words of one ex-combatant: 'The ethnic position was part of the reality then, now we have to be liberated from another dictatorship' (Bujumbura Rural 2013). It is undeniable that Gahutu and the first generation of PALIPEHUTU propagandists played a crucial role in the production of a politicized Hutu identity with their primordialist take on social stratification and conflict in Burundi and their Hutu-nationalist ideology. This ideology inspired a generation of Burundian Hutu politicians, well beyond the FNL. However, the outspoken ethnic essentialism which has contributed to the party's extremist image somewhat obscures the emancipatory aspect of Gahutu's ideology (Turner 2010), which draws on Frantz Fanon and Paolo Freire as much as it does on the 'Hamitic myth'. It is this original aspect of liberation and emancipation, both of the imagined Hutu people as of individual Hutu, which many militants and sympathizers claim to be a central aspect of identifying as member, and which continues to motivate them. 'Being proud of what you are, that is the first pillar of our ideology. It is about truth and social justice'. (FNL member, Belgium, 2012). Or in the words of a civil society professional:

'In 1972, I lost many members of my family. Even if under president Bagaza things were a bit better, for us as Hutu, these events had a long impact on our self-esteem. We felt like second rang citizens, our lives had little value, until PALIPEHUTU came to our hill in the 1980s. They started teaching, on a small scale, clandestinely. They formed local leaders. Their message was not one of ethnic hatred, but of awareness raising: for the first time in my life, people told me that "as a Hutu, you are a beautiful person too, you are capable of doing great things and taking your destiny in your hands." That was a very powerful message' (Bujumbura, 2013).

After the elections of 2010, Rwsa was involved in remobilizing some of the FNL ex-combatants to fight the CNDD-FDD, a strategy which was not successful and made FNL militants – the majority of whom were not involved in the new rebellion – a prime target for state repression. Nevertheless, as a pioneer of the armed struggle, FNL has not mobilized its rebel past and historic role to construct a party identity in the same way CNDD-FDD does. Rather than emphasizing historic armed struggle and current resistance in its mobilization efforts, it is the persisting appeal of the founding father Rémy Gahutu and his pioneering ideology of liberation which acts as a major binding force between people who identify with the party, regardless of their particular background or trajectories in the movement. More often than not, the teachings of Gahutu are imbued with prophetic power by the members, and it is clear that they lend themselves well to *hineininterpretierung*. His successors and other party propagandists have been able to emphasize certain elements and omit others, in order to adapt Gahutu's heritage to conjunctural realities.

However, the FNL does make use of its maquis experience to mobilize in the post-war era, but in a very different way than CNDD-FDD. Since 2009, when the party – at least the Rwaswa section – had to operate clandestinely again, it has not been able to organize public activities. The FNL has no a broad public repertoire of symbols, songs, rituals or jargon which refer to its rebel roots, as the CNDD-FDD does, nor does it produce written output or have a strong presence on social media, which could be expected from a party which cannot physically organize anymore. There seems to be no centrally organized strategy to mobilize new members or to reinforce identification with the party. Instead, much of the shared identity around the FNL is constructed bottom-up, through clandestine mobilization. In Bujumbura Rural for instance, where the rebellion was socially embedded during the war and which constitutes its actual powerbase, networks of FNL militants have tried to transform the return to clandestine politics in the aftermath of the 2010 elections into something which reinforces the party's capacity to make people identify: it allows the party to maintain its aura of authenticity.

'We don't need offices, flags and public meetings to prepare ourselves for the election. FNL has been operating clandestinely in this area for years and years. We can easily fall back on that. Everybody knows we are here, even if you cannot see us' (Marc, ex-combatant, Bujumbura Rural 2013).

This resonates with Lemarchand (1994:147), who cited secret hill meetings, anonymous tracts and adherence to occult sects and other symbolic forms of contestation imbued with secrecy and mystery as important elements of the 'infrapolitics' of early Hutu resistance. Given how eagerly they are nurtured in the narratives of local FNL militants and sympathizers in Bujumbura Rural, these notions of secrecy, mystery and the clandestine, seem to contribute to a sense of complicity and the maintenance of a collective identity among militants and sympathizers of the movement in times of uncertainty and repression. Weakened as a formal party in the post-war political order, this practice of self-mystification as 'the original clandestine people's grassroots movement' imbues the FNL with what Kasper Hoffmann (2010) has called the 'charisma of authenticity'. In combination with members' personal experiences of emancipation and the successful recasting of the party's ideological underpinnings to adapt them to the new context, this has produced a strong sense of identification with the party which, among our interlocutors in Bujumbura Rural, was often expressed in emotive terms.

### **3.3. MSD**

MSD is one of the youngest parties in Burundian politics, founded in 2007 and formally registered in 2009, just before the 2010 elections. There was no pre-existing formation or movement, nor was its founder and current president, Alexis Sinduhije, involved in politics before the peace agreement.

Sinduhije was a journalist during the war and rose to prominence after the Arusha Agreement, when he initiated the Radio Publique Africaine (RPA), which became the country's most popular radio station. He became a celebrity journalist, honored internationally for his reconciliatory talk shows and investigative journalism gained him international honors. Initially supportive of the CNDD-FDD's integration, he emerged as one of the fiercest critics of the CNDD-FDD government. In 2008 he was arrested on accusation of insulting the president.

Many Burundians perceive MSD as the party of the urban youth and cosmopolitan elite of the capital. It is also often qualified as a Tutsi party. A glance at the 2010 local level elections – the only more or less credible indicator for the weight of the party in the context of electoral competition – reveals the spatial distribution of the MSD's constituency. Nationwide, with an overall result of 3.75%, MSD emerged as the fifth party, approximately in the same order of magnitude as the long-lasting UPRONA and FRODEBU parties. But in Bujumbura, MSD became third, with around 25% of the seats. And it was the first party in Cibitoke, Musaga, Nyakabiga and Ngagara, the neighborhoods which had become 'tutsified' during the civil war, and which would become the center of gravity of the 2015 urban uprising. It also did well in richer residential areas such as Rohero and Kinindo. It is safe to assume that the urban MSD constituency is dominantly Tutsi, but on the other hand, among the MSD militants and sympathizers we encountered were also a number of disappointed CNDD-FDD and FNL supporters and former combatants. Regardless of ethnic and geographical background, MSD has been especially appealing to younger generations of Burundians. The majority of the members and MSD voters among our interlocutors, both Tutsi and Hutu, testified that one of the main reasons for rallying behind Sinduhije was that they could not identify (any longer) with the protagonists of the wartime political landscape and the Arusha negotiations, be they regular political parties or armed political movements. UPRONA in particular seems to have lost many young militants disillusioned with the party to MSD.<sup>5</sup> This is exemplified in one of the party's slogans, which calls on people to vote for 'those who have clean hands', meaning politicians who were not involved in the war.

For Eric, an MSD militant of the first hour living in Bujumbura, the 'urban youth' and 'Tutsi' aura around the party is not correct:

'CNDD-FDD tries to represent us as a Tutsi party, or a party for the urban youth. But that is not true. In Kayanza province alone, we have more

---

<sup>5</sup> Some of the MSD members we spoke to stated they come from families who have always supported UPRONA. An Uprona representative confirmed that his party had lost numerous supporters and young members to Sinduhije's party.

members than in Bujumbura and in the countryside, we have many Hutus among the party's cadres.'

It is difficult to make any quantified statements about the prevailing perception that MSD is a party that is composed essentially of urban Tutsi youth. We can safely assume that this demographic group constitutes the hard core of the party's membership base, but in the few years that the party has been able to operate more or less in the open, Sinduhije has managed to attract a broader and diverse group of militants among whom academics, businesspeople, as well as ex-combatants of both CNDD-FDD and FNL, and educated youth in the towns and hills of rural Burundi.

Almost all of our MSD interlocutors indicated that the MSD has a particular 'style' which can be summarized as cosmopolitan and assertive. Outsiders to the party and some sympathizers have qualified it as 'aggressive'. The party's founder and leader Alexis Sinduhije epitomizes an image of non-conformism, free from the restraints of traditional Rundi conventions of modesty in communication and appearance.

As a Burundian political scientist told us: '*MSD is the party of the Rastas*'. Indeed, MSD is very popular in Bujumbura's relatively modest urban subculture scene, among youth whose political imagination is often expressed through references to cultural icons of Third World resistance such as Che Guevara, Thomas Sankara and Bob Marley, and contemporary African and local reggae stars and hiphop artists. The party's rhetoric style is that of an underdog, ready to confront hegemony and injustice, not very unlike the PALIPEHUTU discourse of the 1980s. The following excerpt from our fieldnotes illustrates this well:

'It is late in the morning. We sit at an outside table in a popular lakeside hangout in downtown Bujumbura with David, whom we just picked up in the city center. David, a freshly graduated student, is the local leader of the MSD in Bujumbura's '*quartiers populaires*' where the MSD party is at that time well-embedded. After the usual introductory exchanges, it becomes clear that David is eager to discuss his activism for the MSD party with us, and has come well prepared. He pulls a laptop out of his backpack and indicates that he wants to show us a video. He turns the screen to an angle so it would only be visible to us, and sets the volume just loud enough for us to hear the audio, without carrying over to other tables near us. The video, which he co-produced, consisted of edited private media footage of the March 2014 violent standoff between MSD militants and the police in Bujumbura center, during which MSD militants held two police officers hostage for a while, and which led to the imprisonment of dozens of MSD supporters. Images of chanting and rioting MSD militants, dodging teargas canisters and live rounds in the streets around the party's compound, are shown against the backdrop of Ivorian reggae singer Tiken Jah Fakoly's "*Le pays va mal*". During the clip, party leader Alexis Sinduhije, inside the compound

surrounded by the police force, is seen interviewed by local journalists. He states: "I will resist until the end. I will not stop resisting before I'm free or dead" (Bujumbura, March 2015).

It is through the combination of its distinctive assertive and militant style with an emancipatory discourse that MSD seems to have been able to best capture the political capital that lies at the intersection of the generational fault line and urban neglect. What its constituency also seemed to have in common is a political imagination which is more shaped by the ideas of liberal peacebuilding than by the experience of armed struggle or ethnic conflict. Whereas CNDD-FDD nurtures the memory of the liberation struggle and the *maquis*, and FNL the memory of Gahutu's ideology and prophecies, in its programs and slogans, MSD showcases itself – rather successfully – as the party which incarnates the post-Arusha order and the values promoted by liberal peacebuilding. Despite the fact that this project has not been very successful and has, by focusing on stability rather than democratic deepening, reproduced pre-war modes of governance (Curtis 2013), its rhetoric of 'good governance' provides a readily available language to the post-Arusha generation. Much like in other Africa contexts which have seen protest (Branch & Mampilly 2015: 82), it is through this language that claims for political change are often made.

However much both the party's official rhetoric and the framing of its ideology by members and sympathizers are discursively indebted to the liberal peace agenda and the ideals of good governance, this doesn't mean MSD leadership and members have renounced the idea of violent struggle. This becomes clear in the glorified way MSD propaganda has portrayed its contestation of the regime as legitimate resistance, as the above-mentioned video illustrates. Some of the MSD militants we met were eager to prove that the party's assertiveness is not only discursive, as the March 2014 events already made clear. In the aftermath of the 2010 elections, Sinduhije had already been linked to efforts to mobilize for rebellion. During our fieldwork before the 2015 elections, the resistance that militants deemed crucial to achieve political change was mainly thought of in terms of confrontational civic protest. In the run-up to the 2015 elections, MSD was clearly preparing for heated contestation. It is no surprise then, that in several of the 'insurgent' neighborhoods of Bujumbura, networks of local MSD militants played an important role in organizing the protests and the resistance to state repression. This image of the underdog party that doesn't shy away from fighting back is something that most of the members we encountered consider part of the party's appeal. Indeed, the glorification of resistance continues to be an important trope in conversations with hard-core members in exile after the 2015 repression, but for several among them, the modality has now shifted to armed struggle.

Given its recent origins, rather undeveloped structures and the repressive environment it had to operate in, MSD's relative success in mobilizing militants and inspiring protest in 2015 is remarkable. In line with Adrienne Lebas' findings on success and internal cohesion among opposition parties in Africa (Lebas 2011: 245), we can argue that the clear confrontational strategy vis-à-vis the CNDD-FDD and the 'high risk activism' the party promotes have produced a strong sense of shared identity. It sets the MSD apart from other opposition parties who have a longer pedigree in Burundian politics (such as UPRONA), but who seem to have more trouble in appealing to the imagination of the younger generations.

## 4. Partisan identity politics from citizen perspectives

### 4.1. Identity, agency and strategy

In Burundi, partisan identification has become a key element in people's relations with state power in general and with their immediate social environment. It informs many aspects of everyday life, from doing business to raising families. As mentioned in the introduction, partisan (self)-identification and identity politics do not necessarily produce rigid identities, even if they can produce lifelong loyalties. Obviously, there are many gradations and underlying motivations of party-political involvement and identification and in all three parties, we have encountered disjunctures between the collective identities as they are being conceived by the parties and the personal, individual experiences of members.

One of the most important ways in which partisan identification plays a role in post-war Burundi is in processes of socio-economic exclusion. Other structural factors also (continue to) matter – ethnicity, kinship, religious affiliation, origin, existing patronage relations – but there is no doubt that partisan affiliation has become key in determining access to state resources, employment and services. While also acknowledging the role of ideological motivations, in her study of the everyday maneuverings of youth from Bujumbura's northern suburbs, Berckmoes (2015) argues that partisan political participation is a way of '*chercher la vie*' – an avenue of access to patronage networks and perspectives for employment – and that strategic displays of political allegiance among these youth is subject to conjunctural dynamics related to the electoral cycle. It is clear that in the case of CNDD-FDD, which more or less controls all access to state resources and employment, people's motivation for joining the party is in many cases a matter of rational choice, if not self-preservation. We have met several people who publicly go through life as CNDD-FDD supporters, but whose political sympathies lie elsewhere, or who are not particularly loyal to the party. One particular anecdote narrated by one of our interlocutors illustrates

the extent to which people make strategic use of partisan identification in everyday situations:

'Once, a friend who was looking for employment was invited for a job interview. Before going there, he asked us for a favor: we should call him while he was doing the interview. He had put one of the election campaign songs of the CNDD-FDD as a ringtone on his cellphone. It is a way to make a good first impression with his employer, a party man' (Bujumbura 2012).

We have encountered several examples of similar behavior, where people said they publicly displayed CNDD-FDD paraphernalia (umbrellas, t-shirts) on certain occasions where it was deemed beneficial. Likewise, being associated with an opposition party, especially a party which is locally considered a threat to CNDD-FDD hegemony, is something to avoid, especially in dealings with local administrative services, state employers or educational institutions. More drastically, we have heard several examples of opposition members or influential community leaders under pressure to join the ruling party who have effectively become CNDD-FDD members as a measure of self-preservation, often in concertation with their original party.

However, rational choice perspectives on partisan activism are just one side of the coin. They tend to obscure the importance of ideological and emotive motivations to identify with a party and thus depoliticize the agency of many Burundians. In all three parties, we have encountered people whose often selfless commitment and strong beliefs in shaping the future of Burundi through their activism for the party testify to the inherent political nature of partisan allegiance. This resonates strongly with Lebas' (2015: 47) observations about how her informants framed their involvement in opposition parties in moral terms. In Burundi, this is not only the case for opposition activists, who actually had a lot to lose by displaying their allegiance, but also among regular CNDD-FDD members; partisan activism is often driven by longstanding, strong convictions.

#### ***4.2. Ethnicity and the end of partisan identity politics?***

We started this article with the observation that partisan affiliation has become a more important political fault line than ethnicity in post-war Burundi. In our fieldwork, including during the most violent period of the 2015 crisis, numerous party activists affirmed this.

'I consider myself an *imbonerakure*, more than I am a Hutu. Many people are Hutu, but not all Hutu can claim our [CNDD-FDD] sacrifices and accomplishments' (Cléophas, CNDD-FDD youth leader, Bujumbura Rural, 2014).

'For me, the ethnic conflict is a thing from the past, the real reason behind current tensions are the vested interests which divide us. And today, the way

to have access to the spoils, is through affiliation with a political party' (Egide, *imbonerakure*, Bujumbura, December 2015).

However, despite the above statements, it has become strikingly clear that since the 2015 protests and coup, ethnicity has once again become a salient feature in processes of political mobilization. In practice, both in the prevailing popular imaginations of the socio-political field in post-Arusha Burundi as in everyday political practice, there has always been an overlap between partisan identification and ethnic identification. As Berckmoes (2014) has shown in her research among suburban youth in northern Bujumbura, ethnicity continues to be part of a complex socio-political context which young people have to navigate.

CNDD-FDD propaganda, especially since 2015, often refers to the necessity of safeguarding the results of the movement's historical struggle against Tutsi hegemony. Numerous allusions are made to the ethnic background of those involved in the protest movement and the failed putsch, in both official party discourse or – often in less veiled terms – through the party's dedicated army of social media activists. Moreover, in the hills, CNDD-FDD propaganda has increasingly promoted an ethnic interpretation of the recent crisis. As a community leader in one of the mainly Hutu communes of Bujumbura Rural recounts:

'*Imbonerakure* and senior party leaders came door to door to explain that the conflict now is an attempt of the next generation of Hima<sup>6</sup> putschists to overthrow a democratically elected government. Since they cannot beat us in elections, the children and grandchildren of the former dictators are now conspiring with European countries and the regime in Rwanda to come back to power' (Baptiste, Bujumbura Rural, 2016).

Even when it is not the Tutsi population as a whole which is turned into enemy, according to several accounts, the same kind of unveiled language has been used against Tutsi citizens during security operations and detention.

Ethnic readings of the crisis have also become more pronounced among opponents of the CNDD-FDD. After the deadly repression of the 2015 protests and urban guerilla in the Tutsi dominant neighborhoods, and following a purge against officers with a background in the former FAB (*Forces Armées Burundaises* – the Tutsi-dominated army) who took part in the 13 May coup attempt, numerous reports by local and international human rights organizations have contributed to a narrative in which the post-2015 political crisis was framed as a resurgence of ethnic conflict, and in some cases of a new

---

<sup>6</sup> The Hima are the Tutsi clan that dominated politics and controlled the army from 1965 until the end of the war.

genocide against Tutsi in the making.<sup>7</sup> While this narrative underplays both the realities of an ethnically mixed opposition, and of ongoing systematic state violence against Hutu FNL militants since 2004, the trend of inserting ethnicity back into the equation is undeniable. Part of the initial focus of civil society activism on mobilizing Burundians against the third term and for the protection of the Arusha consensus and the constitution, has shifted to lobbying for international intervention to prevent genocide. Although ethnic mobilization has not been observed in official MSD discourse since the 2015 crisis, our conversations with exiled Tutsi MSD activists reveal that some interlocutors have started according more importance to their ethnic identity and the need to protect the Tutsi community in Burundi when discussing political stakes.

It is difficult to evaluate the risks involved with the current re-appearance of more essentialist and instrumentalist views on ethnicity in Burundian politics. As has been observed, also at the height of the 2015 crisis, there are no indications that polarizing ethnic discourses have caught on among the general population on the hills (Alfieri 2016; Reyntjens 2016; Van Acker 2016). Also in exile, some Tutsi MSD youth indicated they were involved alongside Hutu refugees, both in regional attempts to initiate armed resistance, but also in mutual solidarity initiatives. Still, it remains unclear to what extent a comeback of ethnic identity politics will influence partisan mobilization and the dynamics of political competition in the near future. Will the combination of the experience of violence, a lack of justice and prolonged exile, possibly without perspective of a swift return, be able to undo the progress in ethnic reconciliation and put ethnic awareness back at the center of political subjectivities of the thousands of recent Tutsi refugees? Will the planned constitutional revision piloted by the government erode Arusha's tangible achievements in terms of ethnic cohabitation on the hills? And will the work of the Truth and Reconciliation Commission be able to avoid furthering ethnic mistrust in a highly polarized climate?

In addition to the above questions, some interlocutors, mainly urban and peri-urban youth, have expressed their doubts about whether meaningful partisan activism is at all still possible in the current scenario, with the near disappearance of most opposition parties from the field in Burundi itself, and the very tight administrative control of those who remain active in the country. As opponents without a party, they are also disappointed by the fact that opposition politicians have not been able to work together and offer little perspective. They suggest that political change in Burundi should be

---

<sup>7</sup> Most notably the 2016 FIDH report 'Repression and genocidal dynamics in Burundi' [https://www.fidh.org/IMG/pdf/burundi\\_report\\_english-2.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/burundi_report_english-2.pdf) and the ensuing social media advocacy campaign 'Genocide in Burundi #stopthismovie' <https://www.youtube.com/watch?v=3OsWJtRPumA>

systemic, and will only be achieved by civic action and popular pressure. The 2015 urban protest movement was quickly hijacked by a military coup attempt which heralded the militarization of the uprising. Before the putsch, the protests were a unique expression of desire for change in Burundi's recent history. They briefly showed that it is possible to think of inclusive collective political action beyond ethnic identity politics and traditional partisan frameworks. However, after two years of repression and fragmentation of the anti-regime movement, there are few indications that the 2015 uprising has produced a new generation of political leaders. On the contrary, for the time being, existing power imbalances have been reinforced, and much of the vibrant partisan landscape of the post-Arusha 'honeymoon period' has been eroded.

## References

- Alfieri, V. 2014. 'La courte reconversion du PALIPEHUTU-FNL: continuités et ruptures'. *Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2013-2014*. Paris : L'Harmattan, pp. 55-75.
- Alfieri, V. 2016. 'Le PALIPEHUTU-FNL au Burundi. Dynamiques d'ethnisation et de "déethnisation"'. *Politique africaine* 141: 169-190.
- Berckmoes, L. 2014. 'Elusive tactics'. PhD Dissertation, University of Amsterdam.
- Branch, A. & Mampilly, Z. 2015. *Africa Uprising. Popular Protest and Political Change*. London: Zed.
- Brubaker, R. & Cooper, F. 2000. 'Beyond "identity"'. *Theory and Society* 29: 1-47.
- Curtis, D. 2013. 'The international peacebuilding paradox: power sharing and post-conflict governance in Burundi'. *African Affairs* 112 (446): 72-91.
- Hoffmann, K. 2010. 'The charisma of authenticity in the Democratic Republic of the Congo'. DIIS Working Paper 2010: 32.
- Krause, K. & Schramm, K. 2011. 'Thinking through political subjectivity'. *African Diaspora* 4 (2): 115-134.
- Lebas, A. 2011. *From Protest to Parties: Party-Building and Democratization in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Lemarchand, R. 1996. *Burundi: Ethnic Conflict and Genocide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malkki, L. 1995. *Purity and Exile. Violence, Memory, and National Cosmology Among Hutu Refugees in Tanzania*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nindorera, W. 2012. *The CNDD-FDD in Burundi: The path from armed to political struggle*. Berghof Transitions Series, no. 10.
- Reuss, A. & Titeca, K. 2017. 'When revolutionaries grow old: the Museveni babies and the slow death of the liberation'. *Third World Quarterly* 38 (10): 2347-2366.
- Reyntjens, F. 2016. 'Institutional engineering, management of ethnicity, and democratic failure in Burundi'. *Africa Spectrum* 51 (2): 65-78.

Tobolka, R. 2014. 'Political parties in Burundi: identity and organizational cohesion'. Working paper, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2483954>

Turner, S. 2010. *The Politics of Innocence: Hutu Identity, Conflict, and Camp Life*. New York: Berghahn Books.

# BURUNDI'S 2015 CRISIS AND THE ETHNICIZATION OF MEMORY ON SOCIAL MEDIA

*Antea Paviotti*<sup>1</sup>

## Introduction

On 25 April 2015, Burundian President Pierre Nkurunziza officially presented his candidacy for a third, controversial presidential term. His candidacy was not allowed by the 2005 Constitution,<sup>2</sup> and caused impressive protests in the streets of Bujumbura. Clashes with police and security forces took place during the protests, and a violent repression was carried out in the following months that led to hundreds of deaths.<sup>3</sup>

During what is commonly referred to as the '2015 crisis', ethnic references sneaked into the political discourse. In addition to the repression of the protests on the streets, the persecution of political opponents was carried out in the so-called '*quartiers contestataires*', the 'protesting quarters', which happened to be mainly populated by Tutsi.<sup>4</sup> Arbitrary arrests, torture, and extrajudicial killings<sup>5</sup> were perpetrated against those opposing (or suspected to oppose) Nkurunziza's third term, either for political or ethnic reasons. In a context of mounting tensions, memories of past violence surfaced, evoking the fear of a revival of ethnic tensions. Less than ten years after the end of the last cycle of ethnic violence in Burundi, the fear of a new ethnic genocide became more concrete.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> FWO PhD fellow, University of Antwerp.

<sup>2</sup> Two presidential terms are allowed by Burundi's Constitution. Nkurunziza's party, the CNDD FDD, defended his candidacy by arguing that his first term (2005-2010) could not be considered the first under the constitution, since the President was elected by the Parliament in 2005, not by the population (as required by the Arusha Peace Agreement). Therefore, the 2015-2020 term would have been his second one, and thus legitimate.

<sup>3</sup> Sources do not agree on the number of casualties. This varies between 720 (according to government figures: IRIN 2017: 22 June) and more than 1,000 as of June 2017 (FIDH/Ligue Iteka 2017). The crisis provoked the flight of more than 400,000 people to neighbouring countries (UNHCR 2017) and more than 200,000 IDPs (OCHA 2017).

<sup>4</sup> Nkurunziza's CNDD FDD is predominantly Hutu.

<sup>5</sup> Human Rights Council 2017; Amnesty International 2017; Human Rights Watch 2017.

<sup>6</sup> Cyclic episodes of ethnic violence have marked the history of Burundi since its independence (1962). The most important massacres took place in 1965, 1969, 1972, 1988, 1991 and 1993. In 1993, the Hutu candidate of the FRODEBU Melchior Ndadaye

Given the context of insecurity, most Burundian political opponents, activists and journalists left the country and continued their activities from abroad through Twitter, Facebook, and other online platforms. In a more protected and secure context, they could express their opinions much more openly. Social media thus became one of the most relevant political battlefields in Burundi.<sup>7</sup> Accusations, defences, allegations, and expressions of support on social media represented an integral part of the official political debate in the country. Verbal violence and ethnic accusations that would have hardly been possible offline were very freely expressed online.

On social media, ethnicity gained an increasingly predominant role in the political debate related to the 2015 crisis.<sup>8</sup> This seemed to confirm the suspicion of many that the crisis was motivated by reasons that were more ethnic than political. An analysis of the way in which ethnicity regained its relevance was thus necessary. Narratives circulating online, in fact, could reflect perceptions, opinions, rumours that circulated offline. At the same time, online narratives could have an impact on the way in which the contemporary crisis was perceived offline.

The following text focuses on the process of ethnicization of the memory of President Cyprien Ntaryamira on Twitter. It will show that the commemoration of the late President, an event that was not related to the 2015 crisis *per se*, was affected by the contemporary political situation, especially by the attempts to ethnicize the crisis. Between 2014 and 2017, the memory of Ntaryamira on Twitter was progressively associated with a specific group that increasingly characterized itself in ethnic terms.

## 1. Online research

The virtual world is not less worth being studied than the physical one. Online, real communities emerge which ‘share social interaction, social ties, and a common interactional format, location or “space” – albeit, in this case, a computer-mediated or virtual “cyberspace”’ (Postill & Pink 2012: 126). This does not come as a surprise, if the virtual world is considered a product and extension of the physical one (Whitehead & Wesch 2012: 35). The case of Burundi is a perfect example of this. Journalists, activists, and political opponents fled the country because of security concerns and continued their activities in exile. The increased use of social media was motivated by

---

won the presidential elections, interrupting the decades-long Tutsi rule. His assassination three months after he took office led to an ethnic civil war that officially ended in 2000 with the signature of the Arusha Peace Agreement. The most important rebel groups, the CNDD FDD (today Burundi’s ruling party) and the FNL (today in the CNDD FDD government), signed the peace agreement in 2003 and 2006 respectively.

<sup>7</sup> International Crisis Group 2016.

<sup>8</sup> IRIN 2017: 21 August.

real, physical events that were taking place in the offline world.<sup>9</sup> The use of online platforms for the Burundian diaspora was a means to be connected and to continue to interact with a distant, offline context (Kadende-Kaiser 2000). Online and offline were thus never separated.

The online world does not simply reflect the offline realm, however. Some limitations must be kept in mind in the study of social media. People who are active on Twitter are not representative of the larger 'offline' society (Daniels 2016: 115) because of the possible different levels of access to the Internet. This can be especially valid for the so-called underdeveloped countries. There is usually an attempt to project an 'online persona' on social networks (Whitehead & Wesch 2012: 39), whose behaviours do not always correspond to those of the 'offline' person. Also, online activity can be produced by robot accounts. Finally, special attention must be paid to information provided by journalists in exile (Skjerdal 2010), who may be especially prone to making biased statements to the advantage of one party in periods of political tensions. Although this is not limited to social media, 'people on Twitter easily get outraged or excited – and in 140 characters – that snowballs into a “trend”' (Daniels 2016: 118).

The present chapter does not build on the assumption that the online context is the simple transposition of the offline landscape. Dynamics observed in the virtual realm may correspond or not with those taking place in the physical world. Evaluating to what extent such insights correspond to the offline reality is impossible when the analysis of the online realm is not accompanied and completed by a more traditional, 'physical' ethnographic research. A process of ethnicization cannot be properly understood without an analysis of its 'implementations' (Holst 2011: 105) – both online and offline.

This was beyond the purposes of this text, which is focused on the ethnicization of memory on social media. The present analysis is nonetheless relevant because dynamics observed online 'build' on the offline context and provide additional insights on it (Daniels 2016: 114). This is all the more valuable in contexts such as contemporary Burundi, where researchers must face the difficulty of collecting sensitive data because of existing tensions. Cyberspace, in fact, is a 'liminal, diasporic space, outside the constrictions of real politics, where one can express the in-expressible' (Turner 2008: 1177). Online, information can be gained that would otherwise not be possible to collect offline. Assessing the 'veracity' of what is being stated on social platforms, then, requires a different approach that includes physical interactions. Building on studies such as the present one, such assessments are certainly worth being carried out in future research.

---

<sup>9</sup> Steers 2016.

## 2. Methodology

The study adopted a diachronic approach in order to observe the way in which the relevance of ethnicity increased in the last four years. Two periods of activity on Twitter before the start of the 2015 crisis were taken into consideration, and two periods after the outburst of violence in Bujumbura. A recurring event was chosen, which was independent from the contemporary events and involved the memory of the past. In this way, the increased relevance of ethnicity could be observed in relation to the outbreak of the 2015 crisis.

Choosing a 'neutral' object of analysis is a hard task in a context such as Burundi, where a shared history is not established yet, and any object of analysis may be perceived as 'Hutu' or 'Tutsi' according to one's own ethnic belonging. In the aim to avoid an explicitly ethnically-oriented object of analysis, emphasis was put on the national belonging, which is supposed to bypass other types of belonging such as the clan, the region, and ethnicity. The focus was put on one of the persons for whom a national holiday is celebrated in Burundi, President Cyprien Ntaryamira.

It is true that Ntaryamira, a Hutu, could represent a hero for this ethnic group in particular, since he died on the same airplane as the Hutu President of Rwanda Juvenal Habyarimana on 06 April 1994. This event is commonly perceived as the trigger for the genocide against the Tutsi in Rwanda.<sup>10</sup> The other two persons for whom a national holiday is observed in Burundi, however, could be even more strongly associated with one ethnic group. Prince Louis Rwagasore, Burundi's Independence hero, was a Ganwa (the princely class that together with the Tutsi was privileged during the Belgian rule) and founder of the UPRONA party (Tutsi).<sup>11</sup> President Melchior Ndadaye was the first democratically elected Hutu President of Burundi, killed three months after he took office by a coup led by the Tutsi military (Chrétien 2002: 21, Lemarchand 1996: 179). The author will verify in future research if the memory of such figures also went through an analogous process of ethnicization, and to what extent that was different from the process under

---

<sup>10</sup> Many moderate Hutu too were killed during the genocide, but the Rwandan genocide is widely known, and officially referred to, as the genocide against the Tutsi.

<sup>11</sup> At its foundation, the UPRONA (Union pour le Progrès national) was motivated by anticolonial purposes. Shortly after its foundation, the party became mono-ethnic and representative of the Tutsi group and its interests. In 1993, the political competition between the Tutsi UPRONA and the Hutu FRODEBU (Front pour la Démocratie au Burundi) for the presidential elections was particularly ethnically polarized (Reyntjens 2015: 31). Today, the Arusha Peace Agreement constrains every party to have an ethnically mixed composition. The UPRONA, as well as the rest of the political parties, is no longer mono-ethnic, but it is still predominantly Tutsi.

scrutiny here. This will definitely contribute to a better understanding of the ethnicization of memory on social media in periods of political crisis.

Twitter presents some advantages in terms of researching. Not only does this platform provide access to a huge quantity of publicly accessible data (Mejova, Weber, & Macy 2015: 37), but this access can remain unnoticed. On Twitter, it is possible to follow the activity of an account without reciprocating the friendship tie (Postill & Pink 2012: 128), therefore remaining inconspicuous and observing the development of the conversations without participating in them. Thanks to this position of invisibility, the factor of disturbance represented by participation is avoided. Normally, 'researcher-induced desirability bias makes it difficult to observe normatively inappropriate behaviours (e.g. expressions of racial and ethnic prejudice), which participants may self-censor' (Mejova, Weber & Macy 2015: 5) in the presence of the researcher. Furthermore, the 140-character limit of a tweet obliges the users to go straight to the point in their messages. A great deal of texts can be thus collected where not much room for interpretation is left. Nevertheless, messages can be squeezed precisely because of the length limit, which sometimes poses a problem of interpretation. In addition to this, in the tweets concerning the commemoration of Ntaryamira the use of the 'untold', a typical trait of the Burundian culture (Rodegem 1983: 383), was often made. Moreover, many tweets were written in Kirundi. To respond to these concerns, two Kirundi-speaking translators, who were not in contact with each other, contributed to this study with both translations and interpretations when needed.<sup>12</sup>

Data was collected through the publicly accessible Twitter Search tool (<https://twitter.com/search-advanced>). This tool retrieves a sample of the tweets that have been produced during a selected period (at most 1%, Mejova, Weber, & Macy 2015: 40). A search was launched for the tweets containing the word 'Ntaryamira' that have been written worldwide and in all languages between 6 March and 6 May (i.e. during the month preceding and the month following the commemoration of the late President) in 2014, 2015, 2016 and 2017. When recurring relevant hashtags containing the name Ntaryamira were found among the displayed results, such as

---

<sup>12</sup> Their interpretation was kept into account as an integration of the analysis of the rest of the tweets. The translators were personally chosen by the author according to their education level and their familiarity with Kirundi. Both translators belonged to the same ethnic group, but this did not affect the neutrality of their translations. The author's basic knowledge of Kirundi allowed her to verify that the translations referred to the tweets in question. Tweets that were not in Kirundi, Kinyarwanda, Kiswahili, English or French were translated with Google Translate.

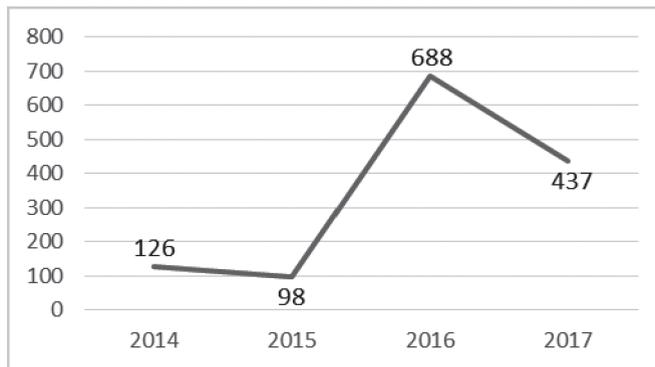
*#JusticeForNtaryamira*, a new search was launched to include all the tweets containing such hashtag in the dataset.<sup>13</sup>

For time and space constraints, data about retweets, likes and replies was not analysed in a systematic way. The analysis of such elements could have added valuable information to the present study because the meaning of a statement ‘depends on where and against what the statement was made’ (Daniels 2016: 111). Given that retweets, likes and replies need to be examined through a different approach (such as discourse and network analysis), and given the considerable amount of tweets of the dataset, the analysis of such elements could not find place in the present text. Nonetheless, this is among the author’s priorities in future research.

### 3. Findings

1,349 tweets in total<sup>14</sup> were retrieved through the Twitter Search tool (126 tweets for the year 2014, 98 for 2015, 688 for 2016, and 437 for 2017). The production of tweets impressively increased in 2016 and 2017, i.e. after the outbreak of the 2015 crisis.<sup>15</sup>

**Figure 1: number of tweets containing the name ‘Ntaryamira’**



Source: Dataset.

<sup>13</sup> In the initial search, such hashtags only appeared when the tweet also contained the name ‘Ntaryamira’ separated from other words.

<sup>14</sup> Excluding retweets, which repeat exactly the same information (10 in 2016 and 1 in 2017).

<sup>15</sup> This is not likely related to broader access to the Internet in Burundi. The International Telecommunication Union (ITU) estimated that the percentage of individuals using the Internet in Burundi rapidly increased (+3.5%) between 2014 and 2015, not between 2015 and 2016 (ITU 2016. See also CIA’s World Factbook 2017). However, many tweets were very likely written from abroad, therefore the increase cannot be explained through statistics concerning Burundi only.

In the following sections, five strategies will be explored that allowed the emergence and definition of different groups in relation to the commemoration of Ntaryamira. Such strategies were detected in an inductive way, through the systematic reading and analysis of the tweets. These five stratagems can be seen as parts of a process of boundary making that separated an in-group, built around Ntaryamira, from an out-group perceived as his opponent. Between 2014 and 2017, the group of Ntaryamira became increasingly defined in ethnic and political terms. Section 3.1 will show how through accusations, distance from the out-group was demarcated. Section 3.2 explores the appellatives used to make reference to the late President, in order to point out the figures Ntaryamira was associated with. Section 3.3 focuses on the expression of praise that allowed the in-group to reinforce its internal ties. Publicity for the activities of commemoration carried out by politicians and political parties (section 3.4) served the same purpose. The use of ethnic references in relation to the commemoration of Ntaryamira will be finally analysed in section 3.5.

### **3.1. Accusations**

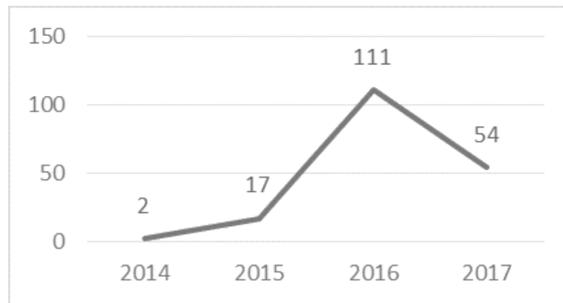
Accusations represent one of the most immediate ways to establish a boundary between the Self and the Other. To accuse someone is to take distance from their person and behaviour, and to establish a clear line of demarcation between those who accuse and those who are accused.

The only message conveyed by several tweets related to the commemoration of Ntaryamira was an explicit accusation against the President of Rwanda or against his party, the Rwandan Patriotic Front, seen as responsible for the murder of the late President of Burundi. The number of such accusations significantly increased after the outbreak of the 2015 crisis. 2 accusations were found in 2014, 17 in 2015, 111 in 2016<sup>16</sup> and 54 in 2017.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> In one of these, Kagame is not mentioned but the accusation is most likely addressed to him: 'The man who killed Ntaryamira is arming #burundi-an refugees, UN & several Organizations documented it. #rwanda'. According to a UN report, Burundian refugees in Rwanda were trained by Rwandan military personnel with the goal of ousting President Nkurunziza (Reuters 2016).

<sup>17</sup> One of which refers to 'the most celebrated mass murderer in the world', who most likely is Kagame. C. Kabanda [bandepac]. (06 April 2017). B[urundi] remembers their presi[dent] Ntaryamira who was assassinated in K[i]g[a]l[i] on 06.04.94 by the most celebrated mass murderer in the world @UKinRwanda [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/bandepac/status/850013912301002756>

**Figure 2: number of open accusations against Kagame**

Source: Dataset.

Such numbers refer to tweets that explicitly mention Kagame, Rwanda, or the Rwandan Patriotic Front as responsible for Ntaryamira's murder. Additional accusations were addressed to Kagame in more indirect ways, either by making reference to the country in which Ntaryamira found his death, or by asking Rwanda to clarify the circumstances of the tragic event.

Specifying that Ntaryamira died in an attack while landing in Kigali could be a simple provision of information about the event. In many cases, however, the authors cared about adding a geographical reference in messages that were complete and understandable *per se*.

Ikiriho [Ikiriho]. (18 March 2017). *Le #Burundi a notamment rappelé qu'il commémore à cette date l'assassinat de feu président Cyprien Ntaryamira, tué au #Rwanda* [(‘Specifically, #Burundi reminded that it commemorates on this day the assassination of late President Cyprien Ntaryamira, killed in #Rwanda’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/Ikiriho/status/843151901084532739>

On the other hand, the requests for clarifications and justice addressed to Rwanda could also convey accusations. According to the authors of these tweets, Rwanda never gave sufficient explanations on the event.

Magneto@[nduwamariyaN]. (05 April 2016). 22 years after th[e] fuck death of #Burundi-an President Ntaryamira. Want #JusticeForNtaryamira in order to ask Rwanda about his death [*sic*. Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/nduwamariyaN/status/717569264811655168>

In addition to the responsibility for Ntaryamira's death, Kagame was also accused of hosting and training the Sindumuja<sup>18</sup> activists, who oppose Nkurunziza's third term.

<sup>18</sup> ‘I am not a slave’ in Kirundi. This slogan was used by those protesting in the streets against Nkurunziza's third term in 2015. It rapidly became a label through which protesters and political opponents were referred to on social media.

Gakiza Fierté [gakizafierte]. (05 April 2016). *SE. NTARYAMIRA Cyprien : Homme d'Etat #Burundi -ais assassiné par le parrain des #TerroristesSindumuja (#Kagame)* [(‘H.E. Ntaryamira Cyprien: Burundian Statesman killed by the godfather of the #SindumujaTerrorists (#Kagame)’)] Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/gakizafierte/status/717495908682829824>

By linking a crime of the past with a crime of the present, such tweets create an implicit connection between the late Ntaryamira and the incumbent Nkurunziza. According to such tweets, as Ntaryamira was victim of Kagame’s past crime, Nkurunziza is nowadays victim of the attacks of the Sindumuja, whose godfather is still Kagame. Such linkages are political, since the opposition of the Sindumuja to Nkurunziza is motivated by political reasons.

In some cases, the Sindumuja are very clearly put in opposition to Ntaryamira. A couple of tweets describe them as directly accountable for Ntaryamira’s death.

Niné [bugarama124]. (27 March 2017). *V[ou]s avez oublié Ngendandumwe et Ntaryamira. Ils ont en commun d’avoir été abattus par la Belgique ou par ses suppôts #Sindumuja* [(‘You forgot Ngendandumwe and Ntaryamira. They were also killed by Belgium or its accomplices #Sindumuja’)] Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/bugarama124/status/846344589715877889>

macedoine [macedoinewanje1]. (25 April 2016). @souleymane1211 I think CPI will have a huge task from all crime committed by sindumuja, the death of Ndadaye, Ntaryamira and etc [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/macedoinewanje1/status/724544172284350464>

Clearly enough, the Sindumuja activists cannot be responsible for crimes of the past such as the murder of Ntaryamira or Ndadaye, since their movement came into being in 2015. For the authors of these tweets, the name ‘Sindumuja’ is in place of ‘those who are supported by Kagame’. However, the fact that Ndadaye is associated with Ntaryamira, in opposition to Kagame and the Sindumuja, underscores that the boundary between these two groups is not only political, but ethnic. This is a fundamental step in the process of ethnicization of memory. While Ntaryamira could have been the victim of an accident, the ethnic motivation behind the death of Ndadaye is more evident.<sup>19</sup> The association with Ndadaye, therefore, gave an ethnic connotation to the group of Ntaryamira.

The following tweets best confirm this interpretation. The deaths of Ntaryamira and Ndadaye are associated with the 1972 genocide against

<sup>19</sup> See footnote 6.

the Hutu, the murder of the Hutu Prime Minister Pierre Ngendandumwe, and the assassination of Remy Gahutu, the founder of the PALIPEHUTU (*Parti pour la Libération du Peuple Hutu*). All of these tragic events were motivated by ethnic reasons.

Jan ruhere [JanRuhere]. (18 March 2016). @A\_Bucumi Rwandans've have always interfered: Ngendandumwe, Rwandans participated 1972 & Ndadaye, Ntaryamira, sans echecs @AShingiro @US\_SEGL [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/JanRuhere/status/711059554688040962>

menyimana philotaire [philotaire]. (08 April 2016). *Et pour les autres ([N] dadaye, Ntaryamira, [G]ahutu Remy, genocide de 72...).* [Ç]a sera quand? *Quelle cynisme!!! [...]*<sup>20</sup> [(‘And for the others (Ndadaye, Ntaryamira, Remy Gahutu, 1972 genocide...) when will that be? What cynicism!’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/philotaire/status/718572925255860224>

Diana Nsamirizi [diana\_samirizi]. (06 April 2017). *À l'époque j'avais 20 ans et mature, je n'ai jamais vu les Tutsi[s] condamner l'assassinat de Ndadaye ni celle de Ntaryamira. Personne* [(‘At the time, I was 20 years old and mature, I never saw any Tutsi condemning the murder of Ndadaye nor that of Ntaryamira, No one’) Tweet]. Retrieved from [https://twitter.com/diana\\_samirizi/status/849963477699633152](https://twitter.com/diana_samirizi/status/849963477699633152)

Niné [bugarama124]. (07 April 2017). *Ubugome bwanyu banyarwanda burarusha: mwatwiciye Ngendandumwe, Ndadaye, Ntaryamira. Muri jenocide yo mu 72 nimwe mwakubita agafuni abahutu* [(‘Too many bad things from you Rwandans: you killed Ngendandumwe, Ndadaye, Ntaryamira. During the 1972 genocide, you used an axe to kill all the Hutu’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/bugarama124/status/850389879213182977>

These associations were much more frequent in 2016 and 2017 than before the outbreak of the 2015 crisis. In 2014 and 2015, Ndadaye was mentioned 1 time in tweets containing the name ‘Ntaryamira’; in 2016, he was mentioned 31 times, and in 2017 28 times. The ethnicization of the memory of Ntaryamira, then, started to be effective after the outbreak of the 2015 crisis.

More interestingly, in 2016 to this group of Hutu Presidents and Prime Ministers was added Nkurunziza. Several tweets contested the arguments of the Sindumuja, insinuating that the real reason of their opposition to Nkurunziza was ethnic, not political.

<sup>20</sup> The tweet <https://twitter.com/philotaire/status/718572925255860224> (consulted on 30 August 2017) is a reply to Burundian activist Pacifique Nininahazwe’s claim for justice for Ernest Manirumva, the Vice President of the anticorruption observatory OLUCOME (Observatoire de la Lutte contre la Corruption et les Malversations économiques) who was murdered in April 2009.

Umuvuga Kuri [Umuvugakuri]. (02 May 2016). *#Burundi @pnkurunziza & 3. Mandat s[on]t des prétextes. Ngendandumwe, Ndadaye, Ntaryamira. Ils avaient combien de mandats ?* [(#Burundi Nkurunziza and third term are pretexts. Ngendandumwe, Ndadaye, Ntaryamira. How many terms did they have?) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/Umuvugakuri/status/727068656547586048>

Since unwanted Presidents and Prime Ministers were wiped out through physical elimination in the past, suspicions emerged that the Sindumuja actually aimed to eliminate Nkurunziza as well. As the reason of such killings in the past was ethnic, so must be the case of Nkurunziza.

macedoine [macedoinewanje1]. (27 March 2016). @Manirakiza @ThierryU @grufyikiri Stop your jokes. Those [a]re old schemes. NGENDANDUMWE, NDADAYE, @ntibasy, NTARYAMIRA etc served how many terms? [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/macedoinewanje1/status/714058849414680576>

mizero racine [RacineMizero]. (08 April 2017). *Au #Burundi on n[e] change plus le président élu en l[']assassinant, nous ne somme[s] plus en [19]93. #ndadaye #ntaryamira #StrongerTogether @fidh\_fr* [(‘In Burundi we do not change the elected President by killing him anymore, we are no longer in 1993. #Ndadaye #Ntaryamira #StrongerTogether @fidh\_fr’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/RacineMizero/status/850569079584894976>

The process of ethnicization of memory, then, started with accusations. A group of victims and a group of criminals started to be delineated. The association with names and dates that represent central figures in the ethnic collective memory, such as Ndadaye or 1972, gave ethnic connotations to the group of victims. The insinuation that the opposition of the Sindumuja to Nkurunziza was actually motivated by ethnic reasons reinforced the ethnic character of the boundary. Such a process started to be evident after the outbreak of the 2015 crisis. Other strategies, aimed at the reinforcement of the internal ties of the in-group, contributed to the same process.

### **3.2. The use of specific appellatives**

The analysis of the appellatives used to make reference to Ntaryamira permits a better understanding of his position within the group of victims and his relation to the other members of the group.

In 2014 and 2015, reference was simply made to Ntaryamira through his name ‘(Cyprien) Ntaryamira’, through the appellative ‘President Ntaryamira’, or through his title ‘Head of State’. One tweet emphasized the bond between Ntaryamira and Africa in 2014, referring to the late President

as 'one of Africa's gallant sons'.<sup>21</sup> In 2015, one only tweet highlighted the relation between Ntaryamira, a 'great man of discipline', and Burundi.<sup>22</sup>

In 2016, some appellatives appeared that were never employed before. The use of the title 'His Excellence' is part of a larger attempt to celebrate the person of Ntaryamira, that was not remarked in 2014 and 2015. Most of the time, this title was attributed to the late President in tweets that aimed to either commemorate him (6 out of 16), or to accuse the Rwandan President Kagame and ask for justice (6 out of 16). By adding the honorific title 'His Excellence' to the name of Ntaryamira, the crime committed by Kagame became even more tragic, and his condemnation even stronger.

Another important appellative that appeared in 2016 was the possessive 'our'. Ntaryamira was referred to as 'our (beloved) President', and was associated with Burundi, as a consequence of the accusations against Kagame or against Rwanda (in 12 out of 18 tweets using the possessive 'our').<sup>23</sup>

Kwizera Jean de Dieu [Kwizera68]. (05 April 2016). #askToKagame, #Burundi, *qui a tué notre cher président Cyprien NTARYAMIRA* [(‘who killed our beloved President Cyprien Ntaryamira’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/Kwizera68/status/717571353893806081>

In one case, the mention of Ntaryamira's ethnic belonging emphasized the link between the late President and the Hutu ethnic group.

Irakoze prosper [Irakozeprosper3]. (31 March 2016). @pierreboisselet *quant [à] moi je d[e]m[and]e la clarification d[e] la mort d[e] notre pr[é]sid[ent] hutu du B[urundi] #Ntaryamira C* [(‘myself, I require the clarification of the death of our Hutu President of Burundi #Ntaryamira C’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/Irakozeprosper3/status/715525963027755009>

The association of Ntaryamira with Burundi in opposition to Kagame's Rwanda was restated in 2017, but in a lower number of tweets (4 out of 6 in 2017). On the other hand, while the title 'His Excellence' was used to elevate the person of Ntaryamira in 2016 in opposition to Kagame, it was principally employed to commemorate the late President in 2017 (12 out of 16 tweets).

Nevertheless, more tweets in 2017 than in the previous years aimed to celebrate Ntaryamira (7 tweets were found in 2017, 4 in 2016 and 1 in 2015)

<sup>21</sup> <https://twitter.com/BwireJudith/status/452731250399539200> (consulted on 24/08/2017).

<sup>22</sup> <https://twitter.com/sinrenovat/status/585297530134626304> (consulted on 03/11/2017). *Discipline munzego* ('discipline in the institutions') was Ntaryamira's leitmotiv.

<sup>23</sup> This interpretation builds on the words used in the tweets themselves. Building on these tweets uniquely, the interpretation that 'our' Ntaryamira is related to the region of origin of the late President is not likely. This is because in the majority of such tweets, an accusation against Kagame or against Rwanda is expressed.

through descriptions of him as a charismatic dreamer, a respectable leader concerned by the need for discipline in every institution of the country.

Fridolin Nzambimana [Fridolinandres]. (06 April 2017). *#Burundi Rendons hommage aujourd'hui, tout comme notre héros de la démocratie, à Ntaryamira Cyprien, un homme visionnaire et charismatique* [('#Burundi Let's pay homage today, just like our hero of democracy, to Ntaryamira Cyprien, dreamer and charismatic man') Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/Fridolinandres/status/849866437929959425>

Guy Auriane [guy\_auriane]. (06 April 2017). *Cyprien NTARYAMIRA était un homme de conviction, très fidèle en amitié, grand travailleur, un véritable « bulldozer » au boulot* ('Cyprien Ntaryamira was a determined man, very loyal in friendship, great worker, a real "bulldozer" at work')<sup>24</sup> Tweet]. Retrieved from [https://twitter.com/guy\\_auriane/status/849898024843313152](https://twitter.com/guy_auriane/status/849898024843313152)

Such tweets do not express any nostalgia or desire for better leaders than the actual ones, since their authors manifestly support the CNDD FDD on Twitter.<sup>25</sup> By glorifying the person of Ntaryamira, all those who cared about commemorating him were put in the same good light. It is remarkable, however, that the reaction of the Twitter community to such tweets was almost nonexistent: only one of these tweets<sup>26</sup> was retweeted 12 times and received 7 likes.

### 3.3. Praise

Expressing praise for members of the same group also tightened the bond between such members and consolidated the internal solidarity of the in-group. In 2017, in tweets concerning the commemoration of Ntaryamira, praise was expressed for Nkurunziza, depicted as the direct heir of the late President's prestige. Although not very widespread, and put in place in 2017 only, this strategy established a clear and direct link between the two Presidents.

Understand Burundi [QCbdi]. (06 April 2017). *#Burundi 'Ntaryamira (and his comrades)'s philosophy is what is currently being implemented*

<sup>24</sup> Building on this tweet only, it is not possible to establish if the appellative 'bulldozer' is an implicit reference to the nickname of Tanzanian President John Magufuli (BBC 2015). This appellative was used in this only tweet out of 1,349 under scrutiny, and it did not receive any retweet, like or reply.

<sup>25</sup> <https://twitter.com/Fridolinandres> & [https://twitter.com/guy\\_auriane](https://twitter.com/guy_auriane) (consulted on 3/11/2017).

<sup>26</sup> <https://twitter.com/Fridolinandres/status/849866437929959425> (consulted on 24/08/2017). In 2016, one tweet was retweeted 4 times and received 2 likes (<https://twitter.com/BURUNDIPATRIOTE/status/717635145579302912> consulted on 24/08/2017), and another one was retweeted once (<https://twitter.com/Kwizera68/status/717584147175370752> consulted on 24/08/2017).

by @Cnddfdd' [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/QCbdi/status/849851905404583936>

Landry Sibomana [landrysibo]. (06 April 2017). #StrongerTogether Pic of the day: This day we remember Pres. CYPRIEN NTARYAMIRA @pnkurunziza lead by example & show peace with [Ntibantunganya] [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/landrysibo/status/850064987708157952>

In a couple of cases, Ndadaye and Rwagasore were added to the group. Nkurunziza was described as the person who best personified their ideas.

Fridolin Nzambimana [Fridolinandres]. (06 April 2017). #Burundi *Le "Gusabikanya" cet idéal socialiste qui animait Ndadaye et Ntaryamira puis concrétisé par Nkurunziza* [(#Burundi The "Gusabikanya" ('sharing'), this socialist ideal that animated Ndadaye and Ntaryamira and has been then realized by Nkurunziza') Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/Fridolinandres/status/849865886680961025>

J.C Karerwa Ndenzako [KarerwaNdenzako]. (06 April 2017). #Burundi: When you listen carefully to @pnkurunziza, you feel like his discourse echoes those by #Rwagasore, #Ndadaye and #Ntaryamira [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/KarerwaNdenzako/status/849946511706386433>

These associations aimed more to elevate the figure of Nkurunziza than to underline an ethnic commonality with Ntaryamira. Expressions of praise, therefore, underlined the political character of the boundary between the group of Ntaryamira and his opposite. The same result was achieved through the provision of information about the tribute paid by political parties and figures.

### 3.4. Politics and commemorations

Not only Nkurunziza and the CNDD FDD were associated with Ntaryamira through the publicization of their activities of commemoration. A correspondence of political views was highlighted with the political parties FRODEBU and FNL, and with the politicians Sylvestre Ntibantunganya<sup>27</sup> and Jean de Dieu Mutabazi.<sup>28</sup>

Activities of commemoration were publicized in 2017 especially, when 33 tweets mentioned political parties engaged in activities of commemoration, claims for justice for Ntaryamira, or accusations against Kagame (see Fig 3). Before 2017, only 2, 4 and 1 tweet (in 2014, 2015 and 2016 respectively) mentioned political parties.

<sup>27</sup> One of the founding figures of the FRODEBU, as was Ntaryamira.

<sup>28</sup> A former FRODEBU member, he founded the RADEBU (Rassemblement des Démocrates pour le Développement au Burundi) in 2008.

Figure 3: political parties' participation in the commemoration of Ntaryamira

Nr. Of tweets	2014		2015		2016		2017	
	CNDDFDD	FRODEBU	CNDDFDD	UPRONA	FRODEBU	CNDDFDD	FRODEBU	FNL
21						claim (17)		
20								accusation (5)
19								
18								
17								
16								
15								
14								
13								
12								
11								
10								
9								
8								
7								
6								
5								
4								
3								
2								
1	comm (1)	claim (1)	comm (1)	comm (3)	claim (1)	comm (4)	claim (5)	claim (2)
	CNDDFDD	FRODEBU	CNDDFDD	UPRONA	FRODEBU	CNDDFDD	FRODEBU	FNL
	2014		2015		2016		2017	

Source: Dataset.

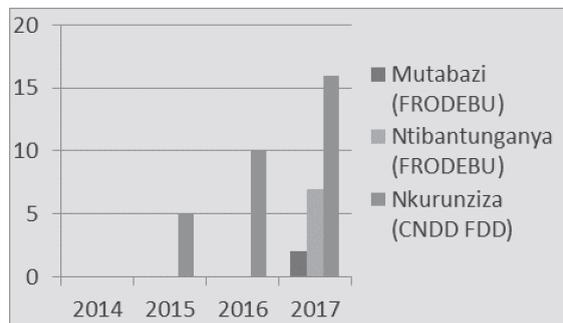
'comm': commemoration; 'claim': claim for justice; 'accusation' is addressed against Kagame.

Besides 3 tweets dedicated to the tribute observed by the predominantly Tutsi UPRONA party in 2015, the rest of the tweets reported on the activities of the CNDD FDD (1 tweet in 2014, 1 in 2015, 21 in 2017), the FRODEBU (1 in 2014, 1 in 2016, 5 in 2017), and the FNL (7 tweets in 2017), which are predominantly Hutu parties.

While the CNDD FDD was seen to be engaged in activities of commemoration (1 tweet in 2014, 1 in 2015, 4 in 2017) and claims for justice (17 in 2017), the FRODEBU was exclusively described in its efforts of claiming justice for Ntaryamira (1 tweet in 2014, 1 in 2016, 5 in 2017). The FNL finally appeared in 2017 in 2 tweets that claimed justice for Ntaryamira and 5 tweets that accused Kagame.

In addition to political parties, the tribute paid to Ntaryamira by single politicians also received attention. Again, more attention was given to politicians' activities of commemoration in 2017 than the years before. In 2017, 23 tweets in total reported on the participation of Nkurunziza and Ntibantunganya (respectively 16 and 7 tweets) in the commemoration of the late President of Burundi. In addition, 2 tweets reported on Mutabazi's claims for justice. All of these politicians come from predominantly Hutu parties (CNDD FDD and FRODEBU). Before 2017, only Nkurunziza was described in his activities of commemoration (5 tweets in 2015 and 10 in 2016).

**Figure 4: politicians' participation in the commemoration of Ntaryamira**



Source: Dataset.

It is interesting to note that Ntibantunganya was seen as against Nkurunziza in 2015 (and by some in 2016 too), since he stated that 'there would not have been any controversy about the third term if the heritage of Ntaryamira was respected'.<sup>29</sup> In 2017, however, the rapprochement with

<sup>29</sup> [https://twitter.com/IGIHE\\_Burundi/status/585047227124600832](https://twitter.com/IGIHE_Burundi/status/585047227124600832) (consulted on 25/08/2017).

Nkurunziza was celebrated on Twitter,<sup>30</sup> an event that allowed him to benefit from some publicity on the social platform and to join the group of Ntaryamira and Nkurunziza.

### 3.5. *The use of ethnic references*

The use of ethnic references may be the most evident and relevant strategy for a process of ethnicization, but this was not the case for the commemoration of Ntaryamira on Twitter. Out of 1,349 tweets, few make explicit use of ethnic references: 4 tweets in 2014, 5 in 2015, 25 in 2016 and 5 in 2017. An increase is nonetheless observed in 2016, i.e. after the outbreak of the crisis. To understand the meaning of such references, however, it is imperative to analyse the context in which they were used.

In 2014 and 2015, tweets mentioning ethnicity principally aimed to provide information on the event during which Ntaryamira died. It is true that by specifying the ethnic belonging, the author could be aiming to address a veiled accusation to the opposite ethnic group. Building on the single tweet, however, it is difficult to establish with a good degree of certainty if this was the case. Moreover, no reaction was provoked by these tweets (only one 'like' in 2017), which makes it impossible to detect the perception of such tweets by the rest of the Twitter community.

George Costanza [FeatOfStrength]. (06 April 2017). Burundian President Cyprien Ntaryamira died with Rwandan president Juvénal Habyarimana, a fellow Hutu, after their plane was shot down [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/FeatOfStrength/status/849816876389613568>

In 2016, on the other hand, 19 out of 20 tweets mentioning the Hutu aimed to depict them as a victim community. This was achieved in different ways.

Some tweets specified that Ntaryamira was a Hutu. The aim of such tweets was not to provide information, but to denounce the attack that was being conducted against the Hutu.

Irakoze prosper [Irakozeprosper3]. (05 April 2016). @rwandabriefing @alinebarihenda *q[ue] la justice soit faite sur la mort d[e] #NTARYAMIRA UN HUTU* [(‘may justice be done to the death of #Ntaryamira a Hutu’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/Irakozeprosper3/status/717417273603006465>

AnnGarrison [AnnGarrison]. (22 April 2016). Charles Onana on #ICTR failure to investigate Habyarimana/Ntaryamira murders, & indictment of Hutus only [...] [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/AnnGarrison/status/723644338396229632>

<sup>30</sup> <https://twitter.com/landrysibo/status/850064987708157952> (consulted on 25/08/2017).

Other tweets restated that Ntaryamira and many other Hutu were killed by Kagame, or by the Rwandans.<sup>31</sup>

muzuka[muzuka3]. (05 April 2016). #Burundi seeking #JusticeForNtaryamira savagely assassinated in #Rwanda. Plus thousands of hutu killed in [19]72 genocide [Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/muzuka3/status/717446722566426629>

Psychologue Prosper [NiyonzimaProsp4]. (06 April 2016). @CimpayeJean @gahigip #JusticeForNtanyamira. We'll never forget #CyprienNtaryamira *victime de fameux génocidaire @PaulKagame tua n<sup>2</sup> hutus* [(‘victim of the famous genocidal Kagame killed n<sup>2</sup> Hutu’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/NiyonzimaProsp4/status/717633986651152384>

A couple of tweets claimed that Hutu need to be commemorated on an equal footing with Tutsi.

Irakoze Prosper [Irakozeprosper3]. (08 April 2016). #NTARYAMIRA *e[tau]tre[s] Hutus bibukwe au m[ê]m[e] pied d[']égali[t]é que le[s] Tut[s]is* [(‘Ntaryamira and other Hutu must be commemorated on an equal footing with the Tutsi’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/Irakozeprosper3/status/718417887560646656>

On the other hand, it is worth noting the only<sup>32</sup> open accusation against the Tutsi was made in 2017. Before 2017, mentions of the Tutsi ethnic group simply aimed to provide information.

Diana Nsamirizi [diana\_samirizi]. (06 April 2017). *À l'époque j'avais 20 ans et mature, je n'ai jamais vu les Tutsi[s] condamner l'assassinat de Ndadaye ni celle de Ntaryamira. Personne* [(‘At the time, I was 20 years

<sup>31</sup> Only one tweet was found in 2017: Niné [bugarama124]. (07 April 2017). *Ubugome bwanyu banyarwanda burarusha: mwatwiciye Ngendandumwe, Ndadaye, Ntaryamira. Muri jenocide yo mu 72 nimwe mwakubita agafuni abahutu* [(‘Too many bad things from you Rwandans: you killed Ngendandumwe, Ndadaye, Ntaryamira. During the 1972 genocide, you used an axe to kill all the Hutu’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/bugarama124/status/850389879213182977>.

<sup>32</sup> Another tweet in 2017 mentioned the Tutsi but it presented some translation difficulties: Jan ruhere [JanRuhere]. (06 April 2017). *Vuga imigambi yawe hama witoze! Ataruko ureke ubulofa nubwicanyi bwanyu! Ndadaye, Ntaryamira, Ntiba[ntunganya] bo bazira iki? Ubututsi?* [(‘Present your political program and run for the elections! Otherwise, stop your stupid jokes and killings! What did Ndadaye, Ntaryamira, Ntibantunganya deserve? Being Tutsi?’) Tweet]. Retrieved from <https://twitter.com/JanRuhere/status/849979677666095105>. Given the conversation in which the tweet is found: <https://twitter.com/JanRuhere/status/849979677666095105> (consulted on 22 August 2017), the author was probably insinuating that Ndadaye, Ntaryamira and Ntibantunganya were targeted because they were Hutu.

old and mature, I never saw any Tutsi condemning the murder of Ndadaye nor that of Ntaryamira, No one') Tweet]. Retrieved from [https://twitter.com/diana\\_samirizi/status/849963477699633152](https://twitter.com/diana_samirizi/status/849963477699633152)

## **Conclusions: the ethnicization of memory on social media**

After the outbreak of violence in 2015, an attempt to ethnicize the crisis was put in place by political entrepreneurs in Burundi. On social media, memory was also affected by such an attempt. The commemoration of President Ntaryamira, an event that was not strictly related to the contemporary crisis, became increasingly ethnicized on Twitter thanks to specific communication strategies. The present text analysed such strategies in order to better understand the dynamics of such a process.

The ethnicization of memory basically started with accusations made against Kagame. Such accusations fostered the emergence of a group of criminals in opposition to (Ntaryamira's) group of victims. Ethnicity surfaced in two different ways in such accusations. On the one hand, Ntaryamira was associated with political figures of the past – especially Ndadaye – who were assassinated because of ethnic reasons. In addition, insinuations were made that the opposition of the Sindumuja, hosted and trained by Kagame, to Nkurunziza's third term was actually motivated by ethnic, not political reasons. As a consequence, Nkurunziza was added to the group of the Hutu Presidents and figures who were killed in the past by the Tutsi, among whom Ntaryamira. On the other hand, in 2016 and 2017 accusations were made against Kagame and Rwanda for slaughtering thousands of Hutu. Such accusations were never found before the outbreak of the 2015 crisis.

Parallel to accusations directed at the out-group, other strategies aimed at the reinforcement of the internal ties of the in-group. Such strategies (the expression of praise for members of the same group and the publicization of activities of commemoration) underlined the political bond between Ntaryamira and Nkurunziza. In addition, in 2016 the possessive 'our' started to be employed. Most of the time it linked Ntaryamira to Burundi, in opposition to his alleged murder, Kagame.

Explicit ethnic references in general were not very widespread. Two observations are nonetheless worth making, regarding both the use and the non-use of ethnic mentions. In most cases, the label 'Hutu' was used to depict this people as a victim community, who suffered from a lack of justice and from the attacks perpetrated by Kagame. This recalls the descriptions of the Hutu as a victim or martyr community analysed by Malkki (1995) and Lemarchand (1996) among others. Apparently, these narratives did not change over time. With regard to the low number of explicit ethnic references, on the other hand, it has to be noted that ethnicity could be evoked in indirect ways. Mentions of specific persons, places or dates that

occupy a central position in the ethnic collective memory recalled the ethnic belonging without needing to spell it out. This is also typical of the allusive character of the Kirundi language and culture. Keeping this in mind permits a better grasp of the extent of the process of ethnicization of memory.

The present analysis is limited to specific periods of activity on Twitter. It is not self-evident that dynamics observed online reproduce those existing offline. Nonetheless, if cyberspace is considered a space where the unspeakable can be spoken, the analysis of online narratives can represent an important added value for the understanding of the offline context – all the more when vivid tensions hinder data collection in the physical field. Statements on social media, however, do not simply explain the situation out there. Online research can offer relevant insights on present-day Burundi – since the online world is also part of present-day Burundi. However, it does not pretend to establish any equivalence between online and offline. Only through a traditional ethnographic research, based on face-to-face interactions and participant observation, can the overlap between these two spheres be identified.

It is beyond the purpose of this text to answer the question of the ethnic or political nature of the contemporary conflict in Burundi. The findings of the present study, however, seem to suggest that memory is still ethnic. Usually silent, in times of political crises it can be awakened, and inflamed. This recalls what Turner (2010: 125) wrote about ethnic conflict in Burundi: in the eyes of many Burundians, ‘the conflict is always there, but at times it is latent under the surface, while at others it surfaces and becomes open’. Specifically, it becomes open in times of political crisis. In fact, the intertwining of ethnicity and politics became evident through the analysis of communication strategies employed in this process of ethnicization. Accusations against the out-group started to assume ethnic connotations after the outbreak of the 2015 political crisis. At the very same moment, the internal ties of the in-group started to be reinforced in both political and ethnic terms.

Additional research is needed to further analyse the dynamics of this phenomenon and investigate its extent, both online and offline. The commemoration of a national figure, online, started to be ethnicized after the outbreak of political tensions. In online perceptions and interactions, ethnicity still played an important role. Was this also the case offline? To what extent does this correspond to what was happening offline? Trying to answer such questions in future research will definitely contribute to assessing the relevance of ethnicity in the current political conflict in Burundi.

## References

- Amnesty International. 2017. 'Burundi 2016/2017'. Online: <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/burundi/report-burundi/> (consulted on 26/08/2017).
- Barth, F. 1969. *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Cultural Difference*. Boston: Little Brown and Co.
- BBC. 2015 (24 November). 'John Magufuli – Tanzania's 'Bulldozer' president in profile'. Online: <http://www.bbc.com/news/world-africa-34670983> (consulted on 27/10/2017).
- Brubaker, R. 2004. *Ethnicity without groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Chrétien, J.-P. 1995. *Rwanda : les médias du Génocide*. Paris: Karthala.
- Chrétien, J.-P. & Mukuri, M. 2002. *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes 'ethniques' (1993-1996)*. Paris: Karthala.
- CIA. 2017. *World Factbook*. Online: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/by.html> and <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2153rank.html#by> (both consulted on 16/07/2017).
- Daniels, G. 2016. 'South African Arab spring or democracy to come? An analysis of South African journalists' engagement with citizenry through Twitter'. In B. Mutsvaire (ed.), *Participatory Politics and Citizen Journalism in a Networked Africa. A Connected Continent*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 107-122.
- FIDH/Ligue Iteka. 2017 (June). 'Burundi on the brink: looking back on two years of terror. Report'. Online: <https://www.ligue-iteka.bi/images/reportshr/Burundionthebrinkjuly2017.pdf> (consulted on 26/08/2017).
- Hermez, S. 2012. "'The war is going to ignite": on the anticipation of violence in Lebanon'. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 35 (2): 327-344.
- Hine, C. 2015. *Ethnography for the Internet. Embedded, Embodied, and the Everyday*. London: Bloomsbury Academic.
- Holst, F. 2011. 'Cyberspace – a better place? Ethnicization in Malaysia's online media'. *Journal for Entwicklungspolitik* 27 (4): 92-113.
- Human Rights Council. 2017 (11-29 September). 'Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi'. Online: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/237/47/PDF/G1723747.pdf?OpenElement> (consulted on 03/11/2017).
- Human Rights Watch. 2017. 'Burundi. Events of 2016'. Online: <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/burundi> (consulted on 26/08/2017).
- International Crisis Group. 2016. 'À l'intérieur de la crise burundaise (II) – quand WhatsApp remplace la radio'. Online: <http://blog.crisisgroup.org/africa/central-african-republic/2016/05/13/a-linterieur-de-la-crise-burundaise-ii-quand-whatsapp-remplace-la-radio/> (consulted on 10/08/2017).
- IRIN. 2017 (22 June). 'Neglected but not over: Burundi crisis continues to bite'. Online: <https://www.irinnews.org/analysis/2017/06/22/neglected-not-over-burundi-crisis-continues-bite> (consulted on 26/08/2017).

- IRIN. 2017 (21 August). 'Hate speech stirs trouble in Burundi'. Online: <https://www.irinnews.org/analysis/2017/08/21/hate-speech-stirs-trouble-burundi> (consulted on 03/11/2017).
- ITU. 2016. 'Percentages of individuals using the Internet'. Online: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx> (consulted on 16/07/2017).
- Kadende-Kaiser, R.M. 2000. 'Interpreting language and cultural discourse: internet communication among Burundians in the diaspora'. *Africa Today* 47 (2): 120-148.
- Komito, L. 2011. 'Social media and migration: virtual community 2.0'. *Journal of the American Society for Information Science and Technology* 62 (6): 1075-1086.
- Lemarchand, R. 1996. *Burundi: Ethnic Conflict and Genocide*. New York: Woodrow Wilson Center Press/Cambridge University Press.
- Malkki, L.H. 1995. *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mejova, Y., Weber, I., & Macy, M.W. 2015. *Twitter. A Digital Socioscope*. New York: Cambridge University Press.
- Miller, D., Costa, E., Haynes, N., McDonald, T., Nicolescu, R., Sinanan, J., Spyer, J., Venkatraman, S. & Wang, X. 2016. *How the World Changed Social Media*. London: UCL Press.
- Mutsvairo, B. 2016. *Digital Activism in the Social Media Era. Critical Reflections on Emerging Trends in Sub-Saharan Africa*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- OCHA. 2017 (June). *Bulletin humanitaire. Burundi*. Online: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Hum.%20Bulletin%20-%20Juin%20-%20FR.pdf> (consulted on 26/08/2017).
- Parmelee, J.H. & Bichard, S.L. 2012. *Politics and the Twitter Revolution: How Tweets Influence the Relationship Between Political Leaders and the Public*. Lanham: Lexington Books.
- Postill, J. & Pink, S. 2012. 'Social media ethnography: the digital researcher in a messy web'. *Media International Australia* 145: 123-134.
- Reuters. 2016 (4 February). 'Exclusive: Burundi rebels say trained by Rwandan military – U.N. experts'. Online: <http://www.reuters.com/article/us-burundi-rwanda-un-idUSKCN0VD04K> (consulted on 30/07/2017)
- Reyntjens, F. 2015. 'Institutionalizing ethnicity to bridge the ethnic divide'. In A.J. Kuperman (ed.), *Constitutions and Conflict Management in Africa. Preventing Civil War through Institutional Design*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 27-50; 240-243.
- Rodegem, F. 1983. *Paroles de Sagesse au Burundi*. Louvain : Peeters.
- Skjerdal, T.S. 2010. 'How reliable are journalists in exile?' *British Journalism Review* 21(3): 46-51.
- Steers, J. 2016 (23 February). 'How Burundi's activist journalists fill a news void using Facebook and Whatsapp'. Quartz Africa. Online: <https://qz.com/622660/how-burundis-activist-journalists-fill-a-news-void-using-facebook-and-whatsapp/> (consulted on 3/11/2017).

- Turner, S. 2008. 'Cyberwars of words. Expressing the unspeakable in Burundi's diaspora'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34 (7): 1161-1180.
- Turner, S. 2010. 'Betraying trust and the elusive nature of ethnicity in Burundi'. In S. Thiranagama & T. Kelly (eds), *Traitors: Suspicion, Intimacy, and the Ethics of State-Building*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 110-127.
- UNHCR. 2017 (28 August). Online: <https://data2.unhcr.org/en/situations/burundi> (consulted on 30/08/2017).
- Whitehead, N.L. & Wesch, M. 2012. *Human No More: Digital Subjectivities, Unhuman Subjects, and the End of Anthropology*. Boulder: University Press of Colorado.
- Wimmer, A. 2013. *Ethnic Boundary Making. Institutions, Power, Networks*. New York: Oxford University Press.



**II**

**RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO**



# GOUVERNANCE DANS L'INCERTITUDE ET INSTRUMENTALISATION DE LA RÉGULATION DES MOTOTAXIS À KINSHASA

*Albert Malukisa Nkuku*<sup>1</sup>

## Introduction

Dans la plupart des villes de l'Afrique subsaharienne, les mototaxis ont connu un essor remarquable au cours de ces dernières décennies. À l'origine, on retrouve les traces de ce mode de transport en commun vers les années 1970, au Nigeria tout d'abord, puis dans d'autres pays tels que le Niger, le Bénin, le Togo, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, la Tanzanie, le Kenya, l'Ouganda et le Rwanda. Les migrations des populations dans les différentes régions du continent, dans le contexte d'une crise aiguë et multidimensionnelle (politique, économique et sociale) ont largement contribué à l'apprentissage et au développement d'un nouveau métier destiné avant tout à assurer la survie et la mobilité des familles pauvres, confrontées à l'incapacité des États et des villes à assurer la majeure partie de leurs responsabilités dans le secteur du transport public (Amougou 2010 ; Mahamat 2015 ; Diaz Olvera *et al.* 2016 ; Kumar 2011).

Selon les diverses considérations socioculturelles et politiques ayant conduit à leur apparition dans les villes de l'Afrique subsaharienne, les mototaxis ou taxi-motos sont désignés sous plusieurs vocables qui témoignent, comme Diaz Olvera *et al.* (2013) le soulignent, de la vitalité de ce phénomène et son appropriation par la population : *okada* au Nigeria, *zémidjan* ou *zed* au Bénin, *oléa* au Togo, *kaboukabou* au Niger, ou encore *boda-boda* au Kenya et en Ouganda. Tous ces vocables relèvent de l'imagination intarissable et parfois pleine d'humour traduisant le bricolage auquel les pauvres citadins s'adonnent pour surmonter les difficultés d'un environnement caractérisé par une pauvreté de masse.

En RDC, l'expérience des mototaxis est relativement récente. À Kinshasa, c'est entre 2005 et 2006 que ce mode de transport commence à imposer ses marques jusqu'à devenir « le nouveau moyen de transport des Kinois » (Radio Okapi 2011). L'initiative est partie des ressortissants des

---

<sup>1</sup> Professeur à l'Université catholique du Congo et chercheur postdoc à l'Institut de Politique du Développement (IOB) de l'Université d'Anvers.

ex-provinces du Kasai-Oriental et du du Kasai-Occidental venus en masse à Kinshasa, à la suite du déclin de la société minière de Bakwanga (Miba), et de l'exploitation artisanale du diamant. De nombreux Kinois, qui ont en commun le lingala comme « langue maternelle », ont été surpris de faire connaissance avec des moto-taximen en provenance de ces deux régions, et communiquant entre eux en tshiluba<sup>2</sup>. La fréquente répétition du terme « *wewa* » (« toi » en français) pendant leurs conversations a pour effet de captiver toute l'attention, et conduit ainsi les Kinois à employer ce terme pour désigner tous les moto-taximen.

Comme beaucoup d'études l'ont démontré, les mototaxis dans les villes africaines présentent à la fois des avantages et des inconvénients. D'une part, il s'agit du moyen de transport le plus rapide pour échapper aux embouteillages et au mauvais état des routes, mais d'autre part, ces mototaxis posent beaucoup de problèmes en termes d'accidents, de gestion du trafic, de bruit, de pollution de l'air et d'émission de gaz à effet de serre (Kumar 2011 ; Summer *et al.* 2014 ; Tublu 2010 ; Kassi-Djodjo 2013). En conséquence, la perception des moto-taximen demeure ambivalente (Diaz Olvera *et al.* 2016). À la tolérance d'un secteur pourvoyeur d'emplois et de service de transport urbain s'opposent les tentatives souvent vouées à l'échec d'éradiquer une activité difficile à réguler pour des États faibles et des régimes politiques souffrant d'un grand déficit de légitimité (Sahabana 2011 ; Goodfellow 2015 ; Kumar 2011 ; Bellina *et al.* 2010).

À Kinshasa, cette ambivalence est alimentée davantage par un contexte politique particulier marqué d'abord par une ambition du président Joseph Kabila de reconstruire et de moderniser le Congo, en commençant par la capitale. Son programme baptisé « cinq chantiers de la République », puis « révolution de la modernité », serait incompatible avec la présence des mototaxis, qui entretiendraient une image de Kinshasa comme ville sinistrée, en régression, avec des communes périphériques enclavées et inaccessibles par bus, minibus et taxis. Ensuite, du point de vue du régime en place, la prolifération des *wewa* est redoutée dans la mesure où ceux-ci partagent leurs origines tribales avec Étienne Tshisekedi, l'opposant historique le plus populaire, qui bénéficie de leur soutien apparemment indéfectible.

Cependant, face au fait accompli d'un transport en commun par mototaxi auquel les Kinois ne peuvent pas renoncer par manque d'une autre alternative crédible, le régime Kabila ressent finalement le besoin de nouer une relation clientéliste avec les mêmes *wewa*. Comment y parvenir au regard du paysage politique d'une ville hostile au pouvoir ? Le présent chapitre démontre que dans le but d'atteindre cet objectif, le régime s'est appuyé

---

<sup>2</sup> Outre le lingala, le tshiluba est l'une de quatre langues nationales de la RDC couramment parlée dans les ex-provinces du Kasai-Oriental et du du Kasai-Occidental.

sur l'instrumentalisation d'une régulation aux injonctions contradictoires permettant l'émergence d'une autorité publique comme défenseur des *wewa*.

S'inscrivant dans une perspective de recherche empirique, les enquêtes menées dans le cadre de notre étude reposent dans une large mesure sur les entretiens non structurés et semi-structurés réalisés avec 43 commandants et agents de la police, 77 moto-taximen victimes de répressions policières, 4 conseillers et 5 chefs de bureau aux ministères du Transport, des Infrastructures et de l'Intérieur (au niveau provincial et national), ainsi que 6 responsables des syndicats des propriétaires et conducteurs de mototaxis. Le choix des enquêtés s'est opéré en fonction de trois critères, à savoir une connaissance générale sur les répressions contre les moto-taximen, le fait d'avoir participé aux opérations de cette nature ou de les avoir subies.

Pour mieux appréhender la situation, nous avons recouru également à l'observation participante durant les périodes de répression policière enregistrée dans les districts de Funa et Mont-Amba<sup>3</sup>. Les informations diffusées par la presse ont présenté encore un grand intérêt pour comprendre comment les événements sont commentés par les journaux, les chaînes de radio et de télévision, considérés comme proches du pouvoir, de l'opposition ou non alignés. Il s'agit de Molière Tv, Digital Congo, Rtn, Radio Okapi, Rfi Afrique, *La Tempête des tropiques*, *Le Potentiel*, Télé 50, l'Avenir et l'Agence congolaise de presse.

Dans l'ensemble, il convient de noter que les recherches menées ont couvert une période de 7 mois s'étalant entre mai 2012 et juin 2017. Tous les matériaux réunis ont permis de bien situer le contexte d'émergence des mototaxis dans la ville de Kinshasa et les enjeux politiques d'une régulation qui étale au grand jour la fragmentation de l'État à des fins clientélistes. Dans sa présentation, ce travail va s'articuler autour de trois points essentiels : (1) la place des mototaxis dans un secteur informel au centre des enjeux politiques, (2) le contexte d'émergence des mototaxis dans la ville de Kinshasa, (3) et l'analyse d'une régulation aux injonctions contradictoires comme expression d'une gouvernance dans l'incertitude.

## **1. La place des mototaxis dans un secteur informel au centre des enjeux politiques**

Comment concevoir les enjeux politiques que présente le secteur informel ? Avant de répondre à la question, il convient de noter d'abord qu'à travers la littérature, ce secteur est souvent appréhendé en mettant l'accent sur le dualisme, la dichotomie, entre le formel et l'informel. Cependant, en examinant de plus près ce qui constitue la substance même de l'informalité urbaine, plusieurs auteurs ont finalement démontré que les oppositions entre

---

<sup>3</sup> Il s'agit de deux districts sur les quatre que compte la ville de Kinshasa.

le formel et l'informel relèvent souvent d'une pure construction théorique, étant donné qu'il existe une interaction entre les deux sphères, qui peuvent se renforcer mutuellement ou produire des effets inverses (Alsayyad 2004 ; McFarlane 2016 ; Roy 2005 ; Lindell & Ampaire 2016 ; McFarlane & Waibel 2012). En outre, l'informel n'est pas nécessairement synonyme de désorganisation, d'anarchie ou de dysfonctionnement dans la mesure où il peut contribuer à la fourniture des biens et services publics que l'État est incapable d'assurer (Alsayyad 2004 ; Olivier de Sardan 2015 ; De Herdt & Titeca 2016).

Partant de cette considération, il s'avère que les différents acteurs de la gouvernance urbaine, y compris ceux qui élaborent et appliquent les lois, peuvent se retrouver à la fois dans la formalité et dans l'informalité, ou naviguer entre les deux en fonction de leurs intérêts et des conditions dans lesquelles ils évoluent (Alsayyad 2004 ; McFarlane & Waibel 2012). Il se crée ainsi une sorte de continuum du formel et de l'informel (Roy 2005). Dans bien des cas, il s'avère d'ailleurs que les acteurs étatiques se retrouvent directement ou indirectement parmi les opérateurs du secteur informel (M'bemba-Ndoumba 2010 ; Malukisa 2017 ; Kumar 2011). Au-delà des discours officiels, on observe parfois le comportement contradictoire de certains agents de l'État, voire des autorités publiques, qui entretiennent les activités informelles dans la mesure où ils y ont trouvé une source intarissable de taxes informelles qui complètent leurs maigres salaires (Baaz & Olsson 2011 ; Malukisa 2017 ; Rubbers 2007). Dans beaucoup de secteurs, les agents de l'État participent activement à l'existence de l'informel, qui n'est d'ailleurs pas dépourvu de régulation (Ayimpam 2014 ; Godard 1985 ; Malukisa 2017). La conjonction des intérêts est telle que les acteurs privés opérant dans l'informel ou en violation des normes officielles cherchent aussi de temps à autre à « sécuriser leurs positions en incorporant des acteurs étatiques dans leurs activités, ce qui montre en filigrane qu'ils reconnaissent le pouvoir de l'État, ou du moins, qu'ils ont conscience que le pouvoir étatique peut constituer un frein à leurs activités » (Wagemakers *et al.* 2011 : 93).

Par ailleurs, dans un contexte de compétition politique résultant des transitions démocratiques en cours dans les pays en développement en général, et en Afrique subsaharienne en particulier, le secteur informel est entretenu par les dirigeants politiques en quête d'électeurs (Goodfellow 2015 ; Meagher 2011 ; Goodfellow & Titeca 2012). En d'autres termes, ce secteur présente un grand enjeu dans une perspective de capital politique qui se traduit par les pouvoirs individuels d'agir politiquement en s'engageant dans des processus politiques interactifs reliant les acteurs du secteur informel (ou de la société civile) au système politique (Sorensen & Torfing 2003).

En somme, les relations sont très complexes et dynamiques entre le formel et l'informel. À travers la plupart des villes de l'Afrique subsaharienne, le secteur du transport en commun nous en donne un exemple remarquable.

La faillite en cascade des sociétés publiques de transport, le désengagement de l'État ou sa faible capacité dans la fourniture des services publics ont conduit à une privatisation *de facto* du secteur qui demeure sous contrôle des acteurs privés dont « la force numérique leur permet de paralyser l'économie locale en répondant à toute intervention de l'État jugée contraire à leur intérêt collectif sur le marché par des appels à la grève. Ce qui leur confère un pouvoir politique énorme » (Kumar 2011 : 6). Les syndicats des chauffeurs ou des transporteurs sont généralement très redoutés par les autorités publiques, affectées par un grand déficit de légitimité (Olawale 2007 ; Zouhoula Bi 2010). D'ailleurs, la quête de légitimité demeure toujours un grand défi à relever dans beaucoup de pays de l'Afrique subsaharienne qui sont en transition démocratique (Bellina *et al.* 2010).

De toute évidence, au regard du contexte politique, social et économique des villes de l'Afrique noire, la tolérance de l'État vis-à-vis du secteur informel s'impose d'elle-même pour plusieurs raisons. Il faut noter d'abord que ce secteur constitue aujourd'hui le principal pourvoyeur d'emplois, et assure la survie de la majeure partie de la population et des fonctionnaires que les pouvoirs publics ne parviennent pas à prendre en charge (Rubbers 2007). Ensuite, sur le plan politique, sa répression peut coûter cher au moment des élections, tout comme elle peut occasionner un soulèvement conduisant à la déstabilisation ou à l'effondrement du régime (Rubbers 2007 ; Sauloup 2012). D'habitude, les dirigeants politiques illégitimes poursuivent ainsi des objectifs clientélistes au sein du secteur informel. Il peut s'agir par exemple des décisions du chef de l'État ou du pouvoir central visant à protéger les petits opérateurs informels contre les décisions des gouvernements locaux, en ce qui concerne notamment le paiement des taxes ou le respect de la régulation (Goodfellow 2015 ; Goodfellow & Titeca 2012).

En examinant le cas des *wewa* dans la capitale de la RDC, où le pouvoir en place a été fortement préoccupé par leur activisme politique en faveur d'une opposition redoutable, les résultats de nos recherches permettent de soutenir l'argument selon lequel, pour le régime Kabila, l'instrumentalisation de la régulation est finalement devenue un moyen pour entretenir une relation clientéliste avec ce groupe de la population qui lui est hostile.

## **2. Le contexte d'émergence et de prolifération des mototaxis à Kinshasa : les enjeux politiques pour le pouvoir**

Située à l'ouest de la RDC, Kinshasa fut fondée en 1881. À ce jour, elle se distingue par son statut de ville, de province et de siège des institutions nationales. Selon la répartition constitutionnelle des compétences, l'autorité publique est exercée par le Gouvernement central, le gouvernement provincial et les communes qui sont au nombre de vingt-quatre.

À la veille de l'Indépendance, en 1959, Kinshasa ne comptait que 400 000 habitants, répartis sur une superficie de 5500 ha, mais dix ans plus tard, cette population a atteint plus d'un million. Sous cette pression démographique fulgurante et effrénée, Kinshasa a continué à s'étendre jusqu'à atteindre aujourd'hui 9965 km<sup>2</sup> occupés par 11 575 000 habitants (INS 2015 : 71). Sur le plan démographique, la capitale congolaise est donc la deuxième mégapole de l'Afrique subsaharienne.

Depuis les années 1980, le secteur du transport en commun a été sérieusement affecté par la profonde crise socio-économique et les programmes d'ajustement structurel. La faillite en cascade des sociétés publiques de transport a débouché sur une privatisation *de facto* de ce service public avec de petits opérateurs, comme on l'observe d'ailleurs dans beaucoup de villes de l'Afrique subsaharienne (Mwanza 1998 ; Tshingi 2007). Au cours de cette dernière décennie, deux moyens de transport en commun qui n'ont cessé de défrayer la chronique à Kinshasa. Il s'agit d'abord des minibus de marque Mercedes 207, appelés communément « esprit de mort » en raison notamment des nombreux accidents mortels qu'ils occasionnent à travers la capitale (Inkwayi & Ebamba 2013 ; Malukisa 2017). Ensuite, ce sont les mototaxis qui ont fait leur apparition, entre 2005 et 2006, dans un contexte de dégradation très avancée des infrastructures routières.

En effet, la ville de Kinshasa dispose d'un réseau routier qui s'étend sur 5109 km dont la plus grande proportion demeure non revêtue. Selon l'Office des voiries et drainage (OVD), les routes asphaltées ne représentent que +/- 574 km, soit 11,24 % de l'ensemble du réseau routier<sup>4</sup>, qui est d'ailleurs très inégalement réparti. Comme à l'époque coloniale, c'est dans les quartiers des communes habitées par les « riches ordinaires » et les « nouveaux riches » du régime Mobutu et du régime Kabila que les routes asphaltées sont concentrées. Il s'agit de Gombe, Ngaliema et Limete (Lelo 2011 ; Malukisa 2017). Les pauvres, résidant dans la périphérie qui n'est pas fréquentée par les autorités publiques, sauf pendant les échéances électorales, doivent se contenter de routes non asphaltées et non entretenues (Malukisa 2017).

Au-delà de cette disparité, il convient de noter que depuis le régime du président Mobutu, c'est grâce à l'aide extérieure que l'État congolais parvenait à entretenir les principales routes qui relient les communes périphériques au centre-ville. De 1990 à 2000, la rupture de la coopération internationale avait ainsi conduit à une dégradation très avancée de la voirie urbaine. Si les autorités et la riche classe sociale ont trouvé une alternative avec les Jeeps 4 x 4 pour contourner cette difficulté (Lelo 2011 ; Malukisa 2017), la majeure partie de la population pauvre s'est tournée vers les *wewa*

<sup>4</sup> Enquêtes menées en 2013 au niveau de la Direction provinciale de l'OVD.

qui ont commencé leurs activités dans la partie est de la ville communément appelée « Chine populaire ».

Du point de vue social et infrastructurel, tout le monde comprend l'intérêt du transport en commun par mototaxis à Kinshasa, mais sur le plan politique, le régime Kabila a du mal à accepter cette réalité pour deux raisons majeures. En premier lieu, la présence massive des *wewa* dans le secteur du transport en commun semble gêner les projets du président de la République, qui a publiquement affiché ses ambitions de reconstruire le Congo avec un programme baptisé « Cinq chantiers de la République », lequel a été annoncé lors de la campagne électorale de 2006. Au cœur des enjeux de ce programme, il y a le logement, l'emploi, l'eau et l'électricité, les infrastructures, et enfin, la santé et l'éducation (Kamuro 2014). En 2011, toujours dans le cadre de la campagne électorale, Joseph Kabila annonce un autre programme pour son prochain quinquennat. Il s'agit de la « révolution de la modernité » visant à faire de la RDC un pays moderne et émergent.

En matière d'infrastructures routières, auxquelles nous avons porté une attention particulière dans le cadre de ce travail, le statut de Kinshasa comme capitale et siège des institutions nationales a conduit le Gouvernement à lui accorder une place de choix dans différents programmes et projets dans l'espoir de gagner en termes de légitimité par les résultats. Dans un rapport du ministère des Infrastructures et Travaux publics, nous lisons :

« Les actions d'envergure ont porté sur la voirie primaire sur laquelle se connectent les voiries secondaires et tertiaires. Étant donné l'accroissement sensible de la population ainsi que l'importance du trafic, un redimensionnement du réseau des voiries avec des structures conséquentes s'est avéré nécessaire, d'autant plus que celui-ci avait été dimensionné en 1950 pour une population de 400 000 habitants. En effet, pour décongestionner le trafic, le gabarit des voiries a été revu et est passé de 1 x 2 bandes à 2 x 2, 2 x 3 ou 2 x 4 bandes selon le cas » (Ministère des Infrastructures 2011 : 5).

Or, la prolifération des mototaxis conduit logiquement à s'interroger sur le progrès considérable que le pouvoir prétend avoir réalisé. Comme le fait remarquer un conseiller du ministre des Infrastructures, « c'est comme si les *wewa* cherchent à entretenir dans l'opinion l'image d'une ville de Kinshasa où les routes sont impraticables alors que le Raïs<sup>5</sup> a déjà accompli des exploits en reconstruisant beaucoup de routes et en modernisant les boulevards Lumumba et du 30 juin qui font aujourd'hui la fierté de Kinshasa<sup>6</sup> ». En effet, dans le cadre d'une coopération sino-congolaise fort controversée

<sup>5</sup> Terme utilisé pour désigner le président de la République.

<sup>6</sup> Entretien du 14/08/2015 avec un conseiller du ministre des Infrastructures et Travaux publics.

en termes d'échange inégal (Marysse & Geenen 2009), les artères liant les communes périphériques au centre-ville de Kinshasa étaient devenues des chantiers à partir de 2008. Un bon nombre de routes ont été reconstruites, sans pour autant reposer sur une base solide, malgré la création du Fonds national d'entretien routier (FONER). Les routes de la capitale congolaise se détériorent si rapidement que les Kinois ne peuvent plus se passer des mototaxis.

Par ailleurs, en ce qui concerne la création des emplois que Joseph Kabila a promise aux Congolais, du point de vue de l'Association nationale des initiateurs et propriétaires des taxi-motos du Congo (ANIPTMC), la présence massive des *wewa* à Kinshasa apparaît comme un indicateur de contre-performance dans ce domaine. L'un d'eux nous confie : « Si les Baluba, qui étaient réputés à Kinshasa pour le commerce de diamant sont devenus des *wewa*, il faut comprendre que les cinq chantiers et la révolution de la modernité n'ont apporté aucune solution intéressante au problème de chômage<sup>7</sup> ». Au fil du temps, même les jeunes Kinois ont commencé à exercer cette activité. Afin de percevoir un revenu additionnel aux maigres salaires de l'État, les fonctionnaires, les policiers, les soldats, etc. ont saisi la balle au bond pour investir dans le transport en commun par mototaxi. Certaines institutions spécialisées dans la microfinance ont davantage contribué à l'essor des *wewa* en leur accordant le crédit-bail<sup>8</sup>.

Au-delà de cette contrariété entre les mototaxis, les « cinq chantiers de la République » et la « révolution de la modernité », les relations entre les autorités publiques congolaises et les *wewa* deviennent très tendues dès lors qu'Étienne Tshisekedi, considéré comme le leader historique de l'opposition congolaise, se déclare candidat aux élections présidentielles de 2011, au moment où l'on pensait qu'il était tout simplement hors-jeu, compte tenu de la fragilité de son état de santé. Partout à Kinshasa, on observe l'activisme politique des *wewa* en faveur de cet opposant, qui alimente davantage la polémique au sujet de la nationalité de Joseph Kabila, que beaucoup de Kinois considèrent comme originaire du Rwanda. Pour Tshisekedi, il faut « écouter ce que des Congolais disent dans les chansons : Kabila doit retourner au Rwanda [...] »<sup>9</sup>.

Du point de vue du pouvoir, on déplore bien évidemment une politisation à connotation tribale de ce segment du transport en commun :

« Ces Baluba sont excessivement tribalistes, ils ont quitté leurs provinces de Kasai pour venir créer du désordre à Kinshasa, ils sont très agressifs, et

<sup>7</sup> Entretien du 28/02/2014 avec Wewa à la 7<sup>e</sup> rue Limete.

<sup>8</sup> C'est le cas par exemple de Procrédit qui a signé un accord de partenariat à ce propos avec l'ANIPTMC.

<sup>9</sup> Entretien du 26/11/2011 accordée à la Rfi.

affirment ouvertement qu'ils sont prêts à mourir pour Tshisekedi qui partage avec eux les mêmes origines tribales<sup>10</sup> ».

En effet, il s'avère qu'au moment où les journées ville-morte et d'autres manifestations politiques sont annoncées, les *wewa* sont toujours au rendez-vous et arrivent à braver les forces de l'ordre. À chaque retour de Tshisekedi au terme d'un séjour à l'étranger, ce sont les mêmes *wewa* qui improvisent un carnaval motorisé de mobilisation massive des Kinois à travers les différentes communes, avant d'assurer l'escorte de l'opposant, de l'aéroport de N'djili jusqu'à son domicile. Que faire pour limiter la portée de cet activisme politique et/ou convertir certains *wewa* en partisans du régime Kabila ? La dernière section qui suit démontre comment la quête du clientélisme auprès de ce groupe de la population a finalement conduit les autorités congolaises à l'activation de l'instrumentalisation de la régulation.

### **3. La quête du clientélisme par l'instrumentalisation de la régulation**

Lorsque le transport en commun par mototaxis est apparu dans la ville de Kinshasa, les autorités publiques ont commencé par l'interdire pour finir par l'accepter, sous condition du respect de la régulation postérieure à ce mode de transport qui s'est imposé de lui-même. Apparemment, il est question pour l'État de mettre de l'ordre pour répondre aux préoccupations liées à l'accroissement des accidents de circulation et aux *wewa* indexés comme auteurs d'agressions, de violence ou de délinquance. Mais au-delà de cette partie émergée de l'iceberg, le pouvoir redoute une habileté des moto-taximen à se mobiliser pour des raisons politiques ou des causes sociales. Au cas où l'un d'eux est victime d'un accident, connaît une panne ou engage un dialogue de sourds avec les passagers, les automobilistes ou les policiers, les autres *wewa* viennent lui porter secours. Ce phénomène n'est évidemment pas propre à la ville de Kinshasa (Diaz Olvera *et al.* 2016), mais dans le contexte politique de la mégapole congolaise tel que décrit ci-dessus, le régime en place aurait tout intérêt à faire attention. À l'ordre du jour, il est question de privilégier les aspects de la régulation destinés à aménager de l'espace pour le clientélisme. Au regard des résultats de notre recherche, on peut ainsi distinguer la quête du clientélisme par l'instrumentalisation de la répression et la limitation des heures de service, puis la quête du clientélisme par l'instrumentalisation du port des casques.

---

<sup>10</sup> Entretien du 12/02/2013 avec le conseiller du ministre de l'Intérieur.

### **3.1. La quête du clientélisme par l'instrumentalisation de la répression et la limitation des heures de service**

Au départ, c'est la répression des *wewa* qui se retrouve à l'agenda du pouvoir. Au centre-ville et dans les communes périphériques, les forces de l'ordre les arrêtent pour exiger le paiement de très fortes amendes dépassant parfois celles des taxis ou minibus qui réalisent des recettes plus importantes. Dans beaucoup de communes, ce sont les mêmes plaintes qui sont enregistrées : « on nous arrache les motos même si on est en ordre avec les documents, et pour les récupérer il faut payer beaucoup d'argent. C'est comme ça que certains de nos collègues ont tout simplement abandonné leurs motos dans différents postes de la police<sup>11</sup> ». Dans certains cas, ce sont les commandants de police et leurs agents qui se sont appropriés les motos qui ont passé beaucoup de temps à la fourrière sans être réclamées par leurs propriétaires. Tel est le prix à payer, souligne un lieutenant-colonel de la police, « pour ces gens qui ont quitté le Kasaï pour venir faire la politique à Kinshasa. Comme ils sont contre le régime, ils doivent subir la rigueur de la loi. Ce sont des instructions de la hiérarchie<sup>12</sup> ».

À la fin 2013, la nomination du général Célestin Kanyama comme commissaire provincial de la police à Kinshasa apparaît comme un calvaire pour les *wewa*, auxquels on interdit, dès janvier 2014, d'opérer au centre-ville. Plusieurs mototaxis seront ainsi confisquées pour toujours au commissariat provincial de la police. Sur les artères de la capitale, il y a de plus en plus d'incidents enregistrés entre les agents de l'ordre et les *wewa*, qui en ont assez des tracasseries de la part de n'importe quelle unité de la police et de l'armée trouvant là une occasion de se faire de l'argent.

Pour défendre leurs intérêts, les *wewa* prennent l'option de s'adresser au quatrième pouvoir, c'est-à-dire la presse. À Kinshasa, il faut nécessairement passer par Molière, une chaîne de télévision qui a acquis une très grande audience au cours de cette dernière décennie en portant à la connaissance du public les situations d'injustice dont sont victimes les pauvres, les abus de pouvoir et les faits sociaux. Le 22 juillet 2014, l'opinion publique est bouleversée par une bavure policière relayée par la presse. Il s'agit du passage à tabac d'un journaliste et d'un cameraman de Molière qui s'est terminé par le saccage de cette télévision.

En effet, tout est parti d'une manifestation des *wewa* qui ont convergé au siège de Molière pour dénoncer les abus insupportables dont ils sont victimes de la part des agents de la police de la circulation routière (Kongotimes 2014). Cette dernière est ainsi descendue sur le lieu de l'interview pour semer la

<sup>11</sup> Entretien du 26/07/2012 avec un *wewa* à la place Victoire.

<sup>12</sup> Entretien du 09/03/2013 avec un lieutenant-colonel à la coordination de la police de la circulation routière.

désolation, comme c'est souvent le cas dans un pays où l'on continue à déplorer l'usage excessif de la violence lorsque la population veut s'exprimer par des moyens pacifiques.

Durant la même période, le gouverneur de la ville de Kinshasa prend la décision d'interdire la circulation des mototaxis après 19 h, cette plage horaire coïncidant selon lui avec la montée de l'insécurité. Or, c'est à partir de ce moment que la plupart des *wewa* maximisent leur revenu. Plusieurs interrogations sont de mise, car s'il y a une hausse de criminalité, il convient de renforcer le dispositif sécuritaire de la police dans les zones à problème au lieu de tout généraliser. Comme il fallait s'y attendre, cette décision est contestée par la population, les propriétaires des mototaxis et les *wewa*. Elle est toutefois très appréciée par les agents de l'ordre, qui ont la capacité d'extraire des ressources appartenant à d'autres citoyens.

Face à la répression, les *wewa* qui ont réussi entre-temps à s'organiser doivent chercher celui qui peut les protéger au sein du régime. Comme la police et les autres services de sécurité sont chargés de la répression, il faut envisager l'option d'un intercesseur en opérant un rapprochement avec l'autorité urbaine, laquelle présente l'avantage d'avoir non seulement « le dernier mot » dans la régulation du transport en commun, mais aussi d'être plus proche du président de la République. Le gouverneur André Kimbuta, également président de l'interfédéral du parti présidentiel à Kinshasa (PPRD<sup>13</sup>), devient ainsi un précieux allié en reconnaissant les services que rendaient jusque-là les *wewa* aux Kinois pour faciliter leur mobilité, et en revenant finalement sur une décision impopulaire. La porte du parti présidentiel est ainsi ouverte pour l'adhésion d'une population en quête de protection.

Alors que le mariage est bien scellé entre le gouverneur André Kimbuta et les *wewa*, tout le monde est surpris d'apprendre, le 14 novembre 2016, que le général Célestin Kanyama interdit la circulation des mototaxis au-delà de 18 h. Cette décision émanerait de la hiérarchie dans le but de sécuriser la population, y compris les *wewa*. Reprenant à ce propos une déclaration de la Voix des Sans Voix<sup>14</sup> (VSV), le journal *Le Potentiel* note que cette ONG « est au regret de constater que sur le terrain, la décision portant interdiction de circulation des motocyclistes après dix-huit heures est plus à la base de l'insécurité, des tracasseries et du calvaire dont la population et surtout les femmes et jeunes filles font l'objet [...]»<sup>15</sup>.

De retour d'un voyage à l'étranger, le gouverneur André Kimbuta s'oppose publiquement à cette interdiction du commissaire provincial, qui a évoqué une décision de la hiérarchie que l'autorité urbaine ignore.

<sup>13</sup> Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie.

<sup>14</sup> Il s'agit d'une ONG très active dans la défense des droits humains.

<sup>15</sup> *Le Potentiel*, dans sa parution du 24/11/2017.

En tant que gouverneur de la ville, André Kimbuta donne un contordre le 24 novembre 2016 en demandant aux *wewa* de travailler comme d'habitude, revendiquant ainsi son autorité. Cette déclaration du gouverneur suscite une liesse populaire à Kinshasa, et la presse s'en mêle. Le journal *La Tempête des tropiques* en donne l'écho que voici : « Kimbuta désillusionne Kanyama : les *wewa* peuvent circuler librement après 18 heures<sup>16</sup> ». D'après *Le Potentiel*, « Kimbuta a réaffirmé qu'il demeure, jusqu'à preuve du contraire, le patron de la ville et, qu'à ce titre, il est le seul à prendre et à annoncer les décisions concernant les *wewa*<sup>17</sup> ».

Au demeurant, il se produit une fragmentation de l'autorité, qui demeure une constante dans le secteur des transports en commun à Kinshasa depuis la tenue de l'élection présidentielle contestée de 2011, laquelle a débouché sur une grande crise politique aujourd'hui aggravée (Malukisa 2017). À la fin 2016, le second et dernier mandat constitutionnel du chef de l'État devait toucher à son terme, mais en bloquant l'organisation des élections pour demeurer au pouvoir, Kabila crée une vive tension dans la ville de Kinshasa, et tous les moyens sont convoqués pour contrôler les mouvements des groupes de population pro-opposition politique. En cassant la mesure du général Kanyama à un moment critique, André Kimbuta gagne en popularité et clientélisme avec les *wewa*, qui sont invités à ne pas s'engager dans des activités politiques. Dans un contexte où le président de la République éprouve de grandes difficultés à tenir des meetings à Kinshasa, où il est considéré par la majeure partie de la population comme un sujet étranger au service de l'étranger, lorsqu'il s'agit d'échanger avec une frange de la population pour améliorer le score du clientélisme, c'est le gouverneur de la ville qui est envoyé au front. Les conditions favorables pour bien opérer sur le terrain sont entretenues : la confusion, le désordre et/ou la fragmentation de l'autorité publique sont alimentés et deviennent ainsi un instrument politique (Chabal & Daloz 1999 ; Englebert 2011 ; Malukisa 2017).

### ***3.2. La quête du clientélisme par l'instrumentalisation du port des casques***

Le port obligatoire des casques, associé aux gilets fluorescents, a souvent été préconisé pour amortir le choc et/ou limiter les accidents de circulation impliquant les mototaxis. Les travaux qui ont abordé ce sujet mettent en exergue le fait qu'il n'y a pas seulement le facteur coût qui explique le manque d'intérêt que les moto-taximen et leurs passagers manifestent au respect de la réglementation en cette matière. En effet, il existe d'autres raisons telles que l'ampleur de la corruption au niveau des forces de l'ordre

<sup>16</sup> *La Tempête des tropiques*, dans sa parution du 25/11/2016.

<sup>17</sup> *Le Potentiel*, dans sa parution du 26/11/2016.

et le refus des passagers de porter des casques. Par exemple, pour ne pas déranger leurs coiffures et maquillages, beaucoup de femmes s'y opposent (Amougou Mbarga 2010 ; Sumner 2014).

En dehors des raisons sécuritaires avancées, l'activation des dispositions réglementaires sur le port obligatoire des casques peut avoir aussi des objectifs clientélistes. À Kinshasa, la manœuvre commence au mois de mai 2016, quand la tension monte au zénith à la suite de l'agenda du glissement<sup>18</sup> de mandat présidentiel de Joseph Kabila. Pour « promouvoir la sécurité routière et préserver la vie des Kinois », annonce le Groupe l'Avenir (2017), le chef de l'État offre des casques aux *wewa*. Le premier lot de 10 000 pièces, à l'effigie de Joseph Kabila, a été solennellement remis au gouverneur André Kimbuta par le ministre de la Jeunesse et des Sports, monsieur Denis Kambay, lui-même originaire du Kasaï comme les *wewa*. Jusqu'au dernier lot, le journal *Le Potentiel* a dénombré 75 000 casques<sup>19</sup> distribués. D'après les commentaires du Groupe l'Avenir, un organe de presse très proche du pouvoir, ce geste de « générosité » du président de la République s'était soldé par une adhésion massive des *wewa* au PPRD qui « ont scandé en chœur “Kabila wumela”<sup>20</sup> ». Pour le représentant des motocyclistes, ce geste [...] vient atténuer les tracasseries policières<sup>21</sup> ».

Cependant, dans la ville de Kinshasa où le régime en place est impopulaire, même les *wewa* qui auraient adhéré volontairement au PPRD ne peuvent se permettre de porter ces casques propagandistes, au risque de faire l'objet d'agressions de la part de la population, et surtout des partisans d'Étienne Tshisekedi, communément appelés « combattants ». Afin d'inciter tous ceux qui ont bénéficié du geste du Président à lui renvoyer l'ascenseur, un ultimatum est lancé pour le port obligatoire du casque, mais c'est finalement l'ambivalence et le scepticisme qui l'emporteront sur le terrain. Comme le souligne *Le Potentiel*, le contrôle du port obligatoire des casques, « annoncé par le gouverneur de la ville de Kinshasa, André Kimbuta Yango, prend effet à dater du mercredi 1<sup>er</sup> février 2017. Mais il y a de sérieux doutes quant à sa mise en application effective, car jusqu'à l'expiration de l'ultimatum, on n'a pas senti une mobilisation de la part des *wewa*, encore moins des autorités pour annoncer l'imminence de l'exécution de cette décision<sup>22</sup> ».

Par le fait du hasard, c'est le jour même où le contrôle du port des casques devait avoir lieu que Kinshasa a appris, dans la soirée, le décès d'Étienne Tshisekedi à Bruxelles. Dès le lendemain, les motos, les taxis et les minibus

<sup>18</sup> Ce terme est utilisé en RDC pour faire allusion au blocage des élections qui permet au président Kabila de rester au pouvoir sans modification de la Constitution.

<sup>19</sup> *Le Potentiel*, dans sa parution du 1/02/2017.

<sup>20</sup> En français : « Kabila demeure au pouvoir ».

<sup>21</sup> Groupe l'Avenir, dans sa parution du 11/05/2016.

<sup>22</sup> *Le Potentiel*, dans sa parution du 1/02/2017.

ont commencé à arborer des feuilles de rameaux symbolisant le deuil dans la capitale congolaise. Ils ont été directement suivis par des conducteurs de véhicules à usage personnel, des chauffeurs de sociétés publiques et privées dont certains ont été obligés d'arborer ces rameaux ou d'autres feuilles vertes pour ne pas être perçus comme des partisans du régime, et courir ainsi le risque d'être agressés ou de voir leurs véhicules endommagés.

En s'appuyant sur les travaux de Weber, nombreuses sont les études qui démontrent que l'État ne parvient à construire des relations solides et mutuellement avantageuses avec les citoyens qu'à partir du moment où il est en mesure de transformer la coercition en domination. Ce qui permet l'éclosion d'un type d'autorité fondée sur l'obéissance au lieu de la violence physique (Hagmann & Péclard 2010 ; De Herdt 2015 ; Bellina *et al.* 2010). Ce que nous venons d'examiner tout au long de ce chapitre est révélateur d'une option préférentielle pour la force dans la mesure où la crise de légitimité des dirigeants politiques a atteint son paroxysme. En somme, il apparaît clairement que face à une population qui le conteste, le régime Kabila a tendance à instrumentaliser l'exercice de la violence légitime à des fins politiques.

## Conclusion

Les difficultés des autorités publiques à réguler le secteur des transports en commun sont une réalité bien connue dans les villes de l'Afrique subsaharienne. L'offre des sociétés publiques étant inexistante ou à un niveau minimal, les petits opérateurs qui dominent le marché sont parvenus à imposer leurs règles du jeu en répondant à toute intervention gouvernementale allant à l'encontre de leurs intérêts par des menaces ou des mouvements de grève (Kumar 2011 ; Malukisa 2017). En quête de clientélisme, les régimes politiques, fortement contestés dans les capitales africaines, ont tendance à laisser une très grande marge de manœuvre aux propriétaires et chauffeurs pour évoluer en marge de la loi (Goodfellow 2015).

À propos de la tolérance de l'État ou des autorités publiques vis-à-vis du secteur informel, plusieurs auteurs soutiennent que la répression peut coûter cher sur le plan politique en termes notamment de sanctions lors de prochaines échéances électorales et de déstabilisation du pouvoir, en cas de soulèvement ou de manifestations visant à chasser un dirigeant ou un régime politique (Rubbers 2007 ; Sauloup 2012). En examinant le cas de la régulation des mototaxis dans la ville de Kinshasa, ce chapitre a démontré que l'usage de la violence physique ou la menace d'y recourir peut également s'avérer bénéfique pour un pouvoir en quête de clientélisme.

En effet, dans le paysage politique de la mégapole congolaise, le pouvoir en place a été fortement préoccupé par l'activisme politique des moto-taximen en faveur d'une opposition redoutable. L'instrumentalisation de la

régulation est ainsi devenue un moyen pour entretenir une relation clientéliste avec un groupe de la population hostile au pouvoir. Au moment où la police reçoit l'ordre de la haute hiérarchie pour la répression des *wewa*, une autre autorité publique faisant partie du même régime s'érige en défenseur des victimes de cette répression.

Finalement, comme la population cible se plaint des tracasseries ou de la répression de la part de la police, elle n'a plus d'autres choix que de chercher protection au niveau de l'autorité publique qui, en échange, lui demande d'adhérer massivement au parti présidentiel pour exercer librement ses activités dans le secteur informel. En somme, il s'avère que les décisions impopulaires, économiquement et socialement irrationnelles, peuvent bien avoir une grande rationalité politique.

## Bibliographie

Alsayyad, N. 2004. « Urbanism as a “new” way of life ». In R. Ananya & A. Nezar (éd.), *Urban Informality. Transnational Perspectives from the Middle East*. Lanham : Lexington Books, pp. 7-30.

Amougou, M.A.B. 2010. « Le phénomène des motos-taxis dans la ville de Douala : crise de l'État, identité et régulation sociale. Une approche par les Cultural Studies ». *Anthropologie et Sociétés* 34 (1) : 55-73.

Assogba, G. 2015. « The reconstruction of shared taxis as rural transport due to the competition of motor bike taxis in Togo secondary cities ». *Case Studies on Transport Policy* 3 : 253-263.

Ayimpam, S. 2014. *Économie de la débrouille à Kinshasa*. Paris : Karthala.

Baaz, M.A. & Olsson, O. 2011. « Feeding the horse. Unofficial economic activities within the police force in the Democratic Republic of the Congo ». *African Security* 4 : 223-241.

Bellina, S., Darbon, D., Stein Sundstol, E. & Sending Ole, J. 2010. *L'État en quête de légitimité*. Paris : Éditions Charles Léopold Mayer.

Chabal, P. & Daloz, J.-P. 1999. *L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*. Paris : Economica.

De Herdt, T. 2015. « Hybrid orders and practical norms ». In T. De Herdt & J.-P. Olivier de Sardan (éd.), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa*. London/New York : Routledge, pp. 95-120.

De Herdt, T. & Titeca, K. 2016. « Governance with empty pockets. The education sector in the Democratic Republic of Congo ». *Development and Change* 47 (3) : 472-494.

Diaz Olvera, L., Assogba, G., Plat, D. & Pochet, P. 2016. « Earning a living, but at what price? Being a motorcycle taxi driver in a Sub-Saharan African city ». *Journal of Transport Geography* 55 : 165-174.

Diaz Olvera, L., Plat, D., Assogba, G. & Pochet, P. 2013. « The motorbike taxis in Lomé: who earns what? ». 13th World Conference on Transport Research, Rio de Janeiro.

Englebert, P. 2009. *Africa. Unity, Sovereignty and Sorrow*. Boulder/London : Lynne Rienner.

Englebert, P. 2011. « Décentralisation, incertitude et nature de l'État en République démocratique du Congo ». Inédit.

Godard, X. 1985. « Quel modèle de transports collectifs pour les villes africaines ? » *Politique africaine* 17 : 41-57.

Goodfellow, T. 2015. « Taming the “rogue” sector. Studying state effectiveness in Africa through informal transport politics ». *Comparative Politics* 47 (2) : 127-147.

Goodfellow, T. & Titeca, K. 2012. « Presidential intervention and the changing “Politics of Survival” in Kampala’s informal economy ». *Cities* 29 : 264-270.

Groupe l'Avenir. 2017 (11 mai). « Pour promouvoir la sécurité routière : Joseph Kabila offre 10 000 casques aux wewa ». En ligne sur : <http://groupelavenir.org/pour-promouvoir-la-securite-routiere-joseph-kabila-offre-10-000-casques-aux-wewa/> (consulté le 17/07/2017).

Hagmann, T. & Péclard, D. 2010. « Negotiating statehood. Dynamics of power and domination in Africa ». *Development and Change* 41 (4) : 539-562.

Inkwayi Tungila, A. & Ebamba Boboto, J. 2013. « Faut-il interdire de circuler les “taxi-bus 207”, alias “esprit de mort” ? Pour les remplacer par quoi ? ». *Congo-Afrique* 473 : 119-133.

Institut national de la Statistique (INS). 2015. « Annuaire statistique 2014 ».

Kamuro, R. 2014. *Chronique sucrée-salée de l'Afrique centrale et d'ailleurs*. Sandton/RSA.

Kassi-Djodjo, I. 2013. « Les taxis-motos : un transport de crise dans la ville de Bouaké (Côte d'Ivoire) ». *Géotransports* 1-2 : 105-114.

Kongotimes. 2014 (27 juillet). « Bavure : deux journalistes tabassés par la police de “Joseph Kabila” ». En ligne sur : <http://afrique.kongotimes.info/culture/7875-bavure-deux-journalistes-tabasses-joseph-kabila-affaire-omec-indigne-agression-moliere-tv-agents-police-circulation-routiere-pcr.html> (consulté le 15/08/2017).

Kumar, A. 2011. *Comprendre l'importance croissante de la motocyclette dans les villes africaines : une perspective d'économie politique*. Banque mondiale, Document d'analyse SSATP n° 13, série transport urbain.

« Kimbuta désillusionne Kaniama : les wewa peuvent circuler librement après 18 heures ». En ligne sur : <http://www.latempete.info/17748-2/> (consulté le 12/07/2017).

*La Tempête des tropiques*. 2016 (25 novembre).

« La VSV déplore l'interdiction de la circulation des motos au-delà de 18h00 », p. 8.

*Le Potentiel*. 2016 (26 novembre).

*Le Potentiel*. 2017 (1<sup>er</sup> février). « Contrôle du port obligatoire des casques ». En ligne sur : [https://www.lepotentielonline.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16269:1er-fevrier-controle-du-port-obligatoire-des-casques&catid=90:online-depeches&Itemid=510](https://www.lepotentielonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=16269:1er-fevrier-controle-du-port-obligatoire-des-casques&catid=90:online-depeches&Itemid=510) (consulté le 15/08/2017).

*Le Potentiel*. 2017 (24 novembre).

« Kinshasa : Kimbata autorise la circulation des wewa au-delà de 18 heures », p. 9.

Lelo Nzuzi, F. 2011. *Kinshasa. Planification & Aménagement*. Paris : L'Harmattan.

Lephareonline.net. 2014 (24 juillet). « Journalistes agressés et Molière Tv sacagée par des agents de la PCR : l'Omec indignée ». En ligne sur : <http://www.lephareonline.net/journalistes-agresses-et-moliere-tv-saccagee-par-des-agents-de-la-pcr-lomec-indigne/> (consulté le 15/08/2017).

Lindell, I. & Ampaire, C. 2016. « The untamed politics of urban informality. "Gray space" and struggles for recognition in an African city ». *Theoretical Inquiries in Law* 17 (257) : 258-282.

M'bemba-Ndoumba, G. 2010. *Transports urbains publics et privés au Congo*. Paris : L'Harmattan.

Mahamat Hemchi, H. 2015. « Mototaxis ou clandos : entre adaptation citoyenne et refus politique au sein de la ville de N'Djamena ». CODATU 2015, Istanbul.

Malukisa Nkuku, A. 2017. « La gouvernance réelle du transport en commun à Kinshasa : la prééminence des normes pratiques sur les normes officielles ». Thèse de doctorat, Université d'Anvers.

Marysse, S. & Geenen, S. 2009. « Win-win or unequal exchange? The case of Sino-Congolese cooperation agreements ». *Journal of Modern African Studies* 47 (3) : 371-396.

McFarlane, C. 2016. « Repenser l'informalité : la politique, les crises et la ville ». *Lien social et politiques* 76 : 44-76.

McFarlane, C. & Waibel, M. 2012. *Urban Informalities. Reflexions on the Formal and Informal*. New York : Routledge.

Meagher, K. 2011. « Informal economies and urban governance in Nigeria. Popular empowerment or political exclusion? » *African Studies Review* 54 (2) : 47-72.

Ministère des Infrastructures. 2011 (juin). *Infrastructures routières : « état des lieux et perspectives »*.

Mwanza Wa Mwanza. 1997. *Le Transport urbain à Kinshasa, un nœud gordien*. Tervuren/Paris : Institut africain - CEDAF/L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », 30).

Olawale, A.I. 2007. « Between the state and transporter unions: NURTW and politics of managing public motor parks in Ibadan and Lagos, Nigeria ». In L. Fourchard (éd.), *Gouverner les villes d'Afrique*, pp. 125-137.

Olivier de Sardan, J.-P. 2015. « Practical norms. Informal regulations within public bureaucracies (in Africa and beyond) ». In T. De Herdt & J.-P. Olivier de Sardan (éd.), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa*. London/New York : Routledge, pp. 19-62.

- Radio Okapi. 2011 (20 juin). « Reportage photo : taxi-motos, le nouveau moyen de transport des Kinois ». En ligne sur : <http://www.radiookapi.net/actualite/2011/06/20/reportage-photo-taxi-motos-le-nouveau-moyen-de-transport-des-kinois/#.U9INmfl5Md0> (consulté le 15/07/2017).
- Roy, A. 2005. « Urban informality ». *Journal of the American Planning Association* 71 (2) : 147-158.
- Rubbers, B. 2007. « Retour sur le “secteur informel”. L'économie du Katanga (Congo-Zaïre) face à la falsification de la loi ». *Sociologie du travail* 49 (2) : 316-329.
- Sahabana, M. 2011. « Les motos-taxis à Douala et leur perception par les pouvoirs publics : entre tolérance d'un secteur pourvoyeur d'emplois et de transport et volonté d'éradiquer une activité incontrôlable ». Laboratoire d'Économie des Transports, ENTPE/Université Lyon 2/CNRS.
- Sauloup, G. 2012. « Dans l'ombre de l'État : les informels de la rue à Khartoum (Soudan) ». *Margenes* 9 (11) : 126-135.
- Sorensen, E. & Torfing, J. 2003. « Network politics, political capital, and democracy ». *International Journal of Public Administration* 26 (6) : 609-634.
- Summer *et al.* 2014. « Effect of free distribution of safety equipment on usage among motor cycle-taxi drivers in Tanzania ». *Injury. Int. J. Care Injured* 45 : 1681-1686.
- Tshingi Kueno Ndombasi, S. 2007. *Kinshasa à l'épreuve de la désagrégation nationale*. Paris : L'Harmattan.
- Tublu Komi N'Kégbé Fogâ. 2010. « Le taxi-moto : un nouveau mode dans la mobilité urbaine au Togo pour quelle qualité de vie ? ». CODATU 14, Buenos Aires.
- Wagemakers, I., Makangu Diki, O., De Herdt, T. & Kitshiaba, J.-M. 2011. « Lutte foncière dans la ville : gouvernance de la terre agricole urbaine à Kinshasa et Kikwit ». In T. De Herdt, *À la recherche de l'État en RD Congo*. Paris : L'Harmattan.
- Zouhoula Bi, M.R. 2010. « Les fondements de la légitimité de l'emprise des corporations syndicales sur la frange informelle des transports urbains à Abidjan ». CODATU 14, Buenos Aires.

# **PRATIQUES ET GESTION LOCALES DES RESSOURCES NATURELLES AUTOUR DU PARC NATIONAL DE LA SALONGA EN TERRITOIRE DE MONKOTO**

*Billy Kambala Luadia Tshikengela<sup>1</sup>*

## **Introduction**

La gestion des ressources naturelles en République démocratique du Congo part d'un postulat selon lequel la destruction de ces ressources est causée par les populations locales (World Bank 2002 ; Vermeulen *et al.* 2011). Cette présupposition se présente aujourd'hui avec un statut d'évidence dans beaucoup de milieux de prise de décision au point que les savoirs populaires en matière de gestion des ressources naturelles ne sont plus considérés dans les discours sur la conservation. Ceci a été possible dans un contexte où la création des espaces protégés et leur modernisation ont induit une gestion des ressources naturelles qui a souvent entraîné l'exclusion sociale et économique des communautés locales et qui, jusqu'aujourd'hui, exclut ces communautés de l'accès et la jouissance de ces ressources dont elles dépendent quotidiennement.

Or, face à l'impératif de la gestion durable des ressources naturelles, les débats scientifiques contemporains sur les questions environnementales posent la question du dialogue complexe entre les savoirs populaires et les savoirs scientifiques qui inspire des réflexions sur un mode de gestion adapté des ressources naturelles dans un environnement social qui rendrait possible l'adoption de nouveaux comportements (Bene *et al.* 2006). Dès lors, le postulat sur la destruction des ressources naturelles par les populations locales doit être discuté, à défaut de quoi ce dialogue devient impossible. L'implication des communautés locales dans la gestion des ressources naturelles autour des aires protégées doit donc être sérieusement investiguée ainsi que certains discours environnementalistes et conversationnistes qui considèrent les populations locales comme une menace à la conservation (Binot & Joiris 2006). Ils doivent être confrontés aux résultats d'enquêtes au sein des communautés vivant autour des aires protégées. Dans la province de la Tshuapa (territoire de Monkoto), la gestion des espaces forestiers est caractérisée par la superposition de plusieurs logiques relatives à la gestion

---

<sup>1</sup> Chercheur au Centre d'études du Développement de l'Université catholique de Louvain.

des ressources (Colom 2006). Il y a d'un côté des logiques inscrites dans le régime « coutumier » et des logiques inscrites dans le régime de droit moderne instauré par l'État colonial et ensuite postcolonial. Si les actions des populations locales en rapport avec les ressources naturelles et inscrites dans les logiques coutumières sont considérées comme illégales conformément au droit moderne, elles sont en tout cas considérées au niveau local comme légitimes. Dans le même temps, les communautés locales contestent souvent des actions menées dans un cadre plutôt légal. Ceci a lieu dans un contexte où le droit étatique est principalement efficace en zone urbaine et non dans les milieux ruraux où les ressources naturelles sont souvent gérées par les communautés locales (Vermeulen *et al.* 2011) conformément à plusieurs modes de régulation constituant une diversité de systèmes de droit. Ces modes peuvent soit obéir à la fois aux obligations issues d'engagements internationaux, d'expression nationale de la légalité et aux pratiques locales d'exploitation des ressources (Barrière 2006). Mais ils peuvent aussi se superposer ou encore être en conflit (Bourgeois 2009). D'où la nécessité d'un dialogue pour plus d'efficacité et d'efficience face aux multiples problèmes de gestion des ressources.

Par exemple, parmi les problèmes de gestion des ressources naturelles autour du parc national de la Salonga, il y a lieu de souligner la non-implication des communautés locales dans la gestion du parc, puisque considérées comme destructrices des ressources naturelles, le braconnage dans/et autour du parc, perpétré respectivement par les populations locales, les gardes de parc et les militaires (source d'approvisionnement lors de patrouilles), et la superposition des modes de régulation des ressources naturelles.

Ce chapitre s'intéresse à la gestion locale des ressources naturelles auprès des communautés du corridor de Monkoto. Il vise à comprendre comment ces communautés en périphérie du parc national de la Salonga, dans un contexte d'exclusion de la gestion du parc et sur la base de leurs savoirs, participent malgré tout à la gestion des ressources naturelles. D'où la question de savoir quels sont les activités, les pratiques et les modes traditionnels de gestion des ressources naturelles au sein des communautés locales du territoire de Monkoto. Un tel questionnement permettra de répondre à l'objectif principal de ce texte qui est de savoir si toutes ces pratiques locales peuvent participer à l'amélioration de la conservation des ressources naturelles dans un dialogue permanent avec d'autres types de savoir.

Pour pouvoir répondre à cette question et à cet objectif, nous allons utiliser les données récoltées lors de l'enquête socioanthropologique menée du 1<sup>er</sup> septembre au 24 novembre 2016 dans 13 villages du secteur de Monkoto (territoire de Monkoto), auprès des communautés locales déplacées lors de la création du parc national de la Salonga. Le choix de ces villages a été dicté par leur proximité par rapport au parc. Compte tenu du temps et des moyens à notre disposition, cette enquête s'est limitée à un

périmètre de 25 km autour de la cité de Monkoto, dans lequel se situent les 13 villages qui forment notre cas d'étude et où se déroulent nos enquêtes socioanthropologiques.

Nous avons procédé à un échantillonnage probabiliste, et recouru à l'approche ethnographique afin de produire des connaissances *in situ*, contextualisées, transversales, visant à rendre compte du « point de vue de l'acteur » (Ghasarian 2004 ; Olivier de Sardan 2008 ; Cefai *et al.* 2010) tout en combinant des observations directes, l'observation participante, et les entretiens approfondis. La sélection de participants à la recherche s'est d'abord opérée selon la technique de « boule de neige » et ensuite, par choix raisonné.

L'enquête a porté respectivement sur les techniques et pratiques locales utilisées à travers les trois grandes activités locales (agriculture, pêche et chasse), les modes locaux de gestion des ressources naturelles ainsi que sur les mécanismes de contrôle mis en place pour encadrer ces modes de gestion dans le corridor de Monkoto. Vingt entretiens approfondis ont été tenus lors de cette enquête, tandis que les vues et opinions des différents individus, incluant les pêcheurs, les agriculteurs, les chasseurs, et les autorités traditionnelles, ont été recueillies au cours de conversations en lingala (dialecte provincial). Aussi, le recours à la technique d'analyse de contenus a été utile pour l'analyse des données récoltées.

Nous commencerons par les approches théoriques sur la gestion des ressources naturelles (1), puis aborderons la régulation officielle des ressources naturelles en RDC (2) et les résultats de l'enquête socioanthropologique (3). Nous ferons un lien entre notre terrain et les concepts de gestion foncière, de bien commun et de modernité insécurisée (4), et terminerons par une conclusion.

## **1. Approches théoriques sur la gestion des ressources naturelles**

Nous allons analyser quelques courants de pensée qui ont traité de la question de l'exploitation des ressources naturelles et de leur durabilité. Nous nous intéresserons aux caractéristiques et à la pérennisation de ces ressources, en les mettant en lien avec leur surexploitation par l'homme et les conséquences qui en découlent, le vécu des gens, les enjeux et les rapports de force et de pouvoir.

### ***1.1. Approche économique***

Elle préconise un contrôle par l'État des ressources naturelles ou leur privatisation pour éviter leur destruction et repose sur deux postulats. Le premier postulat est *la surexploitation dans la tragédie des biens communs*, où l'ensemble de comportements individuels suscite une agitation qui mène

à dégrader et à détruire les ressources naturelles communes utilisées, avec comme conséquences la compétition pour accéder à la ressource qui est limitée, et des conflits entre intérêts individuels (Hardin 1968). Selon cette thèse diffusée par Hardin, on a souvent eu tendance à déduire que la nationalisation des ressources naturelles était le meilleur mode de gestion pour assurer le maintien et la reproduction de celles-ci.

Le deuxième postulat renvoie à *l'improductivité dans la théorie des droits des propriétés* qui suppose qu'une propriété privée protégée par des titres légaux fait accroître la sécurité de la ressource, l'investissement et la productivité. L'improductivité est due à l'inadaptation des anciens droits de propriété face aux changements. Selon Demsetz (1967 : 350), « les changements technologiques ou l'ouverture de nouveaux marchés créent des changements dans les valeurs économiques qui augmentent l'internalisation et conduisent à des droits de propriété, changements dans lesquels les anciens droits de propriété ne sont plus adaptés », ce qui explique que la propriété privée soit conçue comme le mode d'appropriation le plus efficace afin d'éviter la tragédie des biens communs aux ressources naturelles et à la biodiversité (Johnson 1972 ; Welch 1983 ; Platteau 1996). Comme l'indique Smith (1981 : 465), « c'est en traitant d'une ressource comme d'une propriété commune que nous nous retrouvons prisonniers de son inexorable destruction ».

## ***1.2. Approche néo-institutionnelle***

Cette approche remet en question le modèle économique sur la tragédie des biens communs et le rôle central que doit jouer l'État dans la gestion des ressources naturelles pour éviter cette tragédie. Les tenants de cette approche (Ciriacy-Wantrup & Bishop 1975 ; Bromley 1992) reprochent au modèle économique d'avoir grossièrement assimilé le caractère de « propriété commune » des ressources naturelles à un accès libre à des biens sans propriétaire, ce qui est supposé conduire à leur dégradation. Ils dénoncent également la croyance dans le fait que l'approche économique et politique présente les seules solutions possibles pour éviter la tragédie des biens communs.

Pour Ostrom (2010), la nationalisation et la privatisation des biens communs ne constituent pas les seules solutions possibles, car dans certaines conditions, l'action collective des individus peut aboutir à une gestion plus efficace des ressources naturelles que celle mise en place par l'État. L'auteure propose donc de fonder des institutions qui favorisent une action collective efficace et qui permettent aux individus d'obtenir des résultats productifs en valorisant les solutions de l'auto-organisation et de l'autogouvernance.

### ***1.3. Approche socio-institutionnelle ou pluralisme juridique***

Le pluralisme juridique est une « approche essentiellement socio-institutionnelle qui souligne l'importance des relations sociales et rapports de force dans la mise en place et le respect de cadres normatifs » (Merlet 2010 : 4). Il remet en question l'idée que le droit est uniquement composé de la loi promulguée par l'État et reconnaît une définition large du droit, l'existence simultanée de plusieurs cadres normatifs et ce, quel que soit le lieu, la période ou le contexte général dans lequel on se trouve (Griffiths 1986). Cette vision du droit et de l'État qui, d'ailleurs, reste plutôt spécifique aux sociétés occidentales, est remise en question dans la plupart des pays en développement, où la capacité et la légitimité de l'État à mettre en place et faire respecter un cadre normatif, en matière de gestion des ressources naturelles, sont moins aisées et même contestées (Moore 1978 ; Le Roy 1999 ; Anders 2003 ; Cleaver 2002 ; Berman 2007 ; Vanderlinden 2003).

D'où l'importance de reconnaître que dans toute société, il y a d'autres moyens d'imposer des normes et des règles que l'autorité de l'État (Berman 2007). L'on peut ainsi disposer de quatre sources différentes de production de droit : les normes générales et impersonnelles définies par l'État et fondées sur des codes ou une jurisprudence, « la loi de l'État » ; les modèles de comportement, « les coutumes » ; les systèmes de dispositions durables, « les habitudes » (Le Roy 1999), et d'autres structures « collectivités, individus » ayant aussi vocation à produire le droit (Vanderlinden 1993). Ceci suppose que dans un même espace géographique, plusieurs ordres normatifs sont considérés comme du droit et respectés comme tels sans que celui de l'État l'emporte nécessairement sur les autres (Vanderlinden 2013).

Pour Cleaver, les individus sont des « bricoleurs », c'est-à-dire qu'ils établissent leurs propres mécanismes de gestion des ressources en fonction des cadres normatifs existants, de leur façon de penser et surtout des relations sociales avec d'autres acteurs. Elle soutient que les institutions qui ont des rôles, des règles et des lignes de responsabilité clairement définis ne conduisent pas nécessairement à de meilleurs mécanismes de gouvernance (Cleaver 2002 ; 2007). Son concept de « bricolage institutionnel » est ainsi considéré comme l'une des alternatives aux modèles plus simplistes et irréalistes prônés par l'État ; il présente l'intérêt d'ouvrir la voie à une réflexion plus large sur la complexité sociale et culturelle de la gestion des ressources naturelles par les communautés locales (Cleaver 2012).

Dans le cadre de ce chapitre, nous nous situons dans cette perspective de l'approche socio-institutionnelle, puisque la gestion des ressources naturelles n'est pas seulement un problème de lois ou de règles, mais également une question de luttes sociales, de rapports de forces et de processus de négociations (Merlet 2010). Cela permet de mieux comprendre les mécanismes de gestion des ressources naturelles mis en place par les communautés locales vivant autour du parc en fonction de leur réalité sociale et culturelle.

## 2. La régulation officielle des ressources naturelles

Depuis la colonie, la démarche de l'État s'est orientée vers la notion de protection, via la création de parcs naturels, associés à des restrictions d'usage des ressources. N'ayant pas impliqué les communautés locales dans la gestion des aires protégées, la philosophie du gestionnaire ne veut reconnaître d'autres politiques de gestion que celles de l'État lui-même. Le gestionnaire aspire à exercer cette autorité sur tous les territoires visés pour la gestion du parc et entend justifier, dans le droit comme dans la pratique, un dépassement des souverainetés locales au nom de principes de conservation des espèces fauniques (CTB 2007).

Avec la création du Parc national Albert, au Congo belge, le pays voit s'étendre un vaste réseau d'aires protégées pour la conservation du patrimoine naturel sur son territoire. Ces aires ont été créées sans consultation des communautés locales qui y vivaient déjà, lesquelles en ont été simplement expulsées et en sont aujourd'hui les « populations riveraines » (Vikanza 2011). Afin de renforcer les restrictions d'usage de ressources, le législateur a mis en place des textes pour la protection de ces aires<sup>2</sup>. À ces textes s'ajoutent d'autres traités internationaux ratifiés par le pays tels que le traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale ainsi que la convention sur la diversité biologique et sur le commerce des espèces sauvages menacées d'extinction.

En réalité, ce qui compte, ce n'est pas l'officiel de ces lois, mais les pratiques concrètes mises en œuvre par les acteurs impliqués dans la gestion et l'exploitation de ces ressources. En effet, les prérogatives foncières, forestières et minières – sources de conflits – que l'État s'est réservées dans les textes, lui assurant la souveraineté dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue du territoire<sup>3</sup>, se trouvent infirmées ou singulièrement limitées dans la pratique par l'existence et la vitalité de la tenure coutumière en milieu rural. L'importation de l'État moderne au Congo n'anéantit ni les formes ni l'esprit des institutions et des modes de gestion locale, et les populations locales continuent à se référer à l'autorité coutumière (Van Schuylenbergh 2009).

<sup>2</sup> Ordonnance-loi n° 66-343 du 7 juin 1966, dite « loi Bakajika », assurant à l'État congolais la pleine souveraineté dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue du pays ; ordonnance loi n° 69/041 du 22 août 1969 sur la conservation de la nature ; loi foncière n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier, et régime de sûreté ; ordonnance loi 78/190 du 5 mai 1978 qui définit le statut des parcs nationaux et des réserves ; loi n° 82-002 du 28 mai 1982 sur la chasse ; loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier ; loi n° 14/003 du 11 février 2014 liée à la conservation de la nature.

<sup>3</sup> Ordonnance-loi n° 66-343 du 7 juin 1966 dite « loi Bakajika ».

Les conflits issus de l'affrontement entre la légalité nationale et les légitimités locales conduisent les populations locales à remettre en cause la légitimité des institutions chargées d'appliquer le droit foncier moderne. Les agents des services du cadastre, des eaux et forêts sont considérés comme *personae non gratae* sitôt qu'ils tentent d'expliquer aux populations locales que la terre, les forêts et les rivières constituent la propriété de l'État. La mort du chef coutumier Kamwina Nsapu ainsi que les massacres ayant suivis dans le Kasai central témoignent de l'affrontement entre légalité nationale et légitimité coutumière en milieu rural congolais.

### 3. Résultats de l'enquête socioanthropologique

#### 3.1. Pratiques agricoles, normes et régulation d'accès aux forêts

Deux pratiques agricoles sont couramment utilisées dans la gestion des forêts autour du parc : la jachère, *bosako*, et la polyculture. La première consiste à laisser reposer la forêt pendant une période d'au moins 5 ans pour reconstituer la fertilité du sol. Une forêt au repos durant plus de 15 ans s'appelle *esako-ekonda* ; il s'agit dès lors d'une forêt secondaire semblable à la forêt primaire (Betamba 2 et Bolendo, entretiens avec les agriculteurs, septembre 2016). Grâce au système de jachères, une famille peut disposer de plusieurs forêts secondaires, correspondant aux forêts primaires défrichées et pouvant servir d'exploitations agricoles à sa descendance. La seconde pratique consiste à répandre plusieurs types de semences dans un champ en les faisant alterner en même temps (Betamba 1 et Bafake 1, entretiens avec les agriculteurs, septembre 2016).

Les forêts primaires sont considérées comme propriété collective du village. L'accès y est interdit aux voisins et aux étrangers pour toute activité agricole, sauf en cas de liens de mariage. Quant à l'étranger qui désire exploiter une forêt primaire, il s'adresse au conseil du village. En cas d'accord, le conseil lui signifie le droit traditionnel à verser en fonction de la superficie sollicitée et de la période d'exploitation estimée. Ce droit peut être donné en nature ou en espèce et est négociable, selon les circonstances et le type de demandeur. Après cessation d'activités, la partie de la forêt revient de plein droit au village (Waako, entretien avec un notable, septembre 2016).

En revanche, les forêts secondaires ou jachères appartiennent soit aux clans, soit aux familles, et sont considérées comme une propriété familiale ou clanique selon le premier défricheur. En reconnaissance de l'effort fourni afin d'ouvrir une brèche de culture dans la forêt primaire, le premier défricheur se voit reconnaître des droits sur la jachère. De même, les détenteurs actuels s'en savent les héritiers légaux. Toute la communauté locale reconnaît cet héritage, avec tous les droits réels qui en découlent,

et les lois coutumières les sanctionnent (Waako, Liyombo, Bolendo, entretiens avec les agriculteurs, octobre 2016). L'accès aux forêts secondaires est strictement réservé aux membres du clan ou à la famille qui détient le droit foncier sur ces jachères (Liyombo, Bolendo, entretiens avec les notables, octobre 2016).

### 3.2. *Pratiques halieutiques, normes et régulations d'accès à la rivière*

Les principales pratiques locales de pêche sont décrites ci-dessous.

La palangre/ligne composée, *membambu*, est une grosse ligne de fond à laquelle pendent, sur toute sa longueur (au moins 10 m), des cordelettes munies d'avançons et hameçons. Ce dispositif capture des poissons au fond de la rivière, quel que soit la force du courant.

Le harpon, *ndongo*, consiste en un bâton au bout duquel est accrochée une pièce de métal dont l'extrémité se termine par 3 à 5 crochets pointus. Il sert à tuer les gros poissons sur les berges des cours d'eau principaux.

Les nasses, *mileka*, sont des cages en forme cylindrique ou conique, fabriquées avec du rachis de liane, que l'on place dans les mares et ruisseaux pour attraper du poisson. On en distingue deux sortes : les *beleka*, de tailles moyennes et petites, utilisées avec appâts dans les cours d'eau, et les *esanyi*, grosses nasses que l'on pose, sans appâts, à côté des barrages, au cœur des ruisseaux ou dans les mares (Betambe 1, entretien avec un pêcheur, octobre 2016).

L'écopage, *kopepa*, est une pratique de pêche propre aux femmes. Elle consiste à barrer et assécher les ruisseaux, les mares peu profondes et certaines zones de marécages pour attraper les poissons avec des paniers (*ilolo*) et des corbeilles (*eboko*) traditionnels. Il s'agit ensuite de retourner l'eau dans les ruisseaux. L'écopage se pratique toujours en groupe et pendant la saison sèche (Befake 1 et 2, entretiens avec les paysannes, octobre 2016).

La pollution des cours d'eau, localement appelée « *isoolà* » est une technique de pêche consistant à polluer l'eau avec des fruits *botoko* de l'arbre *booso*, *Blighia welwitschii*, et de l'arbre *bolèse*, *Tetrapleura tetraptera*. Certaines plantes telles que l'*ikasa*, ou *lofange*, *Leptoderris hypogyre*, et le *monyoliya* peuvent également être utilisées. Après avoir broyé les fruits mûrs ou lorsque les feuilles et racines des plantes ont été pilées, le tout est disposé dans des paniers, puis déversé dans un cours d'eau. Au bout de quelques minutes, les poissons sont asphyxiés et peuvent être ramassés.

Les villages où nous avons enquêté sont parcourus par une grande rivière, la Luilaka, et chacun dispose de droits sur la partie qui le traverse. L'accès à cette partie est libre pour la navigation : « La rivière est pour nous une avenue, et tout le monde au village a le droit d'y marcher » (Betamba 1,

entretien avec un pêcheur, septembre 2016). La pêche y est toutefois réservée aux originaires. L'accès aux rivières par les migrants pour la pêche exige ainsi qu'un droit d'accès traditionnel soit versé avant tout début d'activités. Ce droit d'accès est fixé par le conseil du village, est négociable en fonction du temps alloué à l'activité, et peut être versé en nature ou en espèces.

La préservation de la rivière Luilaka est régie par des normes sociales érigées à des fins de durabilité. En harmonie avec le cycle agricole, un calendrier de pêche réglementant l'accès et l'exploitation de la ressource et les périodes d'ouverture et de fermeture a été établi par les représentants des villages. Sur l'année, il y a deux périodes d'ouverture et deux autres de fermeture de la pêche. Les périodes d'ouverture durent deux mois chacune et commencent avec le début de la saison sèche (janvier-février) pour la première, et (juillet-août) pour la seconde. Pendant ces périodes, la pêche est collective et les ménages se rendent à la rivière pour pêcher. La fermeture de la pêche coïncide avec les périodes pluvieuses (avril à juin) et (octobre à décembre), favorables à la reproduction (fraie) de beaucoup d'espèces de poissons, grâce à l'abondance de la végétation sur les berges. C'est aussi pendant ces périodes que se pratiquent les activités agricoles, d'où le retour rapide de ménages aux villages pour ces activités, et une pêche restant quasiment individuelle, çà et là.

L'exploitation de la rivière Luilaka est soumise au respect de certains principes par les villages enquêtés : la pratique de la pêche dans les limites respectives de chaque village ; la proscription de l'utilisation de filets à épervier et à fines mailles sur la rivière ; l'interdiction de poser des filets sur la rivière pendant la période de fermeture de la pêche ; aucune pratique de pollution sur la rivière quelle que soit la période ; et la surveillance mutuelle entre membres du village et entre villages du corridor (Monkoto-centre, entretiens avec les pêcheurs, octobre 2016).

### ***3.3. Pratiques faunistiques, normes et régulations d'accès aux forêts de chasse***

La chasse reste une activité de subsistance menée pour assurer la sécurité alimentaire du groupe. Elle recourt aux pratiques purement traditionnelles, dans l'objectif de promouvoir le mode de vie traditionnel et de maintenir les liens de solidarité au sein des communautés (Iyanga 1, Mbombe, entretiens avec les notables, novembre 2016). La chasse collective, *bokila*, se pratique en forêt primaire. La veille, on délimite la zone de chasse, et le jour de la chasse, on érige une ligne de filets indigènes longue de 250 à 500 m, gardée par des hommes armés de lances. Ensuite, deux rangées d'hommes sont réparties de part et d'autre de la ligne. L'une, dite « *élome* », est placée à droite de la ligne de filets ; l'autre, « *luali* », est placée à gauche. Les chasseurs avancent ainsi pour encercler la zone et se rencontrent au

point de bouclage appelé « *nkotswako* », où la chasse est déclarée ouverte. En se dirigeant vers le point de rencontre, ils émettent des bruits et des cris d'intimidation jusqu'à attraper le gibier (Iyanga 1, entretien avec un chasseur, novembre 2016).

La chasse aux pièges est également pratiquée par les populations locales. Des fosses simples ou fosses armées (dont le fond est hérissé de pieux rigides aux bouts pointus), ou *bafoko*, sont recouvertes de ramilles ou dissimulées par des feuilles et de la terre. Lorsqu'un gibier passe par là, il tombe aussitôt dans la fosse et se blesse au contact des pieux. Les assommoirs armés, dits « *bongana* », sont quant à eux construits en étalage avec des bois légers. Ils sont disposés sur une surface d'environ 2 m<sup>2</sup>, sur laquelle on place une lourde charge (trunks d'arbres) ; le bloc suspendu est muni d'un large fer pointu. Au passage de l'animal, un mécanisme libère la corde et le bloc armé s'abat sur la nuque ou le dos de celui-ci, qui tombe sur le coup (Mbombe, entretien avec un chasseur, novembre 2016). Pour attraper des rongeurs, les populations posent des lacets dits « *mopie* ». Les lacets peuvent être simples (des nœuds coulants placés sur le sol ou à des hauteurs diverses) ou à ressort (une fois le mécanisme enclenché, une branche d'arbre courbe et élastique est libérée, suspendant la proie au-dessus du sol ; Liyombo, entretien avec un chasseur, octobre 2016).

« La gestion de forêts de chasse est du type communautaire, et leur accès est libre à tout natif et interdit aux voisins et migrants qui doivent faire une demande, [...] et ne peuvent y accéder que contre paiement de droit d'accès traditionnel au conseil du village » (Betamba 2, entretien avec un notable, octobre 2016). Les natifs ne chassent dans les forêts primaires qu'en cas de chasse collective. Pour des raisons de proximité, ils chassent dans les forêts secondaires, où ils posent les pièges à côté de champs et jachères et les vérifient facilement quand ils sont aux champs. Les migrants ayant obtenu l'autorisation chassent dans la forêt primaire, car étant soumise à la gestion du village (Betamba 2, entretien avec un paysan, octobre 2016).

Au cours de nos entretiens, plusieurs personnes âgées ont déploré l'abandon de certains us et coutumes suite à l'arrivée des églises de réveil et des jeunes nés en dehors des villages, qui ont modifié la perception des interdits et des habitudes traditionnelles au sein des communautés locales : « Les jeunes qui sont nés en ville, tout comme ceux qui se sont convertis, ne respectent pas à la lettre les coutumes et interdits de nos ancêtres, raison pour laquelle ils meurent et nous, on est taxé en vain de sorciers » (Bafake 1, entretien avec un vieillard, novembre 2016) ; « Les jeunes d'aujourd'hui n'observent plus nos interdits, quand vous leur demandez de ne pas faire ceci ou cela, ils vous répliquent pourquoi ? À notre époque, les jeunes ne mangeaient pas le léopard, mais ceux d'aujourd'hui en mangent » (Bafake 1, entretien avec un notable, novembre 2016).

#### 4. Gestion foncière, bien commun et modernité insécurisée

Dans cette section, nous allons aborder, à la lumière de nos résultats de terrain, les concepts de gestion foncière, de bien commun et de modernité insécurisée.

Dans la pensée traditionnelle des paysans africains, la terre est considérée comme une propriété collective ; la notion de propriété privée au sens juridique est absente (Cubrilo & Goislard 1998). Le droit coutumier n'était pas fondé sur le phénomène d'individualisation des terres et ne soutenait pas leur appropriation ni la prise de conscience de leur valeur marchande (Dupuy 1998). C'est encore le cas dans le territoire de Monkoto, où le foncier forestier est géré de manière communautaire dans les villages où nous avons enquêté. En effet, les forêts primaires, les rivières et cours d'eau sont la propriété collective du village, et personne ne prétend en avoir le monopole. Les forêts secondaires (jachères) et étangs, bien que considérés comme propriétés privées, sont toujours gérés de façon collective, car tenus par les clans ou la famille (membres) et non par les individus.

La terre était et reste encore à certains endroits d'abord un lieu (territoire communautaire et espace signifiant), ensuite un lien, un support de relations sociales (Antheaume *et al.* 1989), contrairement aux États et administrations modernes qui définissent en priorité la terre comme un bien économique à mettre en valeur pour produire plus, et qui visent essentiellement à traiter l'espace comme capital à exploiter et à rentabiliser (Le Roy 1991 ; Mathieu 1996). Les communautés locales de Monkoto restent du moins attachées à la terre, qu'elles considèrent comme un élément de leur sécurité traditionnelle.

Dans cette logique sociale du territoire, l'affectation de l'espace vise principalement à assurer la reproduction du groupe dans ses dimensions matérielles, sociales et idéologiques, d'où l'ancrage à la terre, où l'accès est directement déterminé par les identités sociales et par la position des acteurs dans les réseaux de relation, et dépend de leurs appartenances et de leur statut au sein d'un groupe particulier exerçant le contrôle politique sur les terres (Berry 1989 ; 1993).

Une telle perspective montre la complexité du système foncier africain traditionnel, qui implique une multiplicité de « droits » qui peuvent coexister, et une double diversité : celle des réseaux d'accès aux ressources et celle des discours et sources de légitimation (Shipton & Goheen 1993). L'existence de droits sur la terre et les ressources naturelles implique toujours celle de détenteurs de droits en relation avec la terre et ces ressources. L'accès aux ressources des villages du territoire de Monkoto est libre aux natifs et à ceux avec qui ils ont des liens de mariage, et négociable pour les voisins et étrangers. De même, le premier défricheur se voit reconnaître des droits sur la jachère, droits représentant des droits fonciers sur l'espace consacré à l'agriculture.

Cette complexité entraîne et facilite une fluidité généralisée des droits effectifs sur la terre. Ceux-ci changent et s'adaptent, se négocient et sont redéfinis de façon quasi continue, en fonction des besoins du lieu et du moment, et suivant les rapports de force entre les acteurs (Mathieu 1996). De ce fait, le rapport des hommes avec le foncier est avant tout un rapport social, entre les hommes, autour de la terre, et entre passé et présent, fait de négociations, d'accords et parfois de conflits (Merlet 2002).

Dans une telle logique, la terre est souvent considérée comme un commun. Par commun il faut entendre tout d'abord le fruit d'une construction sociale, historique et culturelle (Parance & De Saint Victor 2014). Le bien commun ou la ressource commune désigne « un système de ressource suffisamment important pour qu'il soit coûteux d'exclure ses bénéficiaires potentiels de l'accès aux bénéfices liés à son utilisation » (Ostrom 2010 : 44). C'est un ensemble de pratiques et de valeurs visant à la défense des intérêts de la communauté contre une agression des classes dominantes (Thompson 1971) ; il est le principe politique à partir duquel nous devons construire des communs et nous rapporter à eux pour les préserver, les étendre et les faire vivre (Dardot & Laval 2014).

Localement, le commun fait référence à la « communauté », qui dans le vocable anglo-saxon peut se traduire par « *community* » (Bene *et al.* 2006). Pris dans ce sens, le terme « gestion communautaire » veut tout simplement dire « *community-based management* », fondé sur un système de gouvernance où les responsabilités et les tâches reviennent à une quelconque « communauté », limitant *de facto* le rôle des autres groupes d'acteurs, et se définissant par rapport à des liens sociaux existant ou qui devraient s'instaurer en relation à l'exploitation d'un *bien commun* caractérisé comme tel en fonction des besoins. C'est ce qui se passe dans les villages enquêtés autour du parc, en territoire de Monkoto, où pour la préservation de la rivière Luilaka, partagée entre les différentes communautés, un calendrier de pêche réglementant l'accès et l'exploitation de la ressource ainsi que les périodes d'ouverture et de fermeture a été établi par les représentants des villages, et cela en harmonie avec leur cycle agricole.

Cependant, si de nombreux enseignements peuvent être tirés de ces savoirs populaires, il ne faut pas oublier qu'aujourd'hui la mondialisation est décrite comme un processus de brouillage de frontières et de subversion des repères traditionnels (Appadura 2001). Son avènement est à la base du bouleversement des sociétés et des modes de sécurisation des populations du monde. La mondialisation conduit ainsi à une urbanisation rapide, à des disparités de plus en plus grandes entre différentes couches sociales et à la fragilisation des coutumes, tandis que les firmes internationales rivalisent pour accéder aux vastes espaces agricoles et forestiers, longtemps convoités et considérés comme libres d'occupation, entrant ainsi en conflit avec les populations locales (Laurent 2012).

En effet, c'est « à partir de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle que des «populations non modernes» ont pu voir leur milieu de vie se transformer de façon parfois drastique suite à l'importation de la nature occidentale dans la leur : des forêts tropicales dont la biomasse rendait possible l'essartage itinérant sur des sols pauvres sont devenues des gisements de bois d'œuvre ; des savanes utilisées pour le pacage par des pasteurs nomades sont devenues des réserves de gibier, puis des parcs naturels [...]. Ce sont les bouleversements de ce type qui ont eu les effets les plus directs sur les sociétés non industrialisées, sans que personne en Occident, pendant longtemps ne s'en émeuve » (Descola 2011 : 90-91). Ensuite, les communautés locales – dont les traditions, aux yeux de la modernité et des scientifiques, ne constituent que des attaches à un passé révolu et des freins au changement – ont été accusées d'être réfractaires à l'innovation, incapables de gérer les ressources naturelles dont elles dépendent (Demset 1967 ; Smith 1981).

Les médias et les déplacements de populations illustrent bien ces bouleversements des sociétés par la globalisation : les moyens électroniques de diffusion de l'information (cinéma, télévision, ordinateur et téléphones) ont bouleversé d'une manière décisive le champ plus vaste des médias de masse et autres vecteurs traditionnels d'information, en mettant en question, en subvertissant et en modifiant les autres moyens d'accession au savoir. Les déplacements de population (volontaires ou contraints) présentent un nouvel ordre d'instabilité dans la création des subjectivités modernes (Appadura 2001 ; Kelly 2011).

La RDC n'a pas échappé à cette situation : l'introduction de la modernité à partir de la gestion des parcs nationaux, de la religion, a changé la manière de concevoir les rapports à l'espace et aux ressources naturelles (terres et forêts), et a modifié la perception d'interdits et d'habitudes traditionnelles au sein des communautés locales, ce qui a impacté leurs principes de sécurité sociale, économique et culturelle. À force de s'exposer aux effets de cette modernité, ces communautés locales optent pour un mélange de plusieurs cadres normatifs en présence. Elles tendent soit vers un chevauchement entre ces derniers, soit vers un rejet de tout ce qui est importé et considéré comme bouleversement de leur ordre culturel et social.

Au niveau des communautés locales de Monkoto, les effets de la modernité sont remarquables à travers certaines pratiques dénoncées par les populations locales et considérées comme importées. C'est le cas par exemple de la plante « *monyoliya* », introduite par les colons comme insecticide dans les plantations de caféiers, et aujourd'hui utilisée lors de la pêche comme polluant d'eau. Cette plante élimine ainsi les poissons mais aussi d'autres espèces aquatiques. Les populations déplorent également la non-observation de certains us et coutumes due à l'arrivée des églises de réveil et des jeunes nés ou grandis en ville. Cela a eu pour effet de modifier la perception des interdits et habitudes traditionnels au sein des communautés

locales, qui organisaient leur consommation à travers des injonctions et des tabous, lesquels régulaient la consommation de certaines catégories sociales, certains contextes temporels et certains biens. Dans le passé, la consommation de certaines espèces animales était largement régie par la force de l'interdiction. Aujourd'hui, la modernité, via les églises de réveil, a permis de subvertir les tabous, comme en témoigne cet exemple : lorsque les jeunes revenus des milieux urbains s'affrontent aux aînés sur une question clé de la consommation de viande du grand pangolin ou du léopard, les tabous préexistants pèsent peu face à la parole de Jésus qui déclarait purs tous les aliments. Cela paraît être une évidence à la lecture de la première épître aux Corinthiens et de l'Évangile de Marc, qui établissent ce fait de manière succincte : « Mangez de tout ce qui se vend au marché, sans vous enquérir de rien par motif de conscience ; car la terre est au Seigneur, et tout ce qu'elle renferme » (1 Corinthiens 10 : 25-26) ; « Par ces paroles, Jésus déclarait donc que tous les aliments peuvent être mangés » (Marc 7 : 19). Ce rejet des tabous locaux par les jeunes, conséquence de la modernité, est en partie à la base de la destruction de la faune et en particulier des espèces en voie de disparition.

Malgré l'émergence de la modernité en RDC, l'absence de technologies modernes de production et d'information et les faibles revenus perçus dans le territoire de Monkoto ont freiné en quelque sorte l'impact de cet élan sur le plan de la productivité. Même si elles ont connaissance des tracteurs agricoles, des filets de pêche modernes et des cartouches de chasse, les communautés locales recourent pour la plupart toujours aux outils rudimentaires dans le cadre de leurs activités agricoles, de pêche ou de chasse. Par ailleurs, c'est dans le domaine religieux que la modernité s'est fait le plus ressentir au sein des communautés locales de Monkoto, grâce aux déplacements dans les régions voisines, et à l'introduction des églises de réveil dans ces milieux. Comme la plupart des sociétés à petite échelle et à faible technologie (Douglas & Isherwood 1981), les communautés de Monkoto restent toutefois structurées selon des normes traditionnelles.

L'enquête socioanthropologique a permis de mettre en évidence les normes pratiques de gestion des ressources naturelles autour du parc, coproduites par les communautés locales. Ce sont les pratiques locales traditionnelles qui réglementent l'accès et la jouissance des ressources au sein des communautés locales du secteur de Monkoto. En même temps, notre enquête a permis de découvrir d'autres pratiques dénoncées par ces communautés, puisque n'étant pas endogènes et perturbant leur ordre culturel et social. Ceci nous éclaire davantage sur les savoirs populaires qu'il conviendra d'intégrer dans les stratégies de conservation pour une gestion durable des ressources naturelles autour du parc national de la Salonga.

Nos résultats ont montré que les normes mises en place par les communautés locales vivant autour du parc sont pour la plupart conciliables avec la conservation des ressources naturelles. La pratique traditionnelle de la jachère naturelle consistant à abandonner les forêts secondaires et les champs au repos pendant plusieurs années constitue la réponse endogène apportée par les communautés à la problématique de la gestion des forêts. La chasse collective joue également un rôle dans la conservation et dans la socialisation autour du parc. Pratiquée de manière ciblée, elle permet à la fois la reproduction des gibiers et la croissance des petits, comme en témoigne ce chasseur : « Pendant cette chasse, on s'accorde à ne tuer que des bêtes adultes pour laisser le temps aux petits de grandir et aux femelles en gestation de mettre bas » (Monkoto-centre, entretien avec un chasseur, octobre 2016). De surcroît, la chasse consolide la solidarité au village et facilite une double insertion de l'individu dans le local et dans le social – les jeunes apprennent à chasser aux côtés des vieux.

L'étude révèle ainsi une autogestion locale de l'espace et des ressources naturelles au sein des communautés autour du parc. Les populations locales continuent à se référer à l'autorité coutumière, où le foncier forestier est aux mains des autorités traditionnelles et où le pouvoir de redistribution de la terre revient au conseil du village, lequel perçoit fréquemment une redevance issue de l'exploitation des rivières ou des terres et forêts concédées. Les natifs sont sécurisés sur les terres agricoles qu'ils occupent et exploitent ; la cession de la terre et de la forêt ou l'accès à la rivière est temporaire pour les étrangers et les migrants en provenance des centres-villes, contre un droit d'accès traditionnel en espèces ou en nature.

Ce sont l'attachement au foncier, la référence continue aux héritages, l'absence de politiques d'aide – notamment en matière d'équipements –, mais également et surtout l'enclavement du territoire par rapport aux autres régions du pays qui rendent plus actives les instances coutumières/traditionnelles et maintiennent leur persistance tout en renforçant les structures locales de gestion.

Enfin, ces communautés locales du territoire de Monkoto ayant été impactées un tant soit peu par la modernité via l'importation de l'État moderne au Congo, l'implantation du parc, ou l'introduction de la religion d'une part, et ayant une gestion communautaire fondée sur des règles et pratiques de gestion durable des ressources naturelles d'autre part, peuvent être en mesure d'articuler les deux systèmes de régulation autour du parc national de la Salonga. On comprend dès lors la nécessité de les impliquer dans la conservation, pour une gestion durable des ressources naturelles du parc national de la Salonga.

## Bibliographie

- Anders, G. 2003. « Legal pluralism in a transnational context: where disciplines converge ». *Cahier d'anthropologie du droit* : 113-128.
- Antheaume, B., Blanc-Pamard, C., Chaleard, J.-L., Dubresson, A., Lassailly-Jacob, V., Marchal, J.-Y. *et al.* 1989. *Tropiques, lieux et liens. Florilège offert à Paul Pellissier et Gilles Sautter*. Paris : Orstom, 620 p.
- Appadurai, A. 2001. *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*. Paris : Éditions Payot & Rivages, 322 p.
- Barrière, O. 2006. « De l'émergence d'un droit africain de l'environnement face au pluralisme juridique ». In C. Eberhard & G. Vernicos (éd.), *La Quête anthropologique du droit*. Paris : Karthala, pp. 147-172.
- Bene, C., Gordon, A., Kambala Luadia, B. & Samafu-Samene, A. 2006. « Étude des activités de pêche sur les rivières bordant le Parc national de la Salonga, RDC. Recommandations sur la mise en place d'une gestion collaborative du Parc par les communautés riveraines et l'ICCN ». Collaboration entre le WorldFish Center et WWF-RDC.
- Berman, P.S. 2007. « Global legal pluralism ». *Southern California Review* 80 (6) : 1155-1237.
- Berry, S. 1989. « Social institutions and access to resources in African agriculture ». *Africa* 59 (1) : 41-55.
- Berry, S. 1993. *No Condition is Permanent*. Madison (WI) : University of Wisconsin Press, 258 p.
- Binot, A. & Joiris, V. 2006. « Règles d'accès et gestion des ressources pour les acteurs des périphéries d'aires protégées : foncier et conservation de la faune en Afrique subtropicale ». Colloque international, « Les frontières de la question foncière », Montpellier.
- Bourgeois, U. 2009. « Une gestion des terres conflictuelle. Du monopole foncier de l'État à la gestion locale des Mongo (territoire de Basankusu, RDC) ». Mémoire de maîtrise, Université d'Orléans, 121 p.
- Bromley, D.W. 1992. « The commons, common property, and environmental policy ». *Environmental and Resource Economics* 2 : 1-17.
- Cefai, D., Costey, P., Gardella, E., Gayet-Viaud, C., Gonzalez, P., Le Mener, E. & Terzi, C. 2010. *L'Engagement ethnographique*. Paris : Éditions Ehes.
- Ciriacy-Wantrup, S.V. & Bishop, R.C. 1975. « Common property as a concept in natural resource policy ». *Natural Resources Journal* 15 : 713-727.
- Cleaver, F. 2002. « Reinventing institutions. Bricolage and the social embeddedness of natural resources management ». *The European Journal of Development Research* 14 (2) : 11-30.
- Cleaver, F. 2007. « Understanding agency in collective action ». *Journal of Human Development* 8 (2) : 223-244.
- Cleaver, F. 2012. *Development. Through Bricolage. Rethinking Institutions for Natural Resources Management*. New York : Routledge, 219 p.

- Colom, A. 2006. « Aspects socio-économiques de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles dans le paysage Salonga-Lukenie-Sankuru : un guide pour la conservation et l'amélioration des conditions de vie ». Rapport non publié préparé par WWF-RDC, 261 p.
- CTB. 2007 (juin). *Nos forêts, notre avenir*. Numéro thématique du *Magazine de la Coopération belge en RDC*.
- Cubriilo, M. & Goislard, C. 1998. *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire*. Paris : Karthala, 417 p.
- Dardot, P. & Laval, C. 2014. *Commun. Essai sur la révolution au XIX<sup>e</sup> siècle*. Paris : La Découverte, 662 p.
- Demsetz, H. 1967. « Toward a theory of property rights ». *American Economic Review* 62 : 347-359.
- Descola, P. 2011. *L'Écologie des autres. L'Anthropologie et la question de la nature*. Paris : Éditions Quae (coll. « Sciences en questions »), 110 p.
- Douglas, M. & Isherwood, B. 1981. *The World of Goods*. New York : Basic Books.
- Dupuy, B. 1998. *Bases pour une sylviculture en forêt dense tropicale humide africaine*. Montpellier : CIRAD, 328 p.
- Ghasarian, C. 2004. *De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive. Nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux*. Paris : Armand Colin.
- Griffiths, J. 1986. « What is legal pluralism? ». *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24 : 1-55.
- Hardin, G. 1968. « The tragedy of the commons ». *Sciences* 162 : 1243-1248.
- Johnson, O.E.G. 1972. « Economic analysis, the legal framework and land tenure systems ». *Journal of Law and Economics* 15 : 259-276.
- Kelly, P.F. 2011. « Migration, agrarian transition, and rural change in Southeast Asia ». *Critical Asian Studies* 43 (4).
- Laurent, P.-J. 2012. « La modernité insécurisée ou la mondialisation perçue d'un village mossi du Burkina Faso ». In C. Brada, M. Deridder & P.-J. Laurent (éd.), *La Modernité insécurisée. Anthropologie des conséquences de la mondialisation*. Louvain-la-Neuve : Académia-L'Harmattan, pp. 19-50.
- Le Roy, E. 1991. « L'appropriation des systèmes de production ». In P. Mathieu, E. Le Bris & E. Le Roy, *L'Appropriation de la terre en Afrique noire*. Paris : Karthala, pp. 27-35.
- Le Roy, E. 1999. *Le Jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du Droit*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Mathieu, P. 1996. « La sécurisation foncière entre compromis et conflits : un processus politiques ? ». In P. Mathieu, P.-J. Laurent & J.-C. Willame (dir.), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*. Bruxelles/Paris : CEDAF/L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 23-24), pp. 26-44.
- Merlet, M. 2002. « Le cahier de propositions. Politiques foncières et agraires ». IRAM/APM.

- Merlet, P. 2010. « Pluralisme juridique et gestion de la terre et des ressources naturelles ». Document de réflexion, présenté et discuté lors d'une réunion interne de l'équipe d'AGTER, Nogent-sur-Marne, France.
- Moore, S.F. 1978. « Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study ». In S.F. Moore (éd.), *Law as Process*. Londres : Routledge & Kegan Paul, pp. 58-81.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2008. *La Rigueur du qualitatif : les contraintes empiriques de l'interprétation socioanthropologique*. Louvain-la-Neuve : Academia Bruylant, 365 p.
- Ostrom, E. 2010. *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles : De Boeck, 301 p.
- Parance, B. & De Saint Victor, J. 2014. « “Commons, biens communs, communs” : une révolution juridique nécessaire ». In B. Parance & J. De Saint Victor (éd.), *Repenser les biens communs*. Paris : CNRS, pp. 9-32.
- Platteau, J.-P. 1996. « The evolutionary theory of land rights as applied to Sub-Saharan Africa. A critical assessment ». *Development and Change* 27 (1) : 29-86.
- Shipton, P. & Goheen, M. 1993. « Understanding African land-holding: power, wealth, and meaning ». *Africa* 62 (3) : 307-325.
- Smith, R.J. 1981. « Resolving the tragedy of the Commons by creating private property rights in wildlife ». *Cato journal* 1 : 439-468.
- Thompson, E.P. 1971. « The moral economy of the English crowd in the eighteenth century ». *Past and Present* 50 : 76-136.
- Vanderlinden, J. 1993. « Vers une conception nouvelle du pluralisme juridique ». *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif* : 573-583.
- Vanderlinden, J. 2003. « Trente ans de longue marche sur la voie du pluralisme juridique ». *Cahier d'anthropologie du droit* : 21-34.
- Vanderlinden, J. 2013. *Les Pluralismes juridiques*. Louvain-la-Neuve : Bruylant.
- Van Schuylenbergh, P. 2009. « Entre délinquance et résistance au Congo belge : l'interprétation coloniale du braconnage ». *Afrique & Histoire* 7 (1) : 25-48.
- Vermeulen, C., Dubiez, E., Procs, P., Diowo Muumary, S., Yamba Yamba, T., Shango Mutambwe, Peltier, R., Marien, J.-N. & Doucet, J.-L. 2011. « Enjeux fonciers, exploitation des ressources naturelles et forêts des communautés locales en périphérie de Kinshasa, RDC ». *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement* 15 (4) : 535-544.
- Vikanza, K.P. 2011. « Aires protégées, espaces disputés et développement au nord-est de la RDC ». Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, 351 p.
- Welch, W.P. 1983. « The political feasibility of full ownership property rights. The cases of pollution and fisheries ». *Policy Sciences* 16 : 165-180.
- World Bank. 2002. « Building a sustainable future: the Africa region environment strategy ». Washington.

# DES EFFETS SOCIO-ÉCOLOGIQUES DE L'ACCAPAREMENT DE L'EAU À LA DÉTERRITORIALISATION : LE CAS DE LUHWINJA

*Anuarite Bashizi, Esther Kadetwa Kayanga & An Ansoms<sup>1</sup>*

## Introduction

Le monde enregistre aujourd'hui des phénomènes dramatiques qui préoccupent l'humanité entière et font l'objet de plusieurs débats tant au niveau national qu'international. Il s'agit notamment des crises climatique, financière, alimentaire, énergétique, de la perte de biodiversité, etc. Plusieurs acteurs, privés et publics, investissent alors dans des projets visant à pallier ces difficultés. Ces crises ne sont ni naturelles ni aléatoires, mais apparaissent comme des manifestations du système capitaliste et de sa dynamique d'expansion permanente. Les secteurs les plus vulnérables en subissent alors des retombées plus grandes.

La présente étude aborde la question de l'eau, une ressource de plus en plus convoitée depuis la crise économique et financière de 2008, période marquée par une hausse sensible des cours des produits alimentaires ainsi que par le fort accroissement de demandes des terres qui s'en est suivi (Franco *et al.* 2014 ; GRAIN 2012). La terre étant devenue un investissement intéressant, des milliers d'hectares ont été cédés aux compagnies multinationales (Ansoms & Hilhorst 2014) pour des projets agraires, miniers et de production d'énergie renouvelable (les biocarburants). Or, ces projets sont très gourmands l'eau. Ceci accroît alors la pression sur les ressources en eau disponibles sur le territoire.

Au-delà du fait que ces projets accroissent la compétition pour accéder aux ressources en eau, les transactions foncières négociées s'assortissent généralement de droit d'accès à l'eau (Savioria & D'Odoricob 2013 ; GRAIN 2012). Ceux qui acquièrent des concessions acquièrent aussi souvent gratuitement les ressources d'eau et en font usage suivant leurs besoins. Selon leurs convenances, ils en définissent les modalités d'accès pour les

---

<sup>1</sup> Anuarite Bashizi est doctorante à l'Université catholique de Louvain (UCL) et chercheuse au Centre d'Expertise en Gestion minière (CEGEMI) ; Esther Kadetwa Kayanga est assistante à l'Institut supérieur de Développement rural de Bukavu (ISDR/Bukavu) ; An Ansoms est professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL).

autres usagers. Certains tirent même davantage de bénéfices de l'accès à l'eau qu'aux terres achetées. Tel a été le cas par exemple de la société britannique Chayton Capital, qui, après avoir acheté des terres agricoles en Zambie, a réalisé que « ce ne sont pas les terres qui ont de la valeur. La vraie valeur est dans l'eau » (GRAIN 2012 : 2). Ce phénomène d'accaparement de l'eau met ainsi en péril la durabilité des ressources en eau et remet en question les droits des communautés locales, dont la subsistance dépend de l'utilisation de l'eau et des écosystèmes associés.

Généralement, les réglementations en rapport avec la gestion de l'eau ne sont pas claires et précises (Reiner 2012). En outre, les concessions de terres s'opèrent souvent sans étude préalable sur la disponibilité en eau et les questions d'accès qu'elle pose pour les communautés locales (*ibid.*). Les investisseurs en profitent alors pour sécuriser le plus possible leur propre approvisionnement. Au Mali, par exemple, le Gouvernement a déjà cédé plus d'un demi-million d'hectares de terres aux investisseurs étrangers. Or, la FAO évalue le potentiel d'irrigation de ce pays à partir du fleuve Niger à environ un demi-million d'hectares. Les conséquences de ceci se vérifient alors sur la baisse de débit du fleuve Niger et sur le changement climatique (Djiré 2012). Dès lors, il apparaît clairement que les crises hydriques et foncières que connaît le monde actuellement ne constituent pas des données naturelles. Elles sont produites par des enjeux politiques et économiques portant un discours humaniste ou de développement.

On pourrait penser que les cas d'accaparement de l'eau ne causent d'énormes préjudices que dans les régions arides qui connaissent de longues périodes de pénurie d'eau. En réalité, la question de l'accaparement de l'eau pose des problèmes sévères partout. Si l'Afrique est reconnue pour disposer d'abondantes ressources, plus d'un tiers de la population africaine vit pourtant actuellement dans des environnements où l'eau est devenue une ressource rare muée en objet de conflit (Van Kote 2012). La RDC, par exemple, est l'un des pays possédant les ressources hydrologiques les plus importantes en Afrique (PNUE 2011). Elle représente à elle seule 25 % des ressources en eau douce de tout le continent (Galland 2012), et 30 % de l'écoulement total en Afrique provient du bassin du fleuve Congo (Paquerot 2007). Mais malgré cette abondance de réserve d'eau douce, une majeure partie de sa population n'y a pas accès (Mérino 2008). La consommation de l'eau en RDC est même plus faible que celle de nombreux pays arides du Sahel (*ibid.*).

C'est à la compréhension d'un tel paradoxe que le présent chapitre veut contribuer. Le cas de l'accaparement de l'eau à Luhwindja – une zone située à l'est de la RDC – nous permettra d'appréhender le problème. Notre analyse montre comment les paysans d'un village ont progressivement été dépossédés des ressources en eau après que leur terre eut été octroyée à une compagnie minière. À partir du concept de territoire, nous tenterons de

confronter les rationalités des acteurs derrière le phénomène d'accaparement des ressources afin de comprendre le mécanisme de la déterritorialisation.

En effet, pour la communauté locale, le territoire est un milieu de vie et de reproduction que l'on intègre en soi et qui constitue une partie de soi que l'on est prêt à défendre (Marion 2012). La communauté locale est animée par une logique de conservation de ce territoire, auquel elle doit son identité, sa culture, son histoire et son environnement. Cependant, les investisseurs perçoivent le territoire comme un espace renfermant des ressources dont l'exploitation créerait des richesses. Ces derniers sont animés d'une logique économiste ; le territoire n'est rien d'autre qu'un instrument dans une stratégie d'accumulation maximale des richesses (Peemans 2012). Ainsi, l'eau, qui est pour la communauté locale un bien commun à caractère public et une ressource à protéger, représente pour les investisseurs une propriété privée à exploiter pour des raisons d'intérêt personnel. Une telle logique territoriale tend à fragiliser et à insécuriser la communauté locale, qui se voit détachée de son territoire, de son identité, de sa culture et de son environnement. On assiste ainsi à un phénomène de « déterritorialisation ».

Du point de vue méthodologique, nous avons choisi la chefferie de Luhwindja, plus précisément le groupement de Luciga, comme étude de cas. Le choix de cette zone de recherche a été motivé par la coexistence de plusieurs ressources naturelles – notamment l'eau, les terres agricoles, les mines et la forêt – sur ce territoire d'une part, et d'autre part, le fait que la politique gouvernementale de promotion du secteur minier y est en œuvre depuis une dizaine d'années. La collecte des données a été menée suivant une approche socio-historique. Nous avons eu recours à une « *mixed-method* », en couplant les entretiens individuels et en « *focus groupe* » aux récits de vie et à la cartographie participative.

L'enjeu de cette recherche est de contribuer à l'introduction de l'analyse de l'accaparement de l'eau en RDC, matière jusqu'alors inexplorée. En effet, les études précédemment réalisées sur les problèmes de l'eau en RDC sous-estiment encore l'ampleur du phénomène et se concentrent davantage sur les questions de gestion, de distribution et d'approvisionnement en eau potable dans les milieux ruraux ou urbains. Les contributions antérieures de *Conjonctures congolaises* (Baraka, Nyenyezi & Ansoms 2017 ; Nyenyezi & Ansoms 2016 ; etc.) et de l'*Annuaire des Grands Lacs* (Claessens, Mudinga & Ansoms 2012 ; Mudinga 2013, etc.) ne font pas exception. Elles traitent abondamment de l'accaparement des terres sans jamais aborder la problématique de l'accaparement de l'eau. Ces deux phénomènes sont pourtant fortement corrélés.

## 1. Problématique de l'eau et notion d'accaparement de l'eau

L'eau est une ressource naturelle indispensable et non substituable. « L'eau, c'est la vie », dit-on. Elle est souvent présentée comme une ressource disponible en quantité sur la terre, la majorité de la superficie planétaire étant immergée.

Cependant, l'eau douce ne constitue que 2,6 % du volume total d'eau sur terre. Le pourcentage restant est contenu dans les glaciers de l'Arctique et de l'Antarctique (Sylla 2011). L'eau douce directement accessible (les eaux des fleuves, des rivières, des lacs, des nappes phréatiques et des marais) se présente donc en quantité très limitée, couvrant moins de 1 % du volume d'eau sur terre. Cette quantité infinitésimale est par ailleurs inégalement répartie à la surface du globe (Hassan 2008). Si certains pays<sup>2</sup> disposent de ressources hydriques qui se renouvellent chaque année, ce qui leur permet d'en avoir en permanence et en quantité suffisante (Sylla 2011), d'autres connaissent de longues périodes de stress hydrique (Payen 2007).

Le caractère de l'eau, à la fois vital et multifonctionnel d'une part, et d'autre part, limité et impartial, en fait une ressource rare, un objet de conflits qui dégénèrent souvent en guerres (Paquerot 2007). Celles-ci fragilisent les pratiques de gestion et de conservation de l'eau, perturbent le processus de renouvellement de cette ressource et conduisent par la suite à des situations de marginalisation et de désastre humanitaire. En outre, la pression sur l'eau devient de plus en plus forte. Cela serait dû principalement à la croissance démographique suivie de l'urbanisation, de la hausse de la demande alimentaire et du besoin en irrigation (UN Water 2015). Ainsi, l'inégale répartition de l'eau se fait encore davantage ressentir et engendre des conflits entre les usagers. Par ailleurs, la qualité de l'eau se dégrade et est à l'origine de maladies graves. Selon l'OMS, près de 80 % des maladies dans les pays en développement seraient liées à cette mauvaise qualité. Le manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement serait même l'une des principales causes de mortalité et de maladie au monde. Les conflits ayant pour objet l'accès à cette ressource sont aujourd'hui fréquents dans plusieurs États de la planète, et sont d'autant plus récurrents entre pays partageant un même cours d'eau. Environ 245 fleuves au monde sont répartis entre plusieurs pays et l'ONU a recensé 300 zones de conflits potentiels liés aux eaux internationales (Hugon 2005).

Toutefois, la faible disponibilité et la répartition inégale des ressources en eau sur la terre n'expliquent pas à elles seules les défis liés à l'eau auxquels l'humanité est aujourd'hui confrontée. Certaines études ont montré

---

<sup>2</sup> Neuf pays au monde (le Brésil, le Canada, le Congo, les États-Unis, l'Inde, l'Indonésie, la Chine, la Colombie et la Russie) se partagent environ 60 % des réserves d'eau douce de la planète (Sylla 2011).

que le peu de ressources en eau disponible est suffisant pour satisfaire les besoins de l'humanité (Mikaïl 2005). Il suffit de se conformer aux règles perçues comme justes, en faire un usage sain, équilibré et bien encadré (*ibid.*). Or, cela est souvent loin d'être le cas dans la plupart des régions où les problèmes liés à l'eau se font ressentir. Dans la plupart des cas, les réglementations en rapport avec la gestion de l'eau ne sont pas bien définies (Mérino 2008).

En effet, la notion d'accaparement de l'eau est encore moins développée dans la littérature francophone – contrairement à celle d'accaparement des terres, qui est de plus en plus médiatisée. Pourtant, elle traduit un phénomène d'actualité. Selon l'étude « The global water grab », l'expression « accaparement de l'eau » traduit une situation dans laquelle des acteurs puissants – privés ou publics – prennent le contrôle des ressources en eau utilisées par les communautés locales ou alimentant des écosystèmes sur lesquels sont fondés les moyens de subsistance des communautés, et réallouent ces ressources pour leurs propres intérêts (Franco *et al.* 2014). Ainsi, la notion d'accaparement de l'eau permet de poser un regard nouveau sur les processus et dynamiques qui affectent négativement des personnes dont la vie, l'identité culturelle et les moyens de subsistance dépendent directement ou indirectement des activités associées à l'eau, à la permanence de cette ressource et à son accès (Santos 2014).

Nous relevons ici quatre principaux discours qui ont servi de base stratégique au phénomène d'accaparement de l'eau selon la littérature. Premièrement, on rencontre le discours soutenu par le modèle des marchés mondiaux de l'alimentation quant à l'acquisition de nouvelles terres agricoles en vue d'accroître la production et ainsi couvrir les besoins alimentaires de l'humanité en croissance. Ce discours a impliqué une explosion dans les transactions des terres agricoles partout dans le monde. Des milliers d'hectares de terre ont été octroyés par des gouvernements hôtes aux investisseurs agricoles à grande échelle et à finalité commerciale. Ce type d'agriculture nécessite souvent des milliers d'hectares de monocultures vivrières qui consomment beaucoup d'eau, parfois jusqu'à dix fois plus que les systèmes agricoles biodiversifiés (Franco *et al.* 2014). L'irrigation de ce type de culture amenuise la quantité de l'eau disponible dans les zones environnantes, et les zones en aval présentent des risques de stress hydrique et/ou de pollution des eaux (Savioria & D'Odoricob 2013). Aussi, les ressources en eau sur les terres accaparées se retrouvent désormais sous le contrôle de l'accapareur de terres. Les propriétaires terriens deviennent ainsi propriétaires des eaux de leurs concessions et définissent les règles d'accès pour les autres acteurs.

Deuxièmement, le phénomène d'accaparement de l'eau serait justifié par le discours de lutte contre le changement climatique et contre le prix croissant du pétrole par la voie de la production d'énergie de remplacement,

les biocarburants. Plusieurs investisseurs étrangers ont acquis des terres en Afrique pour la culture de produits entrant dans la fabrication des biocarburants. Or ces cultures requièrent une quantité significative d'eau. Pour produire un litre de biocarburant, il faut compter environ 2500 litres d'eau (WWAP 2017). Soutenant l'accaparement des terres, ce discours prétend que les terres octroyées aux investisseurs pour la production de biocarburants sont souvent dégradées (Savioria & D'Odoricob 2013). Mais, en réalité, les investisseurs cherchent avant tout des terres inondées ou facilement irrigables (*ibid.*).

Troisièmement, outre les projets agraires, le phénomène d'accaparement de l'eau serait également justifié par la quête de capitaux issus de projets miniers ou d'hydro-énergie. Au vu de la demande croissante en matières premières au niveau mondial, les gouvernements hôtes se sont investis dans l'expansion des industries extractives pour des productions à grande échelle. Ainsi, les nouvelles technologies telles que la fracturation hydraulique ou *fracking*, les produits chimiques toxiques injectés dans la terre et éjectés dans l'air lors du processus d'extraction présentent une menace majeure d'épuisement et de pollution de l'eau (Savioria & D'Odoricob, 2013). De même, les projets hydro-électriques impliquent généralement un transfert de contrôle des ressources en eau au profit des investisseurs et au détriment des populations locales (Petitjean 2015). La construction de barrages réduit le débit des eaux en aval et entrave l'irrigation des terres. Ainsi les populations locales voient leurs droits d'accès aux ressources en eau compromis par la réallocation des eaux à des fins hydro-énergétiques, par la surexploitation des ressources en eau et par la pollution des eaux.

Quatrièmement, l'accaparement de l'eau serait aussi justifié par la vague de réformes dans le secteur de l'eau. Afin de réguler le marché des ressources en eau, de nombreux pays en développement ont mis en place des politiques de gestion des ressources en eau préconisant la privatisation des systèmes et services (*ibid.* ; Ansoms 2016). La privatisation présente l'eau comme un bien économique, une source de profits pour les investisseurs internationaux, mais dont le prix, soumis aux lois du marché, ne cesse de s'élever pour les populations locales (FECQ 2014). Ceci limite alors le droit d'accès aux ressources en eau des milliers des personnes « pauvres » se trouvant dans l'incapacité de payer l'eau au prix du marché.

La majorité de ces discours apparaissent comme des stratégies d'acteurs puissants visant à contrôler les ressources en eau afin d'en tirer des bénéfices. Les plus vulnérables sont les populations locales privées d'accès aux ressources dont pourtant dépend leur survie. Cette situation engendre d'énormes souffrances au sein des communautés locales et bouleverse la notion même de territoire, comme nous allons le voir dans le cas de Luhwindja ci-dessous.

## **2. Accaparement de l'eau à Luhwindja : étude de cas**

Le cas de Luhwindja, plus précisément de Luciga, nous a permis d'illustrer le phénomène d'accaparement de l'eau et ses effets socio-écologiques sur le territoire. Dans un premier temps, nous verrons comment l'entreprise minière Banro s'est accaparé des ressources en eau à partir de l'accaparement des terres et comment cela a affecté la vie sociale et politique des communautés locales. Nous traiterons ensuite d'un effet pervers de l'accaparement de l'eau : l'accès à cette ressource est compromis du fait d'une potentielle pollution et contamination par le cyanure utilisé dans l'exploitation industrielle.

### ***2.1. Accaparement de l'eau par l'entreprise minière Banro***

En 2006, une firme multinationale canadienne dénommée Banro explora la grande mine d'or de Luhwindja (la mine de Twangiza, couvrant près de 1164 km<sup>2</sup>) et se lança en 2011 dans son exploitation. Le titre d'exploitation de cette concession lui avait été accordé depuis 1997 à la suite de la chute de la Société minière et industrielle du Kivu (SOMINKI). À l'époque, Banro ne put entreprendre ses activités en raison des différentes guerres qui traversaient le pays. Depuis la fin des conflits, l'entreprise s'est donné pour mission d'explorer et d'exploiter le potentiel de ce territoire.

L'arrivée de Banro a été un grand choc pour la population locale. Un paysan en colère face aux robinets publics qui ne coulent plus nous dit :

« [...] notre grand ennemi c'est cette entreprise minière [Banro]. Elle nous a tout pris : nos champs, nos maisons, nos carrés miniers, tout. Et voilà que l'accès à l'eau devient aussi un problème ici alors que nous avons des rivières qui coulent autour de nous » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, janvier 2016).

#### **2.1.1. De l'accaparement des terres à l'accaparement de l'eau**

La société Banro a acquis le titre d'exploitation de la mine de Twangiza. Cette concession était habitée par plusieurs ménages qui y cultivaient des champs et y élevaient du bétail. C'était leur milieu de vie. Plusieurs rivières et sources d'eau étaient utilisées par les communautés locales pour les besoins ménagers et divers travaux artisanaux. En acquérant cette concession, la société Banro a eu la mainmise sur tout ce qui s'y retrouvait. Dans un premier temps (en 2010), 6 villages<sup>3</sup> ont été délocalisés vers le site de Cinjira, prévu pour accueillir 800 ménages. Certaines maisons ainsi que

---

<sup>3</sup> Selon le rapport de l'OGP (2015), les premiers villages à être délocalisés sont Bigaja, Luciga (Goné), Buhamba, Lwaramba, Nyora (Namihombo) et Cibanda, tous situés dans le groupement Luciga.

des champs de ces villages ont été détruits ; les arbres ont été coupés et les rivières détournées. Un paysan, privé de ses terres, nous confie :

« [...] nous avons été dépossédés de tout, nous n'avions rien à dire. En un jour seulement, Banro est devenu le maître de tout ce que nous avons construit et de tout ce dont dépendait notre vie depuis des générations. [...] Depuis que Banro est là, notre vie est devenue tout autre ; même l'environnement a été perturbé » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, janvier 2016).

En effet, lors de sa phase d'exploration, la société Banro a procédé à des travaux de forage. Elle devait percer le sol jusqu'à plus de 500 m de profondeur. Ces travaux ont causé de véritables dégâts environnementaux. Un habitant raconte :

« Lors des travaux de forage, de grands engins de Banro enfonçaient des tuyaux dans le sol et ceux-ci atteignaient 600 m de profondeur. Ces tuyaux ressortaient de là avec des échantillons de sol destinés au laboratoire. Mais quelque temps après, on se rendait compte que le débit des sources d'eau à proximité des forages diminuait et progressivement l'eau cessait de couler [...]. Lorsque les machines de Banro enfonçaient les tuyaux dans le sol, il arrivait que ces tuyaux atteignent et traversent la nappe phréatique. Cela détournait alors la trajectoire d'écoulement des eaux souterraines qui approvisionnaient les sources d'eau » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, janvier 2016).

Ces explications ont été confirmées par certains ingénieurs de la chefferie qui travaillent dans le domaine de l'adduction d'eau à Luhwinja. Ceux-ci montrent par exemple qu'au cours de la phase d'exploration, de 2006 à 2008, le groupement de Luciga a enregistré l'assèchement de plusieurs sources d'eau. Le chef de groupement de Luciga nous en a énuméré sept dont : Lukunguri, Cimvira, Bushingi, Cijabu, Cibanda, Kadumwa, Kaliba. Pendant cette période de pénurie d'eau – qui aurait duré plus de cinq ans avant qu'une solution alternative ne leur soit proposée –, les usagers des sources d'eau asséchées étaient obligés d'aller chercher de l'eau ailleurs, souvent à des endroits très éloignés. Le chef de groupement déclare :

« [...] Les habitants de Kalaga s'approvisionnaient à Lukunguri, à 5 minutes de marche ou à Cijabu. Lorsque ces sources d'eau avaient cessé de couler à cause des activités de Banro, ils allaient chercher de l'eau à Kishimpale, à environ 2 heures de marche. Les habitants de Kange qui allaient puiser à Cijabu, à 10 ou 15 minutes de marche, ont été obligés d'aller chercher de l'eau à Muhumgama, à 1 heure de marche. Les habitants de Kashegeshe qui puisaient leur eau à Cijabu également, à 10 minutes de marche, ont été obligés d'aller chercher de l'eau à Lulimowhé, à environ 1 heure de marche. Les habitants de Nkantambwe qui puisaient leur eau à Civira, à 10 minutes de marche, ou à Bushigi, à 15 minutes de marche, sont jusqu'aujourd'hui obligés d'aller s'approvisionner dans le camps Banro à Mbugumya, à

30 minutes de marche » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, juin 2016).

Ainsi, l'accaparement des terres des paysans de Luhwinja pour l'exploitation minière de Banro a occasionné au même moment l'accaparement de l'eau utilisée par ces mêmes paysans, générant par la-même beaucoup de souffrance au sein de la communauté locale de cette zone.

### **2.1.2. Souffrances des ménages**

Les assèchements des sources par les activités minières de Banro ont donné lieu au mécontentement généralisé de la population locale. En réaction, la société a proposé, en 2014, une mesure alternative en installant des tanks de retenue d'eau dans les villages de Luciga. Cette mesure n'a toutefois pas complètement résolu le problème des paysans. Au contraire, elle a créé d'autres formes de souffrance et de dépendance. Un paysan, indigné face au problème de l'eau dans son village, raconte :

« Après qu'elle nous ait pris notre eau, Banro a installé des fûts d'eau qui approvisionnent des robinets qu'elle a installés çà et là dans le groupement. Mais si vous y allez maintenant, il n'y a pas d'eau qui coule des robinets. Banro a fixé un horaire à suivre pour puiser l'eau. L'eau ne coule de ces robinets qu'entre 6 h et 8 h puis entre 16 h à 18 h. Il y a même des robinets où l'eau ne coule plus depuis quelque mois déjà. Cela ne nous arrange pas. Auparavant, nous allions à la source chaque fois que nous en avons besoin. Maintenant, il faut courir derrière la montre pour aller chercher de l'eau selon l'horaire de Banro. Aussi, il arrive des moments où nous allons puiser de l'eau, mais elle ne coule pas des robinets, et cela durant des jours. À ce moment, nous sommes alors obligés d'aller chercher de l'eau loin dans les villages voisins » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, juin 2016).

L'horaire imposé par Banro est problématique dans la mesure où il ne tient pas compte du mode de vie des communautés locales. Un autre paysan, troublé par cette question, nous dit :

« Nous ne savons même pas en fonction de quoi Banro a fixé cet horaire. Généralement, ce sont les enfants qui vont puiser de l'eau. Or, entre 6 h et 8 h, les enfants sont sur le chemin de l'école. Il faut donc faire un choix. Soit ils vont puiser de l'eau et risquent de rater leur classe ce jour-là ou d'y arriver en retard. Soit ils décident de ne pas aller puiser de l'eau et donc de laisser la maison sans eau. Dans ce cas, nous sommes obligés d'attendre le soir pour y aller. Or, le soir, il y a du monde aux robinets. Pour pouvoir puiser, il faut se battre, tout le monde se précipite pour avoir de l'eau avant qu'on ne ferme le robinet [...]. Un autre problème est que le soir, le débit de l'eau devient très faible. Cela ne fait qu'alimenter la bagarre, car tout le monde veut puiser de l'eau et personne n'est patient pour que le bidon de l'autre se remplisse » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, juin 2016).

Ces difficultés d'accès à l'eau sont à la base de plusieurs problèmes de santé dans le groupement de Luciga. Un paysan nous raconte à ce propos :

« L'eau est devenue rare. Pour en avoir, il faut se battre. Depuis lors, quand on arrive à puiser deux ou trois bidons d'eau, il faut en faire bon usage. C'est-à-dire qu'il faut minimiser son utilisation. Par exemple, si tu penses que tes mains ne sont pas très sales, ne t'amuse pas à les laver juste pour les laver. Pour nettoyer la maison ou un habit, il faut vraiment qu'il soit trop sale [...]. C'est pour cela qu'aujourd'hui nous connaissons de plus en plus de maladies liées à une mauvaise hygiène. Nos enfants attrapent de la diarrhée à tout moment. Les maux de ventre, les dermatoses, le choléra, la fièvre typhoïde sont devenus beaucoup plus fréquents dans notre village depuis que nous connaissons des problèmes d'accès à l'eau [...]. Nous commençons même à nous demander si l'eau de Banro est vraiment potable. Si vous vérifiez bien, les tanks installés à Cinjira par exemple sont approvisionnés par une rivière très fréquentée par les paysans. Certains paysans s'y baignent lorsqu'ils reviennent de leurs champs et d'autres y font la lessive. Il n'y a pas un quelconque traitement de cette eau avant qu'elle soit acheminée vers les tanks. Aussi, ces tanks ne sont pas entretenus depuis plus de deux ans maintenant » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, janvier 2016).

Ainsi, le problème d'accaparement de l'eau à Luhwindja est devenu un problème de santé publique. Son insuffisance et le fait qu'elle ne soit pas potable sont à la base des problèmes d'hygiène et de nombreuses maladies. Un infirmier du centre de santé de Cinjira<sup>4</sup> témoigne :

« L'eau que consomme la population de Cinjira n'est pas bien traitée ; elle n'est pas potable. Le problème se pose depuis le point de captage. Ça fait deux jours maintenant que coule de l'eau sale, de l'eau boueuse de ces robinets. Il n'y a aucune mesure d'épuration d'eau qui est faite avant qu'elle soit envoyée à la population pour consommation. Les cas de diarrhées et de gastro-entérite sont les plus fréquents ici [...]. Nous avons déconseillé aux ménages d'utiliser l'eau de ces robinets pour la boisson et la cuisson. Nombreux vont alors chercher de l'eau propre ailleurs » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, juin 2016).

Aussi, du point de vue écologique, l'assèchement de certaines sources d'eau a également causé la disparition de certaines espèces aquatiques, comme le prétend un paysan :

« Banro nous a pris nos sources d'eau et tout ce qu'il y avait dedans. Les crabes et les grenouilles que nous mangions ont également disparu avec l'assèchement des eaux » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, janvier 2016).

<sup>4</sup> Cinjira est l'un des villages de Luciga. C'est là que la société Banro a érigé le site de relocalisation de la population qu'elle a par la suite délocalisé afin de construire son usine et mener à bien ses activités.

### 2.1.3. Souffrances des orpailleurs artisanaux

L'assèchement de certaines sources d'eau a été causé non seulement par les travaux de forage effectués par Banro pendant sa phase d'exploration, mais aussi par le détournement des rivières. En effet, pour approvisionner son usine, la société a dû détourner une rivière. Ceci a eu un impact sensible sur l'activité des paysans qui extraient de l'or dans les cours d'eau. Le débit de l'eau ayant baissé, l'or drainé par le courant s'est raréfié. Un artisan minier nous explique :

« Avant que la rivière Nakalindi ne soit détournée, nous y ramassions beaucoup d'or, généralement après les tombées de pluie. Aujourd'hui, cette rivière n'a presque plus d'eau en aval de l'endroit où elle a été détournée. Il y a même des endroits où la rivière s'est complètement asséchée alors qu'il n'y a pas un an l'eau y coulait encore. Et lorsque la pluie tombe, l'eau n'y coule plus avec autant de pression qu'avant. Et par conséquent, nous n'arrivons plus à y recueillir de l'or comme avant » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, janvier 2016).

L'eau joue un rôle capital dans l'activité d'exploitation minière artisanale. Certains sites ont connu des problèmes d'assèchement de sources d'eau lors des travaux de forage ; cela a considérablement porté préjudice à l'exploitation artisanale de l'or. N'ayant plus accès à l'eau dans ces sites, les orpailleurs artisanaux doivent faire des choix. Des recours doivent ainsi être envisagés sous peine d'abandonner l'exploitation par manque de rentabilité : acheter des bidons d'eau pour alimenter les loutres, acheminer les sacs de sable venant des puits dans des endroits où l'eau coule encore ou dévier l'eau de pluie et la conduire vers le site. Un exploitant minier artisanal exposé au problème d'accès à l'eau nous confie :

« En plus de l'or, l'eau est devenue une autre ressource rare et précieuse qu'on recherche ici. L'eau est devenue une question casse-tête dans nos sites [...]. Après que Banro nous ait [*sic*] chassés du site de Mbwega, nous sommes allés nous débrouiller dans le site de Lukunguri et dans celui de Kadumwa. Mais malheureusement, ces sites n'ont pas d'eau. L'activité minière y est très difficile. Le lavage de la terre provenant des carrières afin d'isoler l'or exige la disponibilité permanente de l'eau et une quantité importante. Or, la source d'eau qui approvisionnait Kadumwa a tari suite aux travaux de forage de Banro. La société avait aménagé un robinet de secours dans la vallée, mais qui ne peut remplacer cette source qui coulait de la montagne jusqu'à la vallée et qui nous servait tous, les ménages et les orpailleurs artisanaux. Aujourd'hui, pour nettoyer le sable venant des puits, il faut acheminer des bidons et des bidons d'eau du robinet à la loutre, il faut payer des gens qui vont faire ce travail [...]. D'autres orpailleurs artisanaux choisissent de transporter les sacs de sable venant des puits vers une source d'eau. Ceci n'est pas non plus évident, car c'est sur la tête qu'ils les portent ;

ils doivent marcher longtemps pour trouver une source d'eau où il n'y a pas trop de monde. Ce problème d'eau rend le travail d'orpailleur encore plus pénible » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, juin 2016).

Lorsqu'il pleut, certains orpailleurs tentent de canaliser l'eau de pluie de façon à l'orienter vers le site pour approvisionner leurs loutres. Cette alternative provoque parfois des éboulements de terre, ce qui est fatal pour les populations locales qui vivent en amont ou en aval. Par ailleurs, si le processus d'extraction de l'eau devient plus pénible, la production est quant à elle plus faible. Le prix imposé par le marché de l'or ne tient pas compte des conditions difficiles dans lesquelles s'effectue l'exploitation artisanale de l'or. Certains orpailleurs mutent alors vers des sites où les conditions de travail sont encore favorables, d'autres changent d'activité ou migrent en ville pour rechercher de l'emploi. Beaucoup se retrouvent ainsi éloignés de leurs familles tandis que leur situation se précarise.

## ***2.2. Potentielle pollution et contamination des eaux par le cyanure utilisé dans l'exploitation industrielle***

Dans son processus d'extraction de l'or, la société Banro utilise le cyanure pour agglomérer les fines particules d'or au sein d'un ensemble de roches broyées. Une fois utilisé, le cyanure est rejeté dans un lac artificiel construit sur une rivière déviée qui recueille les eaux usées contenant des produits toxiques venant de l'usine. Ce réservoir est localement appelé « lac à cyanure » ou « lac Jubi ». Le rejet de cyanure dans l'environnement, bien que contenu dans un bac jugé suffisamment sécurisé par l'entreprise minière, alimente les craintes de la communauté locale. Un paysan exprime son inquiétude en déclarant :

« Nous avons vu des vaches qui sont mortes sur le champ après qu'elles aient bu de l'eau du lac Jubi. Ce lac constitue un réel danger pour nous. Tôt ou tard, cette eau toxique stockée là causera de graves tragédies dans ce village » (extrait d'un entretien avec un paysan, Luhwindja, juin 2016).

Aucune étude n'a jusqu'ici été réalisée pour évaluer le risque environnemental que présente le « lac à cyanure » à Luciga. Cependant, la population est consciente que les produits chimiques que contient cette eau ont des conséquences sur leur santé, la végétation, les ressources en eau et l'air. Cette communauté ne cesse de lancer des cris d'alarme, sans que personne n'intervienne en sa faveur. Selon un habitant de Luhwindja :

« Le cyanure est une substance dangereuse sur le long terme. Ces matières en suspension rejetées dans l'air et qui s'infiltrant dans le sol détruisent la végétation, dégradent la qualité de l'air, des eaux souterraines et les écosystèmes aquatiques. Nous devons tous nous méfier de ce "lac à

cyanure” c’est une vraie bombe à retardement [...]. Nos sources dites “d’eau potable” ne le sont plus. Elles sont en plein processus de contamination par l’infiltration des eaux toxiques du lac à cyanure. Même si Banro le nie encore aujourd’hui, tôt ou tard, elle nous donnera raison [...]. Notre malheur est que nous sommes sans défense. Nous n’avons pas de gouvernement pour nous protéger. Aucun service de l’État n’est venu étudier l’impact environnemental du lac à cyanure ; personne n’est venu vérifier si le réservoir a bien été aménagé. Nos autorités locales font également la sourde oreille. Seuls les activistes de la société civile essayent de dénoncer ce genre de violation des droits fondamentaux. Ils sont intimidés, menacés et parfois arrêtés pour ça » (extrait d’un entretien avec un paysan, Luhwindja, juin 2016).

La communauté locale est même certaine que le « lac à cyanure » est à l’origine de certaines maladies fréquentes dans ce milieu. Une infirmière d’un centre de santé affirme cela en disant :

« Au cours des dernières années, les populations vivant autour du “lac à cyanure” souffrent de plus en plus de dermatose. Nous pensons que les eaux que cette population boit ou utilise pour le bain sont responsables de ces maladies. Banro est d’ailleurs bien consciente que ce lac infecte les eaux de surface ou des sous-sols et que cela affecterait la population d’une manière ou d’une autre. En juillet 2016, la société nous avait fait parvenir 240 cas de personnes souffrants de gale et avait supporté à 100 % leurs frais de soins de santé. Cela n’est pas une simple œuvre de charité » (extrait d’un entretien avec un paysan, Luhwindja, janvier 2017).

Aussi, les paysans pensent que la toxicité de ces eaux les atteint par évaporation. L’un d’entre eux déclare :

« Avant, on profitait de la pluie pour puiser de l’eau. Mais aujourd’hui, on ne peut plus le faire. Partout à Luhwindja, les médecins ont conseillé aux gens de ne plus utiliser l’eau de pluie, car elle contient des produits toxiques qui se seraient évaporés du “lac à cyanure”. Aujourd’hui, l’eau de pluie a un goût bizarre et une tout autre coloration » (extrait d’un entretien avec un paysan, Luhwindja, janvier 2017).

On ne peut pas limiter les dommages que cause le cyanure, car même sa dégradation chimique recourt à des produits qui sont également des polluants (Amegbey & Adimado 2003). Certains répendent du chlore dans l’eau polluée pour détruire le cyanure, mais il s’agit aussi d’une pollution secondaire (*ibid.*).

Si aucune étude n’a été menée à ce jour sur l’impact du lac, les révélations de la population, les constats des médecins et l’implication de l’entreprise Banro dans le soin des victimes posent toutefois des questions sérieuses. Aussi, l’étude des effets de tels réservoirs de retenue de cyanure dans d’autres pays a tendance à confirmer les dires des médecins de

Luhwindja. En effet, le Ghana avait connu en juin 1997 un rejet de cyanure de la mine d'or de Teberebie qui avait tué les écosystèmes aquatiques de la rivière Angonaben et privé les agriculteurs et les ménages d'eau (Aubertin *et al.* 2002). De plus, l'un des accidents les plus meurtriers – qualifié de pire désastre écologique en Europe de l'Est – est celui de la rupture du bassin de décantation de la mine de Baia Mare de la société industrielle Aurul en Roumanie en 2000. Ce bassin recueillait environ 100 000 mètres cubes d'eaux usées contenant des boues de métaux lourds et de cyanures rompus. Cet accident a pollué la rivière Tisza et le Danube et a tué plus de 100 tonnes de poisson. Près de 19 espèces protégées ont été éradiquées dans ces eaux et l'eau potable de près 2,5 millions de Roumains a été contaminée. Dans certains endroits du Danube, la présence de cyanure s'élevait de 20 à 50 fois la concentration acceptable.

« Et même si les dommages ne se manifestent pas aujourd'hui, qu'advient-il de cet environnement après que le contrat d'exploitation de Banro a pris fin ? », s'interroge un paysan. Toujours est-il que les sites des anciennes mines d'or sont rarement inertes. Ils continuent de manière permanente et dramatique à polluer les eaux de surface et les nappes souterraines en particulier, ainsi que tout l'environnement en général (Libaude *et al.* 1992 ; Cottard & Marroncle 2001).

## Conclusion : vers la déterritorialisation

L'accaparement de l'eau à Luhwindja est un phénomène plus politico-économique qu'humanitaire. Les investisseurs s'inscrivent dans des programmes de développement émis par les pays hôtes souhaitant lutter contre la faim et la pauvreté. La société Banro, à travers sa fondation Banro, a même été récompensée en 2015 du prix de « meilleur programme d'investissement social », et, en 2016, elle a reçu le prix « développement communautaire et contenu local » pour son programme dit « d'investissements sociaux » (Jones 2016).

Nous venons toutefois de constater l'étendue des dégâts causés par Banro sur le territoire de Luhwindja. Ce cas montre comment d'une initiative de l'État congolais visant à lutter contre la pauvreté par la croissance économique liée à l'exploitation minière, on aboutit à la précarisation et à la détérioration des communautés locales et de leur milieu de vie. Non seulement ces initiatives sont loin d'atteindre les objectifs escomptés de lutte contre la pauvreté, mais elles présentent aussi, directement ou indirectement, des impacts socio-écologiques lamentables qui renforcent les situations de pauvreté.

En effet, les instigateurs de nombreux projets de développement considèrent l'eau, la terre et d'autres ressources naturelles comme étant isolées les unes des autres ; ils les évaluent dans une perspective économique. Pourtant,

ces ressources sont interconnectées et ne sont pas de simples intrants dans un processus de production. Le cas de Luhwindja est éloquent en ce sens qu'il démontre que la terre et les eaux de surface ou de sous-sol sont étroitement liées ; elles ne peuvent être réduites à des facteurs de production, comme l'entendent les investisseurs et les États hôtes dans le cadre de l'exploitation des ressources. Celles-ci représentent avant tout une identité pour les peuples autochtones et constituent des moyens de subsistance nécessaires. En effet, on ne peut dissocier un peuple de son milieu ni de ses ressources, tout comme on ne peut le dissocier de son histoire, de sa culture et de son identité. Ces facteurs sont liés et interconnectés, comme dans une logique de réseaux ; ils forment le *territoire*. Cependant, la logique modernisatrice dont procède la réforme minière tend à détacher le territoire de sa culture et le peuple de son identité ; elle conduit à une situation de « déterritorialisation », selon les propos de Peemans (2002).

Notre étude révèle que l'accaparement de l'eau comporte d'importantes implications sur les droits fondamentaux de l'homme, notamment les droit d'accès à l'eau, à l'alimentation, à la santé, etc., et pour les peuples autochtones, les droits particuliers sur le territoire et sur les ressources ancestrales qui s'y trouvent (Savioria & D'Odoricob 2013). Les États des régions ayant connu ce phénomène d'accaparement de l'eau sont pour la plupart incapables à garantir les droits des populations. Par contre, ils favorisent les intérêts des privés, portés à travers des projets dits de « développement » qui violent les droits des communautés locales et ont un impact négatif sur leurs conditions de vie.

Le territoire de Luhwindja se trouve ainsi contesté, fragilisé et détruit par la quête de l'or. L'exclusion d'un peuple de son territoire est une réelle catastrophe sociale, culturelle et politique. Il convient dès lors de mettre au jour et de dénoncer les exactions dont sont victimes ces communautés, mises à mal par les investisseurs étrangers. La protection des intérêts de la population apparaît impossible dès lors que les politiques perçoivent le territoire comme une ressource économique, un milieu dont on tire des bénéfices. Ainsi, il conviendrait, afin de lutter contre l'accaparement de l'eau ou de la terre et de ses conséquences néfastes, de repenser le territoire comme un milieu de vie, offrant une variété de ressources (matérielles ou symboliques) qui garantissent les conditions de survie à ses habitants.

## Bibliographie

- Ansoms, A. & T. Hilhorst (éd.). 2014. *Losing your land: Dispossession in the Great Lakes*. Woodbridge : James Currey.
- Amegbey, N.A. & Adimado, A. 2003. « Incidents of cyanide spillage in Ghana ». *Transactions of the Institution of Mining and Metallurgy* 112 (2) : C126-C130.
- Aubertin, M., Bussière, B. & Bernier, L. 2002. « Environnement et gestion des rejets miniers ». Manuel sur cédérom. Montréal : Presses internationales polytechniques.
- Banque mondiale. 2009 (avril). « West Bank and Gaza, assessment of restrictions on Palestinian water sector development ».
- Baraka, J., Nyenyezi, B.A. & Ansoms, A. 2017. « Zones économiques spéciales en RDC : vers l'accaparement des terres ? Perceptions des paysans du site-pilote de Maluku ». In Nyenyezi, B.A., Geenen, S., Ansoms, A. & Omasombo Tshonda, J. *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC & CRE-AC (coll. « Cahiers africains », n  91).
- Claessens, K., Mudinga, E. & Ansoms, A. 2012. « L'accaparement des terres par les élites en territoire de Kalehe ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten ( d.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*. Paris : L'Harmattan, pp. 187-208.
- Cottard, F. & Marroncle, J.-L. 2001. «  valuation environnementale du site de l'ancienne mine d'or de La Messette (Aude) ». Concession de Malabau. BRGM/RP-50675-FR, 160 p.
- Djir . M., avec la collaboration de Keita, A. & Diawara, A. 2012. *Investissements agricoles et acquisitions foncières au Mali : tendances et études de cas*. Londres/Bamako : IIED/GERSDA.
- FECQ. 2014 (novembre). « La gestion de l'eau au Québec et dans le monde ». 78  congrès ordinaire.
- Franco, J. *et al.* 2014. « The global water grab: a primer ». The Transnational Institute (TNI). Disponible en ligne sur : <https://www.tni.org/en/publication/the-global-water-grab-a-primer> (consulté le 22/08/2017).
- Galland, F. 2012. « Eau et environnement : quels enjeux de sécurité pour le continent africain ? ». *G o conomie* 1 (60) : 39-48.
- GRAIN. 2012 (août). « Ru e vers l'or bleu en Afrique. Derrière chaque accaparement de terres, un accaparement de l'eau ». Disponible sur : <https://www.grain.org/fr/article/entrees/4566-ruue-vers-l-or-bleu-en-afrique-derriere-chaque-accaparement-de-terres-un-accaparement-de-l-eau>
- Hassan, A.R. 2008. « Les Nations unies et le problème de l'eau dans le monde : essai sur ONU-EAU ». Mémoire, Université du Québec   Montréal.
- Hugon, P. 2005. « L'eau est-elle un bien privé ou public ». In C. Baron, *Société civile et marchandisation de l'eau : expériences internationales*. Paris : Presses universitaires du Mirail (coll. « Sciences de la société »).

International Land Coalition. 2011. Global assembly 2011, Tirana, Albania. Disponible en ligne sur : <http://www.landcoalition.org:about-us/aom2011/tirana-declaration>

Jones, M. 2016. « La Fondation Banro remporte le prix “Développement communautaire et contenu local” lors de la remise des prix de l’industrie minière de la RDC, à Lubumbashi ». Banro Coporation, News Events. Disponible sur : <https://www.banro.com/news-events/news-releases/la-fondation-banro-remporte-le-prix-developpement-communautaire-et-contenu-local-lors-de-la-remise-des-prix-de-l-industrie-miniere-de-la-rdc-a-lubumbashi> (consulté le 20/11/2017).

L. [nom incomplet], S. 2017. « Le problème de l’eau dans le monde : bilan à la lumière de la conférence de Mexico ». Disponible sur : <https://docs.school/sciences-politiques-economiques-administratives/ecologie-et-environnement/etude-de-cas/probleme-eau-monde-bilan-lumiere-conference-mexico-34076.html> (consulté le 18/08/2017).

Le Hay, M. 2013. « La question de l’eau dans les relations israélo-palestiniennes : un conflit insoluble ? ». Disponible sur : <http://www.lesclesdumoyenorient.com/La-question-de-l-eau-dans-les.html> (consulté le 25/08/2017).

Libaude, J. *et al.* 1992. « Haldes aurifères de l’ancienne mine du Châtelet (Creuse). Caractérisation et évaluation des risques liés au dépôt ». Rapport BRGM R35105, 52 p.

Marion, S. 2012. *Anthropologie de l’espace – Habiter, fonder, distribuer, transformer*. Paris : Armand Colin.

Mérino, M. 2008 (décembre). « L’eau : quels enjeux pour l’Afrique subsaharienne ? » Fondation pour la recherche stratégique.

Mikaïl, B. 2005. « L’eau, un enjeu environnemental aux répercussions géopolitiques ». *Revue internationale et stratégique* 60 (4) : 139-148.

Mudinga, M.E. 2013. « Conflits fonciers à l’Est de la RDC : au-delà de la confrontation entre rwandophones et autochtones à Kalehe ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (éd.), *L’Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*. Paris : L’Harmattan, pp. 195-218.

Nyenyenzi, B.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 (éd.), *Conjonctures congolaises 2015*. Paris/Tervuren : L’Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87), pp. 255-227.

OGP. 2015 (mai). « Évaluation des impacts des investissements miniers de Banro corporation sur les droits humains en République démocratique du Congo. Cas de la délocalisation des communautés locales par Twangiza Mining sarl dans la chefferie de Luhwindja au Sud-Kivu ». Maison des mines du Kivu, Bukavu.

OMS. « Les maladies liées à l’eau ». Disponible sur : [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/diseases/schisto/fr/](http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/schisto/fr/) (consulté le 11/09/2017).

ONU. 2015. « La population mondiale devrait atteindre 9,6 milliards en 2050 ». Site de l’Association Adéquations. Disponible sur : [http://www.aequations.org/IMG/article\\_PDF/article\\_a985.pdf](http://www.aequations.org/IMG/article_PDF/article_a985.pdf) (consulté le 11/09/2017).

- Paquerot, S. 2007. « Ressources en eau : les différentes facettes des conflits internationaux ». *Lex Electronica* 12 (2) : 1-28.
- Payen, G. 2007 (mai). « Faim, eau et agriculture, enjeux mondiaux pour l'eau ». Audition par le Conseil économique et social.
- Peemans, P. 2002. *Le Développement des peuples face à la modernisation du monde. Les théories du développement et les histoires du « développement réel » dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle*. Paris : L'Harmattan.
- Petitjean, O. 2015. « Accaparement des terres, accaparement de l'eau ». Partage des eaux. Ressources et informations pour une gestion juste et durable de l'eau. Disponible sur : <https://www.partagedeseaux.info/Accaparement-des-terres-accaparement-de-l-eau> (consulté le 19/08/2017).
- PNUE. 2011. « Problématique de l'eau en République démocratique du Congo. Défis et Opportunités ». Rapport technique.
- Programme mondial pour l'Évaluation des Ressources en Eau (WWAP). 2017. « L'eau et les biocarburants ». Disponible sur : <http://www.unesco.org/new/fr/natural-sciences/environment/water/wwap/facts-and-figures/all-facts-wwdr3/fact-22-water-biofuels/> (consulté le 30/08/2017).
- Reiner, M. 2012. « L'accaparement de l'eau au cœur des transactions foncières au Sud ». Disponible sur : <https://www.farmlandgrab.org/post/view/20934-l-accaparement-de-l-eau-au-coeur-des-transactions-foncieres-au-sud> (consulté le 19/08/2017).
- Santos, R. 2014. « L'accaparement mondial des mers ». Programme justice agraire (TNI), Masifundise et Afrika Kontakt.
- Savioria, A. & D'Odoricob, P. 2013. « Global land and water grabbing ». *PNAS* 110 (3) : 892-897.
- Sylla, I. 2011. « Rumeurs et frayeurs autour de l'eau dans le monde ». ICT4D.
- UN Water. 2015. « L'eau dans un monde durable. Faits et chiffres ». Rapport mondial des Nations unies sur la mise en valeur des ressources en eau.
- Van Kote, G. 2012 (juin). « L'accaparement caché des ressources en eau de l'Afrique ». *Le Monde*.
- WMR. 2012 (avril). « L'accaparement de la planète : la terre, l'eau, l'air ». Disponible sur : <http://wrm.org.uy/fr/les-articles-du-bulletin-wrm/section1/laccaparement-de-la-planete-la-terre-leau-lair/> (consulté le 24/08/2017).

# **PRESSION FISCALE ET NORMES PRATIQUES AU SUD-KIVU**

*Bertin Nalukoma Irengé<sup>1</sup> & Arnold Nyaluma Mulagano<sup>2</sup>*

## **Introduction**

La République démocratique du Congo a pris l'option de la décentralisation comme mode d'organisation administrative. Cette décentralisation est même financière en ce sens que les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes<sup>3</sup>. Les lois de la République reconnaissent ainsi des compétences fiscales propres au pouvoir central et propres aux provinces. Bien que celles-ci puissent jouir d'une libre administration et d'une autonomie de gestion, il demeure qu'il ne peut être établi d'impôts que par la loi.

En effet, selon les termes de l'article 174<sup>4</sup> de la Constitution congolaise du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, « il ne peut être établi d'impôts que par la loi. La contribution aux charges publiques constitue un devoir pour toute personne vivant en République démocratique du Congo. Il ne peut être établi d'exemption ou d'allègement fiscal qu'en vertu de la loi ». L'article 65 assigne à chaque Congolais le devoir de payer les impôts et les taxes.

---

<sup>1</sup> Avocat, assistant à la faculté de Droit de l'Université catholique de Bukavu.

<sup>2</sup> Avocat, professeur à la faculté de Droit de l'Université catholique de Bukavu.

<sup>3</sup> Article 171 de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006.

<sup>4</sup> Voir aussi l'article 9 de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

Sur cette base, des institutions nationales<sup>5</sup>, provinciales<sup>6</sup> et locales<sup>7</sup> sont chargées de prélever des impôts et des taxes<sup>8</sup>. Ce prélèvement est essentiellement allocatif et autoritaire. Allocatif, dans la mesure où le système est axé sur la maximisation des recettes, sans égard à la dimension incitative (Prud'homme 1992 : 6). Autoritaire dans le sens où les assujettis se voient imposés un régime exorbitant. Ce régime exorbitant se justifie par les nécessités de réaliser les charges inhérentes à tout État.

En pratique, cependant, la redistribution attendue par les contribuables fait défaut (voir DSCR 2<sup>9</sup> 2011 : 44). En effet, le Gouvernement de la RDC note lui-même un taux élevé de pauvreté (70 %) et réalise que « la réduction de la pauvreté nécessite que soit mise en place une politique économique porteuse de croissance forte [...] couplée avec une bonne politique redistributive [...] » (DSCR 2 2011 : 25). Pour la province du Sud-Kivu, les travaux de Ansoms et Marivoet (2010), outre le fait de constater que le DSCR avait relevé en 2006 le même problème de redistribution (DSCR 1 2006 : 11), aboutissent à la conclusion que « le Sud-Kivu reste toujours parmi les provinces les plus pauvres » (Ansom & Marivoet 2010 : 263). Il s'agit d'une situation de longue date (DSCR 2 2011 : 39) qui incombe principalement à la mauvaise gouvernance (DSCR 2011 : 38). Ce défaut de redistribution et de bonne gouvernance serait vraisemblablement à l'origine

<sup>5</sup> La Direction générale des impôts (DGI) créée par le décret n° 17/2003 du 2 mars 2003 tel que modifié et complété par le décret n° 011/43 du 22 novembre 2011, la Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations (DGRAD) créée par le décret n° 0058 du 27 décembre 1995 et la Direction générale des douanes et accises (DGDA) créée par le décret n° 09/43 du 3 décembre 2009.

<sup>6</sup> Conformément aux dispositions de l'article 204, aux points 3, 5, 10, 16 et 17 de la Constitution de la RDC, chaque province organise ses services publics. Ainsi, pour la mobilisation des recettes au Sud-Kivu, l'édit provincial n° 009/05 du 1<sup>er</sup> décembre 2009 a créé la Direction provinciale de mobilisation et d'encadrement des recettes du Sud-Kivu, DPMER/SK en sigle.

<sup>7</sup> Les bureaux des recettes des entités territoriales décentralisées.

<sup>8</sup> La législation fiscale congolaise repose essentiellement sur les ordonnances-lois n° 69-006, 69-007 et 69-009 du 10 février 1969 ainsi que sur celle n° 69-058 du 5 décembre 1969 relatives, respectivement, à l'impôt réel, à l'impôt exceptionnel sur les rémunérations versées par les employeurs à leur personnel expatrié, aux impôts cédulaires sur le revenu et à l'impôt sur le chiffre d'affaires telles que révisées à ce jour. Ce dernier impôt a été remplacé par la TVA instituée par l'ordonnance-loi n° 10/001 du 20 août 2010 portant institution de la taxe sur la valeur ajoutée, telle que modifiée le 25 juin 2011 par la loi n° 11/005 relative à la ratification de l'ordonnance-loi n° 10/001 du 20 août 2010 portant institution de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il y a, en outre, les ordonnances-lois de 2013 fixant les nomenclatures des recettes du pouvoir central et des provinces ainsi que certaines règles de procédure. Il existe un code des impôts généralement actualisé par les services de la DGI qui compile un certain nombre de textes fiscaux en un seul document.

<sup>9</sup> Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, deuxième génération, DSCR 2.

d'une catégorie de pauvres qualifiés de « *mkosefu*<sup>10</sup> » par Lukuli Petemoya au sein même de la fonction publique (cité par Ansoms & Marivoet 2010 : 264). Il cause aussi une perte de recettes pour l'État et donc moins d'investissements publics (DSCR 2011 : 38). Au sein même de l'administration publique, on déplore l'absence d'un régime de protection sociale, d'une politique de rémunération et des avantages sociaux et d'un système de suivi de la carrière des agents de l'État (DSCR 2011 : 39 ; DSCR 1 2006 : 30).

Par ailleurs, le poids de la décentralisation multiplie les formes de taxation – auxquelles sont soumis les contribuables – et de services taxateurs au bénéfice de chaque entité (État, provinces et entités territoriales décentralisées). En fin de compte, le contribuable, surtout opérateur économique, se trouve soumis à un grand nombre de taxes (DSCR 2011 : 38). Cela opère une incidence directe sur le prix des produits et des services et rend difficile leur écoulement face à la limite du pouvoir d'achat de la population (Ansom & Marivoet 2010 : 267). La politique de taxation de l'État s'avère défavorable pour les pauvres (DSCR 2011 : 45), et on estime que la structure tarifaire commerciale de l'État est biaisée en faveur des riches (DSCR 2011 : 45). Une tension se crée ainsi entre l'opérateur et le fisc, l'un recherchant une clientèle et l'autre travaillant pour renflouer les caisses de l'État. Pourtant, la maximisation se fait avec la collaboration des assujettis à l'impôt (pris ici au sens large), car le système fiscal congolais est avant tout déclaratif avant la mise en œuvre des procédures de contrôle organisées.

Pour les opérateurs économiques, le sens des avantages liés à la perception des impositions est révoltant. L'administré doit payer autant de droits à l'État, mais, en retour, celui-ci n'entreprend aucune politique d'allègement fiscal ou de protection des contribuables. Il ne soutient aucun projet de développement pour son peuple et ne parvient même pas à payer ses propres agents (Rubbers 2007 : 4). Un clivage apparent s'est créé et laisse apparaître d'un côté les grands fonctionnaires qui tiennent le timon et jouissent de grands avantages, et de l'autre, les petits fonctionnaires (Rubbers 2007 : 11) qui doivent lutter pour leur survie (la résilience)<sup>11</sup>.

Dans ce contexte, pour lutter contre la pression fiscale et assurer leur survie, les agents et les assujettis ont inventé des pratiques telles que le couloir de la fraude, l'entraide mutuelle, le partage du gain et la catégorisation de la marchandise ou des opérations imposables.

---

<sup>10</sup> Lukuli Petemoya définit ce pauvre comme étant quelqu'un qui vit dans la pauvreté à un certain moment, mais qui dispose de quelques moyens ou capacités qui pourraient lui permettre de sortir de sa situation.

<sup>11</sup> Dans la suite de cette réflexion, la résilience analysée porte sur cette deuxième catégorie.

Ces pratiques intriguent. Du point de vue juridique, elles peuvent être perçues comme des faits répréhensibles par la justice<sup>12</sup>. Une autre lecture est cependant possible. On pourrait aussi retenir que ces pratiques relèvent d'une attitude de résilience.

En effet, les travaux de Géraldine Djament-Tran *et al.* (2012) ont abouti à la conclusion que la définition de la résilience est loin de faire l'unanimité. Ils distinguent deux tendances doctrinales. La première tendance conçoit la résilience à la fois comme un processus et l'état d'un système ou d'un enjeu qui, sur une période donnée, a su se maintenir malgré le choc ou la crise. L'autre considère la résilience comme étant une propriété, une qualité intrinsèque à un système ou un enjeu existant avant le choc et permettant d'y faire face. Cette qualité se révèle avec le choc soit comme plasticité, souplesse ou adaptation, soit comme résistance, comme capacité à se reconstruire ou encore comme capacité à se maintenir (Djament-Tran *et al.* 2012). Ces deux tendances s'accordent tout de même sur un postulat permettant de parler de résilience, lequel exige que le risque résulte de l'exposition d'un enjeu vulnérable à un aléa, c'est-à-dire à une source de danger.

La présente réflexion vérifie dans quelle mesure les faits identifiés s'inscrivent dans – ou s'écartent de – cette théorie. Par ailleurs, les travaux de Krista S. Langeland *et al.* révèlent aussi que les caractéristiques d'une résilience dépendent du contexte de l'appréciation (Langeland *et al.* 2016 : 6). C'est ainsi, pensons-nous, que le Gouvernement congolais, lui-même, parle de la vaillance et de la résilience du Congolais dans la souffrance et l'adversité. Il en évoque certaines stratégies (travailler plus, diversifier les sources de revenus et le prêt) (DSCR 2011 : 34, 36, 38). Mais, au-delà de cela, un slogan de résignation a vu le jour : « *njo Kongo iyi* » (« c'est ça le Congo »). Ce slogan est révélateur d'un nouveau mode de vie et d'une conviction profonde de séparation entre le légal et la pratique. C'est l'amorce d'une double vie pour les Congolais en général et les Sud-Kivuïens en particulier.

Pour ce faire, il s'est avéré impératif de procéder à une approche qualitative en combinant une recherche documentaire avec une recherche empirique, en nous rendant sur les lieux afin d'observer les faits. Notre étude s'est ainsi enrichie par la lecture d'ouvrages, d'articles, de rapports et d'autres documents relatifs à la thématique abordée. Nous avons aussi réalisé 145 entretiens individuels semi-directifs avec des cadres et agents des administrations fiscales, des opérateurs économiques, des consommateurs, des chefs de ménage et six groupes de discussion pour comprendre le comportement des acteurs et leurs conséquences sur les fonctions de l'État et les besoins des administrés. Par le rassemblement des questions et réponses

---

<sup>12</sup> Voir le Code pénal congolais (décret du 30 janvier 1940) tel que modifié par la loi n° 05-006 du 29 mars 2006 dite loi relative à la corruption (articles 147 à 150).

données, nous avons dégagé la tendance générale motivant les pratiques et leur déroulement.

Ces pratiques s'inscrivent dans la relation entre le contexte socio-économique du Sud-Kivu et le civisme fiscal (1). Ainsi, le contexte social (1.1) alimente l'émergence d'un « nouveau civisme fiscal » à l'œuvre de la mauvaise gouvernance (1.2). En conséquence, les pratiques développées aux fins de survie face à la pression fiscale (2) soulèvent des questions sur leurs motivations (2.1), leur contenu en tant que pratiques résilientes (2.2).

## **1. Du contexte socioéconomique au civisme<sup>13</sup> fiscal<sup>14</sup> dans le Sud-Kivu**

### ***1.1. Le contexte social sud-kivutien***

Le coût de vie au Sud-Kivu est l'un des plus chers de la RDC. Avec une forte démographie<sup>15</sup>, le taux de chômage y est élevé (26 %<sup>16</sup>). Il s'élève à 6,9 % dans le milieu rural, 15,3 % dans les cités et enfin 28,3 % dans la ville de Bukavu (PNUD 2009 : 8). Et pour ceux qui ont accès à l'emploi salarié, la moyenne du revenu s'étend de 120 et 400 dollars américains à Bukavu, 50 et 200 dollars à Uvira, 30 à 50 dollars à Kabare et 30 à 50 dollars à Kalehe<sup>17</sup>. Cette moyenne concerne tout aussi bien les fonctionnaires de l'État que les employés dans le secteur privé. Cela renvoie à une consommation journalière de 13,3 dollars pour le travailleur de Bukavu, 6,6 à Uvira et 1,6 pour

---

<sup>13</sup> Souci du citoyen de privilégier les intérêts de la collectivité au détriment des siens propres (Microsoft Encarta 2009).

<sup>14</sup> Nous entendons par civisme fiscal l'exécution volontaire et régulière de ses obligations fiscales par le contribuable. Voir aussi M. Cheickna Touré (2011 : 13) : le civisme fiscal « se traduit par le comportement des citoyens qui s'efforcent d'alimenter les finances publiques le mieux possible d'une part et de les grever le moins possible d'autre part ».

<sup>15</sup> Une population de 5 772 000 habitants, en ligne sur : <https://www.populationdata.net/pays/republique-democratique-du-congo/> (consulté le 12 août 2017).

<sup>16</sup> Donnée tirée du bureau provincial de l'Office national de l'emploi, ONEM en sigle. Le service note que la plupart des habitants de la province sont dans une activité soit commerciale, soit agricole et minière. Si on considère l'emploi au sens du contrat du travail, le taux serait de 95 % (ONEM, le 21 juin 2017).

<sup>17</sup> Le résultat de ces moyennes provient des contrats visés par le bureau de l'ONEM Sud-Kivu, des informations portées à l'office quant aux milieux ruraux, et des entretiens en groupes de discussion menés avec les habitants de Bukavu, Uvira, Kabare et Kalehe. Les activités dont on ne saurait fixer la moyenne sont celles du commerce et de la pêche, dont la rentabilité est tributaire de la clientèle ou des périodes. La pêche est une activité abondante et fréquente dans les territoires d'Uvira et à Kalehe. La plupart des habitants de Kabare et Kalehe sont dans l'agriculture et l'élevage, mais ils opèrent sur des portions de terres de moins de 1 ha et dans de petits élevages.

Kabare et Kalehe. Pour le commerçant et les prestataires occasionnels<sup>18</sup>, le revenu est tributaire des opportunités qui apparaissent. Avec ce niveau de revenu, le choix de la dépense à effectuer doit être passé par un crible trop serré afin de déterminer les priorités. Le choix est plus difficile pour les personnes ayant une charge familiale. En effet, la structure familiale est composée de six personnes en moyenne, dont deux parents et quatre enfants<sup>19</sup>.

Dans ces conditions, le pouvoir d'achat se trouve sévèrement limité et détermine l'orientation de la consommation des biens et des services. L'opérateur économique est quant à lui dicté par les contraintes socio-économiques pour faire le choix des biens et services à commercialiser. Ainsi, les biens et services de base sont les plus recherchés par rapport aux autres produits industriels et de simple confort (voir à ce sujet Ansoms & Marivoet 2010 : 268)<sup>20</sup>. Certaines dépenses sont privilégiées. Il s'agit des dépenses alimentaires, dont essentiellement celles de nourriture, de santé, d'éducation scolaire et de loyer (Ministère du Plan 2015 : 214-215)<sup>21</sup>. Ces conditions de restriction financière ont pour conséquence que la majorité des habitants de la province se livre à plus d'une activité professionnelle (DSCR 2011 : 36) ou contractuelle avec une tendance quasi générale à entrer dans le commerce des biens ou des services afin d'obtenir un revenu supplémentaire<sup>22</sup>. Environ 80 % de la population du Sud-Kivu exerce une activité économique en soutien au revenu du travail, du métier, de l'activité journalière ou du revenu des loyers ou des revenus obtenus périodiquement<sup>23</sup>. Et les activités économiques consistent généralement en la vente des biens de consommation courante comme les produits alimentaires, la boisson, le transport commercial, l'habillement, la pharmacie et les objets d'utilité ménagère<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Les travailleurs journaliers qui sont les plus nombreux à la quête quotidienne d'un travail ou d'une tâche à rémunérer (informations obtenues de l'ONEM). La plupart des gens ne se font même pas enregistrer à l'ONEM. Ce sont généralement ceux qui veulent postuler à un emploi. 27 982 à la date du 14 décembre 2017.

<sup>19</sup> Résultat des entretiens individuels avec des responsables de ménages effectués entre le 25 et le 27 juillet 2017 et des groupes de discussion. Voir aussi PNUD 2009 : 7 ; DSCR 2011 : 26.

<sup>20</sup> Informations tirées de la synthèse des groupes de discussion avec les opérateurs économiques des territoires concernés par la présente étude.

<sup>21</sup> Données tirées des entretiens individuels avec 22 responsables des ménages rencontrés entre le 25 et le 27 juillet 2017. Voir aussi PNUD 2009 : 8.

<sup>22</sup> Tendance générale se dégageant des entretiens individuels et des groupes de discussion menés entre le 20 juin et le 27 juillet 2017.

<sup>23</sup> Tendance générale se dégageant des entretiens individuels et des groupes de discussion. Voir aussi Makabu *et al.* 2007 : 31 ; PNUD 2009 : 8-9 ; Rubbers 2007 : 3.

<sup>24</sup> Groupes de discussion avec les opérateurs économiques. Voir aussi PNUD 2009 : 7.

C'est essentiellement du petit commerce et de l'agriculture que vivent les habitants de la province du Sud-Kivu<sup>25</sup>.

Par ailleurs, le phénomène des conflits et groupes armés au Sud-Kivu provoque un vaste mouvement d'exode des populations des circonscriptions rurales vers les villes et agglomérations périphériques, causant dès lors l'abandon des terres et des pratiques agricoles (Nyenyezi Bisoka & Ansoms 2016 : 261). En conséquence, la production agricole est quasi inexistante, à l'exception des cultures de subsistance pour les familles non déplacées et l'exploitation artisanale des minerais en certains lieux<sup>26</sup>. Avec une faible production intérieure, l'économie de la province du Sud-Kivu est tributaire de l'importation de presque tout produit, même alimentaire, et de l'exploitation des minerais.

### ***1.2. De la permanence d'une mauvaise gouvernance à un nouveau civisme fiscal<sup>27</sup>***

Ce contexte social ayant perduré depuis plus de vingt ans<sup>28</sup>, avec une évolution régressive, il a sévèrement et progressivement impacté le civisme fiscal des citoyens<sup>29</sup>. La situation des conflits armés de 1996 à 2002 n'a, quant à elle, pas eu d'incidence sur les attitudes des contribuables vis-à-vis de l'impôt. D'une part, la crainte de poursuites objectives était de nature à favoriser une exécution personnelle du paiement de l'impôt ; l'administration fiscale était forte et dynamique. D'autre part, l'absence ou le recul de l'État dans ses actions de service public, tant au bénéfice des administrés qu'à celui des agents de l'administration, semblait se justifier par les efforts de restauration de la paix et de reconstruction de l'État (DSCR 2011 : 20 et 45).

La période qui confirme les défaillances structurelles<sup>30</sup> et porte atteinte au civisme fiscal dans le Sud-Kivu est celle d'après 2006. Le pays étant plus ou moins stabilisé (DSCR 2011 : 20), des réformes législatives et

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> La population du Sud-Kivu est essentiellement jeune ; 60 % de ses habitants sont âgés de moins de 30 ans (données tirées de la division provinciale des statistiques). L'abandon de l'agriculture est un phénomène quasi général à cause du contexte de guerres et de conflits armés. Les activités d'exploitation minière sont situées essentiellement dans le territoire de Fizi, de Mwenga et de Kalehe et constituent la principale activité des jeunes non déplacés.

<sup>27</sup> Il s'agit ici de nouvelles attitudes fiscales au regard de la perception de l'impôt.

<sup>28</sup> La guerre de libération de Kabila avec l'AFDL en 1996 n'ayant pas permis de réellement dépasser les faiblesses du régime de Mobutu (corruption et clientélisme) à partir des années 1990. Voir aussi à ce sujet Makabu *et al.* 2007 ; Rubbers 2007 : 4.

<sup>29</sup> Le développement qui suit dans ce paragraphe est une synthèse des entretiens passés avec des cadres provinciaux des administrations fiscales en date du 21 et 22 juillet 2017 sur la question du civisme fiscal et de la fraude fiscale au Sud-Kivu.

<sup>30</sup> Liées à la structure économique profonde et non à la situation ponctuelle (Encarta 2009).

administratives ont été entreprises. Le système fiscal a été adapté à la décentralisation<sup>31</sup>. Des régies financières provinciales ont été créées avec un personnel propre. Au Sud-Kivu, l'édit provincial n° 009/05 du 1<sup>er</sup> décembre 2009 a fondé la direction provinciale de mobilisation et d'encadrement des recettes du Sud-Kivu (DPMER/SK). Cependant, les objectifs de ces réformes n'ont été que textuels, car, sur le plan pratique, la gouvernance<sup>32</sup> s'est marquée par deux éléments notoires et marquants. D'abord, la négligence de la situation sociale des agents du fisc : plusieurs mois d'arriérés de traitement et un traitement très maigre ne permettant pas d'assurer la survie quotidienne<sup>33</sup>. Ensuite, les recettes réalisées par les mêmes agents n'ont pas un d'impact visible sur la gestion administrative, le fonctionnement des services publics et le développement économique et social de la province. Par contre, elles semblent en avoir sur la situation patrimoniale des gouvernants et supérieurs hiérarchiques qui améliorent leurs conditions et confort économiques et sociaux en très peu de temps<sup>34</sup>.

Demeurant inchangée sur plusieurs années<sup>35</sup>, cette situation révèle une forme de prédation politique volontaire permanente (Trefon 2009 : 25). Elle cause ainsi une distance entre gouvernants et gouvernés, une frustration et une forme de résistance à appliquer des textes profitables à une classe précise. Une conviction d'être au service des intérêts particuliers s'installe de manière très profonde et révèle une oppression<sup>36</sup> effective : « c'est ça le Congo » (« *njo Kongo iyi* »). Ainsi on peut emprunter les mots d'Étienne Le Roy : « Le droit n'est pas ce qu'en disent les textes, mais ce qu'en font les acteurs » (Le Roy 2004 : 156).

<sup>31</sup> Une œuvre abondante du législateur congolais a été opérée en matières administratives et fiscales dans les années 2003, 2004, 2008, 2010, 2011 et 2013, œuvre ayant permis la création des régies financières provinciales.

<sup>32</sup> En utilisant ce terme ici, nous visons essentiellement la définition de la « gouvernance réelle » par Olivier de Sardan comme « la façon dont les biens et services publics sont “réellement” délivrés (ce qui inclut évidemment la façon dont l'État est “réellement” géré, ou dont les politiques publiques sont “réellement” mises en œuvre), par opposition à la définition normative de la “bonne gouvernance” promue par la Banque mondiale et les principaux partenaires du développement, qu'on pourrait aussi appeler “gouvernance idéale” » (Olivier de Sardan 2008 : 1).

<sup>33</sup> Surtout si l'on n'exerce pas une fonction comportant des attributions pouvant impacter sur la situation ou les opérations financières du contribuable. C'est l'origine de l'expression « fonction *eleki grade* » (« la fonction vaut mieux que le grade »).

<sup>34</sup> Entretiens individuels avec des agents de la DPMER, des services d'assiette (divisions provinciales) le 20 juillet 2017.

<sup>35</sup> Voir les descriptions que présente Rémy Prud'homme sur la situation des fonctionnaires zaïrois (1992), descriptions proches des réalités actuelles ; DSCR 1 2006 : 30.

<sup>36</sup> Action, fait d'opprimer, domination, joug. Action de faire violence par abus d'autorité. Asservissement, tyrannie. Contrainte, dépendance, sujétion (définitions tirées du Nouveau Petit Robert 2001).

Les victimes se découvrent petit à petit derrière l'indifférence politique et se reconnaissent faibles et impuissantes face au système de gouvernance en place<sup>37</sup>. En outre, les conditions d'investissement et de vie sociale durcissent davantage (Misser 2017 : 103 ; Ansoms & Marivoet 2010).

Dans la province du Sud-Kivu, très peu d'entreprises tenues à l'initiative des entrepreneurs locaux ont une longue existence. La cause de leur disparition est l'application de nombreuses taxes<sup>38,39</sup>. C'est dans l'exécution du régime fiscal<sup>40</sup> que l'opérateur se trouve dans une situation d'étouffement, car il doit avoir affaire aux administrations fiscales de chaque entité. L'obligation de vendre conformément à la structure des prix le met en difficulté, car il perd la clientèle au bénéfice de ceux qui offrent à des prix plus avantageux<sup>41</sup>. Le premier défi de l'opérateur économique étant la charge fiscale, il demeure que c'est la réduction de celle-ci qui lui offre le plus de manœuvres et d'avantages pour fixer un prix plus accessible et accroître sa clientèle. Un besoin d'allègement fiscal s'impose.

De leurs côtés, les agents fiscaux de la province ne sont pas régulièrement payés. Cela est un fait réel depuis plusieurs années, avec des arriérés pouvant aller jusqu'à huit ou douze mois<sup>42</sup>. Ils doivent pourtant vivre du revenu de leur travail. Les agents des administrations fiscales centrales<sup>43</sup> affectés dans la province du Sud-Kivu ont aussi des salaires dérisoires<sup>44</sup> et connaissent des arriérés de paiement alors qu'ils sont exposés aux mêmes

---

<sup>37</sup> Crainte de répression politique.

<sup>38</sup> La plupart des entreprises industrielles créées par les Congolais ont eu à fermer ou fonctionnent difficilement et offrent leurs produits à un prix plus élevé que les produits importés, à cause des taxes. C'est le cas des usines de production d'eau minérale, de jus et de gaz. Curieusement, les entreprises des étrangers survivent. Ont-elles une politique favorable ? (voir Rubbers 2007).

<sup>39</sup> Instituée par les ordonnances-loi de 2013 et complétée par les arrêtés provinciaux et décisions des ETD fixant la nomenclature annuelle des taxes dues à la province et leurs taux.

<sup>40</sup> Par régime fiscal, on entend un ensemble de règles concernant l'établissement, le recouvrement, le contrôle et le contentieux de l'impôt telles qu'elles résultent des lois les fixant (Lamarque *et al.* 2009 : 108).

<sup>41</sup> Trois entretiens avec des inspecteurs de la division provinciale de l'économie en date du 24 juillet 2017 ont permis de dégager leurs impressions sur la vente au prix affiché sur les étalages.

<sup>42</sup> C'est le cas en date du 29 août 2017 pour les agents de la DPMER/SK et de l'exécutif provincial.

<sup>43</sup> Direction générale des impôts (DGI), Direction générale des douanes et accises (DGDA) et Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations (DGRAD).

<sup>44</sup> Le salaire net d'un directeur est de 200 000 Fc, celui d'un chef de division de 134 000 Fc, d'un agent entre 80 000 et 90 000 Fc et d'un huissier de 20 000 Fc. Cela ne représente même pas le prix du loyer (en moyenne 100 dollars par mois) au taux actuel du dollar, soit 1535 Fc le dollar. (Entretiens individuels avec les agents du fisc. Voir aussi la moyenne

contraintes de vie. Ils sont en contact régulier avec les opérateurs économiques par le lien de leurs missions et fonctions, la contrainte de survie imposant la recherche d'issues.

En effet, si l'on admet l'approche de Crozier et Friedberg (1977 : 11) selon laquelle « l'acteur n'existe pas au-dehors du système qui définit la liberté qui est sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action », lorsque le système place certains acteurs dans une incertitude permanente et très peu confortable, l'acteur développe d'autres stratégies d'adaptation ou de réforme. Il cherchera soit à reconquérir sa vraie liberté et le confort recherché, soit à les défendre, soit encore à améliorer sa situation<sup>45</sup>.

Les textes fiscaux constituent de bons outils au service de l'État, mais dans la condition d'une administration idéale<sup>46</sup>. En tant que tels, ils procurent à ses animateurs tous les moyens de leurs actions. Cependant, dans un système de prédation, les mêmes outils sont sollicités pour un but financier. Alors que, comme le dit Maurice Lauré, « la fiscalité ne doit pas entraver la productivité du travail, fondement de la puissance des Nations » (Lauré 1956 ; Uri1990).

Le défaut d'une politique sociale et économique au Sud-Kivu, avec des actions concrètes au bénéfice des administrés, pousse ceux-ci à se prendre en charge par des approches solidaires. D'où l'émergence de certaines pratiques à travers un système de collaboration ésotérique.

## 2. Les pratiques développées aux fins de survie à l'égard de la pression fiscale

La pression fiscale a un sens particulier au Sud-Kivu : elle comprend non seulement la charge de l'impôt sur le contribuable, mais aussi la multiplicité des taxes et la pression faite pour donner des moyens à la classe dirigeante au détriment du social et du développement<sup>47</sup>.

L'exécution des règles fiscales au Sud-Kivu se fait en principe conformément aux procédures légales. Cependant, les mêmes règles sont parfois utilisées pour couvrir certaines pratiques qui, soit sont en écart avec elles, soit en ayant recours à des opportunités (voir aussi Rubbers 2007 : 11). En

---

de différentes listes de paie). La moyenne des agents de la province est de 420 000 Fc qui équivalent, au taux actuel, à 273 dollars américains.

<sup>45</sup> Voir le commentaire sur : [www.arianesud.com/content/221/.../CROZIER](http://www.arianesud.com/content/221/.../CROZIER) (consulté le 20/08/2017).

<sup>46</sup> Dans une administration idéale, c'est-à-dire qui fonctionnerait entièrement conformément aux normes professionnelles, le « problème des écarts » ne se poserait pas. Ceux-ci ne seraient qu'individuels et marginaux (Olivier de Sardan 2015 : 2).

<sup>47</sup> Définition issue des groupes de discussion. L'agent fiscal est considéré comme un chien de chasse des gouvernants.

effet, la mauvaise gouvernance dont sont victimes les fonctionnaires et les citoyens ainsi que la vie difficile ont engendré certains écarts entre le légal et la pratique. Victimes d'un système de prédation, les agents du fisc et les opérateurs économiques se sont d'abord résignés, puis ont riposté de façon latente à travers des adaptations au sein même du système fiscal oppresseur, de façon à s'assurer une survie : c'est la résilience fiscale congolaise. En effet, les postulats de la résilience sur lesquels s'accordent les différentes doctrines (Djament-Tran *et al.* 2012) – à savoir : l'existence d'un enjeu vulnérable exposé à un aléa pouvant l'affecter sensiblement – correspondent tout à fait à la situation de l'agent fiscal et du contribuable congolais. L'enjeu pour l'agent est d'assurer sa survie par son emploi. Et le chômage est un réel problème au Sud-Kivu, qu'il faut à tout prix éviter. La survie de l'agent par l'emploi dépend aussi de la qualité des relations et du degré d'entretien du supérieur. Pour l'opérateur économique aussi, l'enjeu est de vivre de son activité par sa clientèle. Ainsi, les aléas sont respectivement la perte de l'emploi, la disgrâce du chef et le défaut de rémunération pour l'agent, et la perte de la clientèle à cause du prix et la fermeture des activités pour le commerçant.

Pourtant, les statuts des agents de carrière des services publics de l'État rendent incompatible la carrière de l'agent avec toute autre activité professionnelle ou mandat à but lucratif<sup>48</sup>. À moins qu'il réunisse les moyens et conditions d'être associé dans une société dont les associés ne sont pas commerçants, ou se livre à une exploitation agricole, agro-industrielle, artisanale, à l'élevage, à l'enseignement dans une institution supérieure ou universitaire, ou encore à la recherche. De son côté, l'opérateur économique qui applique littéralement toutes les taxes sera obligé de les faire valoir dans le prix de ses marchandises et devra faire face à la concurrence. Et il ne peut être établi d'exemption ou d'allègement fiscal qu'en vertu de la loi<sup>49</sup>.

Dans ce contexte, le besoin de survie impose à l'un et l'autre une adaptation au système dont on ne peut détruire la structure. Une attitude de résilience face au non-choix : « *Njo Kongo iyi* » (« c'est ça le Congo »).

### **2.1. La motivation des écarts au Sud-Kivu**

Comme le dit Olivier de Sardan, « s'il est un point commun à l'abondante littérature portant sur l'État, les administrations et les services publics en Afrique, c'est bien le constat d'écarts importants entre les normes officielles qui régissent ces institutions et les comportements réels de leurs agents » (Olivier de Sardan 2008 : 4). Les écarts ne sont pas anodins. Effectivement,

<sup>48</sup> Article 115 de la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État.

<sup>49</sup> Article 174 de la Constitution congolaise.

les normes officielles comprennent de bonnes dispositions sur le comportement des agents<sup>50</sup>, les procédures d'exécution de leurs tâches ainsi que leurs droits et devoirs<sup>51</sup>. Mais le problème ne se situe pas dans le défaut des règles prescriptives, mais plutôt dans un système qui les outrepassa. Pratiquement, le rôle du fonctionnaire est avant tout de servir le « maître » qui l'emploie ou dont dépendent son traitement et son confort professionnel avant de servir l'État : la prédation<sup>52</sup>. On peut emprunter à Olivier de Sardan (2001 : 71) la description d'un effet du clientélisme en Afrique de l'Ouest : « Tout poste est censé procurer une "rente", dont le bénéficiaire est redevable au parti ou au nominateur, ce qui crée une "dette" devant être payée ultérieurement en faveurs, en complaisances ou parfois en argent [...] ». L'intérêt général est relégué au second plan<sup>53</sup>.

C'est à ce niveau que la réalité morale et psychologique congolaise en générale, et du Sud-Kivu en particulier, intrigue. L'État meurtrit sa population et la délaisse manifestement. Le service est à sens unique : les hauts responsables de l'administration qui sont servis n'honorent pas les obligations qui leur incombent à l'égard des agents des administrations fiscales (les petits fonctionnaires ; voir DSCR 1 2006 : 30 ; DSCR 2 2011 : 39).

Quand le gouverneur justifie le non-paiement du salaire en disant : « Vous pensez qu'il manque de l'argent ? Ils doivent être en train de se payer eux-mêmes ». « Trouvez-vous ça normal ou responsable pour un dirigeant ? » s'indigne Mr RB de la DPMER/SK, le 20 juillet 2017.

L'État, abandonnant ainsi ses responsabilités, place son agent sous une contrainte d'adaptation : adaptation à répondre à la fois aux obligations du service (la réalisation des recettes), à l'obligation morale d'entretenir sa hiérarchie et aux contraintes de sa propre survie. Cette triple obligation constitue la principale motivation des écarts. L'agent n'a pour outil que sa fonction et, pour moyen, son pouvoir d'imposer la charge fiscale aux contribuables. Comment procède-t-il ? Il collabore avec ces derniers à des pratiques d'adaptation.

<sup>50</sup> Voir le décret-loi 017-2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État.

<sup>51</sup> Contenus dans la Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État. Voir aussi l'article 2 du décret-loi 017-2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État.

<sup>52</sup> « Dans un système de prédation, la fiscalité est mise à l'envers » (Pierre Jacquemot, 2010 : 133). Voir aussi Trefon 2009 : 18.

<sup>53</sup> « *The problem for the civil servant was that the master, bwana, was in a position to induce compliance to the informal rules of the office mores because of the authority conferred on her or him by the official regulations. The subordinates depended on the goodwill of their bwana* » (Anders 2009 : 134, son constat sur la fonction publique africaine).

## 2.2. La résilience face à la pression fiscale

Le tableau qui décrit le mieux l'ensemble des éléments qui caractérisent la résistance à la bonne gouvernance en RDC est celui de Pierre Jacquemot (2010), lequel présente le niveau de dépassement d'un questionnement sur la corruption ou la fraude par rapport à la loi favorable au fonctionnement de l'État en RDC. Jacquemot retrace ainsi les éléments constitutifs de la déliquescence du système de gouvernance et aboutit au constat que la conscience dans l'administration congolaise n'est plus au niveau des idéaux, mais plutôt dans un système complexe où légalité, illégalité ou fraude, corruption et gestion se concilient dans une même philosophie : « pourvu que ce soit utile ». Et cette utilité est relative. La règle d'or, c'est la « protection des intérêts ». Et une forte prédation s'installe. Les acteurs et les victimes s'associent solidairement selon leurs situations et définissent leurs modes de vie. Il n'est pas question de « chercher à comprendre<sup>54</sup> », mais de « s'appliquer » ou « rattraper le train ». Le choc de conscience est « étranger ». Le véritable Congolais doit « comprendre » : « *njo congo iyi* », « *Congo oyo*<sup>55</sup> ». Ce niveau de déchéance de la conscience citoyenne est un bouclier contre tous les méfaits, toutes les surprises désagréables pouvant émaner du désordre, du mode de gouvernance ou d'un génie congolais. Ce slogan ne laisse la place qu'à la « pratique salubre ».

Certaines pratiques connues sont ainsi observables entre agents fiscaux et contribuables au Sud-Kivu et sont susceptibles de qualifications différentes. Ce sont des pratiques à forte résonance individuelle et sans impact sur la pression fiscale des opérateurs. Ces pratiques sont souvent le fait des agents de l'administration fiscale. C'est le cas de la « pince » (un prélèvement non enregistré, mais effectué à l'occasion d'une taxation ; Prud'homme 1992 : 3), de l'« extorsion » (le trafic des amendes ou des pénalités ; *ibid.* : 5), de la « capitalisation<sup>56</sup> » des postes (user des opportunités de la fonction pour obtenir un « gain »), des « réquisitions » (demande de service par l'agent fiscal moralement contraignante pour la personne requise ; celle-ci peut en établir une facturation en sachant qu'elle ne sera pas payée ; Prud'homme 1992 : 6), des « pots-de-vin » ou « pourboires » (sortes de gratifications pour motiver l'agent à poser un acte de son devoir ; Jacquemot 2010 : 131 et 140), etc.

Certaines pratiques résultent, par ailleurs, d'un sentiment commun et d'une motivation unique visant à créer un équilibre entre les contraintes de l'agent fiscal, la pression fiscale sur les opérateurs économiques et la fourniture sur le marché des biens et services à des prix accessibles. Ces pratiques

<sup>54</sup> Voir la fable du crocodile et du scorpion présentée par Trefon (2009 : 13) : « Nous sommes au Congo ».

<sup>55</sup> Et Joseph Kabila d'ajouter : « *RDC, eloko ya makasi* » (« la RDC, une affaire solide »).

<sup>56</sup> Expression empruntée à Charles Kakule (2017 : 83).

s'opèrent en réseau et nécessitent une intégration. À ce stade, une véritable forme de régulation sociale<sup>57</sup> se vit « sur une base locale ou réticulaire, à l'intérieur des services, au fil des interactions et des routines. Le contrôle social plus ou moins dense qui se tisse du fait des relations de proximité au travail entraîne évidemment une convergence relative des pratiques et l'émergence d'expectations communes, et de marges de tolérance partagées » (Olivier de Sardan 2008 : 5). Il s'agit des pratiques abordées ci-après.

### 2.2.1. Le « couloir de l'invisible<sup>58</sup> »

Il s'agit d'une pratique remarquable et très discrète qui met en œuvre un réseau de collaborateurs comprenant les agents de l'administration fiscale, les agents de la sécurité, l'opérateur économique et le consommateur final. Elle nécessite le contrôle de l'information et de l'inspection des biens à venir de façon à s'assurer d'une opération « propre » qui pourrait passer inaperçue ou, à la limite, avec une couverture forte (de l'une ou l'autre autorité ayant un pouvoir de décision ou une grande influence). C'est une pratique très courante pour les marchandises importées. Elle consiste à tracer le parcours de la marchandise et à le sécuriser de façon à ne pas payer les droits dus à l'État. Ce qui est intéressant dans cette pratique, c'est le réseau mobilisé qui fait intervenir plusieurs personnes, souvent à partir même de l'origine de la marchandise. Tous les intervenants sur la chaîne du parcours sont intéressés.

L'opérateur économique qui s'apprête à importer communique à l'avance avec les agents travaillant à la douane sur la marchandise à venir. Ces agents examinent les conditions de sécurisation de l'information et le niveau d'attention des personnes qui peuvent entraver l'opération. Deux procédés sont possibles. Dans le premier cas, la marchandise fait son parcours avec des documents déjà établis, mais qui en minorent sévèrement l'importance. L'opérateur paiera pour une très petite quantité de la marchandise importée. C'est le cas le plus fréquent et qui peut impliquer parfois la participation de certains supérieurs hiérarchiques des agents impliqués parce qu'il y a quand même des documents qui accompagnent la marchandise. Le deuxième procédé est le plus risqué et nécessite l'intervention du consommateur. Tous les documents sont normalement établis, mais les intéressés doivent être patients. La jouissance de leurs invisibles ne pourra intervenir qu'après la dépense du consommateur. La marchandise est donc importée et va directement jusqu'à sa consommation finale. Aucun droit n'est payé. Le montant

<sup>57</sup> Processus par lequel se créent, se transforment et disparaissent les règles (Ferréol *et al.* 2004 : 179). L'idée centrale ici est celle de Jean-Daniel Reynaud d'une régulation conjointe où la règle commune peut être un compromis ou une accommodation entre groupes rivaux. Constitutive des rapports sociaux, cette régulation devient un enjeu. Elle peut aboutir au contrat, mais aussi au conflit (Ferréol *et al.* 2004 : 179).

<sup>58</sup> Terme utilisé par des agents de la douane à Uvira.

s'y rapportant est partagé entre agents et opérateurs. Les documents accompagnant la marchandise seront détruits après s'être assuré qu'il n'y a même pas de rumeur. Il s'opère ici une mutualisation des risques. En cas de fuite, tous les participants remboursent. Le succès de l'opération dépend du consommateur final.

Cette pratique de couloir est souvent tributaire de la quantité des importations à effectuer. Les agents y gagneront souvent sur le nombre dans le premier cas. Le second représente souvent un gros coup.

### 2.2.2. L'entraide mutuelle

Il s'agit d'une pratique relationnelle consistant en des interventions d'aide mutuelle entre l'opérateur économique et l'agent fiscal. Suivant ses moyens et les biens dont il dispose, l'opérateur économique fournit de l'aide à l'agent fiscal en cas de besoin et la compensation se fait par une déduction progressive du montant équivalent au service rendu. La charge revient à l'agent fiscal de sécuriser son « client » à chaque fois qu'un autre agent du même service ou d'un autre viendra opérer une taxation. C'est la pratique la plus courante, elle permet aux agents d'assurer la prise en charge de nombreux besoins familiaux dans l'hypothèse de défaut de paiement ou de paiement de maigre salaire.

De son côté aussi, l'opérateur peut élargir les relations de l'agent en associant ses collègues les plus sûrs et capables d'observer la même collaboration et le même degré de discrétion. Ainsi, l'opérateur assure une certaine clientèle à l'agent et lui ouvre d'autres marchés pour les mêmes services. À l'occasion de cette pratique, on rencontre des formes de taxations « complaisantes<sup>59</sup> ».

### 2.2.3. Le partage du « gain »

Le mot « gain » est utilisé ici non pas au sens d'un revenu ou d'un bénéfice acquis d'un travail ou d'une activité, mais plutôt dans un sens du jargon des victimes de la prédation. L'impôt ou la taxe est considérée ici non pas comme un droit de l'État, mais comme une ressource détenue par des gouvernants « prédateurs et malveillants » (« *munyama* »). Ainsi, il s'agit du partage du gain (« *franka ya munyama* ») entre le *munyama* et les administrés délaissés (l'agent fiscal, ses supérieurs hiérarchiques bureaucrates et l'opérateur). Le partage est ainsi régulé. Il y a des périodes où l'opérateur paie l'impôt ou la taxe et d'autres où il ne paie rien du tout. Ainsi, l'agent,

<sup>59</sup> Terme emprunté à Julie Paquin (2004) analysant l'affaire « Ventex » et parlant de « facturation complaisante ». Dans cette affaire, au Canada, il s'est agi de la fabrication des factures fictives utilisées aussi par des entreprises fictives dans le but de réduire la charge fiscale. Dans notre cas, de fausses taxations et de fausses preuves de paiement peuvent être établies dans le but de dissimuler la dette fiscale d'un contribuable.

ses collègues et l'opérateur se partagent le butin. Une autre forme de partage est celle de déclarations minorées de la matière imposable consenties par les intéressés. Ainsi, une proportion des droits est imposée et payée, le reste est partagé. Cette pratique est la forme la plus dénoncée de la fraude fiscale, surtout en cette deuxième hypothèse, mais elle n'est jamais contrôlée.

#### **2.2.4. La catégorisation de la marchandise et des opérations (transbordement)**

Il s'agit ici d'une autre forme de fausse déclaration consentie par les intervenants. Pour la marchandise, celle-ci se trouve classée dans une catégorie de taxation inférieure à celle qui aurait réellement dû être la sienne. On opère ainsi une taxation moindre à l'avantage de l'agent et de l'opérateur. C'est par exemple la taxation d'un bien en tant qu'une mitraille alors qu'il peut s'agir d'un appareil en bon état ou d'une voiture. Pour les opérations, on situe l'opération à une petite échelle alors qu'il s'agit en réalité d'une grosse opération qui serait plus fortement taxée. Ainsi, en douane, une grosse importation à valider par une « déclaration définitive » (ID) est prise sous la catégorie de trafic frontalier (petite importation) dédouané par une « déclaration simplifiée à l'importation » (DSI). Ceci facilite la libération de la marchandise de l'opérateur dans un bref délai et moyennant un paiement inférieur à ce qui aurait été conclu. La particularité de cette pratique est qu'elle s'opère aussi en réseau. Il y a plusieurs intervenants qui conviennent d'y procéder, c'est-à-dire tous les services intéressés par le contrôle ou la validation de la marchandise et des opérations s'y rapportant (voir aussi Rubbers 2007 : 9-10).

Ces pratiques sont qualifiables de fraude en tant qu'« agissement illicite par emploi de moyens illégaux », ou encore qu'« agissement illicite par emploi des moyens réguliers ; opération consistant à utiliser des moyens licites pour violer la loi (fraude à la loi) » (Cornu 2009 : 430). En même temps, ils ont un fondement de résilience collective pour faire face au contexte de prédation politique et sociale et de corruption entendu comme « altération d'un état premier considéré comme pur et idéal » (Alcaud & Bouvet 2004 : 51). Elles sont réprimées par le Code pénal congolais (décret du 30 janvier 1940) tel que modifié par la loi n° 05-006 du 29 mars 2006 dite loi relative à la corruption (articles 147 à 150).

Ces méthodes de résilience collective sont profondément ancrées dans les habitudes et pratiques des Sud-Kivutiens qui s'y protègent mutuellement en s'assurant la collaboration de tous les complices possibles<sup>60</sup>. Par ailleurs, bien qu'on puisse identifier et qualifier ces pratiques, elles restent diffici-

---

<sup>60</sup> Voir le développement sur la sociabilité et l'anomie de Pierre Jacquemot (2010).

lement perceptibles, car, au moment de leur réalisation, non seulement le secret est capital, mais il faut aussi en être informé<sup>61</sup>.

Cette « résilience fiscale congolaise » est donc devenue une philosophie, une douce approche collective des pratiques d'adaptation pour la survie dans un système de prédation et d'oppression. Le respect de la norme officielle devient pratiquement une mauvaise option dans certains cas. Surtout dans les cas où la survie personnelle ou d'une activité vitale est en jeu. Ces pratiques collectives permettent, en fait, l'accès de plus d'une personne aux ressources, à l'emploi et au travail. L'agent de l'ordre, pour sa survie, a besoin de l'irrégularité. Il ne s'agit pas d'un trafic d'influence, mais plutôt d'un mode de vie sud-kivutien en matière fiscale. L'on peut se sentir choqué par ces pratiques, mais il suffit de prononcer la formule « *njo congo iyi* » pour n'en avoir plus rien à faire et ne même pas penser à la justice. Par ailleurs, le fisc congolais constitue un vaste champ de corruption au point que les contribuables n'ont même pas besoin d'aller en justice. Le contentieux fiscal est quasi déserté au Sud-Kivu, avec moins de dix dossiers en 40 ans (Nyaluma 2016 : 77). Le jeu de ces pratiques se joue à travers une communication profonde et très souple et peut changer à tout moment pour s'adapter au contexte et aux exigences actuelles. Plusieurs disent que, sans ces pratiques, beaucoup d'entreprises seraient en faillite et de nombreux consommateurs n'accéderaient pas à certains biens et services. L'administration en est consciente et observe des réserves par rapport à cette manière de faire établie (DSCR 2 2011 ; Rubbers 2007). Les pratiques sont même si mouvantes que, parfois, si on veut suivre les règles formelles, ça ne marche pas. On a donc dépassé le débrouillez-vous zaïrois dont les approches étaient plus individuelles afin d'embrasser un mode de « débrouille collective ». La confiance dans le « public » est perdue et le rôle de l'officiel n'est que final. C'est ainsi que même le budget de la province en pâtit et les non-avertis en souffrent.

La pratique aide l'agent du fisc à entretenir son niveau de vie. Par ce biais, l'opérateur parvient à obtenir un gain malgré la charge de l'entreprise. Elle permet enfin au consommateur d'obtenir à des prix plus bas certains biens et services sur le marché et d'influencer le comportement des agents étatiques et des opérateurs économiques.

---

<sup>61</sup> C'est grâce à quelques indiscrétions que nous avons eu connaissance de ces pratiques étudiées.

## Conclusion

La présente réflexion est partie d'un questionnement face à certaines pratiques en marge de la loi fiscale développées par les opérateurs économiques en collaboration avec les agents du fisc au Sud-Kivu. Des pratiques juridiquement répréhensibles en tant que fraudes, mais qui ont pu se maintenir à travers le temps et bénéficier d'une tolérance plus accrue de la population, voir d'une participation. Nous nous sommes interrogés sur les raisons de cet état de fait et sommes parvenus à des éléments portant à croire que l'existence et la persistance de telles pratiques avaient un fondement contextuel particulier et des motivations précises. Une recherche empirique et qualitative nous a permis d'en dégager une explication.

En effet, l'organisation de l'administration fiscale en RDC est décentralisée. Cela implique l'octroi aux provinces de moyens suffisants pour leurs politiques propres. Il en va ainsi des ressources fiscales qui comprennent des ressources propres au pouvoir central et celles des provinces. Leur mobilisation devrait avoir pour but d'assurer le bon fonctionnement des institutions et des services publics. Cependant, en RDC en général, et au Sud-Kivu en particulier, on n'observe pas une corrélation entre la mobilisation et le but poursuivi. On note plutôt une aisance chez les hauts fonctionnaires et patrons de l'administration tandis que les petits fonctionnaires et la population vivent dans la misère. Le mode de gouvernance revêt en effet un caractère de prédation au mépris de l'intérêt général et de l'intérêt des agents publics. D'autre part, plusieurs impôts et taxes sont à la charge des opérateurs économiques qui ne les supportent pas à cause de leur incidence sur le prix des biens et services alors que le pouvoir d'achat local est trop faible. En outre, le traitement salarial des agents du fisc est tellement dérisoire qu'il ne leur permet pas de s'assurer une survie confortable. Ainsi, la pression fiscale, la mauvaise gouvernance qui la sous-tend et la vie difficile sont à la base d'un « nouveau civisme fiscal » en RDC, et en particulier au Sud-Kivu. Ces conditions se trouvent également à l'origine de certaines pratiques d'adaptation qui ont pour effet de réduire la charge fiscale sur les opérateurs économiques, d'assurer la survie des agents publics et d'offrir sur le marché des biens et services à un prix accessible au consommateur. De telles pratiques se situent en marge de la norme officielle, non pas en raison d'une résistance à son application, mais car elles revêtent la forme d'une résilience. Leurs acteurs sont ainsi placés dans une situation de non-choix caractérisant la gouvernance congolaise : « *njo Kongo iyi* » (« c'est ça le Congo »). Il s'agit notamment du couloir de l'invisible, de l'entraide mutuelle, du partage du gain et de la catégorisation des marchandises et des opérations.

Ces pratiques ne constituent pas de simples faits en marge de la loi ; elles se présentent en réponse à un système inadapté. Rémy Prud'homme (1992 : 1) déclare :

*« In a country where capital is scarce, labor-intensive technologies are particularly attractive. In a country where government is inefficient, activities that do not need government assistance are more likely to prosper. In a country where capital markets are nonexistent, family-owned businesses are appropriate. This realization of the "advantages" of informal-sector activities led to a reassessment of attitudes and policies vis-à-vis this sector. Hostile and repressive policies, which had been the rule, were gradually replaced in a number of countries (not everywhere) by more tolerant and sometimes favorable policies. »*

Ce constat ne semble pas être à la portée des dirigeants congolais en général, et du Sud-Kivu en particulier. Conscients de la misère du peuple congolais, et même des agents étatiques, ainsi que de la lourdeur de la fiscalité congolaise et du défaut de politique redistributive, ils n'ont pourtant entrepris aucune politique en faveur d'une amélioration des conditions. La prédation et le clientélisme continuent plutôt à incarner le mode de gouvernance.

Victime de délaissement et impuissante, la population congolaise s'est avant tout résignée. Ensuite, elle a adopté une attitude en apparence illégitime, qui constitue pourtant la seule issue pour faire face au choc et à l'indifférence de la gouvernance. Elle a ainsi eu recours à des conduites équilibristes qui lui permettent de s'assurer une survie dans un système de suffocation.

Si la résilience est un processus, un état, une qualité ou une propriété ayant pour effet de survivre à un aléa perturbateur, tel que la doctrine s'y accorde, il nous semble que la conduite des Sud-Kivutiens apparaît effectivement comme une conduite résiliente sans laquelle la survie est intenable en RDC.

L'État congolais et la province du Sud-Kivu ont donc été pris à leur propre piège. Ayant longtemps meurtri leurs propres citoyens, ceux-ci, en quête de survie, ont développé des mécanismes de résistance qui ont fini par les mettre au contrôle de la situation, parfois au détriment du Trésor public. Enfin, que deviennent l'État congolais et ses missions régaliennes ?

## Bibliographie

Alcaud, D. & Bouvet, L. 2004. *Dictionnaire des sciences politiques et sociales*. Toulouse : Sirey.

Anders, G. 2009. *In the Shadow of Good Governance. An Ethnography of Civil Service Reform in Africa*. Leiden : Brill (coll. « Afrika-Studiecentrum Series »). Disponible en ligne sur : <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/18537/ASC-075287668-304-01.pdf?sequence=2> (consulté le 2/08/2017).

Ansoms, A. & Marivoet, W. 2010. « Profil socio-économique du Sud-Kivu et futures pistes de recherche ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010*. Paris : L'Harmattan, pp. 259-271. Disponible en ligne sur : <http://www.ua.ac.be/objs/00280292.pdf> (consulté le 9/12/2017).

« Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 ». 2011 (février). *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 52.

Cornu, G. 2009. *Vocabulaire juridique*. Paris : Quadrige/PUF.

Crozier, M. & Friedberg, E. 1977. *L'Acteur et le Système*. Paris : Seuil.

Décret-loi 017-2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État. Disponible en ligne sur : <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20administratif/Agents/DL.017.03.10.2002.htm> (consulté le 24/08/2017).

Dictionnaire électronique, Nouveau Petit Robert. 2001.

Dictionnaire encyclopédique électronique, Microsoft Encarta. 2009.

Direction générale des impôts. 2014. *Code des impôts*. Kinshasa.

Ferréol, G. et al. 2004. *Dictionnaire de sociologie*. Paris : Armand Colin.

Djament-Tran, G., Le Blanc, A., Lhomme, S., Rufat, S. & Reghezza-Zitt, M. 2012. « Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire ». HAL. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00679293> (consulté le 9/12/2017).

Gouvernement de la République démocratique du Congo. « Document de stratégie de la croissance et de la réduction de la pauvreté », DSCR 1. 2006.

Gouvernement de la République démocratique du Congo, « Document de stratégie de la croissance et de la réduction de la pauvreté », DSCR 2. 2011. Disponible en ligne sur : <https://www.populationdata.net/pays/republique-democratique-du-congo/> (consulté le 12/08/2017).

Jacquemot, P. 2010. « La résistance à la "bonne gouvernance" dans un État africain. Réflexion autour du cas congolais (RDC) ». *Revue du tiers monde* 204 : 129-146.

Kakule Kinombe, C. 2017. « L'ordre et la sécurité en milieu carcéral : étude compréhensive des pratiques des acteurs de la prison centrale de Bukavu ». In A. Nyenyezi Bisoka, S. Geenen, A. Ansoms & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 91), pp. 67-87.

Lamarque, J., Négrin, O. & Ayrault, L. 2009. *Droit fiscal général*. Paris : Litec.

- Lauré, M. 1956. *Traité de politique fiscale*. Paris : Presses universitaires de France.
- Le Roy, E. 2004. *Les Africains et l'institution de la justice, entre mimétismes et métissages*. Paris : Dalloz.
- Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques. Disponible sur : <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/compta/Loi.11.011.13.07.2011.html> (consulté le 18/06/2017)
- « Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 57.
- Cheickna Touré, M. 2011. « Détermination des facteurs socioculturels de blocage au paiement des impôts et taxes au Mali (analyse socio-anthropologique) ». En ligne sur : [http://base.afrique-gouvernance.net/docs/d\\_termination\\_des\\_facteurs\\_socioculturels\\_de\\_blocage\\_au\\_paiement\\_des\\_imp\\_ts.pdf](http://base.afrique-gouvernance.net/docs/d_termination_des_facteurs_socioculturels_de_blocage_au_paiement_des_imp_ts.pdf) (consulté le 9/12/2017).
- Makabu, T., Mba, M. & Torelli, C. 2007. *L'emploi, le chômage et les conditions d'activités en RDC : principaux résultats de la phase 1 de l'enquête 1-2-3 2004-2005*. Paris : DIAL.
- Ministère du Plan et révolution de la modernité. 2015 (juillet). « Annuaire statistique 2014 ».
- Misser, F. 2017. « Les causes multiples du ralentissement de l'activité dans le copperbelt ». In A. Nyenyezi Bisoka, S. Geenen, A. Ansoms & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 91), pp. 96-124.
- Nyaluma, A., 2016. *Les Modes alternatifs de règlement des conflits. Une clé d'accès à la justice administrative congolaise ?* Bruxelles : Bruylant.
- Nyenyezi, B.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 (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87), pp. 255-276.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2001. « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest ». In M. Raffinot & F. Roubaud (éd.), *Les Fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?* Avignon : Éditions de l'Aube, pp. 61-73.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2008. « À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique ». Programme Afrique : pouvoir et politique, discussion paper n° 5. Disponible en ligne sur : <http://www.institutions-africa.org/filestream/20090109-discussion-paper-5-la-recherche-des-norms-pratiques-de-la-gouvernance-r-elle-en-afrique-jean-pierre-olivier-de-sardan-d-c-2008> (consulté le 29/07/2017).
- Olivier de Sardan, J.-P. 2013. « Les normes pratiques : pluralisme et agencéité ». Disponible en ligne sur : [http://www.inverses.org/wp-content/uploads/2013/03/OlivierDeSardan\\_Normes-pratiques-article-2.pdf](http://www.inverses.org/wp-content/uploads/2013/03/OlivierDeSardan_Normes-pratiques-article-2.pdf) (consulté le 28/06/2017).

- Olivier de Sardan, J.-P. 2013. « Du “problème des écarts” aux “normes pratiques”. Les régulations informelles au sein des bureaucraties publiques (en Afrique et au-delà) ». Disponible en ligne sur : [http://www.inverses.org/wp-content/uploads/2013/03/OlivierDeSardan\\_Normes-pratiques-article-1.pdf](http://www.inverses.org/wp-content/uploads/2013/03/OlivierDeSardan_Normes-pratiques-article-1.pdf) (consulté le 7/06/2017).
- « Ordonnance-loi n° 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des Provinces et des Entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 54 : 1-20.
- « Ordonnance-loi n° 13/002 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir central ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 54 : 21-46.
- Ordonnance-loi n° 10/001 du 20 août 2010 portant institution de la Taxe sur la Valeur ajoutée. Disponible sur : <http://www.leganet.cd/Legislation/Dfiscal/TVA/OL.10.001.20.2010.html> (consulté le 18/06/2017).
- Paquin, J. 2004. « Les fraudes fiscales collectives durables : étude d'un réseau de facturation de complaisance ». *Criminologie* 37 (2) : 151-175. Disponible en ligne sur : <http://www.jstor.org/stable/42745294> (consulté le 28/07/2017).
- PNUD. 2009 (mars). « Province du Sud-Kivu. Profil résumé, pauvreté et développement ».
- Prud'homme, R. 1992. « Informal local taxation in developing countries ». *Environment and Planning C. Government and Policy* 10 : 1-17.
- Reynaud, J.-D. 1989. *Les Règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Colin.
- Rubbers, B. 2007. « Retour sur le “secteur informel”. L'économie du Katanga (Congo-Zaïre) face à la falsification de la loi ». *Sociologie du travail* 49 (3) : 316-329.
- Trefon, T. 2009. *Réforme au Congo (RDC) : attentes et désillusions*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 76).
- Uri, P. 1990. « Une politique d'équité fiscale ». *Esprit* 160 : 87-92. En ligne sur : <http://www.jstor.org/stable/24273294> (consulté le 1/07/2017).

# L'AGRICULTURE COMME « ALTERNATIVE » DE LA MINE ARTISANALE : CONTRAINTES AU DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE DANS LE TERRITOIRE DE KALEHE

Francine Iragi Mukotanyi<sup>1</sup>

## Introduction

Depuis les années 1990, l'exploitation minière artisanale est considérée comme une activité motivée par la pauvreté, qui recourt à une main-d'œuvre semi ou peu qualifiée, caractérisée par un accès limité aux connaissances et à l'équipement entraînant une faible productivité, et par ricochet, un revenu limité (D'Souza 2007). Les décideurs politiques et certains bailleurs de fonds la considèrent comme une activité dangereuse, chaotique, illégale et criminelle, et selon eux, elle doit être découragée ou, du moins, réorganisée (Spiegel & Hoeng 2011 ; Banchirigah & Hilson 2010 ; Perks 2011 ; Tschakert 2009).

Dans le processus de réorganisation de l'exploitation minière artisanale, plusieurs stratégies sont mises en œuvre. Pour Siegel et Veiga (2010), ces stratégies répartissent les décideurs politiques dans deux camps, à savoir ceux qui considèrent l'exploitation minière artisanale comme un moyen de subsistance durable (*sustainable livelihood*) et ceux qui la considèrent comme un moyen de subsistance de remplacement (*alternative livelihood*). Cependant, le point commun entre les deux considérations est que, dans un camp comme dans l'autre, les décideurs sont amenés à formuler des politiques. Dans le premier camp, les politiques s'orientent vers la fourniture de l'assistance technique, l'intervention dans la résolution des conflits et la reconnaissance des droits des exploitants miniers ; par contre, dans le second camp, les décideurs s'attèlent à promouvoir d'autres activités solutions pour attirer les exploitants miniers artisanaux à l'extérieur du secteur (Jønsson & Fold 2011 ; Hilson & Banchirigah 2009). Cela peut se faire de

---

<sup>1</sup> Chercheuse au Centre d'expertise en gestion minière (CEGEMI/Université catholique de Bukavu) et doctorante en Études pour le Développement (IOB/Université d'Anvers). Mes remerciements s'adressent à Sara Geenen (Université d'Anvers) ainsi qu'aux lecteurs anonymes qui ont contribué à l'amélioration de ce texte. Je remercie également l'USOS (University Foundation for Development Cooperation/Université d'Anvers) et le VLIR/UOS pour avoir financé la collecte des données.

deux manières. Dans le premier cas, les politiques de réorientation dans des activités comme la pêche, la production de briques, l'élevage ou le développement agricole n'interviennent qu'après un boom minier, lorsque l'exploitation minière artisanale n'est plus productive. Dans le second cas, si leur activité est encore productive, les exploitants miniers artisanaux sont obligés de se réorienter vers d'autres moyens de subsistance à la suite d'une décision politique ou économique telle que l'octroi de la zone d'exploitation artisanale (ZEA) à l'exploitation industrielle (Siegel & Veiga 2010).

Dans les deux cas, les activités agraires, et notamment les activités agricoles, sont habituellement proposées aux mineurs artisanaux (Banchirigah & Hilson 2010 ; Perks 2011). Cela est souvent dû au fait que dans beaucoup de pays en développement, et plus particulièrement dans les pays de l'Afrique subsaharienne, l'agriculture apparaît comme l'un des moyens pour réduire la pauvreté (Kamlongera 2011). Comme l'ont souligné Hilson et Banchirigah (2009), une bonne activité de remplacement doit susciter l'attrait des exploitants miniers tout en décourageant d'autres personnes de s'engager dans l'exploitation minière artisanale.

Trop peu d'études considèrent l'agriculture comme une bonne solution de remplacement à la mine. C'est le cas de Hinton *et al.* (2003) qui trouvent un exemple positif dans la région de Tapajós au Brésil où la fin de l'exploitation facile de l'or a conduit les petits entrepreneurs à investir dans l'élevage de bovins, la production de palmiers et de noix de coco. Cette attraction a été rendue possible grâce à la construction et/ou la réhabilitation des routes de desserte agricole qui étaient impraticables au temps de l'exploitation minière. Un autre exemple est celui révélé par Cartier (2009), qui souligne que le moyen de subsistance le plus réaliste pour les exploitants miniers artisanaux est l'agriculture, pourvu que ces derniers soient prêts à retourner volontairement à leurs milieux d'origine où ils peuvent exploiter les terres ancestrales.

D'autres études soutiennent que l'agriculture ne représente pas une bonne « alternative ». Pour Jønsson et Fold (2011), l'activité agricole n'est pas attrayante pour les exploitants miniers parce que, malgré l'incertitude et les risques que comprend l'exploitation minière artisanale, le revenu qu'elle offre est significativement plus élevé que celui offert par l'agriculture. C'est d'ailleurs pour cette raison que des personnes abandonnent l'agriculture pour se lancer dans l'exploitation minière artisanale, qui semble générer davantage de bénéfices (Jønsson & Fold 2011 ; Perks 2011). Ainsi, Siegel et Veiga (2010) pensent que l'exploitation minière artisanale persistera aussi longtemps qu'elle sera entraînée par la pauvreté. D'autre part, les conditions sécuritaires dans certaines régions font de l'agriculture une activité non souhaitée par les exploitants miniers (Perks 2011). Cela est dû au fait qu'en période de guerre et d'insécurité prolongée, les agriculteurs, après un long moment d'investissements et d'attentes, sont souvent forcés d'abandonner leurs cultures pour migrer vers les centres-villes (Geenen 2014 ; Perks 2011 ; Cox 2011).

Ce chapitre s'inscrit dans ce questionnement d'une alternative entre l'agriculture et la mine artisanale. À la suite des études qui soutiennent que l'agriculture n'est pas une bonne solution, nous cherchons à comprendre comment elle s'organise sur le terrain et quelles sont les contraintes qui retarderaient son développement. La particularité de notre étude réside dans le fait que, contrairement aux études précédentes qui analysent les problèmes de l'agriculture dans sa généralité (notamment celles de Perks 2011 ; PNUD 2009 ; Badibanga 2013), celle-ci procède étape par étape, de la production à la commercialisation, en se fondant sur les opinions des agriculteurs. Aussi, elle analyse la perception qu'ont les exploitants miniers artisanaux vis-à-vis de l'agriculture comme substitut au travail à la mine.

Pour y arriver, nous avons privilégié une approche qualitative. Il s'agit d'une étude de cas que nous avons menée en avril 2017 et qui repose sur les informations issues de 23 entretiens individuels, 13 discussions en groupe et l'observation directe réalisée dans 5 villages du territoire de Kalehe, dans la province du Sud-Kivu, à l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Deux raisons majeures ont motivé le choix du territoire de Kalehe : d'une part, la prédominance des activités agricoles et minières et, d'autre part, les potentialités agricoles dont dispose le territoire, contrairement à d'autres régions<sup>2</sup>, qui pourraient éveiller un attrait particulier pour l'agriculture. Quant aux villages de Nyabibwe, Mukwidja, Nyamasasa, Kalungu et Minova, ils ont été choisis sur la base de trois critères : la prédominance des activités agricoles et la présence d'un site minier ; la prédominance des activités agricoles et l'absence d'un site minier ; la probabilité d'expérimenter les effets du site minier localisé dans les villages environnants. La sélection des participants a été facilitée par les associations agricoles. En effet, nous avons, dans un premier temps, identifié ces associations dans les différents villages et avons pris contact avec les responsables de ces associations, lesquels ont sélectionné entre 2 et 12 agriculteurs par groupe de discussion. Dans le cadre des entretiens individuels, nous avons recueilli le témoignage de personnes clés telles que les autorités locales (chef de village, chef de groupement, chef de poste...), les responsables des associations agricoles, les responsables des marchés et les grands propriétaires fonciers selon leurs disponibilités. Deux groupes de discussion composés de 11 et 12 personnes respectivement ont par ailleurs été organisés avec les exploitants miniers artisanaux. Les participants ont été choisis par les responsables des coopératives minières en place.

---

<sup>2</sup> Kajemba *et al.* (2010) soulèvent, sur le territoire de Walungu, des problèmes liés à l'agriculture elle-même tels que la rareté des terres cultivables et la détérioration de la terre, dont le rendement s'affaiblit toujours plus. Ces problèmes, qui ne sont pas encore signalés dans le territoire de Kalehe, vont à l'encontre d'une bonne image de l'activité agricole et empêchent de susciter l'attrance des exploitants miniers.

Dans la première section de ce texte, nous présenterons la manière dont la question d'un changement de type d'exploitation se pose en RDC. Nous traiterons des contraintes à l'émergence de l'agriculture dans les pays en développement, dans la deuxième section, avant de présenter nos résultats dans la troisième et de les discuter et conclure dans la quatrième.

## **1. État de la question d'un changement de type d'exploitation en RDC**

La RDC figure parmi les pays riches en ressources minières. Depuis le régime de Mobutu, son secteur minier est caractérisé par la mauvaise gestion et le manque d'investissements, qui ont conduit à la prolifération de l'exploitation minière artisanale. Cet état de fait a été renforcé par l'avènement de différentes guerres, l'exploitation systémique et systématique, le trafic illégal ainsi que la spoliation des ressources naturelles par les armées étrangères depuis 1996 (D'Souza 2007). Ainsi, la RDC est l'un des pays où la production minière se trouve largement dépendante de l'exploitation minière artisanale. Comme estimé par la Banque mondiale (2008), 90 % de la production provient des exploitants miniers artisanaux, et très souvent la majorité de cette production est informelle – par exemple, à peu près 90 % de la production de l'or est informelle (Geenen 2012) – et ne contribue pas suffisamment au budget du pays. Par conséquent, le pays sombre dans la pauvreté malgré la présence de ressources minières.

Conscientes de cette situation et, dans leurs tentatives de combattre la pauvreté, les institutions internationales ont proposé à la RDC la transformation de son secteur minier en levier macro-économique afin de favoriser la croissance et le développement par la mise en place de différentes réformes (Mazalto 2009). C'est dans ce cadre que le Gouvernement, avec l'aide de la Banque mondiale, a établi la base légale pour la gestion du secteur minier avec le Code minier en 2002, suivi de la réglementation minière et du plan minier respectivement en 2003 et 2006 (Garet 2007 ; Geenen & Radley 2014). L'idée était que ces nouvelles réformes allaient promouvoir la bonne gouvernance et la gestion effective des affaires publiques tout en assurant le remboursement des dettes publiques et la fin de la crise économique (Mazalto 2009). Pour faire face à l'exploitation illégale des ressources et aux minerais de conflit, un embargo sur le commerce des minerais en provenance de la RDC a été imposé en 2001 (Geenen 2012), des mesures comme la certification des minerais, la création des coopératives minières et des zones d'exploitation minière artisanale (ZEA) ainsi que la responsabilité sociale des entreprises ont été introduites. Des forums anticorruption ont également été organisés (De Koning 2009 ; Geenen & Radley 2014).

Dans la plupart de ces réformes, l'exploitation minière artisanale est considérée non pas comme un moyen de subsistance durable, mais plutôt comme une activité de subsistance possible. C'est ainsi, par exemple,

que le Code minier reformulé en 2002 donne plus d'avantages à l'exploitation minière industrielle, à laquelle il est accordé de larges concessions exploitables sur de longues périodes sans paiement de taxes, alors que l'exploitation minière artisanale ne peut être pratiquée que dans une ZEA (zone d'exploitation artisanale) où les conditions techniques et économiques sont difficiles pour l'exploitation industrielle. Aussi, une ZEA peut être transformée en zone d'exploitation industrielle si les conditions s'avèrent favorables (Geenen 2012).

Ces situations menacent le moyen de subsistance des exploitants miniers artisanaux, qui sont parfois obligés de s'orienter vers d'autres activités. Cependant, cette réorientation ne produit souvent pas les effets escomptés (Perks 2011, Geenen & Mukotanyi 2013 ; Geenen & Radley 2014 ; Stoop *et al.* 2016 ; Perks 2011 ; Geenen *et al.* 2013). La non-prise en compte de la dynamique des exploitants miniers et de la réalité sur le terrain sont souvent à la base de cet échec. De ce fait, bien que les exploitants miniers artisanaux souhaiteraient s'orienter vers le commerce et d'autres activités techniques comme la mécanique, la conduite des taxis-motos, la restauration ou la maçonnerie, l'agriculture leur est souvent proposée, malgré les différents problèmes auxquels elle est confrontée (Perks 2011 ; Geenen *et al.* 2013 ; Stoop *et al.* 2016).

En effet, la RDC dispose de millions d'hectares de terres arables et de conditions climatiques qui favorisent les activités agricoles (Tshiebue 2017). Cependant, la majeure partie de sa population, qui dépend de ces activités, vit en deçà du seuil de pauvreté et ne parvient pas à manger à sa faim (Ministère de l'Agriculture 2008). Pour Badibanga (2013), le manque d'investissement dans le secteur agricole, le mauvais fonctionnement des marchés d'*inputs* et d'*outputs*, la faible capacité humaine, organisationnelle et institutionnelle, l'utilisation d'une technologie rudimentaire et des interventions faibles et non coordonnées dans la provision de la vulgarisation agricole ainsi que les crédits agricoles sont autant de contraintes qui expliquent ce paradoxe.

## **2. Contraintes à l'émergence de l'agriculture dans les pays en développement**

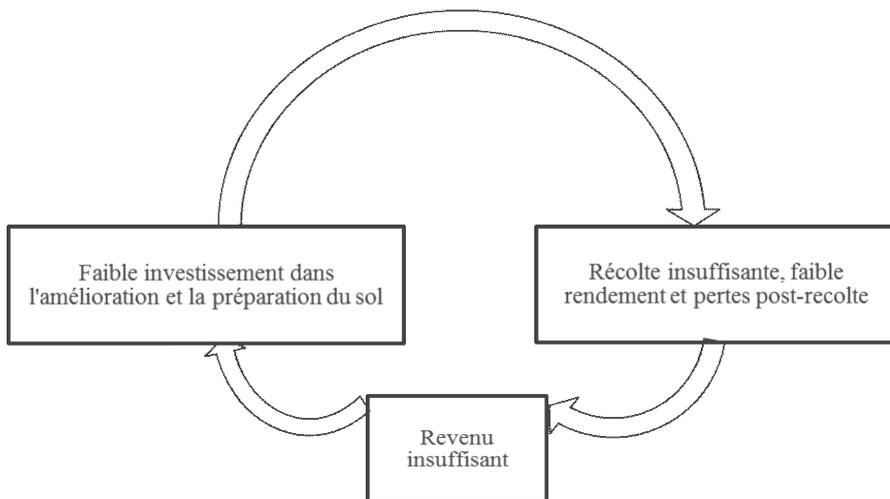
L'agriculture a pendant longtemps été reconnue comme jouant un rôle central dans la croissance et le développement (Byerlee *et al.* 2009 ; Hilson 2016). Son importance s'accroît dans les pays en développement, dont une grande part de la population vit grâce à elle. Ces pays sont caractérisés par une part importante de l'agriculture dans leur PIB et une forte dépendance aux exportations de matières premières (Cervante-Godoy & Dewbre 2010). Il apparaît ainsi nécessaire de se focaliser sur le rôle de l'agriculture en tant que moteur de leur développement (Byerlee *et al.* 2005).

En tant que secteur comprenant d'importants avantages comparatifs dans son stade embryonnaire, l'agriculture stimule les exportations, et par ricochet, contribue à la croissance des devises étrangères du pays (Byerlee *et al.* 2009). En ayant un impact direct sur l'amélioration du revenu rural et en assurant la fourniture d'aliments à faible coût – aussi bien dans les milieux ruraux que dans les milieux urbains –, la création de nouvelles opportunités dans le secteur non agricole et la stimulation de l'émergence du secteur manufacturier, l'agriculture se présente comme un important contributeur à la réduction de la pauvreté (Cervante-Godoy & Dewbre 2010 ; Byerlee *et al.* 2009). En plus de sa contribution à la sécurité alimentaire, l'agriculture peut également fournir des services environnementaux positifs comme la protection de la biodiversité et la séquestration du carbone (Byerlee *et al.* 2009).

Sensibles à ces mérites et attirés par le succès du secteur dans certains pays asiatiques, les donateurs et institutions internationales ont multiplié les programmes de promotion de l'agriculture dans les pays en développement. Cependant, ces programmes n'atteignent pas souvent leurs objectifs, car la part de la population des pays en développement qui ne dépend que de l'agriculture pour sa survie est relativement pauvre en comparaison des populations tirant leurs revenus d'autres secteurs de l'économie (Hilson 2016 ; Byerlee *et al.* 2005 ; Cervante-Godoy & Dewbre 2010).

De multiples études interrogeant cette situation débouchent sur la conclusion selon laquelle les agriculteurs sont confinés dans un cercle vicieux (voir fig. 1), qui est à la base de la faiblesse de leurs revenus et qui les maintient dans une dynamique de pauvreté (Byerlee *et al.* 2009 ; Cervante-Godoy & Dewbre 2010 ; Cartier *et al.* 2011 ; Hilson 2016).

**Figure 1 : le cercle vicieux de l'agriculture**



**Source :** l'auteur sur la base de Byerlee *et al.* 2009 ; Cervante-Godoy & Dewbre 2010 ; Cartier *et al.* 2011.

L'agriculture dans les pays en développement est caractérisée par une faible récolte et, par conséquent, un rendement limité. Cette situation s'explique par la mauvaise préparation de la terre, qui résulte du manque d'outils et d'une mécanisation sporadique (Cartier *et al.* 2011). Pour Cervante-Godoy et Dewbre (2010), il s'agit d'un accès limité au marché d'*inputs*, qui est causé soit par le manque d'infrastructures de transport ou de conservation, soit par des politiques commerciales qui ne sont pas favorables aux petits exploitants des pays en développement. La dégradation de la qualité du sol et l'insécurité foncière contribuent également d'une manière non négligeable au faible rendement. Dans le premier cas, le changement climatique et la surexploitation de la terre conduisent à la perte de la valeur biophysique de celle-ci, entraînant ainsi la réduction de sa productivité (Masood *et al.* 2012). Dans le second cas, les petits exploitants dépourvus de terre recourent à des contrats fonciers pour assurer leur survie ; dans ce contexte, ils limitent leurs efforts d'amélioration de la qualité du sol, sachant que la parcelle reviendra par la suite au propriétaire (Cartier *et al.* 2011). À la récolte insuffisante s'ajoutent également des pertes post-récolte qui sont dues aux facteurs socio-économiques, comme le manque d'infrastructures de transport et de conservation, aux facteurs climatiques, comme les précipitations et la température, ou encore aux facteurs biologiques, comme les insectes et les parasites (Affognon *et al.* 2015). En outre, on déplore le problème d'accès aux marchés d'*outputs*, qui est le plus souvent un problème institutionnel lié au manque d'infrastructures et à la politique commerciale et fiscale en application, et qui impacte également le revenu agricole, lequel s'affaiblit davantage. Avec un revenu faible, les agriculteurs ne sont pas en mesure d'investir dans l'amélioration et la préparation du sol. Ce faible revenu, associé à un faible investissement dans la recherche agricole et la vulgarisation (Cervante-Godoy & Dewbre 2010), implique à nouveau un faible rendement : c'est le début du cercle vicieux.

### **3. Discussion des résultats**

#### ***3.1. Production et commercialisation des produits agricoles dans le territoire de Kalehe***

Grâce au relief de montagne qui caractérise le territoire de Kalehe, celui-ci jouit de conditions climatiques propices à la diversité des cultures tant vivrières qu'industrielles (Bengibabuya 2016). Les exploitations agricoles intensives comme les plantations de café, de quinquina et de palmiers à huile ont existé dans le passé, mais se sont dégradées à partir de la zaïrianisation dans les années 1970 pour disparaître dans les années 1990, favorisant ainsi l'émergence de l'agriculture de subsistance (Action pour la Paix et la Concorde 2009). Dans les localités étudiées, le manioc (en plus

du haricot, du maïs, de la pomme de terre, de la colocase et de la patate douce) est le produit commun le plus cultivé tant pour l'autoconsommation que pour la commercialisation<sup>3</sup>. Après l'acquisition du champ, le processus de production passe par 5 étapes majeures et est suivi par le processus de commercialisation (voir fig. 2)<sup>4</sup>. Dans cette section, nous allons passer en revue les contraintes auxquelles font face les agriculteurs au cours de ces deux phases.

### 3.1.1. L'acquisition du champ

En raison de la pression démographique, de la répartition inégale des terres et d'un processus complexe de commercialisation de l'espace rural, les agriculteurs de subsistance ont un accès limité à la terre (Claessens 2013). De grandes concessions issues soit de l'héritage ou de l'achat sont entre les mains d'une minorité d'agriculteurs, qui les exploitent ou les mettent en location. Ne possédant pas leurs propres terres ou ayant hérité d'une portion insuffisante pour subvenir aux besoins familiaux, la majorité des agriculteurs de subsistance augmentent leur capacité de production en louant la terre auprès de grands propriétaires fonciers. Trois formes de contrats sont possibles : le *louage*, le *lugabane* et le *salongo*. Pour le premier, en fonction de la superficie du champ et de sa fertilité, le propriétaire fixe un prix qui varie entre 20 et 100 dollars américains par saison culturale, somme que l'agriculteur paiera soit en début d'activité, soit à la récolte, selon les conventions ; pour le deuxième, si l'agriculteur n'a pas de moyens financiers, le propriétaire peut lui donner l'autorisation de travailler dans le champ et la récolte sera partagée entre les deux à raison de 50 % chacun ; et enfin, pour le troisième, au lieu de payer en espèces ou de partager la récolte, l'agriculteur consacrerait un ou deux jours par semaine à travailler dans le champ du propriétaire.

À ce stade, les difficultés rencontrées par les agriculteurs sont liées à la nature du contrat. Bien que le *louage* soit la forme la plus usitée, ceux-ci trouvent que les prix sont exorbitants alors qu'ils ont une faible capacité financière<sup>5</sup>. Certains sont ainsi contraints d'opter pour les autres formes de contrat. C'est ce qu'il ressort de ce témoignage : « C'est seulement parce qu'on n'a pas de moyens [financiers], mais si on en avait on pourrait louer un champ au lieu d'aller cultiver celui où on va partager les récoltes<sup>6</sup> ».

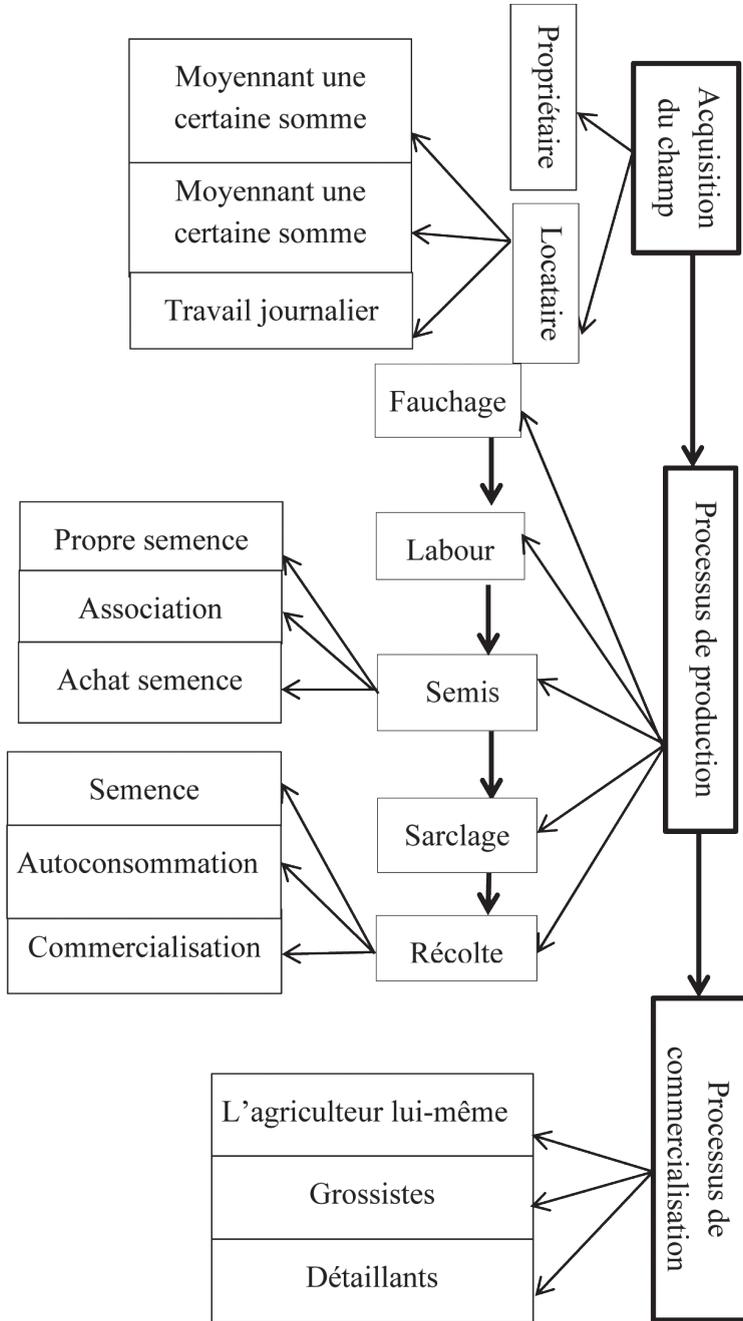
<sup>3</sup> Entretien avec le moniteur agronome de Nyabibwe qui a déjà travaillé dans les différents villages cibles. Cela ressort également de tous les entretiens individuels et groupes de discussion que nous avons menés avec les agriculteurs.

<sup>4</sup> Tous les entretiens individuels et groupes de discussion ont été effectués avec les agriculteurs de Kalehe.

<sup>5</sup> Groupe de discussion avec les agriculteurs (producteurs de manioc) de Nyabibwe.

<sup>6</sup> Groupe de discussion avec les agriculteurs de Kalungu.

**Figure 2 : les étapes de la production et de la commercialisation des produits agricoles à Kalehe**



Source : l'auteur.

Le contrat *lugabane* est déprécié pour deux raisons apparentes : premièrement, les agriculteurs pensent qu'ils sont surexploités. S'ils supportent seuls toutes les dépenses encourues dans le processus de production, ils doivent toutefois partager la moitié de la récolte avec le propriétaire du champ. Ce dernier, qui n'a pas pris en charge les coûts de production, vend la récolte à un prix faible par rapport au prix du marché. Les signataires du contrat *lugabane* se voient dès lors contraints de faire de même, enregistrant ainsi une perte<sup>7</sup>. Deuxièmement, comme nous l'explique cet agriculteur de Mukwidja, ce genre de contrat rend l'agriculteur dépendant du propriétaire du champ de sorte que, quelle que soit l'urgence dans laquelle il se trouve, il ne peut rien tirer du champ sans l'accord du propriétaire :

« Si vous avez convenu avec le propriétaire du champ que vous allez partager moitié-moitié [...] même si ton enfant tombe malade et tu sais que les cultures ont déjà atteint leur maturité, tu ne peux rien récolter... Vous ne procéderez à la récolte que quand le propriétaire le voudra... Ils [les propriétaires] ne sont pas comme nous... Ils vivent dans l'abondance et n'ont pas de besoins pressants... nous en souffrons<sup>8</sup>. »

Malgré les contraintes soulevées par certains, d'autres agriculteurs pensent que le contrat *lugabane* reste un avantage, car ils ne disposent pas de suffisamment de moyens financiers pour prendre un champ en location. Ainsi, bien qu'ils fournissent plus de travail que les propriétaires, ces agriculteurs demeurent reconnaissants envers ceux-ci, car ils ne pourraient rien produire s'ils n'avaient pas la possibilité d'exploiter un champ sous ce contrat<sup>9</sup>.

Pour ce qui est du *salongo*, les agriculteurs s'estiment surexploités. En consacrant deux à trois jours par semaine à l'exploitation du champ du propriétaire foncier, ils ne disposent que de peu de temps pour cultiver leurs propres champs, ce qui entraîne une sous-exploitation de la terre<sup>10</sup>. Par ailleurs, ils reçoivent des terrains difficiles à exploiter et n'ont pas suffisamment de temps pour les mettre en valeur ; ils courent ainsi le risque du retard dans les saisons culturales, une situation qui les conduit à une faible productivité<sup>11</sup>.

### 3.1.2. Le processus de production

Une fois le contrat de location signé, l'agriculteur passe au fauchage ou débroussaillage afin de préparer le champ. Après le fauchage vient le labour

<sup>7</sup> Groupe de discussion avec la synergie des associations agricoles féminines de Nyabibwe.

<sup>8</sup> Groupe de discussion avec les agriculteurs de Mukwidja.

<sup>9</sup> Groupe de discussion avec les agriculteurs (producteurs des manioc) de Nyabibwe.

<sup>10</sup> Groupe de discussion avec les agriculteurs de Minova.

<sup>11</sup> Groupe de discussion avec les agriculteurs (producteurs de haricots) de Nyabibwe.

qui consiste à remuer la terre à l'aide de la houe en vue de la préparer à recevoir les semences. Le labour est suivi du semis, étape lors de laquelle la semence est plantée. Cette dernière est acquise par l'achat, le prélèvement sur la récolte passée, ou par l'entremise de l'association dont l'agriculteur est membre. Selon la fertilité du champ ou le produit cultivé, il attendra entre un et trois mois avant de procéder au premier sarclage. Après trois mois, il peut déjà récolter certains produits comme le haricot ou le maïs ; cependant, pour le manioc, il effectuera un deuxième, troisième ou quatrième sarclage avant de procéder à la récolte, qui intervient entre douze et seize mois après le semis. Notons toutefois que du fauchage au sarclage, trois acteurs peuvent intervenir dans la réalisation des travaux : d'abord, il peut s'agir de l'agriculteur lui-même, parfois aidé par les membres de sa famille, ensuite, dans certaines associations agricoles, les membres s'organisent et travaillent dans le champ de chacun d'entre eux selon un programme fixe<sup>12</sup>, et enfin, si le travail est intense, l'agriculteur peut recourir à une main-d'œuvre extérieure qu'il paie soit en nature (savon, sel, farine, etc.) soit en espèces selon les conventions.

Lorsque le produit est récolté, l'agriculteur a le choix entre trois formes d'affectation : le prélèvement de la semence pour la nouvelle saison culturale, l'autoconsommation et la vente ou la commercialisation. L'affectation se décide en fonction de la quantité produite et de la capacité de conservation dont dispose l'agriculteur. Si la production est faible, elle sera affectée à l'autoconsommation et à la commercialisation, et l'agriculteur achètera la semence à la prochaine saison culturale. Si par contre la production est élevée, en plus de l'utiliser pour l'autoconsommation et la commercialisation, l'agriculteur réservera une part qui constituera la semence pour la prochaine saison culturale. Toutefois, comme les agriculteurs sont dépourvus d'infrastructures de conservation, même la part de production affectée à la semence est vendue. L'argent perçu est alors investi dans l'achat de petit bétail, lequel sera mis en vente à la prochaine saison culturale en vue d'acheter la semence.

Dans ce processus de production, les agriculteurs se heurtent aux difficultés techniques et institutionnelles. Du point de vue technique, ils pointent les méthodes culturales utilisées, le manque d'outillage et les maladies qui affectent les plantations comme facteurs déterminant la faible productivité et, par conséquent, le revenu modeste. Ces facteurs influent l'un sur l'autre et se renforcent en ce sens que le manque d'outillage favorise la persistance dans l'utilisation de méthodes archaïques, pratiques qui entraînent à leur tour la multiplication de maladies dans les plantations. Comme souligné par

---

<sup>12</sup> Dans la langue locale (le kihavu), le système est appelé « *kuhozanya* », c'est-à-dire « se prêter ». Cela fait référence au fait qu'on se partage le travail dans les différents champs.

les agriculteurs, ces conditions défavorables sont notamment dues à leur ignorance dans l'application des méthodes culturales :

« [...] tu prends la même semence que tu utilises depuis dix ans et au même endroit ; [...] qui a déjà perdu tout son pouvoir de germination, mais toi tu continues à l'utiliser. Si elle a donné dix graines l'année passée, cette année elle va en donner cinq, l'année prochaine trois, et après : “*ebishogolo bya fire*”<sup>13</sup>. Non ! Elles ne sont pas mortes ! C'est la semence que tu as utilisée<sup>14</sup>... »

Les perturbations climatiques sont également à l'origine du faible rendement de la terre :

« [...] il suffit qu'ils [les agriculteurs] se disent “la pluie va tomber au 15 de ce mois-ci et on va semer après cette date”, et que la sécheresse perdure, il devient alors difficile de mettre sa semence dans le sol... Et celui qui va oser le faire la perdra... ça, c'est une grande difficulté pour les agriculteurs d'ici<sup>15</sup>. »

Une autre difficulté technique, qui s'observe surtout dans les villages proches des sites miniers, c'est la fuite de la main-d'œuvre. Les activités agricoles sont abandonnées aux femmes qui sont limitées dans l'accomplissement de certaines tâches telles que le fauchage, et qui doivent également s'occuper d'autres travaux relatifs au maintien du ménage. Il en ressort par conséquent une faible productivité agricole<sup>16</sup>.

Par ailleurs, les difficultés institutionnelles se présentent sous trois aspects : premièrement, les agriculteurs trouvent qu'ils sont délaissés, car les institutions qui devraient les accompagner ne sont là que pour les rançonner et n'apportent aucune solution à leurs problèmes techniques<sup>17</sup>. Deuxièmement, ils sont victimes de vols des cultures dans les champs ou à la maison étant donné que la sécurité des personnes et de leurs biens n'est pas garantie<sup>18</sup>. Enfin, suite au chevauchement des rôles des institutions publiques et au manque de moyens financiers, ils subissent la divagation du bétail qui ravage leurs champs et ne perçoivent aucune compensation en retour :

« Nous avons un problème ici, nous sommes pénalisés, nous sommes tracassés... Nous avons des agronomes et nous cultivons, mais leur

<sup>13</sup> Une expression dans la langue locale signifiant « les feuilles des haricots sont mortes ! »

<sup>14</sup> Entretien avec un propriétaire foncier et un agriculteur de Mukwidja.

<sup>15</sup> Entretien avec les responsables de la synergie des associations agricoles de Minova.

<sup>16</sup> Entretien avec la présidente de la synergie des associations féminines, agricultrice et tenante d'un restaurant à Nyabibwe.

<sup>17</sup> Entretien avec la responsable de la mutuelle de solidarité/Nyabibwe et agricultrice.

<sup>18</sup> Groupe de discussion avec les agriculteurs de Minova.

présence ne se fait pas sentir, car ils ne sont là que pour nous tracasser. [...] Je trouve des chèvres en train de ravager mes cultures et quand je parle avec le propriétaire, il me répond avec dédain “qu’est-ce que tu peux me dire ?” Je me tais parce que c’est lui qui m’a donné le champ. Si je pars me plaindre chez l’agronome, il me dit “avant que je vienne vérifier tu dois me donner 5 \$ !”. Et quand il arrive dans le champ, le propriétaire de ces chèvres lui donne par exemple 20 \$, et il ne fera plus le suivi de mes cultures... L’affaire se conclut comme ça... D’autres contournent l’agronome et partent s’adresser à la FARDC<sup>19</sup>... On ne sait finalement pas qui doit faire quoi. Ça, c’est un problème fréquent et très sérieux qui fait que nous travaillons à perte<sup>20</sup>. »

### 3.1.3. Le processus de commercialisation

La commercialisation peut se faire sous trois formes : sous la première, les grossistes achètent les cultures qui se trouvent dans le champ, s’occupent de la récolte et du traitement de celle-ci et la vendent aux détaillants ou aux consommateurs. Sous la seconde, la récolte et le traitement sont effectués par l’agriculteur lui-même, qui vend aux grossistes et détaillants soit dans le champ soit à domicile. Enfin, pour la troisième forme, ayant récolté et traité sa production, l’agriculteur se rend au marché pour la proposer aux détaillants ou aux consommateurs.

Le manque de marchés est la contrainte majeure à laquelle font face les agriculteurs dans ce processus de commercialisation. Pour eux, le marché se définit sous deux angles : d’une part, il se réfère au lieu physique où se rencontrent les acheteurs et les vendeurs, et d’autre part, il fait référence à la clientèle. Dans nos villages cibles, seuls les agriculteurs de Minova reconnaissent disposer d’un grand marché qui accueille de grands acheteurs venant de tous les coins du territoire, voire même des villes de Goma et de Bukavu. Dans les autres villages, par contre, les marchés existants sont considérés comme de « petits marchés », communément appelés « *caziga nshege*<sup>21</sup> », auxquels ne s’approvisionnent que les petits acheteurs et où il n’y a pas suffisamment de places pour étaler toute la production. Ces petits acheteurs disposent d’un pouvoir d’achat très limité, poussant les agriculteurs à vendre à prix bas<sup>22</sup>. Ceux-ci pourraient accroître leurs revenus en vendant sur les grands marchés et dans des villes où le pouvoir d’achat est élevé, mais faute d’infrastructures de transport et de conservation, et d’une mauvaise politique agricole, ils sont obligés de passer par des intermédiaires qui acheminent la production vers les grands marchés comme ceux de Bukavu ou de Goma. Ces derniers imposent les prix et mettent en place

<sup>19</sup> Fait référence aux militaires des Forces armées de la RDC.

<sup>20</sup> Groupe de discussion avec les agriculteurs (producteurs de manioc) à Nyabibwe.

<sup>21</sup> Une expression en kihavu signifiant « pourvu que je mange ».

<sup>22</sup> Interview avec un propriétaire foncier et agriculteur de Mukwidja.

des mécanismes pour bloquer l'accès des petits agriculteurs à ces grands marchés, comme nous l'explique un paysan : « Si nous partons avec ces intermédiaires pour vendre notre production à Bukavu, ils coopèrent avec les transporteurs pour détourner notre marchandise ou pour que les acheteurs ne viennent pas vers nous [...] c'est pour cela que nous préférons vendre à un prix faible sur nos marchés au lieu d'amener la production à Bukavu<sup>23</sup>. »

En plus du problème des marchés, les agriculteurs sont victimes de tracasseries et de la multiplicité des taxes. Dans le premier cas, il existe différents barrages militaires sur la route auxquels tout agriculteur doit laisser une certaine quantité de sa marchandise à chaque passage. Initialement prévus pour sécuriser la population, ces postes de contrôle permettent également d'en nourrir les soldats en leur octroyant une part de la production. Cependant, non seulement ce « partage » a été rendu obligatoire par les militaires, mais en outre ils en imposent le volume qui doit être attribué sans tenir compte de la capacité des agriculteurs<sup>24</sup>. Dans le second cas, les agriculteurs doivent supporter différentes taxes. C'est notamment pour cela qu'ils préfèrent écouler leur production dans les champs ou à la maison au lieu de l'amener au marché :

« Nous sommes également tracassés par la multiplicité des taxes. [...] Notre État ne distingue pas un agriculteur d'un vendeur professionnel [...] c'est dans ce cadre que beaucoup préfèrent vendre leur production à faible prix dans les champs ou à la maison pour échapper à ces taxes qui coûtent cher...<sup>25</sup> »

En somme, ces constats révèlent que les agriculteurs de Kalehe font face à différentes contraintes techniques et institutionnelles à chaque étape de la production et de la commercialisation de leurs cultures. Au regard de ces contraintes, et malgré les potentialités agricoles dont dispose le territoire, l'agriculture est-elle attrayante pour les exploitants miniers artisanaux ? Dans la section suivante, nous analysons la perception de ces derniers vis-à-vis de l'agriculture comme activité possible en l'absence d'exploitation minière.

### ***3.2. La perception des exploitants miniers artisanaux vis-à-vis de l'agriculture***

Nous nous sommes en premier lieu interrogée sur l'importance que les exploitants miniers accordent à l'agriculture. Nous avons ensuite recueilli leurs appréciations concernant le revenu issu de l'agriculture et les avons

<sup>23</sup> Groupe de discussion avec les agriculteurs de Mukwidja.

<sup>24</sup> Entretiens avec les agriculteurs de Nyabibwe.

<sup>25</sup> Groupe de discussion avec les responsables des associations agricoles féminines de Nyabibwe.

enfin questionnés sur l'activité vers laquelle ils souhaitent s'orienter si l'exploitation minière artisanale prend fin.

Bien qu'ils considèrent l'exploitation minière artisanale comme l'activité la plus importante parmi celles pratiquées dans le milieu, les exploitants miniers artisanaux pensent que l'agriculture joue un rôle non négligeable dans le bon déroulement de cette activité. Deux raisons majeures justifient cette importance. D'abord, l'agriculture fournit de la nourriture aux exploitants miniers artisanaux, qui ne peuvent pas travailler sans avoir mangé<sup>26</sup> ; ensuite, elle complète le revenu issu de l'exploitation minière artisanale vu que celui-ci est aléatoire : « Comme notre revenu est aléatoire, les activités minières peuvent ne pas marcher... Mais si tu as cultivé ton champ, tu ne manqueras pas de nourriture jusqu'à ce que les activités minières commencent à produire... Pour moi, c'est ça l'importance de l'agriculture<sup>27</sup>. »

Évoquant le revenu issu de l'agriculture, les exploitants miniers artisanaux trouvent qu'en plus d'être faible, il ne se perçoit qu'au bout de plusieurs mois/années. C'est pour cette raison que nombreux sont ceux qui abandonnent l'agriculture pour se lancer dans l'exploitation minière artisanale dont le revenu est relativement élevé et fréquent. Cependant, comparativement aux exploitants miniers, les agriculteurs sont persévérants, épargnent et investissent davantage. C'est pour cela qu'ils ont en majorité de belles maisons, font étudier leurs enfants et donnent l'impression de gagner plus que les exploitants miniers artisanaux : « [...] les creuseurs gagnent plus d'argent que les agriculteurs, mais vivent dans des maisons en paille... C'est l'agriculteur qui est plus intelligent parce qu'il souffre pour trouver son argent et planifie très bien son affectation<sup>28</sup>. »

À la question de savoir dans quelle activité les miniers peuvent se lancer si l'exploitation minière artisanale devait brusquement s'arrêter, beaucoup pensent qu'ils pourraient choisir l'agriculture. Ces déclarations sont en contradiction avec les résultats de Nik *et al.* (2016), qui ont révélé qu'à Kamituga<sup>29</sup> l'agriculture ne constitue pas une solution intéressante. Cela peut être dû au fait que la localité a une longue expérience de l'exploitation minière artisanale, qui a occasionné l'abandon total de l'agriculture, ne suscitant pas d'intérêt de reconversion, car rapportant moins de revenus (Geenen & Kamundala 2009). Par contre, à Kalehe, trois raisons majeures justifient le choix de l'agriculture : premièrement, même s'ils ne sont pas directement impliqués, une bonne partie des exploitants miniers pratiquent également l'agriculture par le canal de l'un des membres de leur ménage.

<sup>26</sup> Groupe de discussion avec les creuseurs du site minier de Kalimbi/Nyabibwe.

<sup>27</sup> Groupe de discussion avec les propriétaires des puits et creuseurs du site minier de Kalimbi/Nyabibwe.

<sup>28</sup> Groupe de discussion avec les creuseurs du site minier de Kalimbi/Nyabibwe.

<sup>29</sup> Dans le territoire de Mwenga.

Ainsi, ils pensent qu'à l'arrêt d'une activité, ils peuvent multiplier leurs efforts dans l'autre : « Beaucoup d'entre nous sont exploitants miniers et agriculteurs en même temps. Si une activité ne marche pas, nous restons dans celle qui marche, c'est simple<sup>30</sup> ». Deuxièmement, comme souligné précédemment, parmi les activités pratiquées dans le milieu, l'agriculture est la deuxième en termes d'importance, car elle fournit de la nourriture à toute la population. C'est pour cela que les exploitants miniers artisanaux pensent que pour la survie de leur ménage, l'agriculture s'impose : « [...] Un grand pourcentage d'exploitants miniers peut retourner dans l'agriculture parce que c'est elle qui est la base, c'est elle l'activité mère. Tu peux manquer de tout, mais pas de nourriture<sup>31</sup>. » Enfin, pour certains exploitants miniers artisanaux, c'est à cause de la présence de l'exploitation minière artisanale que l'agriculture est négligée ; cependant, en l'absence de celle-ci, tout le monde se tournerait vers l'agriculture : « Tu vois qu'il y a encore des terrains agricoles non exploités ici. Si nous étions tous ici sans activité, on aurait déjà exploité toutes ces terres<sup>32</sup>. »

#### 4. Discussion, conclusion et recommandations

Dans le but de compléter les études existantes sur l'agriculture comme activité de remplacement à l'exploitation minière artisanale, ce chapitre avait comme objectifs de 1) comprendre l'organisation de l'agriculture dans le territoire de Kalehe, ainsi que les contraintes auxquelles elle fait face et qui retarderaient son développement et l'empêcheraient d'être une bonne « alternative », et 2) d'analyser la perception qu'en ont les exploitants miniers artisanaux. Les données récoltées sur la base de méthodes qualitatives démontrent que l'agriculture dans le territoire de Kalehe est organisée selon une structure et des étapes bien définies allant de l'acquisition du terrain à exploiter jusqu'au processus de production et de commercialisation. À chaque étape, les agriculteurs se heurtent à différentes contraintes qui les empêchent de produire davantage et d'accroître leur revenu. D'abord, comme l'ont remarqué Cartier *et al.* (2011), l'insécurité foncière contribue d'une manière non négligeable au faible rendement des petits exploitants dans les pays en développement. Les agriculteurs de Kalehe ne sont pas épargnés. En effet, dépourvus d'une terre suffisante pour subvenir aux besoins de leur ménage, ils sont contraints de signer des contrats de location de terre avec les grands propriétaires fonciers. Cependant, en raison de

<sup>30</sup> Groupe de discussion avec les creuseurs du site minier de Kalimbi/Nyabibwe.

<sup>31</sup> Groupe de discussion avec les propriétaires des puits et les creuseurs du site minier de Kalimbi/Nyabibwe.

<sup>32</sup> Groupe de discussion avec les propriétaires des puits et les creuseurs du site minier de Kalimbi/Nyabibwe.

leur faible capacité financière, de la nature et du contenu de ces contrats, ils se retrouvent confinés dans une situation de sous-production avec, pour corollaire, un faible revenu. Ensuite, comme dans tous les milieux ruraux de la RDC (Badibanga 2013), ils doivent supporter, dans le processus de production, des contraintes techniques telles que le manque d'outillage, les maladies touchant les plantations et des techniques culturelles inadap-tées. Aux obstacles techniques s'ajoutent les contraintes institutionnelles, puisque les institutions publiques se déchargent de tout support et accompa-gnement. Enfin, le processus de commercialisation de la production s'avère également fastidieux : ne pouvant pas bénéficier d'infrastructures routières et de conservation, et devant essayer les tracasseries tout en supportant une multiplicité de taxes, les agriculteurs sont contraints de vendre leur récolte à un prix dérisoire. Ces nombreuses contraintes n'empêchent-elles pas les exploitants miniers de considérer l'agriculture dans le territoire de Kalehe comme une bonne possibilité de remplacer la mine artisanale ?

Les entretiens que nous avons menés révèlent qu'en l'absence d'ex-ploitation minière artisanale, les miniers de Kalehe se tourneraient vers l'agriculture. Trois raisons majeures justifient cette orientation : 1) en supplément de leur travail à la mine, la majorité des habitants pratiquent également l'agriculture par l'intermédiaire des membres de leur famille, ainsi, ils concentreraient leurs efforts dans la production agricole si l'ex-ploitation minière devait s'interrompre ; 2) l'agriculture assure la survie des ménages, puisqu'elle garantit un accès à la nourriture ; 3) enfin, en tant que deuxième activité pratiquée dans le milieu après l'exploitation minière arti-sanale, l'agriculture constituerait le premier choix en l'absence de celle-ci. Les faibles revenus que génère cette activité par rapport à l'exploitation minière artisanale et le fait qu'elle occupe la deuxième place en termes d'importance pourraient toutefois en dissuader certains, lesquels se tourne-raient plus volontiers vers l'exploitation minière artisanale.

À l'instar de Banchirigah et Hilson (2010) ainsi que de Perks (2011), nous soutenons que l'agriculture serait une bonne « alternative » à la mine artisanale dans le territoire de Kalehe si des efforts étaient fournis pour sou-tenir ceux qui la pratiquent. Nous pensons en effet qu'une bonne mise en application de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture en RDC serait le moyen d'y parvenir, car celle-ci propose déjà des solu-tions aux problèmes auxquels font face les agriculteurs en RDC. Dans ses articles 10 et 13, la loi prône l'accès équitable aux terres et la mise en place d'un cadastre agricole afin d'assurer la bonne administration des terres destinées à l'exploitation. Dans le cadre de la mise en application de ces articles, les décideurs peuvent procéder à une réforme agraire dans le ter-ritoire de Kalehe en vue de redistribuer les grandes concessions aux petits exploitants et d'éviter ainsi les problèmes liés aux contrats agricoles. Par ailleurs, le deuxième chapitre de la loi établit les règlements de base relatifs

à la fourniture des intrants et des infrastructures agricoles. Pour Kalehe, la réhabilitation de la route nationale n° II constituerait un atout pour assurer le transport de la production et la construction de dépôts. En outre, d'autres infrastructures de conservation permettraient aux exploitants agricoles de mieux conserver leur production, tandis que l'encadrement des agents publics, et plus particulièrement du moniteur agronome, encouragerait les agriculteurs à mettre à jour leurs techniques culturales. Enfin, dans son quatrième chapitre relatif à la commercialisation des produits agricoles, la loi prône le développement d'infrastructures de commercialisation, la mise en place de systèmes d'information et de prix sur les marchés ainsi que la promotion des filières agricoles d'exportation. En plus de cela, dans le territoire de Kalehe, un bon suivi et une régulation du système de taxation inciteraient les agriculteurs à présenter leurs produits sur le marché et à augmenter ainsi leurs chances de percevoir davantage de revenus.

## Bibliographie

Action pour la Paix et la Concorde (APC)/Life & Peace Institute. 2009. « Analyse de contexte du territoire de Kalehe ».

Affognon, H., Mutungi, C., Sanginga, P. & Borgemeister, C. 2015. « Unpacking post-harvest losses in Sub-Saharan Africa: a meta analysis ». *World Development* 66 : 49-68.

Badibanga, T. 2013. « Agricultural development in the Democratic Republic of the Congo: constraints and opportunities ». *Dounia, revue d'intelligence stratégique et de relations internationales* 6 : 12-25.

Banchirigah, S.M. & Hilson, G. 2010. « De-agrarianization, re-agrarianization and local economic development: re-orienting livelihoods in African artisanal mining communities ». *Policy Science* 43 : 157-180.

Bengibabuya, J. 2016. « Rapport annuel : exercice 2015 ». Inspection agricole du territoire de Kalehe.

Byerlee, D., De Janvry, A. & Sadoulet, E. 2009. « Agriculture for development: toward a new paradigm ». *Annual Review of Resources Economics* 1 : 15-31.

Byerlee, D., Diao, X. & Jackson, C. 2005. « Agriculture, rural development, and pro-poor growth. Country experiences in the post reform era ». *Agriculture and Rural Development Discussion Paper* 21. The World Bank.

Cartier, L.E. 2009. « Livelihoods and production cycles in the Magasy artisanal ruby-sapphire trade: a critical examination ». *Resources Policy* 34 : 80-86.

Cartier, L.E. & Bürge, M. 2011. « Agriculture and artisanal gold mining in Sierra Leone: alternatives or complements? ». *Journal of International Development* 23 : 1080-1099.

Cervantes-Godoy, D. & Dewbre, J. 2010. « Economic importance of agriculture for poverty reduction ». *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers* 23.

- Claessens, K. 2013. « “Sans plantations, je ne peux pas vivre”. L'accès négocié aux plantations agricoles dans le territoire de Kalehe ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*. Paris : L'Harmattan, pp. 249-267.
- Cox, P. 2011. « Farming the battlefield: the meanings of war, cattle and soil in South Kivu, Democratic Republic of the Congo ». *Disasters* 36 (2) : 233-248.
- D'Souza, K. 2007. « Artisanal mining in the DRC: key issues, challenges and opportunities ». *Briefing note* 8.
- De Koning, R. 2009. « Artisanal mining and post-conflict reconstruction in the Democratic Republic of the Congo ». SIPRI Background Paper.
- Garrett, N. 2007. « The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) & Artisanal and Small-Scale Mining (ASM). Preliminary observations from the Democratic Republic of the Congo (DRC) ». EITI Congo Report.
- Geenen, S. 2012. « A dangerous bet: the challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo ». *Resources Policy* 37 (3) : 322-330.
- Geenen, S. 2014. « Dispossession, displacement and resistance: artisanal miners in gold concession in South-Kivu, Democratic Republic of Congo ». *Resources Policy* 40 : 90-99.
- Geenen, S. & Byemba, G.K. 2009. « “Qui cherche trouve”. Opportunités, défis et espoirs dans le secteur de l'or à Kamituga ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 183-213.
- Geenen, S., Fahey, D. & Mukotanyi, I.F. 2013. « The future of artisanal gold mining and miners under an increasing industrial presence in South Kivu and Ituri, Eastern Democratic Republic of Congo ». *Discussion Paper* 3. Institute of Development Policy and Management.
- Geenen, S. & Iragi Mukotanyi, F. 2013. « “Les grands poissons mangent les petits” : multiples aspects d'un conflit autour d'une concession minière au Sud-Kivu ». *Politique africaine* 131 (3) : 121-141.
- Geenen, S. & Radley, B. 2014. « In the face of reform: what future for ASM in the eastern DRC? ». *Futures* 62 : 58-66.
- Hilson, G. & Banchirigah, S.M. 2009. « Are alternative livelihood projects alleviating poverty in mining communities? Experiences from Ghana ». *Journal of Development Studies* 45 (2) : 172-196.
- Hilson, G. 2016. « Farming, small-scale mining and rural livelihoods in Sub-Saharan Africa: a critical overview ». *The Extractive Industries and Society* 3 : 547-563.
- Hinton, J.J., Veiga, M.M. & Veiga, A.T.C. 2003. « Clean artisanal gold mining: a utopian approach? ». *Journal of Cleaner Production* 11 : 99-115.
- Jønsson, J.P. & Fold, N. 2011. « Mining “from below”: taking Africa's artisanal miners seriously ». *Geography Compass* 5/7 : 479-493.
- Kamlongera, P.J. 2011. « Making the poor “poorer” or alleviating poverty? Artisanal mining livelihoods in rural Malawi ». *Journal of International Development* 23 : 1128-1139.

Loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture en République démocratique du Congo, décembre 2011.

Masood, A.M., Ellahi, N. & Batool, Z. 2012. « Causes of low agricultural output and impact on socio-economic status of farmers: a case study of rural potohar in Pakistan ». *International Journal of Basic and Applied Science* 2 (1) : 330-338.

Mazalto, M. 2009. « Governance, human rights and mining in the Democratic Republic of Congo ». In B. Campbell (éd.), *Mining in Africa: Regulation and Development*. New York : Pluto press.

Ministère de l'Agriculture. 2008. « Code agricole. L'outil majeur pour organiser le développement durable de la RDC ».

Perks, R. 2011 « "Can I go?". Exiting the artisanal mining sector in the Democratic Republic of Congo ». *Journal of International Development* 23 : 1115-11127.

PNUD. 2009. « Province du Sud-Kivu. Pauvreté et Conditions de vie des ménages ».

Siegel, S. & Veiga, M.M. 2010. « The myth of alternative livelihoods: artisanal mining, gold and poverty ». *International Journal of Environment and Pollution* 41 (3/4) : 272-288.

Spiegel, S. & Hoeung, S. 2011. « Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): policy options for Cambodians ». Policy brief. Phnom Penh ; United Nations Development Programme.

Stoop, N. & Buraye, K.J. 2016. « Rélocation, réorientation ou confrontation ? Aperçus à partir d'un sondage représentatif des mineurs artisanaux à Kamituga, Sud-Kivu ». *Working Paper* 10. Institute of Development Policy and Management.

Tschakert, P. 2009. « Recognizing and nurturing artisanal mining as viable livelihood ». *Resources Policy* 34 : 24-31.

Tshiebue, N.G. 2017. « Le développement rural : réalités, enjeux et pistes d'actions ». In A.N. Bisoka, S. Geenen, A. Ansoms & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 91), pp. 239-267.

World Bank. 2008. « Democratic Republic of Congo growth with governance in the mining sector ». Washington, DC.

# **STRATÉGIES D'ADAPTATION D'UNE MULTINATIONALE MINIÈRE À L'INGÉNIERIE DE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE LOCALE. LE CAS DU FORUM COMMUNAUTAIRE DE LUHWINJA**

*Philippe Dunia Kabunga, Valentin Buroko & Daniel Zihindula<sup>1</sup>*

En 2005, la province du Sud-Kivu a accueilli pour la première fois une multinationale minière : Banro Mining. Cette entreprise s'est investie dans l'exploration et l'exploitation à grande échelle des richesses aurifères dans cette partie de la RDC. Banro Mining a obtenu des permis d'exploration sur une grande concession de 210 km de long et 90 km de large (MMKi 2015). Dans quelques sites, la phase d'exploitation a déjà débuté. Ainsi, le site de Twangiza, dans la chefferie de Luhwinja, a été le premier à recevoir l'usine d'exploitation industrielle créée par Banro.

À l'ère du boom minier où la ruée des multinationales sur les richesses minières provoque des bouleversements socio-économiques locaux (Geenen 2014 ; Rubbers 2013 ; Thune 2011 ; Campbell 2004), l'installation de Banro à Luhwinja s'est accompagnée de l'occupation de sites artisanaux et de quelques villages, des champs, des écoles, des marchés, des pâturages et autres (Geenen 2014). En conséquence, la communauté locale a vite exprimé ses frustrations sous forme de protestations afin d'exiger de justes indemnités, de l'emploi, le respect de l'environnement, et plus globalement, le respect du cahier des charges de la communauté par l'entreprise.

Des cadres locaux de concertation promouvant la gouvernance participative ont été mis en place pour encadrer ces protestations. Tel est le cas du forum communautaire de Luhwinja. Le questionnement fondamental de notre étude est ainsi de savoir comment les entreprises minières industrielles influencent la gouvernance participative locale émergeant dans la foulée des problèmes de leur installation.

En fait, certaines hypothèses scientifiques estiment que les membres qui siègent dans de telles assises sont souvent au service de ceux qui ont des moyens financiers et stratégiques efficaces (Rui 2002). D'autres hypothèses scientifiques relèvent le caractère trop évasif des dispositifs participatifs dans la gouvernance, du fait que ceux-ci ne traitent guère des problèmes de

---

<sup>1</sup> Tous les trois : Université libre des Grands Lacs (ULGL-Bukavu), faculté de Développement durable.

fond et se limitent à des questions qui ne sont pas souvent prioritaires pour les habitants (Oblet 2005 ; Blondiaux 2005).

Par ailleurs, certains chercheurs précisent que ce dispositif peut être au service de quelques participants habitués, par exemple à des échanges interactifs, de ceux qui sont plus instruits et qui sont capables de l'utiliser au service de leurs propres intérêts (Hermet 2006).

*A priori*, notre étude considère que les dispositifs participatifs tels que le forum communautaire, émanant du territoire, subissent aussi l'influence des entreprises minières, lesquelles font également partie du territoire. Le forum est, en effet, traversé par un flux de forces politiques, scientifiques et économiques locales que les entreprises minières peuvent intercepter en vue de s'y adapter, en passant implicitement par des régulations sur l'emploi et d'autres largesses matérielles. C'est la « stratégie de la carotte » qui affaiblit, en conséquence, la cohésion discursive des membres. Ils deviennent alors divisés. Cela évoque la stratégie de « diviser pour régner ».

L'objectif général de cette recherche est de démontrer le méandre d'adaptation des multinationales minières à l'ingénierie de gouvernance participative locale visant à exercer une pression considérable sur elles. Ces entreprises doivent s'adapter aux nouvelles dynamiques de gouvernance qui se développent autour d'elles et qui tendent à renforcer « l'historicité locale » en face de ces « multinationales minières ».

L'intérêt que présente ce chapitre est de révéler, en se fondant sur l'idée de privatisation des cadres participatifs (Hermet 2006) par quelques acteurs qui y siègent, que ces acteurs peuvent être mus par la puissance politique et financière locale que les multinationales minières sont en mesure d'intercepter.

Pour mener cette étude, nous avons adopté une démarche purement qualitative. Les données ont été collectées grâce aux entretiens individuels et aux groupes de discussion réalisés à Bukavu et à Luhwinja en juin 2017. Deux catégories d'acteurs ont été rencontrées. D'un côté, il y a eu des membres du forum communautaire de Luhwinja, et de l'autre, les acteurs qui ne sont pas ou ne sont plus membres du forum.

Nous avons alors rencontré quelques ex-employés de Banro, des acteurs de l'administration coutumière comme des chefs de groupements, certains membres de l'élite de Luhwinja, notamment des enseignants et quelques étudiants. Nous sommes également entrés en contact avec des creuseurs artisanaux, des pasteurs d'église ainsi que des responsables de la société civile locale.

Dans le cadre limité de cette étude, nous n'avons pu recueillir les points de vue de l'administration étatique locale et les propos officiels de Banro. Nous avons seulement retenu les discours de certains anciens employés et de ressortissants de Luhwinja ayant travaillé dans le département des relations communautaires. Ce département a permis à ces anciens employés

d'entretenir des contacts réguliers avec le forum communautaire. Dans les sections suivantes, il convient de clarifier, en premier lieu, le contexte socio-historique de notre milieu de recherche. Ensuite, il s'agira de déterminer la conceptualisation théorique de l'étude et, enfin, d'exposer les résultats de cette enquête.

## **1. Contexte socio-historique de l'installation de Banro Mining à Luhwinja**

La chefferie de Luhwinja se situe à l'est de la RDC, dans la province du Sud-Kivu. Luhwinja se caractérise par un milieu montagneux, riche en ressources aurifères alluvionnaires et souterraines. Dans cette section, nous évoquerons brièvement les tiraillements socio-historiques causés par l'installation de Banro à Luhwinja pour ensuite traiter de l'éclosion du forum communautaire.

### ***1.1. Regard sur les tiraillements socio-historiques de l'installation de Banro à Luhwinja***

L'installation de Banro à Luhwinja a connu une histoire très mouvementée liée aux crises politiques et sécuritaires locales de cette localité et de la RDC. Alors que Banro venait de lancer, en octobre 1996, les activités d'exploration, elle s'est vue contrainte de les suspendre en raison de la rébellion menée par Laurent-Désiré Kabila contre le régime de Mobutu. En mai 1997, la rébellion triomphait de Mobutu. À la fin de juillet 1997, le nouveau régime de Kinshasa s'opposait à Banro, en la dépossédant de ses titres acquis depuis 1996 (Maison des mines du Kivu 2015 ; Geenen 2014). Le régime de Kinshasa justifiait cette expropriation par des irrégularités dans la transaction entre Banro et la société Sakima (Société aurifère du Kivu et du Maniema) en ce qui concerne la vente des concessions de cette dernière à Banro. La fondation de Sakima résultait de la liquidation de la Sominki<sup>2</sup>.

Heureusement pour Banro, cette expropriation ne dura pas longtemps, avec le changement de régime survenu à Kinshasa après l'assassinat de Laurent-Désiré Kabila en janvier 2001. Peu après, son fils aîné, Joseph Kabila, lui succéda. Le nouveau régime de Kinshasa se montra plus conciliant vis-à-vis de Banro. Du coup, Banro abandonna les poursuites judiciaires internationales déclenchées contre le régime de Kinshasa<sup>3</sup>, en échange d'un « accord à l'amiable » entre les deux parties, survenu en 2002. Le litige avec le régime de Kinshasa fut donc résolu. Banro dut alors reprendre normalement ses activités.

---

<sup>2</sup> Pour une lecture détaillée, lire Sara Geenen (2014) et la Maison des mines du Kivu, MMKi (2015).

<sup>3</sup> *Ibid.*

En 2005, ces activités redémarrèrent au milieu de luttes et divisions intestines au sein de la famille royale de Luhwinja. Ces luttes opposaient le régent Justin Karhibahaza Mukuba à madame Espérance Barahani, épouse de son grand frère défunt, le mwami Philémon, assassiné en décembre 2005 en France. Dans l'impossibilité d'organiser sa succession à cause de l'âge mineur de son fils et successeur légitime, la notabilité locale promouvait la régence de Justin tandis que Kinshasa soutenait que la veuve de Philémon devienne régente (Geenen 2014). Dans cette cacophonie planaient les intérêts de Banro. La veuve de Philémon soutenait Banro alors que le régent Justin supportait la Société minière du Congo (*ibid.*) que le feu président Laurent-Désiré Kabila avait créée lorsqu'il avait déposé Banro de ses titres.

Sur le plan sécuritaire, au début, les activités d'exploration de Banro ont été protégées par quelques éléments de l'armée congolaise. Cela s'est avéré nécessaire, car certains habitants de Luhwinja considéraient la société comme l'un de ses bourreaux et la rendaient responsable de la mort du mwami Philémon. Banro a ainsi dû entreprendre un rapprochement avec les communautés locales et *vice versa*. C'est dans ce sens que des cadres de gouvernance participative ont été mis en place à Luhwinja.

### ***1.2. La création du forum communautaire à Luhwinja***

En 2009, le premier forum communautaire fut créé à Luhwinja (Geenen 2014) par les autorités locales, en connivence avec Banro et quelques acteurs de la société civile ainsi que de l'administration étatique. Sa mission principale était de préparer et conduire les réclamations de la communauté locale lors des négociations imminentes avec l'entreprise et tel que le souhaitait la population de Luhwinja. Ces négociations devaient porter sur les conditions d'indemnisation et de relocalisation des habitants pénalisés par les activités minières de Banro (*ibid.*).

Ce premier forum dut alors conduire les négociations avec le défi de défendre les intérêts de la communauté locale. Cette mission s'avérait difficile à cause des influences de Banro. Sara Geenen (2014) révèle ainsi que ce forum était financé par la société et que des représentants de l'entreprise siégeaient à la commission.

Le bilan de ce premier forum fut largement critiqué par l'opinion locale et provinciale. Certaines études, comme celle de la Maison des mines du Kivu (MMKi) (2015), ont reconnu que si ce premier forum fut peu concluant c'est aussi en raison du manque d'expertise des membres lors des négociations. D'ailleurs, cela a conduit certains creuseurs à réoccuper l'un des sites appartenant à Banro, celui de Kadumwa, où travaillent aujourd'hui des milliers de creuseurs artisanaux.

Il a dès lors fallu redéfinir les enjeux du forum communautaire et surtout l'affranchir, autant que faire se peut, des influences de Banro. C'est dans ce cadre que la société civile locale, l'élite et quelques organisations

internationales comme l'Association du Barreau américain se sont impliquées afin d'impulser et d'encadrer la renaissance du forum communautaire.

En 2015, une dynamique nouvelle aboutit ainsi à la création d'un forum regroupant 30 individus. Étant hétérogène en ce qui concerne les acteurs qui le composent, ce forum regroupe des représentants locaux de la société civile, des représentants de chefs de groupements (autorités coutumières) et de l'État (administration étatique et sécurité et renseignements), des agriculteurs et éleveurs, des creuseurs artisanaux, des enseignants locaux, du corps soignant (médecins et infirmiers) ainsi que des membres de quelques confessions religieuses locales (catholique et protestante). Ce forum comporte diverses sous-commissions, notamment celles chargées de l'emploi, des creuseurs artisanaux, de l'environnement, des marchés, opportunités et affaires ainsi que de la relocalisation et l'indemnisation des victimes des activités d'exploitation minière de Twangiza Mining.

Il convient de mentionner qu'il existe néanmoins d'autres structures à vocation participative qui fonctionnent dans le cadre des entités décentralisées en RDC. La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant fonctionnement des entités décentralisées, reconnaît ces structures. Ainsi, il existe un « forum de la chefferie » et des « forums de groupements » qui sont des structures procédant de la loi. Ces structures disposent d'un budget participatif. La loi congolaise fixe que le choix des membres des structures participatives de la décentralisation soit fait par l'autorité étatique elle-même ou tout autre acteur qui la représente, comme le chef coutumier dans les entités rurales.

Ce procédé de choix n'est pas exigé par la loi dans le cas des associations sans but lucratif, le forum en étant un. Les membres des ASBL sont choisis par leurs fondateurs, dont ils sont l'émanation. « Le forum de groupements » et celui de la « chefferie » émanent de l'organisation juridique et législative sur la décentralisation en RDC. Ainsi, le cadrage de fonctionnement de « forum de groupements » est régi par des lois *ad hoc*. Tandis que le forum communautaire est régi par ses propres statuts et règlements qui le placent au rang d'ASBL. Cette structure participative se veut indépendante non seulement du forum de groupement et de la chefferie, mais aussi de toutes les autres puissances locales. La section suivante aborde le concept de démocratie participative.

## **2. Conceptualisation de la « démocratie participative »**

Théoriquement, la notion de « démocratie participative » permet de mettre au jour certains éléments de notre étude. La démocratie participative se présente sous diverses formes. Dans le cadre du débat public, des événements ponctuels tels que des « conférences de consensus », des « jurys de

citoyens » ou des « sondages délibératifs » s'organisent afin de traiter des projets *ad hoc* (Blondiaux 2007). D'autres formes sont permanentes comme les assemblées de quartier et les conseils de jeunes ou de résidents étrangers ainsi que les budgets participatifs (*ibid.*).

La littérature relève différentes conceptions de la participation. En effet, selon Abdourahmane Ndiaye (2001), ces conceptions peuvent se regrouper en trois approches. Il y a d'abord la conception de la Banque mondiale issue des travaux des économistes de développement. Cette approche pose que la participation est un « processus par lequel les parties prenantes influencent les initiatives de développement, les décisions et les ressources qui les affectent et en partagent le contrôle » (*ibid.*). L'approche de la Banque mondiale distingue les quatre phases principales de la participation : la communication de l'information à sens unique, la consultation de l'information, la collaboration et la concertation sur les politiques. Ces étapes vont de l'information à sens plus ou moins unique au développement d'un véritable dialogue et implique, par ricochet, une véritable dimension interactive des acteurs. Ces interactions peuvent contribuer au renforcement de la cohésion de la communauté. L'argument de favoriser la cohésion entre les habitants est reconnu dans plusieurs formes de dispositifs participatifs telles que le forum communautaire (Tétreault *et al.* 2013). Il y a toutefois d'autres penseurs qui estiment que de la participation s'étend au-delà de ces quatre étapes. Ainsi, sont mentionnés la manipulation totale de la population par les pouvoirs publics, le système assistanciel distributif, dans le cas des groupes assujettis dans la passivité, l'information, la consultation, la conciliation, l'association, la délégation de pouvoir et le contrôle par les citoyens (Arnstein 1969 cité par Abdourahmane Ndiaye 2010).

Néanmoins, la participation rencontre quelques écueils, notamment pour ce qui est du choix des membres. Selon Loïc Blondiaux (2001), une pression pèse sur certains membres dès lors que l'autorité locale participe aussi régulièrement aux discussions. Les participants auraient une faible autonomie de discours et de liberté en face des autorités. L'autonomie de liberté et de discours peut être un blocage, puisqu'il peut arriver que le choix de quelques participants émane du choix unilatéral de l'autorité locale. Il y a donc amalgame de procédés de choix des participants et de groupes (*ibid.*). Cet amalgame ne constituerait-il pas d'emblée un écart d'accès au discours et à la délibération pour les différents participants ? Sur le plan sociologique, il y a donc, au niveau du choix des membres, de sérieuses questions à soulever, qui sont susceptibles de jeter le discrédit sur le processus délibératif (*ibid.*).

Il convient donc de déterminer si un consensus a été obtenu par la confrontation de la pluralité des points de vue ou par la volonté unique d'un individu ou d'un groupe d'individus. Dans ce dernier cas, il s'agit donc d'un

« simulacre de consensus » et par là-même d'un simulacre de participation et de délibération.

Il convient, dès lors, de dresser un ensemble de règles qui puisse conduire à un véritable consensus. Dickert et Sugarman (2005) retiennent, parmi ces règles, le droit de tous les participants de s'exprimer librement, de développer leurs opinions et de respecter celles des autres. Il s'agit d'un facteur nécessaire pour s'assurer que la participation puisse conduire à un véritable examen critique et à une solide « dynamique transformationnelle » de la communauté (Silakaratna 1988).

La deuxième conception théorique de la participation, à savoir l'approche des « capacités » ou « d'agencité », est aussi influencée par les travaux des économistes contemporains comme Amartya Sen et Nassbaum (Abdourahmane 2010). Sous cet angle, la participation insiste sur la « capacité d'organisation intentionnelle, d'action et d'anticipation individuelle et collective, et surtout de transformation sociale » (*ibid.* : 78). Nous pouvons donc dire que cette transformation devait s'agréger dans un vaste cadre multifonctionnel de manière à toucher les secteurs politique, économique, social et culturel.

La transformation peut s'opérer par la confrontation d'une diversité de « visions du monde » obtenue grâce à la démocratie participative (Callon *et al.* 2001). La transformation sociale devait transparaître aussi dans la promotion de la « justice sociale » au sein de la communauté lorsqu'elle dispose de beaucoup de « capacités ».

Sur le plan politique, les « capacités » que confère la démocratie participative devaient permettre à la communauté d'influencer fortement son historicité politique. L'observation de certaines formes de démocratie participative telles que la « *community corporation* » (Bacqué 2001) témoigne d'une grande reconnaissance politique des acteurs susceptibles de négocier et d'influencer des secteurs publics vitaux.

Sur le plan socio-économique, les « capacités » acquises devraient concourir aussi à la lutte contre la pauvreté. Sous certaines formes de démocratie participative, comme celles du budget participatif étudié par Sintomer *et al.* (2001), les actions menées ont contribué à la réduction de la pauvreté et des inégalités en faveur des classes populaires. La démocratie participative est à juste titre un « instrument de justice sociale » (Blondiaux 2007).

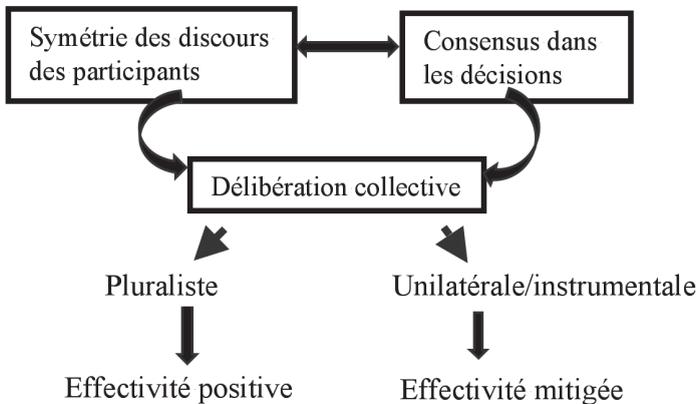
Cependant, il y a lieu de considérer que dans bien des cas, les capacités peuvent être relativisées au regard des résultats mitigés que la participation peut produire. Loïc Blondiaux (2001), mettant en garde contre les écarts des résultats et de l'application de la démocratie participative, incite dès lors à relativiser les ambitions autour de la participation délibérative. Ne s'agit-il pas d'une idéologie utopique ? Il y a beaucoup d'interactions dans la communauté qui sont susceptibles de creuser ces écarts, le milieu étant un « site multidimensionnel » et « dynamique ».

La troisième conception de la participation, que nous adoptons dans le cadre de notre étude, est « l'approche des sites symboliques ». Cette approche postule qu'il y a des « formes d'interdépendances qui se tissent dans le territoire et interviennent dans les dynamiques socio-économiques qui incorporent des éléments et des acteurs très variés » (Abdourahmane 2001 : 79).

Il y a, par ailleurs, lieu de considérer que certaines dynamiques internes au cadre participatif peuvent se heurter aux dynamiques socio-économiques locales ou sub-locales qui influencent le territoire. De ce fait, on peut assister à des formes de privilèges discursifs en faveur de quelques participants au service de la protection des intérêts d'autres acteurs même externes aux cadres participatifs ; des prééglages qui peuvent aussi transparaître et, du coup, rendre artificiel le processus participatif (Blondiaux 2007).

Ces prééglages dénotent parfois une certaine forme de duperie. Par exemple, le cadre de discussion est choisi et l'ordre du jour peut aussi l'être. Parfois même, les participants sont également sélectionnés. Bien sûr, des limites matérielles (Blondiaux 2008) peuvent amplifier ces prééglages, qui prouvent, du reste, qu'il y a beaucoup d'anticipation (Bourdieu 2001). De tels cas mettent, de plus, en lumière le caractère « trompe-l'œil » de ces cadres participatifs, qui constituent de véritables « simulacres » démocratiques (Blondiaux 2007 ; Oblet 2005), dont l'« effectivité » est en général mitigée. Le schéma suivant élabore la synthèse de conceptualisation de la démocratie participative.

**Figure 1 : caractéristiques clés de conceptualisation de la démocratie participative**



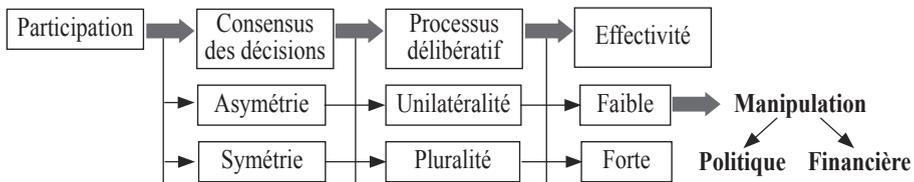
De ce schéma, il se dégage trois grands points de vue aux niveaux desquels peut se situer l'analyse des influences des acteurs externes sur les dispositifs participatifs. Le premier niveau concerne l'accès au discours.

Il s'agit d'observer les manœuvres que les acteurs externes peuvent développer pour influencer l'accès au discours dans le cadre participatif.

Ce premier niveau entre en connivence avec le deuxième, qui perçoit la cohésion des acteurs au regard du consensus des décisions. Pour parvenir à la délibération, deux voies sont privilégiées : la pluralité des points de vue, d'une part, et l'unilatéralité, d'autre part.

Le processus délibératif constitue le troisième niveau. Ici, deux voies sont examinées : le caractère interactionniste et le caractère instrumental du processus. La première voie aboutirait à une plus grande effectivité que la première.

**Figure 2 : schéma d'analyse**



Au sommet de ce modèle se dégagent les trois niveaux d'analyse que sont le processus consensuel des décisions participatives, le processus délibératif et l'effectivité de la participation.

Au milieu de ce schéma et dans le sens horizontal ressortent les mécanismes du consensus décisionnel, du processus délibératif et de l'effectivité. Un processus discursif asymétrique conduirait à un processus délibératif unilatéral et, en conséquence, les effets de la participation peuvent être faibles. Dans ce cas, il y a instrumentalisation de la participation en raison des forces politiques et financières qui interagissent dans le territoire.

### **3. Les stratégies d'adaptation des multinationales minières au dispositif de gouvernance participative : le cas de Banro à Luhwinja**

#### **3.1. L'accès au discours dans le forum communautaire de Luhwinja**

Le forum communautaire, cadre participatif fédérateur de tous les groupes sociaux de Luhwinja, se veut une instance inclusive s'adressant à tous les habitants. De l'avis de l'un des rapporteurs du forum communautaire de Luhwinja, toute la communauté de Luhwinja est représentée dans ce forum. Selon lui, le choix des différents représentants de la communauté est démocratique. Ils sont, en effet, tous sélectionnés par leur propre base. Et chacun d'eux se munit du document émis par la base qu'il vient représenter. En cas de remplacement, cette condition doit être respectée.

Cependant, certains acteurs non membres du forum communautaire ont démontré que le choix de plusieurs de ses membres est influencé par l'autorité coutumière en faveur de Banro. Cela est une des manifestations de ce que Blondiaux (2008) qualifie de « préréglages ». Un exemple donné pour soutenir ce choix dicté concerne les représentants des « chefs de groupements » qui sont neuf dans toute la chefferie de Luhwinja. Ils sont représentés par un des leurs qui est choisi par le chef coutumier lui-même, en collaboration avec les plus anciens. Cela démontre que le forum est menacé de gérontocratie traditionnelle.

Un autre exemple renvoie au représentant des creuseurs artisanaux. C'est la chefferie qui l'a choisi, en prenant en compte le critère de loyauté à défendre les intérêts de la communauté. Selon quelques anciens membres du forum, ce critère est largement influencé par le chef coutumier.

D'autres anciens membres du forum soutiennent même que parler des intérêts de la communauté comme des intérêts de la chefferie relève du secret de polichinelle. Il y a une confusion entre la chefferie et la communauté. Ce critère de loyauté est ainsi rendu instrumental et cette confusion d'intérêts préfigure une fracture discursive à l'intérieur du forum. Car, au nom de la loyauté, les discours de certains membres peuvent être tolérés ou non.

La loi congolaise, réglementant les organisations sans but lucratif, reste toutefois muette quant au choix des membres du forum. Ce choix demeure l'apanage des fondateurs. Toutefois, la tradition locale démontre que de telles structures nécessitent la représentation démocratique de toutes les couches sociales de la communauté. À Luhwinja, la pratique du choix ne semble pas en adéquation avec la tradition.

Quelques membres de la société civile locale estiment que la chefferie a la mainmise sur le forum ; elle influence le choix des membres, empêchant certains acteurs tels que les creuseurs, dont la participation serait pourtant souhaitée par les groupes de Luhwinja, d'y siéger. Jugés imprévisibles dans leurs positions, ceux-ci n'ont de fait jamais été appelés pour prendre place au forum.

D'autres acteurs locaux soutiennent que dans le forum, il y a des discours pro-Banro et des discours contre cette entreprise. Les premiers sont implicitement favorisés et tolérés. Les porteurs de ce discours sont, de fait, les membres proches de la chefferie et les dirigeants des entreprises de sous-traitance locales<sup>4</sup> ainsi que les acteurs de l'administration étatique.

---

<sup>4</sup> Il existe quelques entreprises de sous-traitance locales qui fournissent surtout de la main-d'œuvre non qualifiée à l'entreprise Twangiza Mining, filiale de Banro qui exploite les gisements aurifères de Luhwinja. C'est le cas de la sous-traitance dénommée Cinamula, dont la mère de l'actuel chef coutumier (le mwami Tony Cibwire V) figure parmi les fondateurs ; il y a aussi l'Union des travailleurs de Luhwinja (UTRALU) fondée par l'actuel chef coutumier lui-même.

Les enjeux de Banro sont par conséquent véhiculés dans les discours prédominants du forum.

Les interventions critiques à l'encontre de Banro sont défendues par les pasteurs, les enseignants et d'autres acteurs proches des creuseurs artisanaux. Prenons l'exemple d'un ex-membre du forum communautaire qui est préfet d'études dans une école secondaire de Luciga à Luhwinja et pasteur d'église. Il avait décidé de quitter définitivement le forum du fait qu'il était devenu indésirable, en défendant les intérêts de la population locale, particulièrement des creuseurs artisanaux. Les discours plus acerbes de cet acteur à l'encontre des entreprises minières n'ont pas été encouragés et tolérés dans le forum. Faute d'accepter de mettre de l'eau dans son vin, il s'est retiré du cadre participatif.

Un autre cas de contestation est celui du groupe de creuseurs artisanaux de Luhwinja, qui prétendent être marginalisés dans le forum, s'estimant négligés en raison de leur portée politique limitée dans le milieu. Quelques représentants des ex-creuseurs qui ont pu siéger dans le forum ont révélé que jamais ils n'ont eu la chance de parler publiquement des motifs de leur discordance avec l'entreprise Twangiza Mining. L'un des derniers de leurs représentants dans le forum a fini par se retirer, subissant également une pression de la part d'autres creuseurs. Ces cas de défection sont des témoignages édifiants, ils illustrent bien ce que Hirschman a thématiqué, en faisant remarquer que défection et prise de parole tendent à se confirmer dans la participation. Dans ce cas, les discours se révèlent « asymétriques ».

Il reste à savoir comment Banro influence la production des discours dans le forum communautaire. De l'avis de quelques anciens membres du forum et d'autres acteurs de la société civile locale, certains subissent implicitement l'influence de l'entreprise, car leurs enfants ou leurs proches sont sous contrat chez Banro. Un membre de la société civile locale déclare que le contrat de Banro est plus avantageux que celui proposé par les autres sous-traitants, notamment en termes de salaire. Ainsi, caser un ou plusieurs proches chez Banro, c'est l'idéal pour les autorités locales. D'après certains, beaucoup d'employés non qualifiés ou semi-qualifiés sous contrat chez Banro et d'autres sous-traitances participent d'un parrainage direct de la chefferie, des groupements et du chef de poste. En s'appuyant sur ces déclarations, un acteur du forum estime que Banro a des alliés dans le forum sans même en faire son cheval de bataille. Il souligne métaphoriquement qu'autour du feu, il est impossible que quelqu'un se permette de jeter de la cendre à celui qui le protège ou lui donne une allumette pour faire le feu.

Un ancien employé de Banro soutient, quant à lui, que la société, comme toute entreprise qui opère dans un environnement social hostile, est obligée de développer des stratégies ingénieuses pour s'adapter. Les menaces, aussi locales soient-elles, nécessitent des stratégies réactives et pro-actives efficaces. Des accords sont conclus afin que l'entreprise puisse pourvoir tous

les membres du forum de Luhwinja en matière d'emploi, mais cela ne constitue pas explicitement une stratégie pour exercer un contrôle inquisiteur sur le forum. Si l'entreprise en retient des bénéficiaires, c'est à titre d'aubaine. Car, les acteurs qui défendent Banro le font dans l'autonomie de leur volonté.

Pour un autre ex-employé de l'entreprise, il apparaît évident que certains acteurs se trouvent dans le collimateur de Banro. Ils lui sont redevables au regard des avantages qu'ils tirent de leur fonction. Ces multiples discours sous-tendent un fossé entre les membres du forum. Ce fossé est une métaphore de la fragilisation de la cohésion interne de ce cadre participatif.

### ***3.2. Difficile cohésion des acteurs dans le forum communautaire de Luhwinja***

Comme nous l'avons vu précédemment, c'est en 2009 que le premier forum communautaire voit le jour à Luhwinja. Selon un activiste de la société civile, la participation de plusieurs membres à ce forum était satellisée par la chefferie en faveur de Banro. En outre, certains affiliés ont été suspectés d'avoir été réduits au silence à cause de pots de vin versés par l'entreprise.

Par ailleurs, Banro s'est bien adaptée à ce forum, puisqu'elle a même pu y siéger régulièrement. Un acteur local se questionne en ces termes : « Comment est-il possible de parler de Banro, d'évoquer des anathèmes contre lui alors qu'il siège à notre table ? Cette participation n'était qu'une stratégie visant à polariser les décisions du forum contre Banro. Il fallait donc que le forum puisse se libérer de l'emprise de cette société pour devenir un véritable espace participatif ».

Aujourd'hui, le forum ne siège plus avec des représentants de Banro depuis qu'il a été refondu, à la suite des réclamations des acteurs locaux et de l'élite intellectuelle locale. Une nouvelle dynamique favorisant la défense des droits humains s'est amorcée, aboutissant à la création d'un nouveau forum. D'anciens membres y siègent toutefois encore. C'est notamment le cas de quelques cadres de l'administration publique locale. Ceci mis à part, les acteurs locaux pensent que le forum est devenu un cadre participatif autonome de Banro. Un pasteur que nous avons interrogé déclare ainsi : « Je crois que maintenant les membres du forum connaissent leur travail ».

D'autres considèrent que même si des représentants de Twangiza Mining ne siègent plus dans l'actuel forum, les tentacules de Banro demeurent et servent ses intérêts. Pour preuve, d'anciens membres du forum affirment que certaines informations relatives à Twangiza Mining et ses entreprises sous-traitantes sont rendues secrètes. Il apparaît, dans ce cas, difficile de débattre objectivement. En conséquence, les échanges produisent plus d'impasses qu'ils n'en résolvent. Yannick Barthe (2005) démontre que cette

production d'impacts survient lorsque la participation ne peut pas constituer un tremplin d'apaisement et de véritable dialogue.

Une personne de l'opinion critique de Luhwinja nous a déclaré : « dans le forum, lors d'une réunion, les gens évaluent les affinités et les influences et s'accordent sur la base de leurs intérêts ». En considérant cela, la cohésion du forum communautaire paraît être fracturée, du fait que certains acteurs soutiennent des décisions afin de satisfaire leurs intérêts privés et non ceux de la communauté. D'aucuns prétendent qu'il s'agit d'une stratégie développée par Banro afin de « diviser pour régner ». Cette stratégie s'opère via la chefferie en vue de maintenir une manœuvre d'influence dans le forum, laquelle s'observe par différentes manifestations. Un des cas soulevés est le marché de fourniture des fruits à une entreprise de sous-traitance, ATS, engagée dans la restauration pour les employés de Twangiza Mining, filiale de Banro à Luhwinja. Ce marché a été accordé à l'épouse d'une autorité étatique locale, membre du forum, et dont l'un des fils est aussi employé chez Twangiza Mining.

Les agriculteurs locaux qui vendent leurs produits maraîchers à la même sous-traitance croient que leur demande d'obtenir une hausse des prix de leurs produits ne peut pas être soutenue par les autorités administratives et coutumières du forum. Ils craignent, en effet, que leurs proches perdent leur contrat avec cette entreprise de sous-traitance.

D'autres pensent qu'il n'est pas innocent d'accorder tel marché à tel acteur puisqu'il y en a d'autres qui ont pu solliciter ce marché et qui ne l'ont pas eu. D'aucuns prétendent, quant à eux, que Twangiza Mining développe la « stratégie de la carotte ».

À cet argument s'oppose celui des acteurs qui ne croient pas aux tentatives de corruption de la sous-traitance par l'intermédiaire des membres du forum. Twangiza Mining n'a pas directement besoin de l'appui de ce cadre participatif, car la chefferie l'a déjà acceptée comme partenaire nécessaire au développement local. Les discours véhiculés contre Twangiza Mining au sein du forum s'adressent donc à la chefferie elle-même, comme le pensent logiquement certains habitants. Un chef de groupement avoue que la chefferie de Luhwinja doit soutenir Twangiza Mining afin de poursuivre la lutte contre le chômage et la désunion entre l'économie locale et les activités d'exploitation minière industrielle.

Se rappelant la connivence entre Banro et la chefferie, un activiste de la société civile dit : « Je crois que ce forum est déjà instrumentalisé, surtout à cause des opportunités d'emplois. Par exemple, le fils du modérateur adjoint du forum a rapidement été engagé chez Twangiza Mining. Il y a donc des gens qui ne trouvent pas que le forum communautaire les défend et c'est dangereux parce que ce sont ces personnes qui ont la dernière fois manifesté leurs griefs à l'encontre de Banro Mining ».

Mais nous ne pouvons dresser des conclusions sur la base de ces seuls cas, qui ne constituent pas des témoignages objectifs, dans la mesure où se jouent des intérêts individuels et où certains membres du forum sont impliqués dans les entreprises minières. Il se dégage toutefois de ces entretiens que ces entreprises peuvent permettre aux gens qui ont une certaine influence administrative ou politique de satisfaire leurs intérêts propres. Si cela ne va pas à l'encontre de leur mission au sein du forum, il y a lieu de s'interroger sur l'influence de ces intérêts personnels dans la prise de décisions.

### ***3.3. Impasses du processus délibératif dans le forum***

Certains acteurs locaux croient que ce processus n'est pas du tout inclusif et donc pas du tout pluriel, au profit de l'entreprise Twangiza Mining. Ces acteurs qui soutiennent ce manque de pluralité délibérative donnent quelques exemples. Un acteur membre de la société civile locale se fonde sur un litige entre un éleveur et la société Twangiza Mining. En fait, cet éleveur a perdu quelques vaches et des chèvres dans le lac de rejet des déchets de Twangiza Mining, pertes dues à l'empoisonnement des eaux de ce lac, appelé le lac Jubi. En effet, le troupeau s'y était rendu pour s'abreuver et par ignorance des dangers encourus, les bergers n'avaient rien fait pour empêcher les animaux. Cet éleveur a réclamé auprès de Banro des dommages à titre d'indemnisation. N'ayant pas obtenu gain de cause, il s'est plaint au forum, mais celui-ci l'a jugé irresponsable de laisser son troupeau se promener dans ce lieu.

Néanmoins, quelques membres du forum, après avoir fait pression sur leurs compères, ont plaidé pour que l'entreprise dédommage l'éleveur. Le forum s'est montré conciliant en exigeant que les deux parties gèrent le conflit à l'amiable. D'aucuns jugent pourtant cette décision insuffisante, l'éleveur n'ayant perçu aucune indemnisation à ce jour, selon certains habitants témoins de l'événement. Le processus délibératif dans le forum, dans ce cas, n'a pas été pluraliste.

L'autre exemple concerne un accident toxicologique survenu vers le dernier trimestre de 2016, dans le groupement de Luciga, à cause du renversement d'un camion qui transportait du cyanure de Twangiza Mining. Les populations habitant dans le périmètre de l'accident se sont alors plaintes de maladies telles que la gale, qui ont rapidement proliféré. Le forum a exigé une étude d'impact pour déterminer si cet accident peut avoir des liens avec ces maladies et bien d'autres. Cette étude, menée par les experts de la division provinciale de l'environnement du Sud-Kivu, s'est révélée positive.

L'entreprise a toutefois contesté les résultats de cette étude. Cette contestation a pu donner lieu à une contre-expertise, menée par le ministère national, dont la conclusion a été négative. Certains acteurs ont, à leur tour, contesté les résultats de la contre-expertise. Par la suite, une troisième

étude indépendante a donc été commanditée ; elle a été effectuée par des experts venus d'un laboratoire renommé de Boston, aux États-Unis. Jusqu'à aujourd'hui, les résultats ne sont pas encore publiés. Certains acteurs locaux, sans même détenir la preuve que les membres du laboratoire américain avaient logé dans le camp de Banro, prétendent que la société est à l'origine du gel de la publication des résultats.

Cette affaire sur la contamination au cyanure démontre que Banro est suffisamment agile pour mobiliser des sphères stratégiques sub-locales et/ou supra-locales afin de gérer des litiges scientifiques et administratifs pouvant l'opposer à la communauté locale. Des stratégies d'alliance avec d'autres structures administratives sont ainsi mises en place par Banro afin de prendre le dessus. Tout cela amoindrit l'effectivité du forum.

### ***3.4. Appréciation de l'effectivité du forum face aux enjeux des entreprises minières***

Certains acteurs locaux ont avoué leur insatisfaction face au forum de Luhwinja, dont ils estiment les résultats très approximatifs. Aujourd'hui, le forum communautaire présente pourtant quelques résultats encourageants, particulièrement dans le secteur de l'emploi. En effet, au niveau local, des salariés ne peuvent à présent plus être engagés par Twangiza Mining et ses sous-traitances sans l'accord de la chefferie, et par voie de fait, l'accord du forum. Cette décision entre seulement en application lorsque les compétences recherchées peuvent être trouvées localement. Dans ce cas, ce sont les habitants de Luhwinja qui seront prioritairement embauchés.

Aussi, le forum a déjà obtenu que l'entreprise Twangiza Mining organise des formations professionnelles techniques au profit des jeunes du milieu afin d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Ces formations se font de manière cyclique dans les installations de Banro. Elles couvrent plusieurs domaines comme la plomberie, la maçonnerie, l'électricité, la mécanique, etc. Chaque cycle de formation compte au moins vingt candidats, qui sont choisis par les membres du forum.

Néanmoins, certains acteurs locaux estiment que cette manœuvre constitue une autre stratégie de Twangiza Mining afin de développer des stratagèmes d'influence et de contrôle du forum communautaire. Car, le choix des individus envoyés suivre ces formations s'opère dans le forum de manière peu délibérative. Ce sont des proches des membres du forum qui seront encore privilégiés lorsque l'entreprise cherchera à engager. Il n'y a jamais eu de discussion ouverte au public pour choisir ces jeunes envoyés en formation chez Twangiza Mining.

Face à ce manque d'ouverture, certains présument que le forum a été privatisé par des membres habiles, surtout ceux qui sont directement au service de la chefferie et de l'autorité étatique locale. Pour quelques habitants,

le forum n'aurait pas encore fait bénéficier la communauté de son pouvoir décisionnel. Des étudiants déclarent que si cette opinion circule, c'est parce que la situation vis-à-vis de Banro n'a pas changé. Les membres se préoccupent davantage de leurs intérêts et se battent pour trouver des emplois à leurs proches.

Cette étude nous a permis de constater que la participation au forum communautaire de Luhwinja présente beaucoup de points communs avec les dispositifs participatifs. Au niveau du choix des membres, on observe par exemple des cas de pré-réglages et d'instrumentalisation. Sur le plan de la cohésion, les discours se révèlent asymétriques et jettent ainsi le discrédit sur la véritable capacité de tels dispositifs à garantir structurellement la cohésion des participants. Par ailleurs, les détournements dans les dispositifs participatifs peuvent être des pratiques coutumières, en témoigne l'expertise scientifique locale ou sub-locale que certains acteurs de l'environnement du forum peuvent mobiliser pour contrecarrer le forum.

## Conclusion

Ce chapitre avait retenu l'objectif de démontrer les stratégies d'adaptation des multinationales minières aux dispositifs participatifs de gouvernance démocratique qui évoluent dans leur milieu d'accueil. Notre cas d'étude porte sur Banro Mining via sa filiale locale, Twangiza Mining, installée à Luhwinja, au Sud-Kivu, depuis 2003. Ce n'est toutefois qu'en 2011, avec la phase de production, que ses activités démarrent réellement. La communauté locale a, dès lors, subi de multiples préjudices : les creuseurs artisanaux se sont vus expulsés de leurs sites tandis que les villages et les champs des ménages ont été accaparés par l'entreprise.

Pour répondre à cela, quelques initiatives promouvant la gouvernance participative ont vu le jour à Luhwinja. Dans ce sens, un premier forum communautaire a été créé en 2009. Son effectivité s'est toutefois révélée décevante, selon quelques observateurs de Luhwinja. Un nouveau forum communautaire a alors été initié ; il se tient depuis presque deux ans. Ce cadre participatif regroupe plusieurs couches de la population de Luhwinja. Sa vocation est au départ de défendre les intérêts de la communauté locale vis-à-vis de Twangiza Mining, qui développe de multiples stratégies contestables.

Nous avons, en effet, identifié des stratégies telles que celle de la carotte. Ainsi, l'entreprise Twangiza Mining accorderait implicitement des largesses à certains du forum et à leurs proches, en les gratifiant notamment de fournitures ainsi que de denrées alimentaires. Des perspectives d'emploi favoriseraient également les proches de quelques membres du forum, qui se voient, dès lors, moralement contraints de soutenir l'entreprise minière

lors des échanges. Des clivages divisent ainsi le forum, ce qui fragilise sa cohésion interne.

D'aucuns pensent cependant que l'entreprise Twangiza Mining n'applique pas sciemment cette politique de la carotte ou la stratégie consistant à diviser pour régner afin d'exercer son influence sur certains membres du forum. Il est difficile de prendre position sur ce point. D'un côté, le forum ne semble plus pouvoir influencer la prise de décisions en faveur de l'entreprise minière. De l'autre, il semble également inapte à agir constamment en faveur de la communauté. Il s'avère donc pratiquement impossible que le discours du forum soit constamment symétrique et que la cohésion des membres soit totale.

Twangiza Mining recourt également à d'autres stratégies contestables, particulièrement dans un contexte de litiges sur des questions d'expertise scientifique qui peuvent opposer ses intérêts à ceux de la communauté. Dans ce cas, l'entreprise utilise la puissance hiérarchique élevée afin de désarmer le pouvoir local.

En conclusion, il apparaît, au terme de cette étude, que l'entreprise minière seule ne peut parvenir à encadrer l'espace participatif visant à préserver les intérêts communs. Elle recourt à d'autres instances locales, notamment politiques, administratives et même scientifiques. Un forum communautaire local, face aux enjeux des entreprises minières internationales, ne semble ainsi pas en mesure d'intervenir réellement en faveur de la communauté. Il conviendrait, afin d'en garantir l'effectivité, de l'affranchir absolument de la gérontocratie et du paternalisme coutumier qui tendent à le dépouiller de son caractère participatif au bénéfice des entreprises minières.

## Bibliographie

- Abdourahmane, N. 2010. « Économie solidaire et démocratie participative locale. » *Marché et organisations* 11 (1) : 73-92. DOI : 10.3917/maorg.011.0073
- Assemblée nationale de la RDC. 2008. Loi organique sur la décentralisation, n° 08/016 du 7 octobre 2008, Kinshasa.
- Bacqué, M.-H. & Sintomer, Y. 2001. « Gestion de proximité et démocratie participative ». *Les Annales de la recherche urbaine* 90 : 148-155. DOI : 10.3406/aru.2001.2418
- Barthe, Y. 2005. « Discuter des choix techniques ». *Revue Projet* 284 (1) : 80-84. DOI : 10.3917/pro.284.0080
- Blondiaux, L. 2001. « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège ». *Mouvements* 18 (5) : 44-51. DOI : 10.3917/mouv.018.0044
- Blondiaux, L. 2004. « Prendre au sérieux l'idéal délibératif. Un programme de recherche ». *Revue suisse de science politique* 4.

- Blondiaux, L. 2007. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique ». *Mouvements* 50 : 118-129. DOI : 10.3917/mouv.050.0118
- Blondiaux, L. 2008. *Le Nouvel Esprit de la démocratie représentative*. Paris : Seuil (coll. « La République des Idées »).
- Blondiaux, L. & Sintomer, Y. 2002. « L'impératif délibératif ». *Politix* 57.
- Bourdieu, P. 2002. « Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la "volonté générale" ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 140.
- Callon, M., Lascoume, P. & Barthe, Y. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil.
- Campbell, B. 2004. « Enjeux des nouvelles législations minières en Afrique ». Document de recherche n° 3. Uppsala : Nordiska Afrika Institute.
- Dickert, N. & Sugarman, J. 2005. « Ethical goals of community consultation in research ». *American Journal of Public Health* 95 (7) : 1123-1127.
- Geneen, S. 2014. « "Qui cherche trouve". The political economy of access to gold mining and trade in South-Kivu, RDC ». Thèse de doctorat en Études de développement, Université d'Anvers.
- Gret, M. & Sintomer, Y. 2002. *Porto Alegre. L'Espoir d'une autre démocratie*. Paris : La Découverte.
- Hermet, G. 2006 (novembre). *Le Monde* 142 (2).
- Hirschmann, A. 1995. *Défection et prise de parole*. Paris : Fayard.
- Maison des mines du Kivu. 2015. « Évaluation des impacts des investissements miniers de Banro Corporation sur les droits humains en République démocratique du Congo ».
- Rubbers, B. 2013. « Les sociétés africaines face aux investissements miniers ». *Politique africaine* 131 (3) : 5-25. DOI : 10.3917/polaf.131.005
- Rui, S. 2002. « La démocratie participative, entre frustrations et production d'espaces critiques ». Colloque, Quercy-Rouergue.
- Silakaratna, S. 1988. « L'animateur au service du développement participatif. Théorie et pratique ». Genève : BIT.
- Tétreault, S. *et al.* 2013. « Comment mobiliser la communauté grâce au forum communautaire ? Une méthode participative à la portée de l'intervenant social ». *Service Social* 59 (2). DOI : 10.7202/101911ar
- Thune, M. 2011. « L'industrialisation de l'exploitation de l'or à Kalsaka, Burkina Faso : une chance pour une population rurale pauvre ? ». *EchoGéo*. DOI : 10.4000/echogeo.12535

# **LA GOUVERNANCE AU QUOTIDIEN : ENTRE RÉFORMES ET ÉLÉPHANTS BLANCS**

*Stefaan Marysse<sup>1</sup>*

## **Introduction**

Dans les éditions de « Conjonctures congolaises » de la période 2011-2016, les éditeurs ont, à différentes reprises, choisi des titres montrant que pendant cette période, il existait une divergence nette entre la reprise de l'activité économique et la trajectoire tortueuse de la politique, au moins en ce qui concerne les fonctions régaliennes de l'État (police, justice et armée).

Au niveau économique, tout commence par la libéralisation de l'économie en 2001. La communauté internationale reprend alors son appui économique au pays, avec l'accès à l'éligibilité de la RDC aux institutions de Bretton Woods (FMI et BM). Cet appui permettra la perspective d'une remise de la dette externe en instaurant le suivi de la stabilisation macroéconomique et le chemin des réformes structurelles. Le pays renoue alors, après deux décennies de régression économique et d'implosion de l'appareil de l'État, avec la croissance économique (Marysse 2005 ; 2016).

Au niveau politique, entre 2001 et 2005, période marquée surtout par la nécessité de mettre fin à la guerre et de restaurer l'intégrité territoriale, l'appui massif de la communauté internationale renforce les faibles assises de la classe politique (de Villers 2016). La fragile élite politique suit et renforce à son tour l'instauration de ce qu'on a appelé « le nouveau consensus post-Washington », c'est-à-dire l'instauration au niveau politique de règles démocratiques et la libéralisation/l'ouverture de l'économie nationale. La concordance entre le niveau international et l'intériorisation de cette politique au niveau national impulse très vite internationalement un regain de confiance et d'investissements dans le secteur minier, qui était à plat, et fait redémarrer le moteur économique.

Après 2005 et les élections légitimant le pouvoir, l'élite politique profite du regain économique, et par l'accès aux rentes économiques, renforce ses assises économiques et son autonomie envers l'extérieur. Petit à petit, la bifurcation entre politique et économique se manifeste au grand jour, d'abord avec les élections contestées de 2011 et, surtout, fin 2016, où

---

<sup>1</sup> Professeur émérite en économie politique du développement de l'Université d'Anvers.

la présidence parvient à mettre à l'écart le respect de la Constitution et défaire une opposition politique divisée. Le prix de ce maintien au pouvoir est une dégradation de la situation sécuritaire comportant le risque d'entraîner le pays à nouveau dans une période d'instabilité, de violences et d'appauvrissement (Bouvier & Omasombo 2017 ; Englebert 2016).

Cette explication de la bifurcation entre sphère politique et sphère économique, qui s'inspire de la théorie des rentes et de l'économie politique n'est pas la seule (Marysse & Tshimanga 2014). En RDC, l'ex-Premier ministre Matata Ponyo, dans son livre *Qualité des institutions et résultats économiques en RDC* (2016) ainsi que dans sa thèse doctorale (février 2018) cherche à prouver que c'est surtout l'amélioration de la qualité des institutions (réformes) et de la bonne gouvernance économique qui explique non seulement la croissance, mais aussi l'amélioration des conditions de vie de la population. Certes, ce plaidoyer *pro domo* du Premier ministre (2012-2016), le premier dans l'histoire du Congo indépendant à avoir exercé cette fonction pendant quatre ans consécutifs, ne fait pas l'unanimité (Englebert 2016).

Les questions de recherche interconnectées que ce chapitre veut aborder sont doubles. D'abord, y a-t-il eu effectivement une amélioration de la gouvernance entre la Deuxième République (le parti État de Mobutu de 1967 à 1996) et la Troisième République sous Kabila (démocratie formelle de 2001 à 2018) ou ces changements sont-ils cosmétiques et cachent-ils les vrais mobiles des élites politiques ? Les vrais mobiles dissimulés sous la rhétorique de « bonne gouvernance » sont connus dans la littérature sous les termes de « néopatrimonialisme » (Médard) ou de « gouvernance au quotidien » et « gouvernance réelle » (Olivier de Sardan). Dans la tradition anglophone, « *hidden transcript* » (Stewart) et « *political settlement* » (Khan 2003 ; 2011) sont également utilisés. Ensuite, comment évaluer cette « gouvernance au quotidien » ou de « gouvernance réelle », qui aboutit, au niveau national, à « un arrangement politique » (Khan) spécifique en RDC ?

C'est surtout la première question de recherche qui formera le nœud de ce chapitre et qui, à partir de données embarrassantes sur l'apparition de nouveaux « éléphants blancs », nourrira la discussion théorique et empirique. Mais nous nous attacherons, dans un premier temps (section 1), aux éclairages et débats théoriques afin de comprendre les enjeux du développement dans ce grand pays au cœur de l'Afrique subsaharienne. Entre ce qui est dit et ce qui se fait, entre le discours et les mobiles réels des acteurs, entre les règles formelles et les pratiques informelles, l'écart existe et peut être grand, ce qui ne permet pas une lecture aisée de la réalité.

Ensuite, dans une deuxième section, nous analyserons la « bonne gouvernance économique », c'est-à-dire les réformes entamées et les améliorations survenues au cours de la période 2003-2016, et surtout de 2010 à 2016, documentée par l'ex-Premier ministre Matata Ponyo. Nous en ferons

d'abord une lecture critique interne, en nous concentrant sur l'analyse économique. Ensuite, nous entamerons une critique à un niveau plus politique, celle du « *hidden transcript* » ou de l'écart entre ce qui est dit et ce qui est fait. Nous illustrerons cette gouvernance par différents exemples, dont celui de Bukanga Lonzo, le premier parc agro-industriel inauguré en grande pompe en 2014, dont l'État est actionnaire majoritaire et a investi 85 millions de dollars sur fonds publics. D'autres exemples comme le règlement de la dette intérieure, ou le paiement en espèces du cabinet du Premier ministre seront contre-balançés par des réformes qui ont effectivement été mises en marche. Cela nous donnera des indices permettant d'évaluer l'écart entre la « bonne » et la « réelle » gouvernance. Enfin, la section finale essaiera d'évaluer les conséquences, en termes de développement, de cet écart entre le discours et la réalité sous-jacente.

## 1. Éclairages et débats théoriques

Dans « Congo blues », Pierre Englebert (2016) brosse un tableau très critique de la situation politique en RDC, ce qui lui a valu un refus de visa d'entrée dans le pays en décembre 2016. Le travail de ce politologue-africaniste est intéressant pour entamer la discussion sur la compréhension de l'évolution du développement en Afrique subsaharienne.

Nous avons pour la première fois pris connaissance du travail de celui-ci en octobre 2001, intrigué par le titre d'un article paru dans l'une des meilleures revues de développement, *Solving the mystery of the Africa Dummy*. Pierre Englebert y formule sa thèse principale :

*« governments [...] face substantial limitations to their power and are constrained in their responses, deriving greater relative power payoffs from neo-patrimonial than from developmental policies. Differing levels of state legitimacy account therefore largely for the policy choices which characterize most of Africa »* (Englebert 2016 : 182).

En d'autres termes, il apparaît que ce qui, normalement, explique les taux de croissance et le développement des pays – le taux d'investissement, la productivité, le capital humain, l'application de nouvelles technologies, les marchés concurrentiels – est beaucoup moins déterminant dans le cas des pays africains. De multiples variations dans les trajectoires du développement et de la croissance ne peuvent se justifier par des facteurs économiques, mais bien par des facteurs politiques. La prédominance de ce que Médard, Bayart et tant d'autres politicologues ont appelé le « néopatrimonialisme » – système désignant les comportements du chef de l'État, de son entourage et de ses clients pour contrôler les ressources économiques qu'ils utilisent arbitrairement à des fins publiques ou privées dictées par

les logiques de leurs réseaux de patronage – serait davantage à l'origine du faible développement qu'a connu le pays.

Le point intéressant ici est qu'Englebert fait le pont entre les facteurs économiques et politiques pour expliquer que dans le cas des pays africains, le facteur décisif est constitué des politiques néopatrimoniales qui prédominent. C'est cette prise de conscience dans le monde académique et dans les cercles des grandes institutions de développement, comme la Banque mondiale et le FMI, qui est à la base de ce qu'on a appelé le « consensus post-Washington ». Les pays africains avaient non seulement besoin de mieux gérer leurs économies en abolissant les rentes économiques contrôlées et dilapidées par les élites politiques, mais cela demandait aussi que le pouvoir des élites politiques soit mieux contrôlé et que l'intérêt public ne puisse pas être poursuivi si ces élites n'étaient pas responsabilisées en rendant des comptes publiquement. Cela exigeait une libéralisation politique qui serait garantie par un système démocratique où les nouvelles constitutions, avec des élections, permettraient de sanctionner les chefs en cas de non-respect de l'intérêt des populations.

Ce sont ces idées qui sous-tendent en filigrane l'analyse et le réquisitoire que dresse Pierre Englebert du règne du président Kabila dans « Congo blues ». C'est la persistance de la politique néopatrimoniale qui fait que le régime se sert au lieu de servir, et c'est le manque de légitimité, que le régime tente de combler par la violence et la « politique politicienne », qui fait que le pays et sa population en paient les frais. « *This piece provides a scoreboard on Kabila's tenure and highlights his regime's inept leadership, massive corruption and frequent resort to violence in face of criticism* » (Englebert 2016 : 2). L'auteur, en utilisant les indices bien connus de la corruption et de la gouvernance, conclut : « *congolese governance shows by and large no improvement over time* » (*idem*).

Bien qu'il reconnaisse qu'il y a eu quelques changements tels que la croissance ou l'observation des règles de l'initiative de transparence dans les industries extractives, il pense que ces améliorations ne signifient rien pour la population, qui reste pauvre et exploitée. En fin de compte, « le régime de Kabila est beaucoup plus le successeur de Mobutu que le pionnier d'une nouvelle période » et le Congo de Kabila aurait « régressé au niveau du Zaïre » (Englebert 2016 : 3).

On peut souscrire à nombre des critiques formulées par Englebert à l'égard du régime Kabila, au vu des développements politiques des dernières années qui semblent confirmer sa thèse à propos de la prédominance du politique et de la faible autonomie des autres sphères sociétales. Pourtant, l'analyse politique de la bonne gouvernance et de la corruption est, d'une certaine manière, trop grossière et n'opère pas assez de distinctions entre les époques. À en croire Englebert et nombre d'autres auteurs, on pourrait interchanger l'analyse sous Mobutu et celle sous Kabila... Qu'on lise le rapport

Blumenthal de 1982 ou les critiques d'Englebert de 2016, les conclusions sont les mêmes. C'est cependant faire fi des différences entre ces périodes.

Durant la Deuxième République, la nationalisation radicale de l'économie fut à la racine du déclin économique et installa un système de clientélisme politique et social. L'appropriation des rentes économiques à des fins privées par la mise en œuvre de ce qu'on a appelé « les éléphants blancs » (Inga-Shaba, usine sidérurgique Maluku...), sans résultats de production durable, créa une dette externe insoutenable et sapa lentement les assises économiques de l'État (Willame 1986 ; Marysse 2012). La période actuelle, par contre, combine une politique néopatrimoniale, sous les apparences ou les balbutiements d'une démocratie fragile, dans un contexte d'ouverture et de libéralisation économique menant à une période de reconstruction, de croissance économique et d'avancées – timides – dans le domaine social. Cela nous amène à une reformulation de notre question de recherche principale : la différence entre ces deux époques est-elle de taille et non un détail, comme le prétendent Englebert et beaucoup d'autres observateurs ?

Les trajectoires historiques concrètes des pays en Afrique subsaharienne nuancent ou laissent percevoir que l'analyse politique massive de néopatrimonialisme ne rend pas compte des variations existantes. Partout, des degrés variables de néopatrimonialisme dans des systèmes politiques divergents (allant de démocraties à des régimes autoritaires/dictatures) peuvent aller de pair avec des résultats fort différents en termes de croissance, de performance de l'État et d'avancées sociales (Young 2012).

Plus profondément, la réapparition/continuation de régimes politiques autoritaires en Afrique subsaharienne, avec des présidents qui prolongent leur vie politique en recourant à la répression, remet en doute l'efficacité du consensus post-Washington<sup>2</sup> et le discours sur la bonne gouvernance. Quant à la communauté internationale, son insistance sur la nécessité de démocratisation comme garde-fou d'abus de pouvoir devient de moins en moins contraignante et se contente de plus en plus d'une « stabilité » de la politique, car elle ne veut – ou ne peut – plus payer les moyens de sa politique. Comment comprendre cet échec des réformes politiques de démocratisation et de meilleure gouvernance, d'une part, et l'abdication de la communauté internationale de l'autre ? Pour cela, nous nous référons à ce que nous qualifions d'économie politique nouvelle, inspirée par les travaux de Bates (2001) et surtout de Khan (2003 ; 2011), plus compatible avec la complexité de l'évolution actuelle.

---

<sup>2</sup> Plus de 16 présidents en Afrique subsaharienne ont su se maintenir au pouvoir, souvent en changeant ou bafouant leurs constitutions, au-delà de la vague des démocratisations (parfois induites de l'extérieur) des années 1990 et ont installé des régimes autoritaires sous des simulacres ou des apparences démocratiques.

Les deux auteurs prennent comme postulat que la transformation de sociétés africaines en sociétés capitalistes plus performantes, potentiellement capables d'augmenter le bien-être de leurs populations, est un processus pénible non linéaire et de longue haleine avec des ressources et résistances fortes. D'après Bates, cette « grande transformation » ne peut se réaliser dans les sociétés africaines que selon certaines conditions :

« [...] *Political development occurs when people domesticate violence (Hobbes), transforming coercion from a means of predation into a productive resource. The political roots of development productively join with the economic when specialists in violence realize that they can best survive and prevail by promoting the prosperity of their economic base* » (Bates 2001 : 101-102).

Le point de départ de la – nouvelle – économie politique (NEP) est donc que la croissance économique est causée par la génération d'un surplus économique (taxes et profits), utilisé d'une manière productive (investissements) et non dilapidé ou drainé vers l'extérieur. La croissance économique soutenue qui en résulte est une condition nécessaire à cette transformation (Khan 2003).

Il y a, cependant, des divergences de vues fondamentales entre cette NEP et les opinions prédominantes de la communauté internationale (consensus post-Washington), inspirées par les politologues comme Englebert, mais aussi soutenues par Sen, lauréat du prix Nobel, dans son livre *Development as Freedom* (2000). Elles concernent l'interprétation de la causalité entre la « bonne gouvernance » et la démocratisation ainsi que les résultats en matière de développement économique et social (*developmental state*). S'il y a, certes, dans nombre d'études empiriques, une corrélation entre les deux, Khan (2003 ; 2011) conteste la direction de cette causalité. Bien que la bonne gouvernance et la démocratisation constituent sans aucun doute des biens précieux, elles sont plutôt présentes dans les pays qui ont achevé leurs transitions vers des économies capitalistes. Dans l'historique des trajectoires des sociétés, jamais aucun État n'a commencé par installer un régime de démocratie (au suffrage universel) et réalisé un État de droit où la corruption est presque absente avant l'avènement d'une croissance soutenue (Khan 2003 : 4-9).

Réaliser dans tous les domaines de la vie publique un État de droit wébérien, qui assure en même temps les droits de propriété et le bon fonctionnement des marchés, est un agenda très exigeant. Il suppose, dans des pays caractérisés par un clientélisme compétitif, que les groupes au pouvoir empêchent les mandataires politiques ainsi que les fonctionnaires de s'approprier de (grands et petits) privilèges ainsi que l'accès à des rentes liées à la terre, ou au poste de préleveur de taxes ou de fournisseur d'un service public. Dans ces pays, les institutions et les administrations sont trop faibles et trop peu outillées

pour mener la transformation à tous ces niveaux, du judiciaire à l'armée, de la Banque centrale aux services publics, du ministre au fonctionnaire. Briser tous ces liens clientélistes, contrôlés par différentes factions avec des intérêts compétitifs, constitue un programme trop ambitieux. Il convient donc de développer un agenda beaucoup moins ambitieux en ciblant de préférence les secteurs et les réformes qui permettent d'augmenter la croissance et le bien-être de la population en stimulant surtout l'utilisation productive des rentes. Dans un pays comme la RDC, cela implique déjà une lutte politique de taille, car les rentes considérables dans ce pays s'y perdent dans des « trous noirs » (Marysse & Tshimanga 2014).

*« The most promising strategy may be to identify a small number of areas where an improvement in governance capabilities is both feasible and has the greatest chance of making an impact on welfare – enhancing growth by improving the enforcement of a smaller number of institutions »* (Khan 2011 : 20).

Si de nombreux pays d'Afrique subsaharienne défendent théoriquement cet agenda de bonne gouvernance et de démocratisation, la réalité est tout autre. Comprendre et analyser cette réalité souterraine – l'État rhizome (Bayart) ou la gouvernance réelle (Olivier de Sardan) – dont participent les comportements et les mobiles des agents publics et privés, est essentiel. Au lieu de partir d'un État idéal ou de modèles d'États développés, Khan utilise le concept « d'arrangement politique » (*political settlement*) où l'État, loin d'être le garant de l'intérêt public, est plutôt « un instrument dans les mains de groupes ou factions politiques rivalisant pour la capture des ressources et rentes et par là déterminent la forme de la transformation de la société » (Khan 2003 : 8).

Ces « arrangements politiques » sont particuliers et divergent d'un pays à l'autre. Ainsi, le succès des transformations du Sud-Est asiatique ne semble pas reproductible dans des pays démocratiques en développement, caractérisés par un clientélisme compétitif. Comme l'histoire des pays ayant pris leur indépendance le montre (Young 2012), les conditions politiques pour la stabilité de ce modèle de démocratie et de bonne gouvernance sont fréquemment violées, car les détenteurs du pouvoir sont tentés, par leur contrôle des appareils d'État, d'exclure éternellement les factions et groupes d'opposition. « *As a result, democracy is not always stabilizing in developing countries and does not necessarily generate developmental outcomes if appropriate governance capabilities cannot be developed* » (Khan 2011 : 19). On pourrait objecter que deux grands pays, l'Afrique du Sud et le Kenya, échappent (en partie) à cette analyse de « l'arrangement politique » caractérisant de nombreux pays africains, où le clientélisme compétitif prédomine. En Afrique du Sud, une opposition organisée même au sein du parti dominant se confirme, et l'indépendance du judiciaire permet de demander

des comptes au président ainsi qu'aux partis au pouvoir. Au Kenya, le président sortant et gagnant des élections de 2017, accepte de respecter le verdict de la Cour suprême, qui a estimé que les élections ont connu des irrégularités telles que de nouvelles élections doivent être organisées. Encore plus encourageant, le président de la (même) Cour suprême renvoie 5 millions USD qui étaient versés sur son compte, et déclare que son salaire lui suffit (*Le Potentiel* 2017).

Loin d'être des exceptions notables, ces deux exemples confirment plutôt les points essentiels de l'analyse de la NEP. Ces deux pays sont les plus développés en Afrique subsaharienne, avec des entreprises performantes opérant internationalement, des infrastructures relativement bien développées, un enseignement et un secteur de la santé nettement au-dessus de la moyenne africaine... La gouvernance politique et le respect de l'État de droit y ont plus de chance de progresser, car ces pays ont probablement franchi ce seuil de transformation dont parle Bates et qui permet, grâce aux personnes intègres, d'accéder à un État de droit. Cette croissance vers un État de droit et producteur de biens et services publics est donc plus un résultat qu'une cause de la bonne gouvernance, c'est la thèse centrale de la NEP. Cela nous amène aux questions de recherche et à la section centrale de ce chapitre : comment comprendre la bifurcation d'une politique encore largement déterminée par un clientélisme compétitif dans la période du régime de Kabila ayant connu l'essor du développement économique (2003-2016) ? Est-ce en raison de l'amélioration de la qualité des institutions (réformes) dans certains domaines autres que les fonctions régaliennes de l'État ? Cela reviendrait à confirmer la thèse de la NEP selon laquelle des avancées bien ciblées dans certains domaines peuvent mieux préfigurer la transformation que la poursuite d'un programme très ambitieux d'État idéal sur tous les fronts. Ou est-ce que ces changements résultent davantage d'un discours officiel de bonne gouvernance qui cache les vrais mobiles des élites ?

## 2. La gouvernance au quotidien

Au terme de deux décennies de régression économique ayant culminé par deux guerres dévastatrices, le pays se redresse. Après l'assassinat de Kabila en 2001, dans des circonstances encore non éclaircies, son fils Joseph Kabila lui succède. Sous les auspices de la communauté internationale, le pays, déchiré et en partie occupé par des armées étrangères et des rébellions, parvient à l'accord de paix de Sun City en 2003. Après une période de changements, de partage de pouvoir dans un gouvernement de transition, des élections au suffrage universel confirment le président au pouvoir en 2006 (Reyntjens 2010 ; de Villers 2016). Sur le plan de la reconstruction économique, le deuxième volet du « consensus post-Washington », le pays, sous l'égide des institutions de Bretton Woods (FMI et BM), entame des

réformes. D'abord en rééquilibrant les déséquilibres macro-économiques (contrôle de l'inflation, libéralisation du taux de change, assainissement des revenus et dépenses de l'État), puis par l'entrée dans le programme des pays pauvres très endettés (PPTE), qui va permettre à la RDC de voir sa dette diminuer de 90 % en 2010. Cela passe également par des réformes structurelles : la promulgation des codes d'investissements plus libéraux, la réforme des entreprises nationales, un nouveau Code minier... Il s'agit ainsi de promouvoir la libéralisation et l'ouverture de l'économie. Des investisseurs internationaux nouveaux se présentent et les secteurs des mines, de la communication et de la construction connaissent un nouvel essor (Kabuya Kalala & Tshiunza Mbiye 2006 ; Marysse 2012 ; 2016).

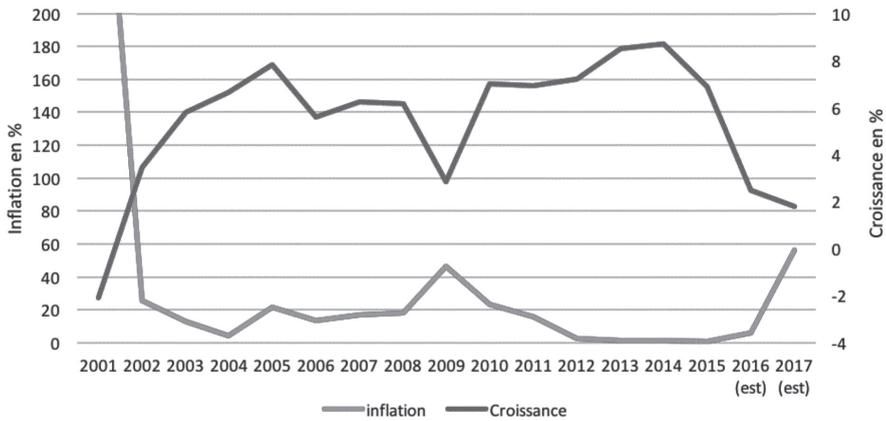
Le graphique 1 dresse un état des lieux approximatif du changement économique survenu en RDC. D'abord, la ligne la plus foncée donne à voir le pourcentage annuel de la croissance (échelle de droite). Si on sort de la croissance négative après deux décennies de régression économique, l'essor à partir de 2002, avec des taux de croissance oscillant entre 6 et 9,5 % par an, permet de doubler la production en moins de 10 ans. Cependant, les années d'exception sont 2009 et 2016, 2017, où les taux tombent à 2,8 % en 2009, à 2,5 % en 2016 et 1,8 % en 2017. Les exceptions sont intéressantes, car elles montrent deux choses. Aussi bien en 2009 qu'en 2016, on constate la chute des matières premières et surtout du cuivre, qui représente avec le cobalt plus de 95 % de la valeur des exportations. On voit immédiatement l'effet sur les prix à la consommation durant ces deux années de forte baisse du prix des matières premières (ligne la plus claire, échelle de gauche). Ainsi, lorsque la valeur des exportations baisse fortement, les entrées en devises diminuent et la rareté des devises fait monter le prix de la devise. Comme la RDC produit beaucoup trop peu de biens de consommation (farine de blé, maïs, *mpiodi*, poulets...), elle doit les importer. Dès lors, les consommateurs congolais paient plus pour la même quantité importée et s'appauvrissent davantage. Cela montre combien la structure de production en RDC reste très vulnérable aux chocs des prix extérieurs et repose trop peu sur une production pour le marché interne. Et ce, parce que le manque d'infrastructures routières, un climat d'affaires étouffé par le non-fonctionnement des marchés et les tracasseries politiques et administratives de toutes sortes empêchent l'approvisionnement de biens et services produits à l'intérieur du pays.

Mais il y a aussi une différence intéressante entre les baisses de 2009 et de 2016. Si le prix du cuivre baisse de 43 % en 2009, il ne baisse que de 26 % en 2016 et reprend en 2017 au niveau de 2015<sup>3</sup>. L'effet sur la croissance est

<sup>3</sup> Pour l'évolution des prix du cuivre, consultez : [https://www.quandl.com/data/LME/PR\\_CU-Copper-Prices?utm\\_medium=graph&utm\\_source=quandl](https://www.quandl.com/data/LME/PR_CU-Copper-Prices?utm_medium=graph&utm_source=quandl)

beaucoup plus important, car le taux de croissance tombe en 2016 à 2,5 % par an et n'est plus que de 1,8 % en 2017. Avec un taux de croissance de la population à 3 %, cela veut dire que le revenu par habitant baisse à nouveau. Il y a donc autre chose en jeu que le prix des matières premières. Et pour cause, la crise politique dans laquelle le président a précipité le pays, et l'insécurité et les violences qui en ont découlé ont considérablement aggravé la crise économique. La double dépendance d'un modèle économique extraverti et de la subordination du bien-être général au maintien du pouvoir par les factions politiques en fonction risque ainsi de compromettre les avancées de la reconstruction.

**Graphique 1 : croissance et inflation en RDC (2001-2017)**



**Sources** : FMI, BM pour 2016, INS et EIU pour 2017. Si tous les chiffres sont fondés sur les données du FMI, pour les années 2015, 2016 et 2017, nous avons dû recueillir des données d'autres institutions. La Banque mondiale pour les données 2015, l'Institut national de Statistique pour les estimations sur l'inflation (prix à la consommation), et The Economist Intelligence Unit pour la croissance en 2017.

La période d'embellie (2002-2016) n'a-t-elle été qu'un détail non durable, que « l'arrangement politique » du clientélisme compétitif, tellement ancré dans les mœurs (politiques) de la RDC, va anéantir ? Ou, à l'inverse de ce pessimisme, est-ce que cette période nous a montré des pistes, dans le prolongement de ce que Khan a évoqué comme analyse et agenda de réformes ? Un pays comme la RDC traverse une période de transformation profonde, laquelle est freinée par beaucoup de résistances aux réformes en cours (par exemple, la réforme du paiement des salaires des fonctionnaires par voie bancaire, appelée « bancarisation »). Il convient de mettre ne place un agenda de réformes faisables dans un contexte de clientélisme compétitif, en ciblant davantage les réformes qui ont un potentiel de développement économique et qui contournent les obstacles (clientélisme

et utilisation non productive des rentes). La période entre 2003-2016 nous a-t-elle montré dans quelle direction les réformes doivent aller pour réaliser cette transformation profonde ?

Matata Ponyo, l'ex-ministre des Finances (2010-2012), promu Premier ministre (2012-2016), a soutenu dans ses écrits<sup>4</sup> que les réformes ont été essentielles à la transformation du pays. Aucun politicien en RDC n'a jamais défendu intellectuellement sa politique comme celui-ci l'a fait. Sollicité et nommé au début comme technocrate, il a investi la primature pendant quatre ans d'affilée ; une première dans l'histoire politique de la RDC. Il développe ici la thèse centrale de ses écrits :

« Comme indiqué par la Banque mondiale, la politique budgétaire prudente de la RDC, au cours de cette sous-séquence (2010-2015), est au centre de la performance macro-économique remarquable. Cependant, il est discutable d'attribuer ce succès budgétaire notamment aux conditions extérieures favorables. En effet, la RDC a connu dans son histoire économique des épisodes de fortes embellies de cours du cuivre en l'occurrence, sans que ces évolutions ne s'accompagnent d'une croissance économique à cause de la mauvaise gestion de la politique budgétaire et de la mauvaise gouvernance institutionnelle. Tel est le cas de la séquence de 1986 à 1995 où le cours de cuivre est passé de 1281 USD/la tonne à 2918 USD/la tonne, soit une augmentation moyenne de 12,8 %. Cependant, cette période coïncide avec des niveaux de déficits insoutenables et totalement monétisés, une inflation galopante et une décroissance de l'économie... Ce qui confirme de fait que l'élément déterminant de la croissance durable et de l'inflation faible est le couple "ajustement budgétaire de qualité et bonne gouvernance institutionnelle" » (Matata Ponyo 2017 : 284)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ce plaidoyer pour des réformes d'amélioration de la qualité de gouvernance et la défense des réalisations de son gouvernement se trouve essentiellement dans trois travaux qu'il a rendus publics. Il y a d'abord eu le discours qu'il a donné à l'occasion de son *Doctor Honoris Causa* à l'Université protestante du Congo (UPC) : « Stabilisation macroéconomique et croissance économique en République démocratique Congo de 2002 à 2015. De la théorie à la pratique ». Puis, il a publié une version adaptée de son mémoire : « Qualité des institutions et résultats économiques en RDC 1980-2015 ». Enfin, il y a sa thèse de doctorat à l'UPC : « Qualité de l'ajustement budgétaire et croissance économique. Le cas de la RDC 1974-2015 » qu'il a défendue en février 2018. Nous nous concentrons sur la version de sa thèse approuvée par la commission doctorale de 2017.

<sup>5</sup> La même conclusion se trouve dans les trois écrits : « le survol historique du cas de la RDC a ainsi permis de relever [...] les affres économiques [...] durant les décennies 1980-1990 qui étaient le fait de l'absence de l'État, qui était dépouillé de toute efficacité. [...] En revanche, les résultats engrangés à partir de 2010 témoignent du rôle déterminant des institutions. [...] La réhabilitation des institutions dans leur efficacité politique et opérationnelle est la résultante des réformes qui constituent des voies obligées pour le rétablissement de l'État dans son rôle premier (Matata Ponyo 2016 : 195-196).

Cette thèse centrale, que défend Matata Ponyo tout au long de ses écrits, en tentant de la fonder théoriquement et empiriquement, contient trois propositions qui vont structurer cette section. D'abord, la stabilisation macro-économique : à cause de la politique qu'il a menée, les déficits budgétaires ont été réduits tandis que les revenus de l'État ont augmenté (première partie de sa thèse doctorale). Ensuite, ces améliorations budgétaires, combinées à des réformes institutionnelles, ont favorisé la qualité de la gouvernance et sont à la base de la croissance (deuxième partie de sa thèse). Enfin, ces deux aspects sont dus à des facteurs internes ou à la politique menée par le Gouvernement congolais.

### ***2.1. Améliorations dans la politique budgétaire et la croissance : une critique interne***

Incontestablement, s'il y a un point central de divergence entre l'époque de Mobutu et de Kabila, d'une part, et celle de Kabila entre 2002-2015, c'est certes en matière de politique budgétaire et de croissance. Les données qui suivent illustrent cette différence entre les deux époques.

**Tableau 1 : croissance, investissements, solde budgétaire et dette en RDC 1974-2015 (en %)**

Années	1974-1982	1983-1989	1990-2001	2002-2009	2010-2015
<b>Croissance</b>	-1,7	-2	-5,3	5,4	7,2
<b>Investissements/ PIB</b>	7,9	6,9	7,7	14,05	26,3
<b>Dette/PIB</b>	160	220	260	143,8	22,7
<b>Solde budgétaire/ PIB</b>	-1,8	-0,4	-4,2	-0,26	0,03

Source : Matata Ponyo 2017 : 135, chiffres fondés sur les rapports BCC et FMI.

Depuis 2002, la spirale négative de décroissance et d'appauvrissement généralisés du pays est rompue et on renoue avec la croissance. Même si la croissance présente des retombées sur la vie quotidienne de la population, elle reste une condition nécessaire pour l'amélioration des conditions de vie. Mais qu'est-ce qui explique cette croissance ? Pour l'ex-Premier ministre cela est clair. C'est la qualité de l'ajustement budgétaire et l'amélioration du fonctionnement des institutions qui ont redonné confiance et crédibilité en créant un meilleur climat d'affaires pour que les investisseurs (étrangers et nationaux) reviennent. « L'ajustement budgétaire de qualité », dont parle l'ancien Premier ministre, renvoie à la modification d'une pratique très ancrée dans les habitudes politiques de la gestion budgétaire congolaise qui consistait à financer des déficits par le recours aux crédits que la Banque

centrale concédait à l'État. En fait, ce « financement monétaire » n'est rien d'autre qu'une création monétaire qui donnait lieu à une inflation pure et simple si la production nationale n'augmentait pas. Dans ce cas, comme la RDC est extrêmement dépendante des importations de produits de première nécessité (maïs, farine de blé, viande, poissons, électroménager, etc.), l'augmentation des prix se traduisait presque immédiatement par une baisse du cours de change de la monnaie nationale ; on devait donc payer plus en monnaie locale pour les produits importés. La spirale d'appauvrissement de la RDC est ainsi mise en marche : déficits budgétaires > création monétaire > inflation > dévalorisation de la monnaie nationale > produits importés plus chers > appauvrissement.

C'est le mérite des gouvernements congolais depuis 2002 d'avoir brisé cette spirale négative, d'abord en réduisant les déficits budgétaires, puis en créant un petit surplus budgétaire de 2010 à 2015. En outre, on note l'amélioration de la qualité de la gouvernance dans la politique menée, car arrêter le financement monétaire des déficits revenait aussi à faire tarir l'accès à la monnaie facile de la classe politique. S'attaquer à ce privilège de rente n'a certes pas plu à nombre de membres des factions politiques au pouvoir.

Le seul problème avec les louanges qu'adresse l'ancien Premier ministre, c'est qu'il se donne peut-être trop de crédit. En effet, dans les conclusions partielles sur cet ajustement budgétaire et l'amélioration de la qualité de la gouvernance, il déclare que cette politique explique presque entièrement les meilleures performances de la croissance (Matata Ponyo 2017 : 277-280). Ainsi, sa politique contredit une proposition keynésienne qui soutient que, dans les situations de chômage, les déficits budgétaires modérés stimulent la croissance. Dans le cas contraire de surchauffe de l'économie et d'inflation, il faut des excédents budgétaires pour freiner la création monétaire, ce qui à son tour freine l'activité économique et donc la croissance. Matata Ponyo constate que, dans le cas de la RDC, la situation a toujours été inverse : les déficits budgétaires vont de pair avec la régression économique et l'inflation. Sa politique, par contre, prouverait qu'en RDC, un surplus budgétaire correspond à la maîtrise de l'inflation et à la croissance. Examinons de plus près cette double assertion.

D'abord, la « qualité d'ajustement budgétaire » et la qualité de la gouvernance expliqueraient presque entièrement la croissance. À partir d'un exercice économétrique sur la (dé)croissance entre 1980 et 2014, Matata Ponyo déclare :

« Il se dégage de ces estimations une relation positive entre le solde budgétaire structurel et la croissance. Lorsque le solde structurel s'améliore de 1 point, la croissance augmente de 3,3 points et vice versa. Si bien que quand le solde budgétaire structurel tend vers des valeurs négatives de plus en plus grandes, en valeur absolue, la croissance est plombée. À mesure que le solde tend vers des valeurs positives ou des

valeurs négatives de moins en moins élevées, en valeur absolue, la croissance est relancée. Les cours du cuivre également influencent positivement la croissance, mais dans une moindre mesure. Lorsqu'ils augmentent de 1 %, la croissance a tendance à augmenter de 0,0006 % et inversement » (Matata Ponyo 2018 : 160).

La sortie de régression indique que la capacité explicative du modèle, au regard du coefficient de détermination, est de 72 %. L'analyse de l'influence des variables fait ressortir que lorsque le solde budgétaire et l'indice de qualité institutionnelle augmentent de 1 %, la croissance économique augmente également de 3,4 %, tandis que l'influence des cours des matières premières serait négligeable.

Un coefficient de détermination de 72 % est, en effet, extrêmement élevé, et exceptionnel et on peut aisément comprendre de façon intuitive cette corrélation importante entre variable dépendante (croissance) et variables indépendantes (solde budgétaire et qualité institutionnelle). Ainsi, les décennies 1980 et 1990 sont caractérisées par une décroissance presque continue, accompagnée de déficits budgétaires continus et grandissants. Depuis 2002, on renoue toutefois avec la croissance ; les déficits budgétaires s'amenuisent et deviennent des surplus budgétaires, tandis que les taux de croissance sont les plus élevés (2010-2015).

Les résultats spectaculaires qui ressortent de ces exercices économétriques sont cependant très discutables tant au niveau technique qu'au niveau théorique. Au niveau technique, l'interprétation des variables explicatives, que donne Matata Ponyo et qui accorde un grand poids au solde budgétaire structurel et un poids négligeable au cours des matières premières, est le résultat d'une lecture fautive des coefficients de ces variables<sup>6</sup>. Au niveau théorique, il commet une erreur fréquente en utilisant les résultats d'exercices économétriques : une haute valeur explicative, ou corrélation, n'inclut pas forcément de causalité entre les variables dépendantes et les variables « explicatives ». Il y a certes une grande coïncidence entre la (dé)croissance et le solde budgétaire, mais y a-t-il pour autant un lien de causalité ? Comment expliquer que quelques millions de dollars de solde budgétaire

<sup>6</sup> Sa faute principale est qu'il chiffre le coefficient du « solde budgétaire structurel » (variable SBS dans la régression) à 3,39. Cependant, il ressort que la valeur de la régression est bien de 3,39 E-05. Le E-05, qu'il omet dans cette valeur, implique qu'il devrait lire ce coefficient en divisant sa valeur par cinq zéros (100 000). Donc, le coefficient n'est donc pas 3,4, mais bien 0,0000339 ! L'influence sur la croissance est ainsi moins grande que celle exercée par les cours des matières premières (0,0006). En conséquence, toute sa démonstration se fonde sur une erreur de lecture des résultats économétriques. Nous (Marysse & Megersa) développerons plus en profondeur ces erreurs économétriques dans un article qui sera présenté lors de la conférence annuelle du Congo Research Network en avril 2018 à Oxford.

(0,03 % du PIB) causeraient une croissance de plusieurs milliards de dollars ? Pour prouver une causalité, il faut une théorie solide. Les théories de la croissance ont fait école en ce qui concerne le développement. Depuis Rostow, avec l'idée du « *take-off* », Harrod-Domar et tant d'autres, le lien causal entre investissement et croissance est celui qui est le plus évident et qui a été corroboré par de nombreuses études, mais surtout par de nombreuses trajectoires historiques. Afin de sortir du sous-développement, ces modèles théoriques prônaient qu'au moins 15 à 20 % du revenu national constituent un fonds d'investissements pour relever la production nationale et le revenu futur des générations à venir. En d'autres termes, au regard des données récoltées dans le tableau 1, il est évident que le lien entre croissance et investissement est beaucoup plus direct.

Nous avons démontré dans une autre publication que ces investissements sont surtout d'origine étrangère. Ils ont redémarré le secteur minier ainsi que celui des communications, et, en se conjuguant à d'autres investissements internes et externes dans la construction et dans d'autres départements, ont redynamisé l'économie (Marysse 2016). Le retour des investissements étrangers date des années 2002, à partir des réformes sur les investissements, le Code minier, etc. Toutes ces réformes ont été entamées après la mise en place du consensus post-Washington. C'est au moment où la RDC a de nouveau été admise comme membre éligible aux institutions financières internationales (2001) et qu'elle s'est soumise aux règles et au suivi par le FMI et la BM, qu'elle a pu entrer dans le programme PPTE afin de voir sa dette externe s'effacer en 2010, et que les indicateurs économiques ont été favorisés. Évidemment, une politique induite de l'extérieur n'aurait pas pu prendre racine s'il n'y avait pas de classe politique interne qui embrasse et exécute en partie ces réformes. On peut dire que dans le volet politique du consensus Post Washington, les réformes visant à installer un régime démocratique ont fonctionné jusqu'en 2011, mais que depuis, les résistances (élections frauduleuses en 2011 et non-suivi de la Constitution en 2016) se sont accumulées. Dans le domaine économique, la « bonne gouvernance » en ce qui concerne l'ajustement budgétaire a tenu jusqu'en 2016...

En relation avec ce premier point de sa pensée, l'ex-Premier ministre insistait sur le fait que les résultats positifs de croissance étaient surtout le fruit de la politique interne menée, et que l'embellie économique était en grande partie le fait d'investissements étrangers (dans le secteur minier) qui ont fait redémarrer l'économie. Pour montrer la prééminence du facteur « bonne gouvernance », l'auteur recourt à nouveau à un exercice économétrique afin de mettre en relation la croissance (variable dépendante), les variables explicatives ou indépendantes, le solde budgétaire et le prix international du cours du cuivre entre 1974 et 2015. Il conclut : « la variable "cours du cuivre" n'est plus statistiquement significative [...] mais le solde

budgetaire structurel reste déterminant dans l'explication de la croissance » (Matata Ponyo 2017 : 160-163).

Intuitivement, on peut à nouveau comprendre ce résultat, car les prix des matières premières se forment internationalement, tandis que la politique budgétaire est endogène ou le résultat de la politique nationale. Durant toute la période de nationalisme économique (1967-1997), toutes les grandes entreprises sont nationalisées, et on voit la production baisser tout au long de la Deuxième République. Depuis 2003, cependant, la production minière des investisseurs privés internationaux augmente, tandis que celle de l'entreprise nationale Gécamines reste marginale (Marysse & Tshimanga 2014). C'est donc bien la politique nationale qui est à la base du déclin, elle qui a fait le choix de nationaliser le secteur minier sous la Deuxième République. Le redémarrage a eu lieu quand on a, après l'introduction du nouveau Code minier en 2002, privatisé le secteur et attiré les investissements étrangers. Que le solde du budget soit négatif dans cette première période et positif dans la deuxième, est surtout une conséquence/coïncidence et non une cause. Pour la cause profonde, il faut donc expliquer pourquoi la production nationale – et son moteur, le secteur minier – baisse durant la période de politique de nationalisations et monte quand on privatise l'accès au secteur. Dans le premier cas, les investissements de l'État dans ces entreprises et grandes infrastructures (sidérurgie de Maluku, Tenke Fugurume, les Boeings d'Air-Zaïre, Inga-Shaba, etc.) ont été financés par des emprunts internationaux (constitution de la dette : voir tableau 1), mais la production de ces entreprises s'écroulait. Les rentes associées à ces grands projets, aussi appelés « éléphants blancs<sup>7</sup> », se perdaient dans les réseaux du clientélisme politique. La raison profonde de la mauvaise gouvernance et de la régression est la recherche des rentes par les élites et factions politique au pouvoir. Ce processus est bien décrit dans la littérature (Bézy & Peemans 1984 ; Willame 1986). Dans la période actuelle, la privatisation/libéralisation de l'économie a amené de nouveaux investissements qui ont bien fait redémarrer le moteur économique, mais avec le désavantage qu'une bonne partie du surplus économique (profits et rentes) n'est pas réinvestie dans le pays ; la croissance aurait donc pu être plus grande (Marysse 2016) .

En ce qui concerne la percée théorique que le Congo (et l'ex-Premier ministre) aurait faite en réalisant le contraire des préceptes keynésiens<sup>8</sup> – à la fois maîtrise de l'inflation, croissance et budget excédentaire –,

<sup>7</sup> Un éléphant blanc est une réalisation d'envergure et prestigieuse, souvent d'initiative publique, mais qui s'avère plus coûteuse que bénéfique, et dont l'exploitation ou l'entretien devient un fardeau financier (Wikipédia).

<sup>8</sup> « Il contrarie aussi les vues keynésiennes selon lesquelles, à court terme, la réalisation des excédents budgétaires affecte la croissance en raison du dégonflement de la demande globale [...] Telle est la quintessence du problème de recherche » (Matata Ponyo 2018 : 49).

on peut être bref. Chaque économiste du développement sait que le problème du sous-développement économique est d'abord un problème de l'offre et non de la demande générale. Si la RDC peut potentiellement nourrir toute l'Afrique, elle demeure pourtant pauvre, car elle doit acheter des vivres ailleurs, parce que les récoltes pourrissent dans les champs et que les produits ne peuvent être acheminés vers les marchés, faute d'infrastructures. On a aussi un scandale géologique si on n'est pas capable d'exploiter et de retenir les fruits de l'exploitation des ressources minières... Le problème de base est donc de créer une base matérielle et d'avoir des entrepreneurs qui créent de la valeur et transforment la richesse naturelle et géologique en production réelle. La théorie de Keynes n'a jamais été conçue pour des pays où le problème primaire est celui de l'offre. En effet, sa théorie essayait d'expliquer comment il peut y avoir de la pauvreté (et du chômage) dans un pays dont la production réelle est excédentaire. Dans ce cas, stimuler la demande (pouvoir d'achat) par un solde budgétaire déficitaire a un sens, mais dans un pays comme la RDC, stimuler la demande ne permet pas de dynamiser la production excédentaire, car celle-ci n'existe pas. Cela mène donc à l'inflation. La percée théorique de l'ex-Premier ministre n'a pas tenu compte d'une hypothèse de base de la théorie keynésienne. Revenons aux propos de Keynes : « *This analysis supplies us with an explanation of the paradox of poverty in the midst of plenty* [...] » (Keynes 1967 : 30). En RDC, il n'y a pas de capacité de production excédentaire qui peut être mobilisée par l'augmentation de la demande générale (où la création monétaire).

## **2.2. Réformes, éléphants blancs et clientélisme compétitif**

La deuxième partie de l'argumentaire de l'ex-Premier ministre pose l'amélioration des institutions et de la dépense gouvernementale comme cause de l'embellie économique et de l'amélioration des conditions de vie.

Bien que décrit comme technocrate, l'ex-Premier ministre n'est pas dupe. Il connaît très bien la littérature institutionnaliste. Il sait que les institutions « structurent et réglementent les interactions entre différents acteurs ayant souvent des intérêts et motivations égoïstes, voire antagonistes » et que souvent en Afrique, elles « se limitent à poser les normes. Les autres étapes devant garantir l'efficacité d'action étant négligées pour différentes raisons » (2017 : 175). L'une des raisons majeures étant que « dans le contexte d'une économie imprégnée de complexité institutionnelle à forte dominance rentière, la difficulté majeure à la modernisation de l'économie réside dans les résistances face aux réformes. Ces résistances, en l'absence de consensus politique [...] confortées par un ersatz de démocratie, peuvent déboucher sur le limogeage des réformateurs [...] » (2017 : 234).

Il convient de résumer brièvement les réformes des institutions/procédures que son Gouvernement a mises en place (2012-2016) afin de comprendre de quelles résistances il s'agit.

Nous n'allons plus entrer dans les effets vertueux de la diminution quantitative des déficits budgétaires, mais un contrôle plus strict des dépenses gouvernementales ne lui a certes pas créé des amis dans les factions politiques au pouvoir. Ainsi lorsque malgré des pressions continues des membres du Parlement, exigeant des augmentations de rémunérations, il les a refusées, cela lui a valu une résistance au sein du Parlement. La critique véhémement de 17 pages du sénateur Florentin Mokonda Bonza du 6 juin 2016 en témoigne, remettant en doute la qualité des réformes. Dans le réquisitoire de ce survivant politique mobutiste, il y a certes beaucoup d'arguments qui relèvent de la mauvaise volonté. Mais certaines des remarques jettent indéniablement une ombre sur les réformes. Mokonda se demande pourquoi seules les deux institutions de la présidence et de la primature sont habilitées à dépasser largement les budgets prévus pour leur fonctionnement, tandis que les autres ministères ne peuvent jamais réaliser leurs budgets votés par le Parlement. La discipline pour tous les autres, mais pas pour le président et pour lui-même ? Les rivalités et alliances (présidence et primature) illustrent parfaitement la thèse de Khan sur le mode de fonctionnement de l'arrangement politique du « clientélisme compétitif ».

Une autre remarque qui ternit le blason du Premier ministre réformateur concerne une exception sur la « bancarisation », c'est-à-dire le paiement des salaires par voie bancaire des fonctionnaires et agents de l'État (employés des ministères, militaires, professeurs et médecins dans les universités et cliniques agréées, etc.). Avant d'entrer dans la critique, dressons tout d'abord un bref compte rendu de ce qui constitue sans doute l'une des réformes institutionnelles les plus réussies de ce Gouvernement.

L'enveloppe salariale du secteur public représentait 67 % des recettes mobilisées. Le système de paiements manuels en cash par des filières de comptables d'État a été graduellement remplacé par des paiements bancaires sur les comptes personnels des salariés à partir de 2011. En avril 2016, 904 477 salariés représentant 82,6 % des salariés d'État étaient « bancarisés ». Des médecins et enseignants dans le secteur public me racontaient en décembre 2014 que depuis deux ans il y avait une amélioration nette dans la régularité, mais aussi dans le niveau de rémunération (pour les professions spécialisées). Certes, cette réforme n'a pas seulement fait le bonheur de nombreux salariés. Elle a aussi fait grincer les dents d'autres, parce qu'elle a court-circuité des filières de corruption importantes, le paiement des salaires cash permettant de rémunérer des personnes listées, mais en réalité déjà mortes, plus en fonction ou parties.

Une telle réforme a donc certainement suscité une grande résistance et des attaques, ciblées sur son incohérence. En effet, si tous les ministères et cabinets devaient se plier à cette réforme nécessaire, comment comprendre que celui qui en était responsable ne s'y conforme pas (Mokonda 2016) ? Comparée à l'ampleur et au succès de la réforme de « bancarisation », cette

exception peut sembler anodine, mais elle endommage la crédibilité de la réforme. Cette attaque fournit en tout cas un nouvel exemple du fonctionnement du clientélisme compétitif.

Une autre réforme d'envergure, qui a certes moins fait l'unanimité, est l'introduction de la TVA, qui non seulement est une taxe à fort rendement (35 % des recettes de la Direction générale des Impôts en 2015), mais est aussi reconnue internationalement comme une taxe efficiente et neutre, car elle n'impacte pas sur les consommations intermédiaires. Cette réforme soulève également des contestations diverses émanant plutôt du secteur privé, lequel déplore moins la réforme en soi que la manière dont celle-ci a été implémentée, car, aux dires des opérateurs économiques, les règles doivent être respectées par certains groupes, mais pas par des clients politiques.

Beaucoup d'autres réformes ont été introduites sous la forme de nouvelles lois ou procédures administratives. Mais elles ont moins de portée, car il ne manque pas de lois et déclarations politiques nominales en RDC ; c'est à la lumière de leurs capacités de transformation réelle qu'il s'agit de les évaluer (Matata Ponyo 2017 : 232-273).

L'évaluation objective d'une politique de réforme dans un climat de clientélisme compétitif en RDC est une tâche difficile, car il y a toujours beaucoup de « rumeurs » dans les arrières chambres des cénacles politiques et diplomatiques. Trop peu de données fiables, prouvées, écrites, peuvent attester de la « réelle gouvernance » des actions bien cachées ou encore moins des intentions et motivations réelles. Ainsi l'incohérence entre la volonté de briser les « multiples niches de détournement » par le réformateur (2017 : 233) et le comportement de sa propre niche est soulevée, et la rumeur circule en sourdine. Une autre rumeur persistante concerne le règlement de la dette publique intérieure : l'État expurge sa dette au créancier par l'intermédiaire de la RawBank. Cette banque privée, où de très proches membres de la famille (dont le frère du Premier ministre) exercent des postes clés, recevrait le montant global de l'État, mais le montant net reçu par les créanciers, qui souhaitent en percevoir une partie, est nettement inférieur au montant de la créance. Dans la même rubrique, mais à l'opposé, Yuma, le président du conseil d'administration de la Gécamines et de la FEC reproche à Matata Ponyo de trop freiner le paiement de la dette intérieure. D'autres rumeurs circulent à propos de multiples projets hors budget. Toutes ces rumeurs peuvent être l'arme de prédilection dans les luttes du « clientélisme compétitif ». Sans preuve écrite, elles restent contestables...

Pendant, au niveau des contrats miniers, des preuves très solides de rentes économiques considérables – que des instances responsables issues du triangle Gécamines/Gertler/Présidence ont fait disparaître – ont été confirmées (Africa Progress Panel 2014 ; Marysse & Tshimanga 2014). Est-ce qu'un autre groupe autour du Premier ministre constituerait dans cet arrangement politique de « clientélisme compétitif » une faction comme

une autre avec le même comportement prédateur ? Cela serait davantage problématique, car la primature se déclarait porteuse d'un projet pour une RDC émergente (Matata Ponyo 2015). Si on en croit Yuma, le plus grand projet de « dépense productive », le parc agro-industriel de Bukanga Lonzo, dans lequel l'État a investi 85 millions d'USD, serait une catastrophe et un nouvel éléphant blanc.

« [...] On finance avec l'argent des contribuables des projets budgétivores sans impacts sur le développement de l'économie nationale. C'est le cas de Bukanga Lonzo, qui consomme des millions de devises sans aucun impact sur la production agricole [...] » (*Africa News* 2016).

L'animosité entre Yuma et Matata Ponyo est une parfaite illustration de la lutte compétitive entre les factions politiques au pouvoir. L'attaque de Yuma, patron des patrons en RDC, mais plus important aussi, président du conseil d'administration de la Gécamines, est une réponse à la remise en question par le Premier ministre de la gestion de la Gécamines et au blocage d'un dossier minier (Marysse & Tshimanga 2014). Un domaine dans lequel le Premier ministre était censé ne pas intervenir.

« Depuis près de 6 ans que le président de la FEC (A. Yuma) est à la tête de la Gécamines comme président du Conseil d'administration, cette entreprise publique n'a enregistré que des contre-performances... L'ensemble des Congolais perdait plusieurs centaines de millions de dollars américains à cause de la mauvaise gouvernance de la Gécamines. Près de 100 millions de dollars américains devraient être accordés par la BAD à la RDC au titre de don en 2011. Cela n'a pu être possible à cause de la Gécamines... Un président du conseil d'administration d'une entreprise publique en déficit chronique de gouvernance peut-il donner des leçons au Gouvernement, son actionnaire unique ? » (*Mediacongo.net* 2016.)

Transgresser les frontières des chasses gardées de la recherche rentière ne va pas sans représailles dans l'arrangement politique congolais. Mais au-delà des rumeurs et luttes entre factions politiques, la question était de savoir si les réformes institutionnelles et surtout les dépenses/investissements de l'État avaient atteint un certain seuil de qualité, garant du respect des règles de gouvernance.

L'un de ces investissements phares du gouvernement Matata Ponyo était le lancement d'une politique agricole intensive en capital. Des parcs agricoles industriels (PAI) devaient le faire passer d'importateur net de produits vivriers à producteur capable de générer un surplus agricole au-delà des besoins prioritaires de consommation intérieure. Il s'agit d'une politique très ambitieuse de grande envergure qui commença concrètement avec la création d'un premier parc, celui de Bukanga Lonzo, s'étendant sur plus

de 80 000 hectares en province du Bandundu. L'État, comme actionnaire public, devait, selon l'article 15 de la nouvelle loi agricole, détenir la majorité des votes dans le conseil d'administration<sup>9</sup>. À terme, le parc devait produire 400 000 tonnes de maïs par an et d'autres produits vivriers afin d'approvisionner le marché intérieur en premier lieu. Ce projet d'investissement public/privé a débuté en 2014 avec le concours du holding sud-africain Africom Commodities S.A. qui en assura la gestion.

Après une première année en phase pilote, la production sur un périmètre d'essai de 5000 hectares arriva à générer 20 000 tonnes de maïs, mais depuis 2015 aucune donnée n'a été transmise sur la quantité récoltée. Des difficultés de toutes sortes et des querelles entre partenaires et entre factions politiques en RDC ont commencé à voir le jour. Un rapport d'audit intérieur au projet, commandité par la Banque mondiale et exécuté par le bureau international d'audit Ernst & Young, révèle la naissance d'un nouveau – petit – éléphant blanc qui fait fi du discours sur la bonne gouvernance et « de la qualité de dépense productive par le Gouvernement congolais<sup>10</sup> ». Il y a, en effet, beaucoup d'éléments qui font problème dans ce projet phare, inauguré en grande pompe en 2014, et dans lequel l'État a investi 83 millions d'USD. La différence entre ce qui se dit et ce qui se fait, autrement dit la gouvernance réelle, est très éloquente. Le point le plus problématique qui ressort de cet audit est que la majorité des achats de biens de production (avions, tracteurs, machines agricoles, intrants) s'opère sans « l'impérieuse nécessité de recourir à la concurrence pour l'attribution des marchés publics » (Matata Ponyo 2017 : 236), à des prix qui vont du double à sept fois le prix international ! Qui plus est, toutes ces machines et ces intrants agricoles sont achetés à des compagnies qui appartiennent toutes au même holding d'Africom Commodities, le partenaire privé sud-africain censé faire fonctionner le projet<sup>11</sup>. La collusion entre le cercle du Premier ministre, dont le conseiller

<sup>9</sup> Pour l'exécution du projet, trois sociétés anonymes ont été créées : le Parc agro-industriel de Bukanga Lonzo (Parcagri SA), 85 % État congolais, 15 % Africom Commodities ; la Société d'exploitation du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo (Sepagri SA), 70 % État congolais, 30 % Africom Commodities ; le Marché international de Kinshasa (Marikin SA), 50 % État Congolais, 50 % Africom Commodities.

<sup>10</sup> Le dossier confidentiel de cet audit a été mis sur internet le 23 août 2017, mais date de 2015 : <http://www.congoforum.be/upldocs/RDC%20Audit%20Bukanga%20Lonzo.compressed.pdf>

<sup>11</sup> Sur les sites d'internet suivants vous pouvez lire la justification théoriquement bien étayé de John Uwilengwu, conseiller principal du Premier ministre Matata en matière agricole et ancien chercheur du très prestigieux IFPRI ( International Food Policy Research Institute) <http://agroparksdrc.com/?wpdmdl=138> et vous y trouverez aussi l'organigramme et le bien cynique 'mission statement' de AFRICOM COMMODITIES. Cependant, durant la recherche de cet article, le site web de l'entreprise AFRICOM a été retiré du web le 20 septembre 2017 <http://africom.co/index.php>

principal Uwilengwu était l'architecte du projet, et le seul partenaire privé, le Sud-Africain Africom Commodities, qui se vantait de suivre une politique guidée par les principes d'éthique d'affaires, indique clairement un fait connu de corruption... Est-ce la raison de la disparition du site web Africom en septembre 2017 ? Entendons-nous, ce n'est pas tant l'élévation de la rente à 83 millions USD qui pose problème – l'État au Congo devrait pouvoir investir beaucoup plus dans l'agriculture, là, la Primature n'a pas fait d'erreur –, mais c'est plutôt le manque total d'engagement et de savoir-faire pour augmenter la production vivrière qui est à déplorer.

S'il y a une différence entre les éléphants blancs du temps de Mobutu, qui ont appauvri le pays, et les projets d'investissements du Gouvernement congolais, elle repose sur le fait que les projets n'ont pas alourdi la dette, mais ont été financés sur budget. Du reste, il semble que la « gouvernance au quotidien » en cette matière n'ait guère changé.

## Conclusion

Nous avons vu que pour la nouvelle économie politique (NEP), la transformation de la société en Afrique est un processus long et qu'un État ne peut pas, en quelques années, se muer en État wébérien idéal. Cet agenda, trop complexe et exigeant à réaliser avec des administrations limitées en compétences et ressources, se détache trop de la réalité de « l'arrangement politique » en vigueur. Dans les pays Africains, cet arrangement est souvent dominé par un « clientélisme compétitif » ; l'État est « un instrument dans les mains de groupes ou factions politiques rivalisant pour la capture des ressources et rentes » (Khan 2011). Le critère nécessaire, mais pas suffisant pour ce changement, est donc que la recherche des rentes ne domine ou n'asphyxie pas la logique d'accumulation menant à un accroissement de valeur économique et de développement humain.

La RDC, après deux décennies de régression économique, a renoué avec la croissance et a donc su transformer des rentes économiques en accumulation. Est-ce un détail où un changement d'échelle ? Cela dépend de l'identité de l'auteur de ce renouveau économique. Si c'est le fait du changement de comportement des agents d'État, qui ont su gérer la caisse de l'État et les rentes économiques d'une manière productive, alors la croissance n'est pas un détail et correspond au critère nécessaire de la NEP. Sinon, l'embellie se dissipera vite. Pour le Premier ministre Matata Ponyo, qui a vu la croissance s'accroître lors de sa période de gouvernance, la cause est à trouver dans l'amélioration de la qualité de (sa) gouvernance. Notre analyse a ainsi essayé d'y voir plus clair en développant une critique interne de l'argumentaire du Premier ministre. Il s'agissait ensuite de révéler le décalage entre ce qui est dit et ce qui est fait, entre la « bonne » gouvernance et la gouvernance « réelle ».

Notre critique interne du discours économique de Matata Ponyo nous a fait douter de la proposition centrale de sa thèse : c'est surtout la qualité de l'ajustement budgétaire et l'amélioration dans la gouvernance des institutions (économiques) qui est à la base de la croissance. Nous avons relevé une confusion entre coïncidences et causalité et une lecture fautive des résultats économétriques censés démontrer les arguments de Matata Ponyo. Il est cependant indéniable qu'il y a eu des avancées en matière de gestion budgétaire (2010-2015) et que la réalisation d'un excédent budgétaire est allée de pair avec une diminution de la création monétaire et donc une diminution des ponctions des ressources publiques. Cela a donc contribué à la maîtrise de l'inflation et à la bonne tenue du cours de change de la monnaie congolaise, ce qui est une première en RDC. Mais prétendre que la gouvernance de Matata Ponyo est la cause de la croissance est plus problématique. Il nous est, en effet, apparu que la qualité de l'investissement explique davantage la croissance. Les agents actuels en charge de l'investissement sont radicalement différents de ceux de la Deuxième République. Lors de cette période, c'était la classe politique et ses clients qui étaient aux commandes des projets et leur revenu/fortune ne dépendait pas de la bonne marche de l'entreprise, mais de leur grâce politique. Aujourd'hui, les entrepreneurs/investisseurs doivent dégager un profit et payer des taxes à partir de la bonne marche des affaires et donc de leur succès en tant que producteur/créateur de valeur. Il y a naturellement un point où la thèse du facteur politique interne est bel et bien coresponsable de la croissance et de timides améliorations quant au bien-être de la population. La classe politique a endossé et intériorisé la politique d'ouverture économique et la nécessité de s'insérer davantage dans l'ère de la globalisation, en acceptant que les nationalisations des entreprises et la gestion par l'État du temps de Mobutu menaient à la faillite et à l'appauvrissement général.

Si la différence de résultat entre l'époque de la Deuxième République et la période actuelle est la croissance, la question de sa pérennité se pose et cela dépend de la qualité de fond de la politique. Cela veut dire qu'il y aurait une brèche dans l'arrangement politique de « clientélisme compétitif » en RDC. Nous avons montré que différentes réformes entre 2010 et 2015, surtout celles de la « bancarisation » et de la maîtrise des dépenses pour les élites politiques, ont accentué la compétition entre les factions politiques au pouvoir. Le point faible de ce Gouvernement (Primature et Présidence) est qu'il ne s'est pas appliqué à lui-même la rigueur qu'il imposait pourtant à tous. En outre, avec la croissance, de nouvelles opportunités de capture de rentes se sont présentées ; le Gouvernement s'est ainsi confondu dans les mêmes ressorts qu'il reprochait à ses adversaires politiques.

La vente illicite d'actifs miniers par la faction politique (Gécamines/présidence/Gertler) était déjà connue et décrite. Mais la dépense « productive » par la primature, qui devait redémarrer le secteur agricole moderne,

s'est révélée être un « éléphant blanc ». Le projet de Bukanga Lonzo a absorbé 85 millions du budget de l'État sans arriver à impulser une production continue. L'argent a disparu, tout comme le site web, dans les comptes du partenaire commercial et dans les méandres du partenariat public privé. Que l'État stimule enfin le secteur agricole, délaissé depuis très longtemps, constitue une avancée, mais ne pas tenir compte du passé en matière de gestion d'entreprises et réinstaurer l'État comme producteur principal est néfaste. Cela veut surtout dire que la capture des rentes par les factions politiques au pouvoir, sans souci de retour productif, reste la norme.

La conclusion est que le niveau de l'État en RDC, comme « instrument dans les mains de groupes ou factions politiques rivalisant pour la capture des ressources et rentes », n'a pas encore franchi le seuil où la prédation se mue en force productive.

## Bibliographie

Africa Progress Panel. 2014. « Rapport 2013 sur les progrès en Afrique. Équité et Industries extractives en Afrique : pour une gestion au service de tous ».

*Africa News*. 2016 (mai). « Yuma savonne la planche à Matata ». En ligne sur : <http://www.africanewsrdc.com/yuma-savonne-la-planche-a-matata/>

Bates, R. 2001. *Prosperity and Violence. The political Economy of Development*. New-York : Norton Publishing.

Bayart, J.-F. 2006. *L'État en Afrique : la politique du ventre*. Paris : Fayart.

Bouvier, P. & Omasombo Tshonda, J. 2017. « RDC 2016 : une année électorale sans élections ». In A. Nyenyezi Bisoka, S. Geenen, A. Ansoms & J. Omasombo Tshonda (éd.), *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 91), pp. 14-45.

de Villers, G. 2014. « La “communauté internationale” dans l'impasse ? Perspectives critiques ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 287-306.

de Villers, G. 2016. *Histoire du Politique au Congo-Kinshasa : les concepts à l'épreuve*. Louvain-la-Neuve : Academia/L'Harmattan.

Englebert, P. 2016. « Congo blues ». Atlantic Council-Africa Center.

Freeport-McMoRan. 2013. « Expanding Resources. 2012 Annual Report ». En ligne sur : [http://www.fcx.com/ir/AR/2012/FCX\\_AR\\_2012.pdf](http://www.fcx.com/ir/AR/2012/FCX_AR_2012.pdf) (consulté le 23/09/2013).

Kabuya Kalala, F. & Tshiunza Mbiye, O. 2006. « La politique économique revisitée en RDC : pesanteurs d'hier et perspectives ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*. Paris : L'Harmattan.

Khan, M.H. 2003. « State failure in developing countries and strategies of institutional reform ». Annual World Bank Conference on Development Economics 2003.

- Khan, M.H. 2011. « The political economy of inclusive growth ». OECD-WB Conference on Challenges and Policies for Promoting Inclusive growth, Paris.
- Keynes, J.M. 1967. *The General Theory of Employment Interest and Money*. Londres : Macmillan.
- Le potentiel*. 2017 (15 septembre).
- Marysse, S. 2005. « Regress, war and fragile recovery in the DRC ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa. The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization*. Londres : Macmillan, pp. 125-152.
- Marysse, S. 2012. « L'allègement de la dette en RDC. Évaluation d'une pierre angulaire de la reconstruction de la RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 80).
- Marysse, S. 2016. « Croissance cloisonnée : note sur l'extraversion économique en RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87 »).
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2012 : politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 82 »), pp. 11-46.
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2014. « Les "trous noirs" de la rente minière en RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 84), pp. 131-168.
- Matata Ponyo, M. 2015. « Stabilisation macroéconomique et croissance économique en République démocratique Congo de 2002 à 2015. De la théorie à la pratique ». Thèse de doctorat, Université protestante du Congo-Kinshasa.
- Matata Ponyo, M. 2016. *Qualité des institutions et résultats économiques en RDC 1980-2015*. Paris : L'Harmattan.
- Matata Ponyo, M. 2017 (à paraître). « Qualité de l'ajustement budgétaire et croissance économique. Le cas de la RDC 1974-2015 ». Kinshasa : UPC.
- Mediacongo.net. 2016 (mai). « Situation économique du pays : le Gouvernement recadre Yuma ». En ligne sur : <https://www.mediacongo.net/article-actualite-18023.html>
- Reyntjens, F. 2009. *The Great African War, Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*. Cambridge : University Press.
- Sen, A. 2000. *Development as Freedom*, New York : Knopf.
- Willame, J.-C. 1986. *L'Épopée d'Inga : chronique d'une prédation industrielle*. Paris : L'Harmattan.
- Young, C. 2012. *The Postcolonial State in Africa. Fifty Years of Independence, 1960-2010*. Wisconsin : University of Wisconsin Press.



**III**

**RWANDA**



# GOUVERNEMENTALITÉ ET PRODUCTION DES SUBJECTIVITÉS DANS LES PROJETS AGRICOLES À L'OUEST DU RWANDA

*Aymar Nyenyezi Bisoka, Fiona Nziza & An Ansoms<sup>1</sup>*

## Introduction

Le Rwanda est actuellement considéré comme un modèle africain dans la mise en œuvre de la « nouvelle » Révolution verte, un modèle de production agricole productiviste en vue de la maximisation des profits par la professionnalisation du secteur (Patel 2013). Ce programme est promu par la Banque mondiale dans son *Rapport sur le développement dans le monde* (2008) et adopté par l'Union africaine. Le modèle prévoit un ensemble de réformes visant la promotion d'une agriculture « modernisée » et productiviste. Le Rwanda est actuellement l'un des rares pays africains à avoir intégré les mesures promises par la Révolution verte dans ses politiques en rapport avec l'agriculture et le foncier depuis 2006. Le Gouvernement rwandais met l'accent sur la « modernisation agricole », l'intensification, la professionnalisation et le développement des entreprises. Cette orientation se traduit dans des politiques visant la promotion de la monoculture et la spécialisation des cultures régionales, l'enregistrement des terres et la consolidation de leur utilisation, ainsi que l'orientation commerciale dans toutes les activités de production (*ibid.*).

Le programme rwandais de Révolution verte concerne toute la paysannerie rwandaise, qui représente 75 % de la population. Dès lors, il n'est pas étonnant de remarquer que l'essentiel de la littérature sur le développement rural au Rwanda porte sur ce sujet (Ansoms 2008 ; Cioffo *et al.* 2016 ; Dawson *et al.* 2016 ; Huggins 2017 ; Leegwater *et al.* 2016 ; Nyenyezi 2016 ; Van Damme *et al.* 2013). Cette littérature peut théoriquement être située entre deux écoles scientifiques qui se sont développées au niveau international au cours de la dernière décennie. Celles-ci s'affrontent sur la question de savoir si et dans quelle mesure le secteur agricole au Rwanda peut faire face à la demande alimentaire croissante et fonctionner comme

---

<sup>1</sup> Aymar Nyenyezi Bisoka est chercheur postdoctoral au CRE-AC, à l'Université catholique de Louvain et à l'Université d'Anvers, Fiona Nziza travaille pour Louvain Coopération, Université catholique de Louvain, et An Ansoms est professeur à l'Université catholique de Louvain.

moteur du développement économique en faveur des pauvres. La première école, d'inspiration néolibérale, défend la croissance maximale qui passerait par une agriculture professionnelle (Banque mondiale, FAO, AGRA). Cette école promeut une « Révolution verte » axée sur l'intensification et la professionnalisation de la production alimentaire orientée sur les marchés (Banque mondiale 2008). L'État y joue un rôle important, en ce qu'il dérègle le secteur afin de pouvoir y jouer un rôle très minimal. La deuxième école soutient l'agriculture agro-écologique, opérant sur de petites exploitations agricoles (De Schutter 2011). Cette école promeut la souveraineté alimentaire et plaide pour la prise en compte des savoirs paysans et de la technologie dans la conception du modèle agricole. Dans cette école, l'État joue un rôle important, dans la mesure où c'est à lui qu'il incombe de procéder aux réformes nécessaires pour mettre en place ce modèle.

Il convient de préciser ici que pour certains auteurs (Huggins 2017), l'école néolibérale est à concevoir en tant qu'école de l'État développementaliste, qui recommande le rôle maximaliste pour l'État dans le secteur agricole. Cette mouvance comprend de nombreuses dimensions qui incluent non seulement l'idée de rendement par hectare ou de durabilité environnementale, mais aussi le niveau d'intégration avec le marché et le rôle de l'État dans tout ce processus.

L'économie politique de la réforme agricole critique la vision néolibérale de l'agriculture. Plusieurs auteurs affirment, en effet, que le potentiel de l'agriculture à petite échelle a été délibérément disqualifié par le discours dominant de la productivité (Akram-Lodhi 2008 ; Veltmeyer 2009). D'autres soutiennent que la productivité et l'efficacité en tant que telles ne devraient pas être les principaux critères pour évaluer le potentiel de l'agriculture à petite échelle (De Schutter 2011). Il faudrait plutôt valoriser le rôle qu'un secteur agraire peut jouer dans la réduction de la pauvreté et la durabilité écologique (Wittman *et al* 2010 : 2).

Cette littérature a permis de comprendre les limites du modèle de Révolution verte grâce à une perspective d'économie politique (Huggins 2013 ; 2017 ; Ansoms & Cioffo 2016) et de la « *political ecology* » (Cioffo *et al.* 2016 ; Nyenyezi 2016). Elle a aussi permis de visualiser le rôle des rapports de pouvoir dans la mise en œuvre de ce programme. Aussi, cette littérature permet d'étudier de plus en plus les formes de résistance qui ressortent de cette mise en œuvre (Ansom & Cioffo 2016). Il s'est, dès lors, avéré nécessaire, pour la réalisation de la réforme, de se fonder sur l'agriculture à petite échelle, même si ce modèle a principalement été motivé par le discours de productivité (Huggins 2017). Mais à force de s'inscrire dans une vision critique qui oscille entre les débats sur les écoles néolibérale et agro-écologique, cette littérature a souvent négligé de poser une autre question essentielle : dans quelle mesure la Révolution verte configure-t-elle et

reconfigure-t-elle la manière dont les paysans pratiquent et pensent désormais l'agriculture ?

L'intérêt d'une telle approche est double : tout d'abord, au-delà d'une perspective d'économie politique très influencée par l'approche marxiste du pouvoir, elle permet de montrer que la façon dont les agriculteurs pratiquent l'agriculture n'est pas en soi innée ; elle a une origine socio-historique que l'on peut situer et dont il est possible de critiquer les conditions d'émergence (Foucault 1980). En adoptant cette approche, on peut ainsi observer que ce sont les programmes politiques, sociaux et culturels qui ont influencé les agriculteurs dans leur conception de la pratique agricole. Il s'agit d'une influence de l'État sur la population, qui peut s'envisager à partir de la gouvernementalité comme rationalité étatique (Foucault 1994). Enfin, cette approche permet de considérer l'influence des programmes extérieurs sur le comportement des paysans comme une forme de rapport de pouvoir, dans la mesure où l'État façonne les subjectivités des paysans. Notre objectif n'est pas de se focaliser uniquement sur les rapports de pouvoir contraignants, il s'agit surtout de penser les rapports de pouvoir dans leur sens non répressif, produisant des effets de subjectivité dans le rapport des paysans à eux-mêmes (Foucault 1976). Cette approche devrait être considérée dans une acception développée dans le cadre des « *gouvernementality studies* », un champ ouvert et développé par des chercheurs anglo-saxons dont les travaux viennent enrichir ceux de Foucault à partir des années 1990 (Burchell *et al.* 1991 ; Rose 1997 ; Dean 2010).

Ainsi, au-delà d'une vision dualiste de la modernisation agricole, qui au final semble distinguer au Rwanda, d'un côté, les tenants de la modernisation agraire et, de l'autre, ses opposants, le présent chapitre préfère traiter des effets de cette modernisation sur les projets de vie des paysans ou encore sur leur subjectivité. Il s'agit de comprendre la production des subjectivités dans des contextes globaux marqués par des formes de pouvoir gouvernemental, d'abord développementaliste et ensuite néolibéral. Il convient, par conséquent, de révéler dans quelle mesure ces différents projets politiques globaux ont affecté les sujets ruraux en influençant leurs projets de vie au moyen de plusieurs dispositifs étatiques. Cette production des subjectivités s'inscrit, par ailleurs, dans les contextes spatiaux et temporels de la paysannerie, ce qui renforce l'idée selon laquelle les subjectivités sont des productions socio-historiques.

Une telle analyse se fonde sur une recherche de terrain relative à l'accaparement des terres qui a été menée dans trois coopératives rizicole à l'ouest du Rwanda entre 2012 et 2017. Il s'agit d'une étude de cas qui a combiné plusieurs techniques dans une approche inductive. Comme notre étude propose une perspective complémentaire à celle de l'économie politique, nous proposons tout d'abord une discussion théorique sur la perspective subjective du pouvoir et une critique de la perspective marxiste.

## 1. Gouvernamentalité et subjectivité : de la perspective subjective du pouvoir

Avant d'étudier la manière dont les subjectivités des paysans rwandais sont constituées par les rapports de pouvoir, il nous semble utile de proposer préalablement une justification théorique. Il s'agit de justifier le passage d'une perspective marxiste du pouvoir, qui fonde l'approche de l'économie politique – par laquelle la Révolution verte est souvent critiquée –, vers une perspective foucauldienne du pouvoir sur la base de laquelle s'établit l'approche subjective du pouvoir.

En effet, dans son célèbre article sur le pouvoir, Lukes (1974) s'inspire beaucoup de Marx pour penser le pouvoir. Selon ce dernier, A exerce un pouvoir sur B lorsque A affecte B dans un sens contraire à ses intérêts. Lukes propose alors trois dimensions du pouvoir : 1) le pouvoir comme la capacité de décider et d'imposer une décision à autrui, 2) le pouvoir comme la capacité d'éviter certains sujets en les retirant de l'ordre du jour, et 3) le pouvoir comme la capacité d'influencer les pensées et les souhaits des individus sans qu'ils s'en aperçoivent et afin qu'ils agissent de façon contraire à leurs intérêts. À la suite de Marx, Lukes trouve dans l'idéologie l'explication d'un tel pouvoir.

Mais il existe une perspective différente qui critique la perspective marxiste du pouvoir sur plusieurs plans, notamment par rapport à la question de sa possession (par la bourgeoisie, l'État), à certaines de ses modalités d'action (idéologie), à ses catégorisations trop nettes (dominants et dominés) ou encore à ses effets sur le sujet (répression). Cette perspective vise à comprendre l'action du pouvoir à partir d'une philosophie du sujet. C'est la perspective subjective du pouvoir, qui considère que le pouvoir agit efficacement à partir de la construction des sujets par « quelque chose d'extérieur » construit socio-historiquement par les rapports de pouvoir (Sato 2007).

Contrairement à l'approche marxiste, qui voit dans l'idéologie l'action du pouvoir – « *false needs* » –, permettant d'intégrer les individus au système de production et de consommation (Marcuse 1969), l'approche subjective du pouvoir considère ces rapports entre l'homme et la société comme une réalité rendue possible par un processus socio-historique, qui non seulement produit la structure sociale, mais aussi des *sujets* (Deleuze & Guattari 1972). Ici, la production des sujets passe par un processus qui pousse des individus à s'objectiver, c'est-à-dire à agir d'une manière partiellement déterminée.

Notre perspective subjective du pouvoir est très influencée par Foucault chez qui l'enjeu de l'analyse du pouvoir est de parvenir à repérer le dispositif ou encore le réseau dans lequel se croisent des pratiques, des institutions et des savoirs qui constituent ces sujets. Cette constitution de subjectivité est « la manière dont le sujet fait l'expérience de lui-même dans un jeu de vérité où il a rapport à soi » (Foucault 2001 : 633). Dès lors, l'enjeu de l'analyse

du pouvoir, c'est-à-dire la façon dont le pouvoir s'exerce, reviendra à penser comment le sujet se constitue. Plus simplement, on pourrait entendre par pouvoir la manière dont l'éducation reçue dans la famille, à l'école, par la formation professionnelle, et dans la société plus généralement, a produit des personnes qui se conduisent d'une certaine manière et non d'une autre.

Dans cette même logique, on peut considérer l'État comme une tactique de gouvernement, c'est-à-dire une manière de « disposer des hommes et des choses » (Dimier 2010 : 16), de gérer les relations entre ceux-ci de telle sorte qu'ils soient conduits selon des objectifs acceptables par tous. Ces objectifs visent la protection et le bien être moral et social de la population. Cela passe par des politiques éducatives et sociales par lesquelles s'effectue l'inculcation de différentes normes et valeurs qui sont intériorisées avec le temps. Désormais, l'État n'aura plus besoin de recourir à la coercition ou à la force pour exercer l'autorité sur ses populations.

Pour comprendre le pouvoir étatique, Foucault s'est donc tourné vers le concept de gouvernementalité. Celui-ci devait lui permettre de capter les modalités des rapports de pouvoir au sein de l'État tout en le liant avec les micro-pouvoirs et la possibilité d'émancipation. Ainsi, Foucault déclare :

« Par gouvernement [ou gouvernementalité], j'entends l'ensemble des institutions et pratiques à travers lesquelles on guide les hommes depuis l'administration jusqu'à l'éducation. C'est cet ensemble de procédures, de techniques, de méthodes qui garantissent le guidage des hommes les uns par les autres qui me semble aujourd'hui en crise [...] Nous sommes peut-être au début d'une grande crise de réévaluation du problème du gouvernement » (Foucault 1994 : 93-94).

La gouvernementalité, entendue ici en tant que rationalité propre au gouvernement de la population, désigne un certain type de contrôle étatique sur ses populations. Ce contrôle est un mode d'exercice du pouvoir dans lequel gouverner signifie « exercer par rapport aux habitants, aux richesses, aux comportements de tous et de chacun, une forme de surveillance, de contrôle tout aussi attentif que celle du père de famille sur la maison et sur les biens » (Dimier 2010 : 16). La gouvernementalité implique donc des procédés subtils de domination qui passent d'abord par la connaissance des sociétés, pour susciter la confiance des populations, convaincre plutôt que contraindre (Foucault 1994). Penser le pouvoir à partir de la gouvernementalité permet de comprendre comment des dispositifs de pouvoir parviennent à naturaliser des formes de savoir en les normalisant et en donnant l'illusion aux individus d'être libres, alors que leurs pratiques sont en réalité contrôlées non intentionnellement par ces dispositifs gouvernementaux.

Dans le présent chapitre, nous utilisons ce concept de gouvernementalité pour comprendre la manière dont les réformes agraires n'ont cessé de construire les subjectivités des paysans au Rwanda. Nous considérons ce concept

dans une acception très développée dans le cadre des « *gouvernementality studies* ». Nous nous inscrivons donc dans la lignée des études portant sur la gouvernementalité. Cette littérature montre comment la gouvernementalité permet de penser le pouvoir non seulement de manière « négative », c'est-à-dire répressive, mais aussi de façon positive, du fait de sa capacité créatrice. Elle développe, en outre, les rapports entre gouvernementalité et subjectivité ou encore la question de l'influence du pouvoir sur les sujets (Burchell *et al.* 1991 ; Rose 1997 ; Dean 2010).

## **2. Choix et encadrement agricoles racontés par les paysans**

Bien que la part de l'agriculture dans la production des richesses ne cesse de baisser depuis l'Indépendance du Rwanda, celle-ci reste un domaine stratégique dans la politique rwandaise, dans la mesure où elle concerne encore 75 % de la population. Mais, entre-temps, ce domaine a connu beaucoup de changements depuis l'époque coloniale. En effectuant une recherche de terrain, nous avons cherché à comprendre comment les paysans concevaient ce processus de transformation des pratiques agricoles depuis les années 1960. Nous avons, dès lors, analysé dans quelle mesure cette compréhension différait selon les générations et comment ces transformations, mais aussi la survivance de certains éléments, ont eu un impact sur leurs pratiques de l'agriculture et leur vision de l'avenir par rapport à leurs activités agricoles. Nous nous sommes ainsi entretenus avec cent-cinquante personnes, interrogées entre 2012 et 2017 : des agriculteurs, des responsables de coopératives, les unions et fédérations d'agriculteurs, des organisations d'appui aux agriculteurs, des agronomes et des autorités locales. Ces entretiens nous ont permis de comprendre comment ces évolutions ont pu affecter les projets de vie des paysans en termes de production agricole.

### ***1960-1965 : promotion du coton, manioc et autres cultures vivrières***

Au Rwanda, le domaine agricole a été très marqué par le système agricole dual colonial. Durant la colonisation, l'administration coloniale belge avait instauré des agglomérations appelées « paysannats » dans le but d'encourager l'agriculture de rente. Ces paysannats coexistaient avec d'autres programmes d'encadrement des paysans en vue d'accroître leurs productions et d'assurer leur sécurité alimentaire (Muzirakugisha *et al.* 1993). Au lendemain de l'Indépendance, l'État rwandais a opté pour la continuité de ce système dual et l'a poursuivi jusqu'au début des années 1980 (*ibid.*). Faisant partie du district de Ruzizi, l'actuel secteur rwandais de Bugarama, où nous avons mené nos recherches, a suivi ce parcours.

Premièrement, pour ce qui est des paysannats, il s'agissait d'un programme très centraliste, contrôlé par l'État (*ibid.*). Selon Gilbert, agriculteur de 66 ans, les paysannats étaient des espaces subdivisés en lots de terres appelés « *ibido* » ; chaque paysan disposait d'un lot de terres composé de blocs de champs. Il y avait des blocs de champs dédiés à la culture du coton et des blocs dédiés à d'autres cultures. Un agriculteur de Bugarama, interrogé en août 2017, nous confie :

« Lorsque j'ai commencé à travailler la terre vers 1965, il y avait encore des restes de la colonie belge dans les pratiques de l'agriculture. Le programme de paysannat dans la plaine de la Ruzizi, à Bugarama particulièrement, avait commencé durant la colonisation et venait de totaliser huit ans [...]. On nous disait que l'on ne pouvait pas construire de maisons en dur dans cet espace, c'était interdit de cultiver le café, les bananes, etc. On cultivait ce qui était autorisé, c'est-à-dire quelques cultures vivrières, notamment, le manioc, et la culture qui faisait que ce paysannat avait été mis en place : le coton. Ce dernier était cultivé avec une méthode bien déterminée, que l'on devait suivre à la règle. La personne qui n'était pas capable de suivre ces règles, c'est-à-dire de faire en sorte d'avoir une bonne récolte, l'État l'associait avec une autre personne pour qu'elles s'entraident ; on pouvait même aller jusqu'à l'expulser du paysannat. »

L'intervention de l'État dans la culture du coton se limitait à une politique stricte avec un encadrement dirigiste, fondé sur un transfert des technologies agricoles modernes (Mboup & Anouilh 2008). Cependant, cette organisation stricte s'appliquait à la culture du coton uniquement, seule culture de rente à Bugarama entre les années 1960 et 1968.

En même temps, l'intervention de l'État ne concernait pas seulement les cultures de rente. L'État sensibilisait également la population aux bienfaits des cultures vivrières, comme celle du manioc, afin de lutter contre l'insécurité alimentaire et favoriser la diversification dans une logique nutritionnelle. La majeure partie des cultures vivrières se faisait en général en dehors du paysannat et était destinée à la consommation des agriculteurs. L'un d'entre eux déclare :

« J'ai toujours fait de la pluriculture durant cette époque. Nous aimions cultiver le haricot, la colocase et le maïs. À l'époque, il était possible de mélanger les cultures. On n'avait pas besoin d'autorisation. Tu pouvais cultiver tout ce que tu voulais tant qu'il s'agissait de ton champ et tant que tu ne cultivais pas dans l'espace de la paysannerie, qui était très régulé » (entretien avec un agriculteur de 81 ans, Bugarama, octobre 2016).

« Le manioc était aussi une culture politisée parce qu'il avait été apporté par les blancs en 1936. Avant cela, ici à Bugarama, les gens mangeaient surtout de la pâte de maïs ; il n'y avait pas de manioc. On sensibilisait donc la population à en manger [...]. C'était pour éviter qu'ils [les paysans] meurent

de faim. Les gens ont fini par s'y adapter » (entretien avec un agriculteur de 79 ans, Bugarama, août 2017).

Selon des agronomes de l'époque, l'État était très préoccupé par la sécurité alimentaire, mais continuait aussi à investir dans le coton afin de générer des recettes d'importation grâce aux anciens colons, lesquels continuaient à acheter le coton rwandais ; le marché occidental du coton était encore florissant. Bugarama était alors une zone privilégiée du fait de son emplacement géographique – frontalier avec le Burundi et la RDC – et de sa spécificité topographique.

Il existait donc, au cours de cette période, une volonté politique au Rwanda et des programmes spécifiques pour faire coexister les cultures vivrières et les cultures de rente. Les paysans finissaient par s'y adapter et par fonder leurs projets agricoles sur ce modèle dual. Certains agriculteurs de l'époque se sont exprimés en ces termes :

« Ceux qui cultivaient le coton le faisaient principalement pour l'argent, et l'État les encourageait. Ceux qui n'étaient pas dans le périmètre où le coton était cultivé cultivaient les cultures vivrières pour se nourrir, et eux aussi étaient appuyés par l'État » (entretien avec un agriculteur de 79 ans, Bugarama, août 2017).

« Nous étions contents car nous avons la possibilité de cultiver ce que nous souhaitons. Chacun concevait ses projets agricoles comme il l'entendait et était soutenu par l'État. [...] Ceux qui voulaient devenir de grands commerçants faisaient le coton, ceux qui voulaient devenir des vendeurs au marché faisaient du maïs, du manioc ou des haricots, et ceux qui voulaient simplement cultiver pour eux-mêmes cultivaient les cultures de leur choix et les consommaient. [...] En réalité, nous cultivions ce que nous voulions, mais dans les strictes limites que l'État avait instaurées ou pouvait accepter » (entretien avec un agriculteur de plus de 70 ans, Bugarama, octobre 2016).

### ***1968-1979 : promotion du riz, de la patate douce et d'autres cultures vivrières***

À partir des années 1968, les populations qui s'étaient engagées dans la production de coton ont commencé progressivement, grâce à l'appui de l'État, à produire du riz, culture aujourd'hui généralisée à Bugarama. Pour ce qui est des cultures vivrières, l'État a continué à les promouvoir, avec une particularité pour la patate douce.

Premièrement, concernant les cultures de rente, de nombreux agriculteurs ont mentionné l'arrivée des « Formoses-Chinois » comme un fait mémorable, en 1968. Les Formoses étaient des habitants de l'actuel Taïwan. Ils ont en effet collaboré avec l'État rwandais à travers un projet de coopération bilatérale destiné à mettre en valeur les zones rizicoles de Bugarama. Un agriculteur déclare à ce sujet :

« Les choses ont commencé à changer vers 1968, avec l'arrivée des Chinois, appelés les Formoses [...]. Certains Rwandais ayant été en Tanzanie ou en RDC auparavant avaient déjà commencé à cultiver le riz, mais de manière assez archaïque [...]. À leur arrivée, les Chinois ont aménagé les terrains et ont mis en place un système d'irrigation, et ainsi l'eau parvenait dans les champs assez facilement. Ils ont appris aux paysans les techniques de la riziculture. [...] le riz a commencé à se vendre et c'est comme cela que, plus tard, l'argent a commencé à prendre de la place au sein des ménages » (entretien avec un agriculteur, Bugarama, août 2017).

Selon les agriculteurs de Bugarama, ce programme de coopération a permis d'intensifier l'encadrement des agriculteurs grâce aux structures déconcentrées de l'État. L'idée était de faire progresser les paysans dans leurs activités champêtres. Les agriculteurs continuaient à cultiver le coton, mais allaient de plus en plus vers la culture du riz dans les marais de manière volontaire :

« Très peu de Rwandais cultivaient le riz vers 1968. Ce sont surtout les Congolais qui venaient cultiver le riz et le vendaient chez eux ou au Burundi. Nous considérons à l'époque cette culture comme étrangère. Certains pensaient que c'était une culture très sale, car il fallait entrer dans les marécages boueux pour cultiver. Nous étions très réticents » (entretien avec un agriculteur de 80 ans, Bugarama, octobre 2016).

« Le Gouvernement nous a aidés à connaître cette culture et à cultiver de manière professionnelle. Si aujourd'hui presque tout le monde à Bugarama aime cultiver le riz, c'est parce que nous avons été aidés pour apprendre à le faire depuis les années 1968 » (entretien avec un ancien moniteur agricole, Monagri<sup>2</sup>, Bugarama, avril 2017).

Deuxièmement, pour ce qui est des cultures vivrières, la politique n'avait pas changé. L'État a continué à encourager les agriculteurs à pratiquer les cultures vivrières du manioc, de la banane, en mettant un accent particulier sur la patate douce. Celle-ci était considérée comme un aliment de soudure, au cours de cette période d'insécurité alimentaire généralisée. Selon un agronome de l'époque :

« Je me rappelle que nous avons pour mission d'appuyer les paysans pour qu'ils puissent être en mesure de se nourrir. Nous avons des techniques à leur apprendre selon les cultures qu'ils pratiquaient. Ceux qui cultivaient le riz pouvaient bien se nourrir autant que ceux qui cultivaient le maïs, le manioc, les haricots et surtout la patate douce. C'était cela notre objectif. [...] Les paysans aimaient leur travail ; l'agriculture était d'ailleurs plus qu'un travail pour eux, il s'agissait d'un mode de vie. Leur rêve était d'avoir assez de

---

<sup>2</sup> Le Monagri est le Moniteur agricole.

terres à cultiver et de bien le faire. Nous les encourageons à s'améliorer tout en orientant certains aspects de leurs techniques ou choix culturels. C'est ainsi que nous leur avons appris, par exemple, à privilégier la patate douce qu'ils pouvaient récolter tout au long de l'année. Ils ont progressivement appris à nous écouter et à aimer ce qu'on leur proposait » (entretien avec un ancien agriculteur de 78 ans, Bugarama, avril 2017).

### ***1980-1990 : de la promotion du riz à la détérioration du secteur agricole***

Dès 1980, on a assisté à une implication de plus en plus importante des paysans dans la culture du riz. Les agriculteurs ont continué à améliorer leur manière de cultiver. Ils se sont, en outre, investis dans l'irrigation afin de consolider les acquis du projet chinois. C'est à partir de ce moment que les associations de riziculteurs ont commencé à se constituer. L'État a incité les paysans à se regrouper en associations pour améliorer leurs méthodes culturales (Kayinamura 1980). C'est au cours de ces années que l'appui aux paysans engagés dans les cultures vivrières a commencé à diminuer, d'abord en faveur de l'appui à la culture du riz, et ensuite en défaveur du secteur agricole plus généralement.

En effet, au début des années 1980, l'État rwandais a introduit un projet à Bugarama dans le cadre de la coopération bilatérale avec la République de Corée. Un agriculteur déclare :

« Vers 1981, nous avons vu arriver les Coréens à Bugarama ; ils étaient venus pour mieux aménager les marais et la plaine. Le projet se nommait "Projet d'Irrigation de Bugarama" (PIB). Ils ont capté l'eau qui venait de la rivière de Ruzizi et celle de Rubyiro et c'est ainsi qu'on a commencé à exploiter toute la plaine en y cultivant du riz. Ceci dit, le projet n'a pas complètement réussi, car l'eau de la Ruzizi était trop calcaireuse. On a dû réaménager les périmètres rizicoles » (entretien avec un agriculteur, Bugarama, août 2017).

C'est également durant cette période qu'a débuté la première expropriation des terres, lancée par le Gouvernement, vers 1984. Certains paysans n'avaient plus de terres. Le Gouvernement, pour reprendre ces terres et les redistribuer, s'inspira alors du transfert des terres du roi à l'État, opéré en 1960. Pour les paysans, c'est au cours de cette période que l'État a commencé à se désintéresser de l'agriculture. Un ancien Monagri témoigne :

« C'est à ce moment [en 1984] que nous avons constaté que l'État commençait à se désintéresser des agriculteurs. L'État les a dépossédés de leurs terres et s'est désintéressé de leur sécurité alimentaire, car il n'a pas voulu les indemniser comme il le fallait [...]. Et même l'encadrement des paysans a commencé à diminuer. Aux yeux de l'État, les paysans n'étaient plus aussi importants qu'avant » (entretien avec un ancien Monagri, Bugarama, avril 2017).

Tandis que l'État entame le processus d'expropriation des terres et se détourne de l'agriculture vivrière, on assiste à l'abrogation de l'Accord international sur le café et à l'entrée sur le marché de producteurs caféiers tels que le Brésil. Cela a poussé l'État rwandais à multiplier les efforts pour engendrer des devises, négligeant par là-même les investissements dans les cultures vivrières (Kamola 2007).

Selon les agronomes, au début des années 1980, l'État a ainsi sensiblement limité son appui à l'agriculture vivrière. Il s'est concentré sur les cultures de rente exclusivement. C'est au cours de cette période que les paysans sont passés en masse à la culture du riz. La productivité de cette culture a gonflé et les marais ont suscité l'intérêt de plus en plus de personnes, ce qui aurait donné lieu aux expropriations.

Par ailleurs, le grand projet de production de riz amorcé par le Gouvernement dans les années 1984 n'a pas survécu, car très vite, l'État a été à court de moyens pour continuer à financer la mise en œuvre de cette entreprise. L'appui aux agriculteurs s'est progressivement dégradé. Un ancien agronome nous confie :

« Avant les années 1980, notre objectif était d'aider le plus possible de paysans. Nous avions des moyens pour ça. Nous étions un peu partout pour les soutenir et nous étions aussi spécialisés par types de cultures [...]. Mais ce système, qui demandait beaucoup d'investissement de la part du Gouvernement, ne pouvait plus résister, car très peu d'argent était désormais investi dans l'agriculture » (entretien avec un ancien Monagri, Bugarama, octobre 2016).

Le début des années 1990 a été caractérisé par ce désengagement progressif de l'État dans l'encadrement des agriculteurs, des conflits liés aux expropriations, mais aussi et, surtout, aux prémices du génocide de 1994 dont les conséquences sur l'agriculture rwandaise se sont fait ressentir jusque dans les années 2000. Un paysan évoque cette période :

« Nous étions très contents de connaître ces techniques transmises par les Chinois et les Coréens. Nous étions vraiment impliqués, car nous voyions la valeur ajoutée du riz, les élèves dans les écoles en mangeaient ; les militaires dans les camps également, les personnes aisées, même les paysans pouvaient en manger. Mais ensuite, les troubles sécuritaires ont commencé, et à partir de ce moment, tout a été suspendu. [...] Nous avons fini par aimer et prioriser la culture de la patate douce à Bugarama. Nous pouvions la récolter tout au long de l'année et nos enfants ne pouvaient pas mourir de faim. Mais toutes ces choses que l'État nous avait apprises et que nous avions fini par appliquer et aimer devaient tomber à l'eau parce que l'État ne voulait plus aider les agriculteurs. Nous ne savions plus quel projet agricole adopter ni quoi faire de nos champs » (entretien avec un ancien Monagri, Bugarama, octobre 2016).

### ***2000-2017 : promotion de la monoculture pour les marchés***

Après le génocide, le régime rwandais a voulu réformer profondément le secteur agricole. Mais cela a été traduit en acte seulement après 2000 (Huggins 2017). D'après un agronome de Bugarama, l'État s'était donné pour mission de rapprocher le plus possible les experts agricoles des agriculteurs afin d'aider les paysans à changer de perspective et à cultiver désormais pour les marchés exclusivement. L'une des stratégies du Gouvernement a consisté en la promotion des coopératives. Celles-ci ont permis d'atteindre le plus possible de paysans en peu de temps, d'appliquer la monoculture et de promouvoir la culture et la vente groupées de grandes quantités afin d'être compétitif tant au niveau national que régional. Un agriculteur déclare à ce sujet :

« Selon les autorités locales, l'agriculture telle qu'elle a été pratiquée avant le génocide était traditionnelle et archaïque. Elle n'avait pas pour objectif d'améliorer le mode de vie des paysans. La nouvelle agriculture [depuis 2006] a pour but d'aider les paysans à sortir de leur pauvreté ; à cultiver plus et bien vendre leurs produits pour se construire des maisons, payer leurs assurances santé, scolariser leurs enfants, etc. Pour les autorités locales, les paysans doivent cesser d'être des pauvres et la pauvreté, ce n'est pas seulement la faim. La sécurité alimentaire ne doit pas seulement être assurée par une production pour l'autosubsistance. On peut cultiver pour les marchés et être en sécurité alimentaire. L'argent qui vient de la vente des récoltes peut bien sûr aider les paysans à acheter de quoi manger, mais aussi à payer beaucoup de choses pour leur bien-être à investir dans leur santé et dans l'éducation de leurs enfants, etc. » (entretien avec un agriculteur, Bugarama, juillet 2015).

Dans la mise en œuvre de cette politique, la terre joue un rôle important. En effet, le programme de réforme agraire au Rwanda a appelé à une réorganisation foncière. La monoculture qui y a été encouragée a mené vers une politique de « remembrement » des terres. Selon les paysans, ce programme vise à lutter contre la pauvreté certes, mais n'est pas toujours réaliste par rapport à certaines modalités de mise en œuvre. L'un d'eux nous confie :

« L'idée de mettre en place une telle agriculture est intéressante. Mais la mise en œuvre va parfois trop vite. Les paysans ne comprennent pas toujours ce qu'il faut faire et perdent toute une saison à cause d'une récolte très maigre. Parfois, même les agronomes ne comprennent pas ou ne sont pas d'accord avec certaines décisions, comme celle de détruire les bananeraies au nom de la monoculture » (entretien avec un agriculteur, Bugarama, juillet 2015).

Mais pour un agronome de Bugarama, après plus d'une décennie de la nouvelle politique agricole au Rwanda, les paysans se sont habitués au modèle, bien qu'ils contestent parfois certaines modalités :

« Essaie de marcher partout à Bugarama et tu vas être étonné : tous les paysans veulent acheter des parcelles de terres dans les marais pour cultiver le riz et pouvoir le vendre sur les marchés. Mais dans les collines, les gens veulent cultiver du maïs pour le vendre en RDC. Ce que les gens contestent ce sont les modalités du nouveau modèle : ils veulent par exemple avoir le droit de vendre eux-mêmes leurs récoltes afin de mieux spéculer sur les prix qui diffèrent au Rwanda, au Burundi ou en RDC. Ils veulent aussi avoir le droit de choisir les usines de décorticage du riz pour minimiser les charges. Ils veulent en outre cultiver des cultures qui sont demandées sur le marché ; ils veulent réellement avoir du crédit facilement pour acheter les intrants nécessaires. Mais les paysans ne sont plus dans cette logique d'agriculture des années 1960 et 1970. [...] Aujourd'hui, ils cultivent pour s'enrichir. S'il y a désormais cette envie de vouloir s'enrichir qui a pris le dessus, c'est parce que tout le système est basé sur la dépendance financière des agriculteurs. Et cela ne date pas de 2006, mais des années 1980 à cause des programmes de l'État. Le fait de cultiver une même culture sur toute une région oblige les agriculteurs à vendre leur récolte pour acheter à leur tour le reste des cultures dont ils ont besoin. Ils ont aussi besoin d'argent pour acheter les intrants exigés par les autorités. La recherche du profit est depuis longtemps devenue importante chez les agriculteurs et cela de plus en plus depuis les années 2000 [...] » (entretien issu d'un groupe de discussion avec des agronomes, Bugarama, août 2015).

Les propos des agronomes sont majoritairement partagés par les paysans. Ceux-ci se trouvent désormais dans un contexte où ils ne bénéficient plus de l'appui de l'État ni de son autorisation pour pratiquer une agriculture dite traditionnelle. Par ailleurs, le contexte plus large ne le permet plus. Ainsi, lors d'un groupe de discussion tenu à Bugarama, en juin 2016, certains déclarent :

« Nous avons de moins en moins de terres et de plus en plus besoin d'argent pour payer la taxe foncière, la scolarisation obligatoire de nos enfants, nos mutuelles de santé obligatoires, etc. Nous avons aussi plusieurs autres obligations qui rentrent dans le cadre des contrats de performance, ces engagements que nous faisons vis-à-vis des autorités locales. Notre agriculture doit produire de l'argent pour couvrir toutes ces dépenses. »

« Actuellement, nous voulons que l'État nous donne plus de liberté dans nos activités. Nous savons que nous devons évoluer et laisser tomber l'agriculture traditionnelle. Elle n'est plus adaptée seulement au Rwanda, mais aussi au monde qui s'ouvre et qui nécessite de l'argent. »

« Par exemple, à Bugarama, nous cultivons beaucoup de maïs et de riz. On devrait nous laisser plus de choix pour cultiver ce que nous pensons être rentable. Nous sommes désormais des cultivateurs-commerçants ; des petites entreprises agricoles, comme disent les agronomes. Nous devons profiter de notre position aux frontières du Burundi et de la RDC pour cultiver ce dont

les gens ont le plus besoin et ainsi gagner plus d'argent. Nous avons aussi le marché de l'EAC que nous devons capitaliser. Tous ces projets nous tiennent à cœur désormais. »

### 3. Influence des projets agricoles des paysans : une gouvernementalité

Comme nous venons de le voir, l'agriculture à Bugarama a évolué depuis les années 1960. D'une agriculture dualiste mettant l'accent sur la sécurité alimentaire, on est passé à une agriculture marchande. Cette évolution a déterminé la manière dont les paysans pratiquent l'agriculture et comment, en tant qu'agriculteurs, ils envisagent leurs projets agricoles. Tout ce processus n'est pas limité au Rwanda en tant qu'État isolé. Il a été impulsé par un projet plus global, d'abord développementaliste, entre 1960 et 1980, et ensuite néolibéral, depuis les années 1980 jusqu'à aujourd'hui. Ces projets constituent une forme particulière de pouvoir, par lequel l'État a influencé les populations rurales en les menant à agir d'une certaine manière par rapport à leur production agricole.

En effet, cette influence exercée sur les paysans au Rwanda correspond à la manière dont le pouvoir est compris en tant que « *production of intended effects* » (Russell 1938 : 25) ou encore comme « *capacity of some persons to produce intended and foreseen effects on others* » (Wrong 1979 : 2). Il s'agit d'une forme silencieuse de pouvoir qui ne donne pas forcément lieu à des revendications explicites, ce qui le rend d'autant plus efficace (Lukes 1974). Le pouvoir est ici à considérer selon les termes employés par Mill : « *a security for the conformity between the will of one man and the acts of other men* » (Mill 1937: 17). Dans ce cas, à Bugarama, il convient d'appréhender le pouvoir comme une relation d'influence de l'État avec les paysans (Allen & Porter 1983 ; French & Raven 1959). En promouvant successivement des cultures et des modèles agricoles, l'État rwandais a exercé du pouvoir sur les paysans, dans la mesure où il les a incités à s'orienter vers des projets agricoles donnés tout en définissant une certaine finalité à leurs activités agricoles. Cette forme de pouvoir peut alors être comprise comme la possibilité d'orienter, de déterminer ou encore de diriger la conduite des autres ; d'agir sur les actions des gens (Foucault 2004).

L'intervention de l'État sur le champ d'actions des paysans peut s'interpréter de plusieurs manières. Dans la perspective marxiste du pouvoir, il s'agirait de contraindre l'action des paysans contrairement à leurs intérêts. Effectivement, dans certains cas, cet exercice de pouvoir est passé à travers la contrainte explicite. Mais dans d'autres cas, le processus d'imposition sur les paysans a été plus implicite, que ceux-ci en soient ou non conscients. Dans la perspective subjective du pouvoir, l'influence de l'État sur les actions des paysans, cette « conduite de la conduite » (Foucault 2001)

des paysans par l'État, s'opère dans un processus de production des paysans. Leur production en tant que sujets passe par la détermination de leurs désirs, de ce qu'ils perçoivent comme leurs intérêts et qui se concrétise dans leurs projets agricoles. Ainsi, dans une perspective subjective du pouvoir, le projet global, d'abord développementaliste et ensuite néolibéral, peut donc être considéré comme de la gouvernementalité dans la mesure où il s'agit d'une forme particulière de pouvoir instauré par l'État dans sa gestion de la population.

Au Rwanda, cette forme de gouvernementalité s'est déployée sur deux générations. Constituée par un modèle global de politiques rurales développementalistes, la gouvernementalité de la première génération a permis de produire des subjectivités attachées à des projets de production agricole pour la sécurité alimentaire principalement (1). La gouvernementalité de la seconde génération, quant à elle, a été constituée par un modèle global de politiques néolibérales, qui ont eu pour but de produire progressivement des subjectivités engagées pour une production agricole marchande et performante afin d'améliorer les conditions de vie des paysans plus généralement (2). Ainsi, ces deux générations de gouvernementalité ont eu pour finalité de produire des subjectivités paysannes particulières.

### ***Première génération : modèle global des politiques développementalistes et projets de sécurité alimentaire***

Peu avant l'Indépendance, lorsque l'administration coloniale a décidé d'instaurer le paysannat à Bugarama, cet espace était inoccupé et craint par les paysans rwandais, qui pensaient que c'était un lieu malsain, propice au développement de maladies. Des Rwandais, moniteurs agricoles, ont alors été engagés, d'abord par l'administration belge, ensuite par l'État, afin de chercher des paysans de Kibuye, de Gikongoro et d'autres localités pour venir habiter momentanément dans la plaine de la Ruzizi et y cultiver le coton, en dépit des conditions sanitaires difficiles. Les paysans bénéficiaient gratuitement de lots de terres, de maisons ainsi que de l'encadrement par l'État. Une fois installés, ils se sont rendus compte de la fertilité de la plaine de la Ruzizi et ont décidé d'y rester. Ils ont progressivement été conquis par les politiques développementalistes de l'État dans les paysannats ; les moniteurs n'avaient dès lors plus besoin de les convaincre de s'y installer. Ce sont, au contraire, les agriculteurs qui venaient demander aux moniteurs de les aider à s'établir dans leur paysannat, où ils avaient l'assurance d'améliorer leur production et d'assurer leur sécurité alimentaire. Il s'agit ici d'une forme de gouvernementalité où l'État incite la population à s'établir dans un lieu donné, à cultiver pour une visée déterminée.

Pour ce qui est des cultures vivrières, l'État avait également un discours d'amélioration de la sécurité alimentaire des paysans. L'objectif

premier était de produire pour se nourrir. À l'époque, il existait un problème de ressources humaines qualifiées pour mener à bien cet objectif. Les colons en possession d'une formation et disposant d'une expertise en matière d'agronomie avaient quitté le Rwanda. Dès 1965, l'État rwandais renforça le système de formation du personnel d'appui aux paysans pour qu'ils puissent atteindre les objectifs escomptés sans vraiment transformer le secteur (Verwimp 2003 ; 2006 ; Takeuchi & Marara 2000). Les politiques étatiques développementalistes ont permis de répandre dans le chef des paysans la volonté de pratiquer la pluriculture, notamment celle du maïs, du manioc et de la patate douce. Certes, la pluriculture existait depuis toujours au Rwanda, mais elle a été encouragée par un État qui avait la possibilité de faire le contraire. Elle a aussi été orientée dans le choix de certaines cultures.

Ce qui se passait à l'époque à Bugarama était en réalité le résultat de politiques développementalistes qui se sont développées dans les années 1960, au moment où l'essentiel des États de l'Afrique subsaharienne, ayant fraîchement conquis leur indépendance, poursuivaient les politiques coloniales en matière d'agriculture (Besson *et al.* 2012). Durant cette période, les dispositifs agraires étaient inscrits dans une vision du développement rural inspirée des théories de la modernisation (Peemans 2002). Ces théories proposaient une vision duale de l'agriculture, qui opposait alors d'un côté l'industrialisation face à un secteur agricole considéré comme arriéré, tout en présentant de l'autre le renforcement de l'autosuffisance alimentaire pour une agriculture paysanne jugée inefficace. Les paysans agriculteurs étaient alors généralement « perçus comme désorganisés, pratiquant une agriculture traditionnelle archaïque [...] ; bons pour être des “récepteurs passifs” d'informations techniques estimées adaptées à des objectifs d'amélioration de la productivité » (Mbacké Mboup 2008 : 2). Mais ce discours va changer vers la fin des années 1960. On a alors assisté à la mise en place d'un système paternaliste, dans le cadre des politiques socialistes d'encadrement très dirigistes, fondé « sur un transfert des technologies agricoles occidentales et sur un interventionnisme étatique sur l'ensemble du système productif et de la commercialisation » (*ibid.*). Comme nous l'avons vu plus haut, ceci a alors participé, dans une certaine mesure, à la construction des subjectivités des paysans en orientant leurs projets de production agricole.

Les discours duaux et modernisateurs sur le développement rural ont commencé à s'essouffler au début des années 1970 avec l'échec lié à l'objectif de la croissance de la production. Cela s'est manifesté dans la crise alimentaire de la fin des années 1960, dans une partie de l'Afrique (Lailler & Minvielle 2005). À la place de la promotion de la productivité agricole, le discours sur l'agriculture a alors mis davantage l'accent sur la promotion de la sécurité alimentaire. Il a ainsi tenté de valoriser le producteur en mettant l'accent sur ses capacités à innover, à être efficace et plus productif (Schultz 1964).

Le passage de l'État colonial à l'État indépendant a, dès lors, conduit à une certaine orientation développementaliste de l'agriculture. Pour assurer ce passage en tant que gouvernementalité, l'État a mis en place plusieurs mécanismes, décrits précédemment. En effet, si, dans ses préoccupations de construction et de consolidation de sa structure et de son élite, le nouvel État postcolonial devait prioriser son contrôle sur son territoire et son positionnement sur le plan international, il lui a fallu adopter une attitude centraliste et développementaliste qui s'est tout de suite exprimée dans les politiques agricoles. Ces politiques développementalistes se sont appuyées principalement sur le système déconcentré dans lequel les agronomes et les moniteurs agricoles ont joué un rôle important. Elles se sont par ailleurs basées sur des projets de développement locaux qui ont incité les paysans à adhérer à diverses propositions. Grâce à ces différents moyens, ces politiques se sont alors adaptées à la nécessité de lutter contre l'insécurité alimentaire. C'est notamment le cas des politiques de paysannats, qui ont soutenu l'agriculture vivrière à Bugarama (Clay 1995). Certains témoins déclarent, concernant ce projet de gouvernementalité et les subjectivités qu'il a générées : « Le Gouvernement nous a aidés à connaître cette culture et à cultiver de manière professionnelle [...] Nous avons été aidés pour apprendre à cultiver le riz » (un paysan) ; « Je me rappelle que nous avions pour mission d'appuyer les paysans pour qu'ils puissent être en mesure de se nourrir. [...] Ils ont progressivement appris à nous écouter et à aimer ce qu'on leur proposait » (un agronome).

### ***Seconde génération : modèle global de politiques néolibérales et des projets de production agricole marchande***

Au début des années 1980, les projets développementalistes qui avaient pour but d'apprendre aux paysans à cultiver pour assurer leur sécurité alimentaire ont commencé à se raréfier, l'État n'ayant plus assez de moyens pour leur mise en œuvre. Ainsi, les bouleversements qui ont lieu au cours des décennies 1980 et 1990 au Rwanda préparent une inscription progressive de l'agriculture dans un modèle néolibéral ; l'État vise à intégrer progressivement le système foncier du sud global dans un marché mondial (Collier 2010). Ce processus est facilité par un État encore développementaliste, considéré comme étant en transition par les penseurs du modèle néolibéral de l'agriculture.

Les programmes d'ajustement structurel mis en œuvre par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) et appliqués aux États africains ont conduit à une réduction significative des fonds disponibles pour la prestation des services agricoles dans les années 1980 et 1990. Ainsi, la diminution des fonds alloués à l'action publique, notamment dans les services sociaux, a eu un effet négatif sur le développement de l'agriculture

(Peemans 2002). Ce désengagement de l'État a été suivi par la promotion du secteur privé et l'émergence de la société civile. Ainsi, l'État-providence a laissé place à une autre forme d'État avec un nouveau modèle de « prestation de services ». De l'État fortement centralisé, on est passé à un État pluraliste qui devait de plus en plus confier un rôle important au secteur privé et, dans une moindre mesure, à la société civile.

Ce modèle étatique de l'action publique présageait déjà ce qui allait se passer plus tard dans le secteur agricole. En effet, dans le domaine agricole, « l'arrêt des recrutements de la fonction publique entraîna un marasme profond des dispositifs de l'enseignement agricole qui furent mis en veilleuse » (Besson *et al.* 2012 : 34). Si, dans l'idéal, il était prévu que les services de vulgarisation soient fournis gratuitement aux petits exploitants agricoles, la diminution de la part de l'aide publique au développement allouée à l'agriculture, qui de 17 % en 1980 chutait à 3 % en 2006, ne pouvait plus le permettre. Cela a précipité la ruine des services nationaux de vulgarisation et de conseil. La crise des plans d'ajustement structurels et le désengagement de l'État dans l'agriculture et dans l'encadrement agricole à Bugarama sont donc directement liés. Certains témoignages présentés précédemment rendent compte de la manière dont cette nouvelle réalité distillait un malaise envers un État qui se déchargeait de ses responsabilités : « Mais toutes ces choses que l'État nous avait apprises et que nous avons fini par appliquer et aimer devaient tomber à l'eau parce que l'État ne voulait plus aider les agriculteurs. Nous ne savions plus quel projet agricole adopter ni quoi faire de nos champs ». Des ONG ont alors essayé de prendre le relais tant bien que mal. Les conflits qu'a connus le Rwanda dans la décennie 1990 ont été à la base du ralentissement dans ces domaines.

On peut, dès lors, comprendre pourquoi la réforme agraire de 2006 n'est qu'une conséquence logique du passage d'un modèle agricole global développementaliste vers un modèle agricole global néolibéral, bien qu'en transition au Rwanda. Cette réforme s'inscrit dans une politique d'intensification de la production afin de l'orienter vers les marchés. Celle-ci s'était déjà donné pour but de réduire le nombre de personnes dépendant de l'agriculture ; de 90 % de la population en 2000 à 50 % en 2020 (Gouvernement du Rwanda 2000). L'État justifie l'adoption de cette réforme en soutenant qu'il s'agit là d'une initiative qui va apporter un certain bien-être aux paysans, car ils gagneront plus d'argent et auront accès aux mutuelles de santé, à l'éducation, etc. Pour y parvenir, les politiques de vulgarisation actuelles consistent à encourager les agriculteurs à produire plus, à entreprendre et à être plus productifs. Pour le Gouvernement rwandais, il s'agit de chercher à « créer un secteur qui utilise son avantage comparatif dans, par exemple, les cultures à haute valeur ajoutée et intensives en main-d'œuvre afin de rivaliser sur les marchés libres régionaux et internationaux » (Minecofin 2010 : 8). Désormais, les institutions financières internationales préfèrent

un système pluraliste d'encadrement des agriculteurs participatif et orienté vers la demande (Pye-Smith 2011). Selon celles-ci, l'État « devrait toutefois réduire son engagement direct dans la fourniture de services ou d'intrants aux agriculteurs. D'autres prestataires de services, tels que des sociétés privées et des organisations non gouvernementales, pourraient s'en charger [...] » (*ibid.*).

Le Rwanda est considéré comme l'élève modèle dans le cadre du modèle agricole néolibéral tel que pensé au niveau global. Même si son objectif est principalement l'accroissement de la productivité pour les marchés, on ne peut pas dire que l'agriculture rwandaise soit néolibérale, dans la mesure où l'État rwandais est très interventionniste et recourt à plusieurs outils (comme les subventions, l'encadrement, etc.) pour orienter le secteur. Mais, en même temps, nous situons cet interventionnisme étatique rwandais dans un processus d'intégration des pays du Sud global au sein d'une mondialisation néolibérale. C'est cela qui explique que l'État rwandais peut être considéré comme un État développementaliste ou encore néo-développementaliste (voir le débat dans : Kamola 2007), mais s'inspirant d'un modèle agricole global néolibéral, considéré comme un objectif à atteindre sur le long terme. C'est l'agencement entre ce modèle et les dispositifs étatiques qui orientent les projets de vie des paysans et produisent des formes particulières de subjectivités.

En effet, le plan stratégique rwandais pour la transformation de l'agriculture, qui décrit le cadre opérationnel pour le développement du secteur agricole, met l'accent sur la modernisation, l'intensification, la professionnalisation et le développement des entreprises (Gouvernement du Rwanda 2007). Cette orientation se traduit dans des politiques élaborées par le Gouvernement rwandais, qui visent la promotion de la monoculture et de la spécialisation des cultures régionales, l'enregistrement des terres et leur consolidation, ainsi que l'orientation commerciale dans toutes les activités de production (Gouvernement du Rwanda 2004). Pour le Gouvernement rwandais, l'agriculture est considérée comme une activité commerciale et non de subsistance (*ibid.*). Il s'agit de chercher à « créer un secteur qui utilise son avantage comparatif, par exemple, dans les cultures à haute valeur ajoutée et intensives en main-d'œuvre afin de rivaliser sur les marchés libres régionaux et internationaux » (Minagri 2010 : 8). C'est ce même discours qu'on retrouve déjà ancré dans les pratiques et les projets agricoles de beaucoup de paysans à Bugarama. Les termes « productivité », « efficacité », « esprit de développement » et « exemplaire » (entendu comme capacité à adopter une agriculture moderniste) sont présents dans leurs propres discours.

En tant que manifestations de la gouvernementalité, ces politiques se sont appuyées sur divers instruments : dans le cadre de la révolution verte, la nationalisation des marais, le regroupement en coopérative, la consolidation de l'usage des terres et les pratiques culturelles ; dans le cadre de la

décentralisation, la réorganisation de la paysannerie et les contrats de performance ; dans le cadre de l'organisation des marchés, les récoltes et ventes communes, les usines de décorticage et l'attribution des lieux du marché ; dans le cadre de la surveillance, les discours dissuasifs, les sanctions des récalcitrants ; dans le cadre des mesures disciplinaires, les sanctions des récalcitrants et la dépossession définitive ; et enfin, dans le cadre des mesures incitatives, la subvention des intrants, les formations et les infrastructures (Nyenyenzi 2016).

Dans ce contexte, la gouvernamentalité au Rwanda s'apparente à la gouvernamentalité contemporaine, dans le sens où elle est caractérisée par les efforts entrepris pour saturer l'espace social. Cela se traduit par des demandes particulières en performance et exemplarité, à travers une communication qui assaille de tous les côtés et par tous les moyens les paysans et qui insiste sur les bienfaits de la conformité. La seule différence ici tient au fait que le caractère transitoire du processus développemental au Rwanda permet de faire coexister à la fois le désir et la contrainte.

## Conclusion

Il y a un lien très fort entre les projets globaux de gouvernamentalité développementaliste d'abord et néolibérale ensuite et la manière dont ont évolué les projets agricoles des paysans de Ruzizi entre 1960 et 2017. En tant que forme spécifique de pouvoir étatique, cette gouvernamentalité a permis de comprendre comment les réformes agraires n'ont cessé de construire les subjectivités des paysans de Bugarama en orientant leurs projets agricoles. Il s'agit d'une gouvernamentalité qui permet de penser le pouvoir non seulement comme « négatif », c'est-à-dire répressif, mais également comme « positif », puisqu'il influe sur la manière d'agir ou de désirer des paysans. C'est d'ailleurs là que se trouve le lien entre la gouvernamentalité et la subjectivité, en ce sens que la gouvernamentalité façonne des sujets agissants ou désirants.

La subjectivité des paysans est ici étudiée à travers leurs projets de production agricole au cours de l'histoire. Dès lors, ces projets constituent « un ensemble d'actions orientées vers des objectifs déterminés par des motivations et rationalités particulières » (Eguiguren 2015 : 89). Il y a dans ces projets une « volonté d'amélioration » ou encore « *the will to improve* » (Murray Li 2007). Or, comme le montre Murray Li, « *The will to improve is situated in the field of power Michel Foucault termed "government". Defined succinctly as the "conduct of conduct", government is the attempt to shape human conduct by calculated means. Distinct from discipline [...], the concern of government is the well-being of populations at large* » (Murray Li 2007 : 7). On peut, dès lors, considérer les projets de production

agricole des paysans de Bugarama comme des effets de la gouvernementalité globale, d'abord développementaliste et ensuite néolibérale.

Aussi, ces projets de gouvernementalité avaient la volonté d'améliorer en premier lieu la sécurité alimentaire et ensuite la production pour les marchés et la prospérité. Pour Murray Li, « [...] *government operates by educating desires and configuring habits, aspirations and beliefs* » (*ibid.*). Cette gouvernementalité « est inséparablement liée à celle de la subjectivité » (Eguiguren 2015 : 89), car elle conduit les gens à agir et à désirer d'une certaine manière. Dans ce sens, à Bugarama, les projets de deux générations de gouvernementalité ont induit des projets de construction des sujets ruraux. Mais en dehors du fait qu'elle s'inscrit dans la temporalité (sur deux générations), cette construction des subjectivités est fortement liée au contexte spatial frontalier de Bugarama, qui a favorisé une certaine manière d'envisager la pratique agricole.

## Bibliographie

- Allen, R.L. & Porter L.W. 1983. *Organizational Influence Processes*. Glenview : Scott, Foresman & Company.
- Akram-Lodhi, A.H. 2008. « (Re)imagining agrarian relations? The World Development Report 2008: Agriculture for development ». *Development and Change* 39 (6) : 1145-1161.
- Ansoms, A. 2008. « Striving for growth, bypassing the poor? A critical review of Rwanda's rural sector policies ». *Journal of Modern African Studies* 46 (1) : 1-32.
- Ansoms, A. & Cioffo, G. 2016. « The exemplary citizen on the exemplary hill: the production of political subjects in contemporary rural Rwanda ». *Development and Change* 47 (6) : 1247-1268.
- Besson, I. (dir.). 2012. « Enjeux, défis et actualité de la formation agricole et rurale en Afrique francophone : quelques pistes de réflexion et de travail ». Document de travail, ADEA.
- Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. 1991. *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Chicago : University of Chicago Press.
- Cioffo, G., Ansoms, A. & Murison, J. 2016. « Modernising agriculture through a "new" green revolution: the limits of the crop intensification programme in Rwanda ». *Review of African Political Economy* 43 (148) : 277-93.
- Clay, D. *et al.* 1995. « Promoting food security in Rwanda through sustainable agricultural productivity: meeting the challenges of population pressure, land degradation, and poverty ». *MSU International Development Paper* 17.
- Collier, P. 2010. *The Plundered Planet: How to Reconcile Prosperity with Nature*. Londres : Allen Lane.

- Dawson, N., Martin, A. & Sikor, T. 2016. « Green revolution in Sub-Saharan Africa: implications of imposed innovation for the wellbeing of rural smallholders ». *World Development* 78 : 204-218.
- De Schutter, O. 2011. « How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland ». *Journal of Peasant Studies* 38 (2) : 249-279.
- Dean, M. 2010. *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Londres : SAGE.
- Deleuze, G., Guattari, F. 1972. *Capitalisme et schizophrénie 1 : L'Anti-Œdipe*. Paris.
- Desiere, S., Staelens, L. & D'Haese, M. 2016. « When the data source writes the conclusion: evaluating agricultural policies ». *The Journal of Development Studies* 52 (9) : 1372-87.
- Dimier, V., « État et gouvernementabilité en Afrique », BESPO - Université libre de Bruxelles, Avril 2010.
- Eguiguren, M.M. 2015. « Circuitos migratorios, jerarquías espaciales y modernidad periférica. Cañar y Loja, 1960-1990 ». Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain.
- French, J.R.P. & Raven, B. 1959. The bases of social power. In D. Cartwright (Ed.), *Studies in social power* (pp. 150- 167). Oxford, England: Univer. Michigan.
- Foucault, M. 1976. *Histoire de la sexualité*, vol. I. *La Volonté de savoir*. Paris : Gallimard (coll. « Bibliothèque des Histoires »).
- Foucault, M. 1980. *Power/Knowledge. Selected Interviews & Other Writings 1972-1977*. New York : Pantheon Books.
- Foucault, M. 1994. *Dits et écrits*. Paris : Gallimard, vol. II.
- Foucault, M. 1994. *Sécurité, territoire, population*. Paris : Gallimard/Seuil.
- Foucault, M. 2001. *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France (1975-1976)*. Édition numérique réalisée en août 2012 à partir de l'édition CD-ROM, Le Foucault Électronique.
- Foucault, M. 2004. *Naissance de la Biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris : Seuil.
- Gouvernement du Rwanda. 2000. « *Rwanda Vision 2020* ». Ministère des Finances et de l'Économie.
- Gouvernement du Rwanda. 2004. « Strategic plan for agricultural transformation in Rwanda ». Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales.
- Gouvernement du Rwanda. 2007. « Economic development and poverty reduction strategy ».
- Huggins, C. 2013. « Consolidating land, consolidation control: state-facilitated "agricultural investment" through the "Green Revolution" in Rwanda ». Working Paper n° 16, The Land Deal Politics Initiative.
- Huggins, C. 2017. *Agricultural Reform in Rwanda. Authoritarianism, Markets and Zones of Governance*. Londres : Zed Books.

- Imier, V. 2010. *État et gouvernementabilité en Afrique*. Bruxelles : Université libre de Bruxelles.
- Kamola, I.A. 2007. « The global coffee economy and the production of genocide in Rwanda ». *Third World Quarterly* 28 (3) : 571-592.
- Kayinamura, F. 1980. « Création et promotion des coopératives ». Séminaire sur le rôle des coopératives dans le développement communautaire, Kigali.
- Lailler, A. & Minvielle, J.-P. 2005. *Les Politiques de sécurité alimentaire au Sénégal depuis l'Indépendance*. Paris : L'Harmattan.
- Leegwater, M. 2015. *Sharing Scarcity: Land access and social relations in Southeast Rwanda*. Leiden: African Studies Centre.
- Lukes, S. 1974. *Power. A Radical View*. Londres/New York : Macmillan.
- Marcuse, H. 1969. *Raison et Révolution*. Paris : Éditions de Minuit (coll. « Le sens commun »).
- Mbacké Mboup, Ch. & Anouilh, D. 2008. « 50 ans d'histoire du conseil agricole en Afrique de l'ouest et centrale ». *Revue Grain de sel* 41-42, n° Spécial : *L'agriculture en quête de politiques*.
- Mboup, C.M. & Anouilh, D. 2008. « 50 ans d'histoire du conseil agricole en Afrique de l'Ouest et centrale ». *Grain de sel* 41-42.
- Mill, J. 1937. *Essay on Government*. Cambridge : Cambridge University Press.
- MINAGRI. 2010. *Agriculture sector investment plan 2009-2012*. Kigali : Ministère de l'Agriculture.
- MINECOFIN. 2000. *Rwanda Vision 2020*. Kigali : Ministry of Finance and Economic Planning.
- Murray Li, T. 2007. *The Will to Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham : Duke University Press.
- Muzirakugisha J.-D. et al. 1993. « Stratégie de développement agricole. Essai d'analyse prospective sur 20 ans ». Kigali : MINAGRI.
- Norton, R.D. 2005. « Politiques de développement agricole. Concepts et expériences ». Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Rome.
- Nyenyenzi, B.A. 2016. « Invention de la terre et production des anormaux dans le dispositif foncier en Afrique. Pouvoir et résistance à l'accaparement des terres en Afrique des Grands Lacs ». Thèse de doctorat en Sciences politiques et sociales, Université catholique de Louvain.
- Patel, A. 2007. *Stuffed and Starved: The Hidden Battle for the World Food System*. Toronto : Harper-Collins.
- Peemans, J.-P. 2002. *Le Développement des peuples face à la modernisation du monde*. Louvain-la-Neuve/Paris : Academia-Bruylant/L'Harmattan.
- Pye-Smith, C. 2011. *Vulgarisation agricole. Le temps du changement : mettre les connaissances au service de l'action politique pour une meilleure production alimentaire*. Wageningen : Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA) ( coll. « Repères politiques »).

- Rose, N. & Miller, P. 1997. « Mobilising the consumer: assembling the subject of consumption ». *Theory, Culture and Society* 14 (1) : 1-36.
- Russell, B. 1938. *Power. A New Social Analysis*. New York : Routledge.
- Sato, Y. 2007. *Pouvoir et résistance. Foucault, Deleuze, Derrida, Althusser*. Paris : L'Harmattan (coll. « Ouverture philosophique »).
- Schultz, T.W. 1964. *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven/Londres : Yale University Press.
- Takeuchi, S. & J. Marara. 2000. « Agriculture and peasants in Rwanda: a preliminary report ». *Joint Research Program Series* 127.
- Van Damme, J., Ansoms, A. & Baret, P. 2013. « Agricultural innovation from above and from below: confrontation and integration on Rwanda's rural hills ». *African Affairs* 113 (450) : 128-137.
- Verwimp, P. 2003. « "The one who refuses to work is harmful to society". Juvénal Habyarimana, 14 October 1973 ». Working paper of the Genocide Studies Program. New Haven : Yale University Press.
- Verwimp, P. 2006. « Peasant ideology and genocide in Rwanda under Habyarimana ». Working paper of the Genocide Studies Program. New Haven : Yale University Press.
- Veltmeyer, H. 2009. « The World Bank on "agriculture for development": a failure of imagination or the power of ideology? ». *Journal of Peasant Studies* 36 (2) : 393-410.
- Wittman, H. *et al.* 2010. *Reconnecting Food Nature and Community*. Oxford : Pambazuka Press.
- Wrong, D.H. 1979. *Power. Its Forms, Bases and Uses*, Chicago: University of Chicago Press.

# LA SÉCURITÉ FONCIÈRE ET L'ACCAPAREMENT DES TERRES AU RWANDA APRÈS LE GÉNOCIDE<sup>1</sup>

*Chris Huggins*<sup>2</sup>

## Introduction

Au cours de la dernière décennie, le concept d'« accaparement des terres » a été fortement associé à « l'accaparement mondial des terres », défini globalement comme « l'acquisition de terres à grande échelle le plus souvent dans le Sud » (Kaag & Zoomers 2014 : 1). Les sociétés transnationales, souvent soutenues diplomatiquement par de puissants gouvernements (y compris certains des gouvernements du Sud), sont les principaux acteurs impliqués dans ces acquisitions de terres à grande échelle, associées à plusieurs facteurs tels que les prix élevés des produits agricoles, le boom des biocarburants, l'importance des cultures flexibles à usages différents, et la financiarisation du secteur agricole (Borras *et al.* 2016 ; Anseeuw *et al.* 2010).

Néanmoins, l'accaparement mondial des terres n'est que l'un des nombreux processus qui aboutissent à la dépossession des populations du Sud. Dans des pays comme le Kenya, le terme « accaparement des terres » est utilisé depuis des années et désigne l'acquisition de terres à petite échelle par des moyens illégaux ou légaux, généralement par des élites politiques et économiques. Comme l'expliquent Klopp et Lumumba (2014 : 54), « l'accaparement des terres est à la fois perçu et théorisé académiquement comme faisant partie de la politique kenyane depuis la conquête impériale et la colonisation jusqu'à la période actuelle ».

Cela indique la nécessité de considérer l'« accaparement des terres » comme un phénomène à facettes multiples, impliquant des acteurs à différentes échelles, y compris les échelles « locales » ou micro-échelles. Par exemple, alors que l'acquisition de terres par des sociétés étrangères en

---

<sup>1</sup> Ce texte est la version révisée d'un chapitre anglais intitulé : « Land grabbing and land tenure security in post-genocide Rwanda ». In A. Ansoms, A. & T. Hilhorst (éd.). 2014. *Losing Your Land: Dispossession in the Great Lakes*. Oxford : James Currey, pp. 141-162. L'auteur aimerait remercier An Ansoms, Thea Hilhorst et la maison d'édition James Currey pour leur permission de publier cette version en français.

<sup>2</sup> Professeur adjoint, école de Développement international et Mondialisation, Université d'Ottawa.

République démocratique du Congo (RDC) a fait les gros titres en 2010, il est devenu évident que l'appropriation par les entreprises congolaises et les individus est tout aussi importante sinon plus (Huggins 2015).

En examinant l'accaparement des terres à différentes échelles par différents acteurs, ce chapitre suit l'approche exposée par Ansoms et Hilhorst (2014), qui soulignent que, dans la région africaine des Grands Lacs, « les transferts de terres contestés se produisent à de nombreux niveaux – au sein des familles, entre voisins et au sein des communautés – et peuvent impliquer des autorités officielles et coutumières, des groupes armés et des acteurs extérieurs ». Il est également important de considérer comment les différents systèmes de droits fonciers et les normes associées se sont développés historiquement, afin d'apprécier la façon dont ils ont été construits et mis en place socialement et politiquement. Malgré l'accent mis sur le « local », ce chapitre situe l'accaparement des terres dans une analyse au niveau macro des tendances juridiques, économiques et environnementales. Des changements rapides dans les régimes de droits de propriété se produisent actuellement dans le monde entier, en raison des processus de mondialisation, de la croissance démographique, de l'urbanisation, des changements environnementaux et de l'expansion économique dans les pays du Sud. Une grande partie de ce qui a été habituellement considéré comme public – les ressources de propriété commune, les forêts et les pâturages – est de plus en plus fermée, privatisée et marchandisée à travers de nouvelles formes de droits de propriété. Les États, les institutions financières internationales et autres perçoivent souvent « l'insécurité foncière » comme un obstacle au développement économique (en particulier les investissements étrangers) et considèrent l'enregistrement foncier systématique comme un élément clé pour améliorer la sécurité foncière et résoudre les conflits fonciers. Cependant, dans de nombreux cas, les programmes d'enregistrement foncier font que beaucoup de personnes qui ont des droits d'utilisateur et d'autres droits dits secondaires dans les systèmes coutumiers perdent ces droits, tandis que le chef de famille prend le contrôle (Van Banning 2002 : 345). Les femmes, en particulier, sont souvent perdantes lorsque leurs maris ou leurs parents masculins obtiennent des titres (Meinzen-Dick & Mwangi 2008). Même si de nouvelles formes de droits de propriété sont inventées (comme les stocks de carbone forestier certifiés REDD +), les résistances et les dépossession font que les systèmes de droits de propriété sont simultanément remis en question (Maurer & Schwab 2006). Les interactions de différents systèmes de droits de propriété (coutumiers, religieux, gérés par l'État, etc.) varient à mesure que les acteurs puissants utilisent des systèmes particuliers légitimes, ou lorsque les normes sociales changent en raison des pressions du marché, de l'introduction de nouvelles subjectivités (telles que l'idée d'agriculteur « professionnel » ou « moderne »), de changements démographiques ou encore d'autres facteurs. De nombreux acteurs

souhaitant revendiquer une terre utiliseront divers systèmes de droits de propriété, soit en série, soit en parallèle, un phénomène connu sous le nom de « forum-shopping ». Ceux qui ont le plus grand capital financier, politique et social réussiront très probablement à travers de telles stratégies, car ils pourront accéder à une variété de systèmes, y compris les systèmes formels tels que les tribunaux. L'interaction de différents facteurs signifie que plusieurs cadres théoriques, y compris l'analyse matérialiste de l'économie politique sur la base de la classe, des approches post-structuralistes utilisant des idées de gouvernementalité, et des théories féministes soulignant les rôles de genre sont potentiellement pertinentes. Dans la plupart des pays du Sud, les conflits sur le logement, la terre et la propriété représentent une proportion importante de tous les cas entendus par un système de règlement des différends particuliers, y compris les tribunaux (Leckie & Huggins 2011). En réponse à la prévalence des conflits et à l'ampleur des injustices résultant de la privatisation des zones collectives sous le modèle de la « propriété individuelle », nombre d'organisations et de gouvernements ont maintenant développé des formes de droits collectifs. La Constitution du Kenya, par exemple, prévoit l'enregistrement des terres appartenant à la communauté. Reconnaissant la suppression généralisée des droits des femmes à la terre, les gouvernements du Guatemala et de l'Inde ont créé des programmes fonciers parrainés par l'État qui exigent que les documents fonciers soient au nom des deux époux ou au nom de la femme seulement. Cependant, la mise en œuvre et l'application de tels systèmes sont parfois difficiles.

## 1. Les questions foncières au Rwanda

La terre a une importance fondamentale pour la population du Rwanda et l'État rwandais, en ce qui concerne l'accès à cette ressource précieuse dans un pays densément peuplé, et aussi au niveau des implications symboliques et pratiques touchant les changements dans l'utilisation de la terre (subsistance ou commerciale, polyculture ou monoculture, individuelle ou collective, rurale ou urbaine, etc.). La concurrence pour les terres est quelquefois identifiée comme l'un des facteurs qui ont contribué au génocide (comme cela sera discuté dans ce chapitre). Actuellement, la sécurité foncière est particulièrement importante à cause du rôle central de la terre agricole dans un programme ambitieux de croissance économique au niveau national. Le Gouvernement du Rwanda s'est engagé à obtenir le statut de « pays à revenu intermédiaire » d'ici 2020. Ainsi, l'État voudrait que le secteur rural stimule la croissance économique rapidement, grâce à la commercialisation de la production agricole (Minecofin 2000). Par conséquent, le Gouvernement a lancé autour de 2006 des stratégies interventionnistes pour transformer le paysage. Ceci inclut une réforme agricole à grande échelle (se fondant sur la spécialisation régionale des cultures et une consolidation foncière

obligatoire) et un processus d'enregistrement foncier au niveau national. Dans les zones urbaines, beaucoup de quartiers informels ou « spontanés » sont ciblés pour démolition, afin de faciliter la construction des bâtiments du secteur formel (logement, commerce et infrastructure).

Comparé à d'autres États subsahariens, l'État rwandais dispose d'une forte capacité à surveiller et à réglementer les activités de ses agents locaux ainsi que des citoyens ordinaires. Il a également démontré une volonté générale d'atteindre la « règle de droit ». Il est par conséquent peu probable que l'État tolère une « saisie des terres » pure et simple dans le sens d'une acquisition illégale par intimidation et/ou corruption. L'enregistrement des parcelles à travers le pays depuis 2008 et la délivrance des baux des terres aux propriétaires fonciers peuvent potentiellement réduire l'attrait suscité par ces terres. Néanmoins, il est important de se rendre compte que l'État rwandais post-génocide a été disposé à limiter les droits fonciers des citoyens dans certaines conditions et que l'ampleur de l'accaparement des terres depuis le génocide de 1994 est loin d'être négligeable.

Ce chapitre présente plusieurs définitions des formes d'accaparement de terres au Rwanda, qui constituent une typologie de la spoliation des terres. À mon avis, la définition stricte de spoliation des terres (par exemple, le vol criminel des terres par menaces ou par fraude) n'est pas suffisamment large pour expliquer toutes les complexités des changements dans la possession et dans l'utilisation des terres. En interrogeant la légitimité de ces changements, il est nécessaire d'étudier non seulement le cadre juridique national, mais aussi les lois internationales (Leckie & Huggins 2011). Selon les lois internationales sur la terre et la propriété, les gouvernements peuvent choisir comment les terres sont distribuées et comment les droits à la terre sont définis et gérés. Cependant, les gouvernements doivent être systématiques dans leur approche. Le cadre légal international interdit les actions arbitraires qui redistribuent les terres de certains à d'autres. La Déclaration universelle des droits de l'Homme et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples – dont le Rwanda est signataire – obligent les gouvernements à suivre les procédures régulières et interdisent les violations arbitraires des droits de propriété. L'État a la responsabilité de fournir des critères clairs portant sur la redistribution des terres, et il lui est interdit de prendre des décisions arbitraires qui ne sont pas prises en charge par la législation. Le Gouvernement du Rwanda a affirmé qu'il limite les droits de propriété de certains citoyens dans l'intérêt public, mais il n'a pas toujours expliqué de manière transparente la logique de ses décisions.

Pour ces raisons, j'utilise l'expression « accaparement des terres » pour me référer aux décisions et aux actions qui retirent ou limitent les droits à la terre et qui ne font pas partie d'un processus systématique ; elles n'ont pas été fondées sur les textes juridiques ou les règlements officiels et/ou n'ont

pas respecté explicitement l'intérêt public. Pour bien comprendre la façon dont les droits à la terre sont en mutation au Rwanda de nos jours, il convient tout d'abord de prendre conscience des facteurs structurels et des événements historiques qui influencent la sécurité foncière au Rwanda. Cette contribution offre dans un premier temps une typologie de l'accaparement des terres au Rwanda, et traite ensuite des divers facteurs qui influencent les efforts de l'État pour limiter la spoliation des terres.

Ce chapitre repose sur les entretiens effectués au Rwanda de 2005 à 2007 et de 2011 à 2013, et sur une revue des articles académiques et des rapports des médias populaires au Rwanda.

### ***1.1. Caractéristiques du domaine foncier pendant les périodes précoloniales et coloniales***

Immédiatement avant la période du colonialisme au Rwanda, plusieurs systèmes fonciers étaient en vigueur dans différentes régions. Par exemple, au nord-ouest du pays, les chefs de lignages possédant des terres par la coutume ont dominé la vie rurale (Newbury 1988 : 141). Ils détenaient par ailleurs un pouvoir considérable sur les droits à la terre arable des personnes qui n'étaient pas membres de leur lignage. Cependant, les pâturages étaient sous le contrôle du roi (« *mwami* »). Le contrôle des terres des paysans ordinaires dépendait des paiements réguliers des tributs aux chefs de lignages puissants. Les tributs imposés aux paysans qui n'avaient aucune relation avec les lignages influents pouvaient prendre la forme de produits agricoles ou d'élevage, ou de jours de travail obligatoires et non rémunérés (appelé « *ubureetwa* »). Dans le cas où une personne n'avait pas contribué à l'*ubureetwa*, sa terre pouvait être déchuée.

À partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le concept de Tutsi et de Hutu a été rigidifié et est devenu associé à la puissance et à l'impuissance ; seuls les Hutu étaient obligés de se plier à l'*ubureetwa*, une situation qui a ensuite été formalisée par les politiques de l'administration coloniale de discrimination ethnique ouverte (Vansina 2004 : 135). Le régime colonial belge a imposé des conditions sur la production agricole à partir des années 1920 (Newbury 1988 : 154). Les chefs ont eu recours aux populations locales hutu à titre de main-d'œuvre pour atteindre les quotas coloniaux de café, aussi bien que pour travailler dans les champs privés des chefs. Le régime colonial a consciemment intégré les institutions et pratiques « coutumières » dans l'économie commerciale, exacerbant les inégalités associées à cette forme de corvée précoloniale. Dans les années 1950, les pauvres de la campagne, et plus particulièrement les Hutu, se sont fortement plaints de cette « cohésion » de pratiques oppressantes par le régime colonial et les élites locales (*ibid.*). Cette oppression a été liée à la faible nature des droits à la terre, qui pouvait être confisquée par les puissants chefs, si la population ne leur obéissait pas.

## ***1.2. La période postcoloniale***

La violence de la « révolution sociale » de 1959 a contraint beaucoup de chefs à s'exiler, et la première République du Rwanda, explicitement dirigée par des Hutu, a été établie suivant l'Indépendance du pays en 1962. Le Gouvernement a démantelé les institutions féodales, et a clamé avoir créé un système de propriétés foncières plus équitable qu'auparavant. Cependant, petit à petit, les nouvelles élites politiques ont abusé de leur pouvoir et de leur influence pour accéder aux terres et à la main-d'oeuvre agricole à bas prix. Les administrateurs locaux et les élites proches du pouvoir ont utilisé l'accès à l'emploi et à l'éducation comme devise pour recruter des clients. L'accès à la terre est devenu également lié au patronage, car les terres publiques (comme les marais) ont été distribuées par les élites étatiques en échange d'un soutien politique ou économique.

L'accaparement et l'accumulation des terres par les élites par achat sont devenus plus fréquents pendant la dernière décennie du régime de Habyarimana. Des fonctionnaires de l'État, des commerçants et certains agents d'organisations non gouvernementales (ONG) se sont enrichis et ont accumulé les terres des pauvres, en jouant le rôle de locataires absents. Des projets de développement, qui ont rarement favorisé les populations locales, ont aussi causé la perte de parcelles privées pour ces populations (Uvin 1998 : 147).

La déforestation d'une partie de la forêt de Gishwati (terre publique), au nord du pays, dans le cadre d'un projet d'élevage bovin financé par la Banque mondiale, dont les profits seraient détournés par des membres corrompus du Gouvernement et de la Banque, constitue un exemple d'abus de contrôle gouvernemental sur les terres (Prunier 1996). Les riches ont ainsi de plus en plus contrôlé la propriété foncière. En 1984, selon une source, environ 15 % des propriétaires fonciers détenaient la moitié du terrain (National Agricultural Survey 1984, cité par Uvin 1998).

La guerre civile a commencé avec l'invasion du pays en 1990 par le Front patriotique rwandais (FPR). Elle a entraîné une augmentation des tensions ethniques, qui ont abouti au génocide de 1994, durant lequel environ 800 000 Tutsi et quelques milliers de Hutu ont été assassinés. Les chercheurs en sont arrivés à différentes conclusions quant à l'importance des problèmes fonciers comme cause du conflit et du génocide. Percival et Homer-Dixon (1995 : 1) affirment que les pressions environnementales et démographiques ont joué au plus un rôle limité et aggravant. Gasana (2002), en revanche, déclare que la concurrence pour les terres, la pénurie et la dégradation des ressources naturelles ont créé un environnement favorable aux luttes politiques intra-Hutu, au début des années 1990.

Cet argument est soutenu par une étude sur le terrain détaillée qui montre que, dans une commune à Gisenyi, la concurrence pour la terre est

devenue si grave que « le tissu social risquait d'être détruit » (André & Plateau 1995 : 45). De telles études suggèrent fortement que la pénurie de terres était une cause *indirecte* de conflit. Cette pénurie, exacerbée par une répartition inéquitable de la terre, a également été décrite comme l'une des causes immédiates ou *directes* de la violence génocidaire. Les politiciens extrémistes ont exhorté les gens à tuer des Tutsi pour accéder à leurs terres. Verwimp (2005) a ainsi démontré que les personnes détenant peu de terres étaient plus souvent impliquées dans le génocide que celles qui possédaient des terres de taille moyenne. De plus, pendant le génocide, la propagande gouvernementale a affirmé que si le FPR était victorieux, il redistribuerait les terres en faveur des Tutsi (Percival & Homer-Dixon 1995). L'histoire des droits fonciers fragiles et de l'oppression aux mains des chefs locaux et du régime colonial a rendu cette propagande plus plausible pour beaucoup de gens. En résumé, la concurrence pour la terre était à la fois une cause directe et indirecte du génocide (bien qu'il ne s'agisse pas de la cause principale). Cela devrait rappeler la très grande importance des droits fonciers et de l'attrait des terres, en tant que problème sociopolitique et économique. Le FPR a pris le pouvoir par la force en juillet 1994, mettant fin au génocide, face à l'inaction internationale. Quelque deux millions de Hutu ont quitté le Rwanda, principalement en direction de la République démocratique du Congo (RDC) et de la Tanzanie. Pendant ce temps, des centaines de milliers de réfugiés tutsi (les soi-disant « anciens cas » rapatriés) sont retournés dans le pays, complètement dévasté durant le génocide. Tandis que certains réfugiés tutsi se sont installés dans la province peu peuplée de Umutara, dans l'Est, d'autres ont repéré des terres appartenant à leur famille ; la plupart ont simplement choisi des propriétés convenables qui appartenaient à des Hutu qui avaient fui le pays. Environ 600 000 réfugiés tutsi sont revenus vers la fin des années 1990. Lors d'une phase ultérieure, un total de 1,3 million de réfugiés hutu rwandais (les « nouveaux cas de rapatriés ») est revenu en masse à la fin de 1996 et au début de 1997. Leurs revendications pour leurs terres s'ajoutaient souvent aux conflits fonciers déjà problématiques qui avaient lieu. La manière dont le Gouvernement rwandais a traité ces problèmes sera discutée plus en détail dans la suite de ce chapitre. À la même époque, dans ce qu'on appelle maintenant la province de l'Est, de vastes ranchs ont été acquis par des individus politiquement connectés, y compris des hauts officiers militaires du FPR, des politiciens, d'anciens administrateurs locaux et d'autres personnes. Certaines zones du parc national d'Akagera ont été excisées et divisées en parcelles par le Gouvernement dans le but de réinstaller des réfugiés revenus (les « cas anciens »). Selon des témoignages locaux, des parcelles ont été « saisies ». D'autres fermes et ranchs ont été accumulés par l'occupation de terres appartenant à des citoyens qui avaient été déplacés, mais qui sont revenus au pays (plus récemment). Dans de tels cas, ceux qui utilisaient la terre menaçaient les propriétaires originaux, ou

corrompaient des fonctionnaires locaux afin de bloquer les efforts administratifs pour résoudre la situation. L'accaparement des terres dans la province de l'Est sera abordée plus loin.

## **2. Résumé historique de la redistribution des terres au Rwanda**

Depuis le génocide, le Rwanda a connu des changements rapides dans le domaine du régime foncier ; certains ont été associés à des programmes du Gouvernement central, tandis que d'autres ont été peu coordonnés et peut-être non intentionnels. La section suivante tend à identifier certaines des façons plus problématiques par lesquelles la terre a été redistribuée par l'État ou retirée illégalement à des personnes avec des droits fonciers coutumiers. Certains des phénomènes suivants étaient légaux, et beaucoup pourraient sans doute être justifiés par les priorités nationales (telles que l'économie et la sécurité). Cependant, ils peuvent tous être critiqués selon les critères développés dans la première section : ils ne relèvent pas d'un processus systématique (et sont donc ouverts à des accusations de favoritisme) ; ou ils manquent de base juridique et/ou réglementaire claire ; et/ou n'ont pas été clairement justifiés en référence à l'intérêt public.

Ces processus ont été classés selon la catégorie de terres impliquées (propriété privée/territoire public, terre contrôlée par l'État), le processus impliqué et finalement, la sanction ou non de la dépossession par l'État.

### ***2.1. L'expropriation non rémunérée de la terre privée sanctionnée par l'État : le « partage des terres »***

Face au défi incroyable de traiter les revendications des parcelles de plus d'un demi-million d'« anciens réfugiés » tutsi et plus d'un million de nouveaux réfugiés hutu, le Gouvernement rwandais a utilisé un mécanisme de « partage des terres », qui consiste essentiellement en une forme d'expropriation non compensée. Le partage des terres était tout d'abord prévu pour éviter l'éviction des occupants secondaires qui occupaient des terres appartenant à un autre ménage : le terrain était simplement divisé en deux. Souvent, ceux qui ont été obligés de diviser leurs biens n'ont pas reçu de compensation pour la partie perdue. C'est difficile d'imaginer des solutions de rechange qui pourraient résoudre la demande massive de terres ainsi que les problèmes juridiques, politiques et administratifs complexes relevés. Cette approche a donc généralement été acceptée par la communauté internationale comme une réponse pragmatique aux défis post-conflits. Cependant, il y a toujours un mécontentement local lié à la politique et/ou à la manière dont elle a été mise en œuvre (Leegwater 2011 ; NURC 2005). Le « partage des terres » est problématique selon, au moins, quatre

points de vue. Tout d'abord, selon une perspective juridique stricte (selon les normes juridiques internationales, voir par exemple Leckie & Huggins 2011), la politique viole l'un des principes du droit international : toute activité de l'État qui limite les droits de propriété des citoyens doit suivre une procédure régulière et conforme au droit international. Comme décrit ci-dessus, le droit international stipule que l'expropriation doit être effectuée selon des critères transparents, et doit être appliquée universellement. Au Rwanda, certains ménages ont été obligés de « partager » leurs terres parce que les anciens propriétaires sont revenus pour réclamer cette parcelle spécifique ; mais dans d'autres cas, le Gouvernement a aidé les rapatriés qui ne savaient pas où se trouvaient leurs maisons ancestrales en divisant les terres de citoyens qui n'avaient aucun lien avec cette revendication de parcelles de terre spécifiques. Ainsi, certains citoyens ont été arbitrairement sélectionnés pour « donner » des terres aux rapatriés. Il semble qu'il n'y ait pas eu de directives officielles ou ouvertement disponibles sur la façon dont les ménages qui fournissent des terres devaient être sélectionnés. Selon des répondants locaux, dans certains endroits, des sous-groupes spécifiques de la société (comme les survivants du génocide) étaient exemptés du « partage des terres ». Il n'y a rien de mal à une telle décision politique si elle avait été prise dans le cadre d'un processus politique transparent et avait été mise en œuvre systématiquement. C'est la nature arbitraire et *ad hoc* de la décision qui est problématique selon le droit international.

Deuxièmement, le partage des terres était problématique lorsque les autorités locales, leurs amis et leurs alliés l'utilisaient pour saisir illégalement des terres ou distribuer injustement plus de terres à certaines personnes qu'à d'autres. Une étude gouvernementale a notamment démontré que le partage des terres est encore une cause majeure de conflits fonciers dans le district de Kirehe, où, dans certains secteurs, « les autorités locales auraient été corrompues » et ont donné des terres à des membres de leur famille (NLTRP 2006 : 85). Il est impossible d'estimer la fréquence de ces problèmes dans le pays entier, mais ce n'est pas rare.

Troisièmement, même si les fonctionnaires gouvernementaux ont présenté la pratique comme volontaire, en réalité, elle a été imposée à la population par les autorités. Les anciens administrateurs locaux ont déclaré avoir reçu l'ordre de l'exécuter<sup>3</sup>. Ceux qui ont essayé de dénoncer l'attrait des terres ont souvent été intimidés. Un résident de Nyabwishangwezi, province de l'Est, a expliqué : « Lorsque nous sommes retournés à Umutara en 1996, c'était un moment d'intimidation ; il y avait beaucoup d'arrestations et de disparitions. Les autorités ont divisé les terres par la force. Nous avons prétendu accepter, mais à l'intérieur, nous n'étions pas en accord.

---

<sup>3</sup> Entretien avec un ancien administrateur local, secteur Kiziguro, province de l'Est, 25 novembre 2005.

Mais nous ne pouvions rien faire<sup>4</sup> ». Certains de ceux qui ont refusé de céder une partie de leur propriété à d'autres ont été emprisonnés (Human Rights Watch 2001).

Quatrièmement, le partage des terres a continué d'être appliqué de manière spontanée au Rwanda jusqu'en 2013 au moins. Essentiellement, le retour continu des réfugiés a été utilisé pour justifier un « état d'exception » en matière de réglementation foncière. Par conséquent, de nombreux propriétaires fonciers – en particulier ceux dans les zones où le partage des terres était fréquent – ne se sentent pas en sécurité sur leur propriété. Par exemple, une enquête gouvernementale nationale a constaté que les citoyens vivant dans l'ex-Kibungo et Umutara étaient les plus désireux d'acquérir des titres de propriété à la terre, probablement parce qu'ils craignaient encore le partage des terres, et supposaient qu'un acte de titre allait les protéger contre l'expropriation (NURC 2005). Maintenant que l'enregistrement national des terres est terminé, les experts internationaux en matière de droits fonciers ont recommandé au Gouvernement du Rwanda de cesser le « partage des terres » afin de s'assurer que les baux fonciers soient respectés. Si le partage des terres se poursuit, cela compromettra gravement la sécurité foncière (Bruce 2007) et compliquera le système des droits fonciers qui a été mis en place. Par ailleurs, la loi foncière de 2013 dit que le partage des terres n'est plus légal<sup>5</sup>.

## ***2.2. L'expropriation sanctionnée par l'État de terres privées impliquant une indemnisation injuste***

Le Gouvernement a exproprié des milliers de personnes de leurs terres et de leurs biens, surtout dans les zones urbaines (Manirakiza & Ansoms 2014). Les expropriations sont justifiées selon le Gouvernement, car elles permettent à l'État d'améliorer la qualité des bâtiments commerciaux et résidentiels ainsi que les infrastructures (comme les systèmes d'assainissement et d'approvisionnement en eau), d'augmenter la densité de la population (en construisant plusieurs bâtiments à étages), et d'appliquer les règlements existants. Cependant, la tendance générale de l'expropriation urbaine représente une vision particulière de la « modernité ». Cette dernière est biaisée, car elle soutient des technologies et des matériaux locaux de construction rentables, et se fonde davantage sur une image « d'amélioration » que sur une réalité concrète. Seule une partie de la population peut se permettre

---

<sup>4</sup> Entretien avec un résident local, ville de Nyagatare, province de l'Est, 20 décembre 2005.

<sup>5</sup> L'article 68 de la loi foncière de 2013 pose une légalisation rétroactive du partage foncier qui a eu lieu entre 1994 et le 30 juin 2012 ; ce qui peut impliquer que le partage des terres après cette date n'est pas légal. Néanmoins, l'article n'interdit pas catégoriquement le partage des terres.

de construire à l'aide de matériaux approuvés par le Gouvernement. Ceux qui sont en mesure de posséder des biens conformément aux exigences de l'État bénéficient d'un régime de taxes foncières très faibles, faisant de l'immobilier « une sphère relativement intacte de l'accumulation de capital d'élite » (Goodfellow 2017). La majorité de la population, par contre, est piégée dans une crise du logement en partie causée par des interdictions du Gouvernement sur des matériaux plus abordables (Sommers 2012). L'expropriation à grande échelle des terres a été associée à un certain nombre de problèmes systémiques. L'un des problèmes les plus pressants est la compensation insuffisante (VOA 2017 ; RISD 2012). La sous-évaluation des terres et des biens représente « une saisie » d'une partie de la valeur des biens des citoyens (souvent les plus démunis) et un subventionnement des activités de l'État et des investisseurs commerciaux. Selon la loi, les propriétaires fonciers devraient être indemnisés dans un délai de quatre mois après l'évaluation foncière, mais en réalité, les paiements sont souvent tardifs (Payne 2011). Alors que les problèmes de sous-évaluation des actifs des citoyens sont peut-être le résultat de faiblesses « techniques », il semble y avoir un manque de volonté politique de protéger les biens des moins nantis, si l'on considère que cela freine le « développement économique ». Même dans un projet de réinstallation « modèle », les droits légaux des citoyens ont été violés. Cette affaire, dans la cellule Ubumwe à Kigali, a été documentée par Ilberg (2008). Les évaluations de la valeur des propriétés par la ville étaient beaucoup plus faibles que les évaluations indépendantes (Gakire 2008). L'ombudsman du Gouvernement a ordonné un arrêt à l'expropriation jusqu'à ce qu'un deuxième processus d'évaluation indépendant soit mené. Cependant, la démolition du quartier s'est déroulée en dépit de son ordre (*ibid.*). Les nouvelles maisons pour la réinstallation étaient situées loin de la ville, à Batsinda, ce qui a affecté les moyens de subsistance. En outre, de nombreux citoyens réinstallés risquent d'être expulsés, car ils ne peuvent pas payer leur hypothèque (Gardner 2017 ; Wakhungu *et al.* 2009). Par ailleurs, la construction du site de réinstallation a entraîné l'expropriation d'anciens résidents, ce qui signifie qu'il y a eu deux épisodes d'expropriations associés au projet.

### **2.3. Privatisation sanctionnée par l'État de la terre publique**

De plus en plus, les terres publiques au Rwanda sont louées par des entreprises pour la production de cultures vivrières, de fleurs, de biocarburants ou d'autres produits de valeur. Les investissements étrangers directs ont été élevés au cours des dernières années, bien que les investissements dans l'agriculture aient été plus faibles que prévu.

L'un des premiers cas d'investissement étranger dans la période post-génocide dans le secteur agricole est l'usine de sucre de Kabuye, achetée

par des investisseurs d'Ouganda en 1996. Les mêmes investisseurs (le groupe Madhvani) louent également 3100 hectares de marais dans la vallée de Nyabarongo pour la production de canne à sucre. Les marais, qui sont légalement les propriétés de l'État, font partie des catégories de terres fréquemment louées aux investisseurs (étrangers ou locaux). Les avantages pour une partie de la population locale, dont certains sont employés comme ouvriers agricoles pour Madhvani ou les petits planteurs, sont probablement largement compensés par les effets négatifs sur une plus grande proportion de la communauté, qui « se sent appauvrie » à cause de la perte d'accès au marais (Veldman & Lankhorst 2010 : 26). De nombreux petits exploitants doivent utiliser des parcelles de colline plus intensément pour remplacer la perte de production dans les marais, ce qui a entraîné une diminution des périodes de jachère et une diminution de la fertilité des sols. En dehors des marais, les terres sont moins souvent acquises à des fins commerciales ; il s'agit habituellement de parcelles de terrain plus petites. Le Gouvernement a priorisé la production de fleurs et de fruits en tant que secteurs de grande valeur pour lesquels le Rwanda possède des avantages concurrentiels. Il a tenté d'attirer des entreprises de floriculture, par exemple en invitant des investisseurs dans une parcelle de 200 ha dans la province de l'Est, mais la seule entreprise qui a investi n'a pas eu de succès. Le Gouvernement invite actuellement les investisseurs à louer une ferme à fleurs de 100 ha, qu'il a déjà doté d'infrastructures (Gicobi 2017). En outre, il a alloué 600 ha de terres à une ferme de maïs et de soja (Van der Laan 2011).

En plus de l'horticulture, le Gouvernement a également tenté d'adopter avec enthousiasme le potentiel des technologies de biocarburants. C'est pour cette raison que l'une des plus grandes acquisitions de terres étrangères à ce jour implique la culture de jatropha, pour la production de biodiesel. En 2009, le Gouvernement du Rwanda a accordé à un consortium anglo-américain un bail de 30 ans à 10 000 hectares de terres dans la province de l'Est, dédiées à la production de jatropha (Kagire 2009), apparemment pour un coût annuel d'à peine quelques milliers de dollars (Mendick 2011). Cependant, la plantation n'a pas fonctionné et une usine de 35 millions de dollars construite pour transformer le jatropha en biodiesel a été fermée au début de l'année 2017 (Kanamugire 2017).

#### ***2.4. Prise de terrains publics sans autorisation de l'État***

Afin de comprendre l'enjeu foncier dans le contexte contemporain, il est important de considérer non seulement la propriété foncière, mais aussi la façon dont le contrôle de l'utilisation des terres (plutôt que la propriété absolue) permet à certains individus de monopoliser la valeur de la terre, y compris ses bénéfices productifs, au détriment des autres. Par exemple, l'accès aux marais (qui appartiennent à l'État) n'est possible qu'avec des

coopératives qui louent le terrain (voir Ansoms & Murison 2012) ou en louant des opérateurs à grande échelle tels que le groupe Madhavani. Des recherches menées récemment au Rwanda, ainsi que l'histoire problématique des coopératives, suggèrent que, bien que certaines coopératives offrent de véritables avantages pour les membres, d'autres sont extrêmement mal gérées (Ansons & Murison 2012 ; Huggins 2017). Dans de telles coopératives, les membres jouent un petit rôle dans la prise de décisions, et il y a peu de transparence dans la vente des produits et la répartition des bénéfices, susceptibles de vol. Souvent, ces coopératives louent des marais ou d'autres terres appartenant à l'État. Même si la terre reste la propriété légale de l'État, les bénéfices générés par celle-ci sont privatisés, à plus ou moins grande échelle.

Dans certains cas, les terres publiques – telles que les vallées, les collines ou les terres réservées à l'infrastructure de l'État – sont directement prises, sans aucun soutien juridique ou étatique, par des individus politiquement connectés. La région de Gishwati (district de Rubavu) constitue un exemple de l'accaparement des terres par les administrateurs locaux ainsi qu'une cabale de politiciens d'État.

La forêt de Gishwati, un vestige d'une grande forêt ancienne, a été transformée en réserve forestière en 1930. Suite au génocide, un grand nombre de réfugiés tutsi « vieux cas » du Zaïre (maintenant la RDC) sont entrés dans la forêt avec beaucoup de bétail. Leur présence a d'abord été acceptée par le Gouvernement, mais en décembre 1999, cette politique a été renversée pour des raisons environnementales, et 10 154 familles ont été expulsées. Les expulsés ont vécu pendant plusieurs années dans de mauvaises conditions avant d'être réinstallés.

Pendant ce temps, certains fonds destinés au processus de réinstallation semblent avoir été volés par des fonctionnaires (Maguru 2004). Un plus grand nombre de personnes locales a été expulsé de la zone forestière au début de 2005. Celles-ci ont fait face à des retards massifs dans la réinstallation, sans abri adéquat ou accès à la terre. Encore une fois, les autorités locales corrompues se sont accaparé des terres lors du processus de réinstallation<sup>6</sup>, selon la population locale<sup>7</sup> et les médias pro-gouvernementaux (Bugingo 2006).

En 2007, les inondations destructrices ont été attribuées à l'érosion de l'environnement à Gishwati, et par conséquent, les activités agricoles sur de nombreuses collines ont été interdites à partir de septembre 2007. En février 2008, les personnes touchées par l'interdiction attendaient encore l'accès à d'autres terres agricoles, sans aide gouvernementale adéquate ou

<sup>6</sup> Entretien avec le maire du district de Kanama, le 19 août 2005.

<sup>7</sup> Entretien avec les représentants de la société civile, ville de Gisenyi, 17 août 2005.

autres moyens de subsistance, selon les médias locaux. En juin 2008, de nombreux résidents attendaient toujours qu'on leur attribue des parcelles alternatives. Il y a deux enjeux à ceci. Premièrement, le fait que l'État ait renversé sa politique antérieure, qui stipulait que les habitants de Gishwati pouvaient demeurer sur ces terres et les cultiver. L'État était en outre responsable de l'attribution de terres alternatives aux personnes expulsées en temps opportun, mais cette obligation n'a pas été respectée. Deuxièmement, les terres ont été saisies lors du processus de réinstallation, la corruption n'étant pas limitée au niveau local. Une commission gouvernementale des terres agricoles a attribué des terres dans la région, y compris à plusieurs hauts fonctionnaires qui n'étaient pas admissibles à recevoir de l'aide ainsi qu'à certaines personnes qui n'avaient aucun lien avec la région (Bugingo 2006). Le président Kagame a reconnu la corruption (Kagame 2007). En dépit de cette condamnation publique, et bien que certains des cas d'accaparement des terres aient été renversés, beaucoup de ceux qui étaient impliqués sont restés au pouvoir.

### ***2.5 Accaparement des terres privées sans autorisation de l'État***

Malgré la réputation du Gouvernement rwandais quant à sa politique de « tolérance zéro pour la corruption », nombre d'administrateurs et de politiciens conspirent pour mettre la main sur des terres, en particulier des parcelles appartenant à des citoyens pauvres qui n'ont pas les moyens financiers ou politiques de se plaindre publiquement ou de recourir aux tribunaux. De nombreux enfants rendus orphelins par le génocide – qui avaient hérité des terres de leurs parents – ont été touchés par l'accaparement des terres, que ce soit par des fonctionnaires ou par des proches. Rose (2005) note que la majorité des opposants aux orphelins dans les conflits fonciers sont des membres de la famille, mais les fonctionnaires sont souvent coupables de « se traîner les pieds » face aux plaintes des orphelins, ou sont corrompus, car ils les ignorent. Dans d'autres cas, des villages prévus par l'État (*imidugudu*) ont été construits sur des terres appartenant à des orphelins, lesquels rencontrent des difficultés pour obtenir une compensation. La minorité indigène batwa a également été affectée de manière disproportionnée par l'accaparement des terres. Historiquement marginalisés, tant socialement et économiquement que politiquement, les Batwa ont été impuissants face à l'accaparement. Ils ont ainsi été expulsés des parcs nationaux avant le génocide, sans percevoir de compensation (Huggins 2009). Par ailleurs, une partie de la terre donnée aux Batwa par le roi ou ses chefs pendant la période précoloniale a été saisie pendant la période postcoloniale sans aucune base juridique ou compensatoire (Lewis & Knight 1995). Il existe également un héritage de vente volontaire de terrains, à des prix extraordinairement bas, par les Batwa aux non-Batwa. Avant et après le génocide, les terres

ont souvent été vendues pour des montants symboliques (de la nourriture, par exemple) par les ménages batwa souffrant d'insécurité alimentaire. Ces « ventes » de détresse sont généralement indésirables et beaucoup peuvent être considérées comme issues d'une manipulation et donc légalement douteuses. Néanmoins, certains administrateurs locaux ne prennent toujours pas au sérieux les revendications d'accaparement ou d'exploitation des terres émises par les Batwa. En plus des groupes vulnérables spécifiques, d'autres agriculteurs pauvres subissent également les conséquences de l'attrait suscité par les terres. Notre travail sur le terrain, l'examen des cadres juridiques et réglementaires et une expérience similaire dans plusieurs pays voisins suggèrent que la saisie des terres agricoles privées au Rwanda, même si elle n'est pas aussi systématique ou répandue que dans d'autres pays d'Afrique centrale et orientale, constitue un phénomène non négligeable. Les mécanismes de saisie sont également différents. Souvent, plutôt que d'attirer les terres directement et risquer d'être découverts, des acteurs puissants forcent les locaux à vendre leurs terres pour une somme bien inférieure aux taux du marché, afin de rendre la vente légitime. Les zones périurbaines près de Kigali sont particulièrement affectées par les atteintes aux droits fonciers coutumiers de la population paysanne locale.

#### **Un exemple : expropriation forcée « privée » à des taux bien inférieurs au taux du marché**

En novembre 2004, trois hauts responsables du Gouvernement ont visité le secteur de Masaka, une aire rurale près de Kigali, et ont identifié une zone cultivée par les populations locales qu'ils voulaient développer<sup>8</sup>. Ils ont ensuite demandé l'aide de l'administration locale pour contraindre les familles qui occupaient la terre à vendre à des taux très inférieurs aux taux du marché. L'une des victimes de l'expropriation forcée nous confie : « ils offrent trop peu d'argent... J'ai des enfants, qu'est-ce qu'ils feront sans terre ? Il n'y a pas de négociation, il n'y a pas de choix. Le conseiller du secteur insiste sur le fait que nous vendions<sup>9</sup>. » Certains résidents ont été intimidés et menacés d'emprisonnement par le maire du district et par d'autres membres des autorités locales. Malgré la réticence des populations à vendre leurs terres, les cultures de plusieurs résidents locaux ont été détruites par des travailleurs embauchés en octobre 2006.

L'un des éléments les plus troublants de cette affaire est l'incapacité ou la réticence des fonctionnaires de l'État à défendre les droits des résidents locaux. Par exemple, l'un des résidents a appelé une fonctionnaire du Bureau

<sup>8</sup> Entretien avec les résidents du secteur Masaka, district de Kabuga, Kigali Ngali, 25 et 29 octobre 2006.

<sup>9</sup> Entretien avec les résidents du secteur Masaka, district de Kabuga, Kigali Ngali, 25 octobre 2006.

de l'ombudsman. En entendant les noms des personnes influentes impliquées dans l'accaparement des terres, la fonctionnaire aurait déclaré aux populations locales : « que pensez-vous que je puisse faire<sup>10</sup> ? » Quelqu'un d'autre qui a déclaré qu'il était membre de la Commission nationale des droits de l'Homme a également rejoint les autorités locales pour tenter de persuader les populations d'accepter l'argent offert. Les résidents locaux ont finalement vendu leurs terres pour beaucoup moins que la valeur marchande.

### 3. Réponses officielles à l'accaparement des terres

Les cas d'accaparement des terres sont signalés par les médias rwandais, les rapports du Bureau de l'ombudsman et d'autres institutions, ce qui suggère que le président Kagame ne tolère pas la corruption, y compris l'accaparement pur et simple des terres. Le Gouvernement a reconnu publiquement le caractère sensible de la propriété foncière et les liens entre les luttes pour les terres et les conflits violents passés (NURC 2005). Par conséquent, il n'y a guère de sens pour le Gouvernement de permettre qu'une telle ressource, rare et chargée d'émotion, devienne monnaie d'échange dans le système de patronage de l'État. Cependant, il semble y avoir deux facteurs qui limitent la volonté du FPR de réprimer complètement l'accaparement des terres.

Le premier facteur expliquant l'approche quelque peu douce pour punir la plupart des accapareurs est un motif économique. Le Gouvernement du Rwanda est entièrement engagé dans la transformation radicale de la campagne, selon un paradigme de « modernisation » et de « consolidation » du secteur agricole. Il manifeste généralement peu de confiance en la connaissance locale ou les capacités productives des petits exploitants (Ansoms 2010).

L'État favorise les économies d'échelle – par exemple, il a supprimé le maximum de 50 hectares de propriété foncière précisé dans le projet de loi foncière de 2005 – et veut encourager activement la commercialisation de l'agriculture, le transfert de terres aux utilisations les plus rentables et les investissements directs étrangers et locaux. Il ne semble donc pas toujours disposé à punir les acteurs riches pour l'accaparement des terres, en supposant que ce sont ces acteurs, et non pas les petits exploitants, qui conduiront le « développement économique ». Le deuxième facteur est politique. Bien que les représentants du Gouvernement au niveau local impliqués dans l'accaparement des terres puissent perdre leur emploi, le personnel de niveau supérieur bénéficie souvent d'une certaine impunité, vraisemblablement

---

<sup>10</sup> Entretien avec les résidents du secteur de Masaka, district de Kabuga, Kigali Ngali, 21 décembre 2006.

en raison de son influence politique. En particulier, il est remarquable que beaucoup de ceux accusés d'avoir attiré de grandes parcelles de terres soient des membres actuels ou anciens des Forces de défense rwandaises (RDF). Certains de ces mêmes officiers de l'armée de haut rang font maintenant partie du « cercle intime » des décideurs du FPR. Il semble ainsi que, pour conserver le soutien des cadres supérieurs du FPR, le Gouvernement rwandais ait choisi de fermer les yeux sur certains épisodes passés de l'accaparement des terres ou, dans des cas qui sont devenus trop importants pour les ignorer, de redistribuer certaines des terres saisies sans punir les accusés (voir la section ci-dessous sur la province de l'Est). Néanmoins, si ces personnes sont considérées comme déloyales pour le parti, ou si leur appétit pour la greffe est considéré comme trop flagrant, le « dossier » sur leurs activités corrompues est divulgué, obligeant l'individu à démissionner, à être traduit en justice ou à fuir le pays.

À la suite de la cooptation des groupes de la société civile par le Gouvernement (Gready 2010), ainsi que des différents moyens juridiques et extrajudiciaires utilisés pour saper et déstabiliser les groupes de la société civile au Rwanda (Longman 2011), il y a peu d'organisations capables et désireuses de surveiller de façon exhaustive et systématique l'accaparement des terres, et moins encore, qui sont disposées à en parler publiquement. Au lieu d'utiliser des mécanismes non gouvernementaux, les citoyens sont encouragés à canaliser les plaintes vers des institutions et des processus contrôlés par l'État, tels que le Bureau de l'ombudsman. Les « *clusters* » spécifiques de l'accaparement sont détectés et sont considérés comme une préoccupation interne, à traiter par le Gouvernement, sans ingérence extérieure (Ngarambe 2012), et en général, à huis clos.

Cependant, des exceptions occasionnelles existent. En réponse à l'accaparement des terres dans la province de l'Est, le président Kagame a créé une commission foncière en 2007 visant à redistribuer les terres dans la province. Il a déclaré : « certains dirigeants sont en effet coupables [...] Il y a aussi des ministres impliqués » (Kagame 2007). Cependant, le travail de cette commission était problématique pour plusieurs raisons. Tout d'abord, de nombreux membres de la commission avaient été eux-mêmes impliqués dans l'acquisition douteuse de terres, ce qui présentait un conflit d'intérêts. Deuxièmement, à la différence de nombreuses commissions foncières de l'État qui enquêtent sur l'accaparement des terres, comme les commissions Ndungu et Njonjo au Kenya, les résultats de la Commission présidentielle n'ont pas été rendus publics. Troisièmement, il n'y avait aucune différence dans le traitement de ceux qui ont acquis de grandes propriétés foncières légalement (par exemple, par achat) et ceux qui ont acquis des terres de façon irrégulière. Cela signifie que les terres de propriétaires fonciers légitimes ont été confisquées et redistribuées sans compensation, alors que les « accapareurs de terres » n'ont pas été sanctionnés de façon appropriée

(Ntagungira 2008). Quatrièmement, les propriétaires de grandes parcelles (y compris ceux accusés d'avoir « saisi la terre ») ont été autorisés à conserver 25 hectares, tandis que leurs proches vivant sur le terrain ont été autorisés à conserver 10 hectares chacun. Dans la pratique, cela a consisté à légaliser l'accaparement des terres. Par exemple, le général Ibingira, le chef de la Commission, possédait à l'origine 320 hectares. La Commission lui a permis, à lui ainsi qu'aux membres de sa famille, de conserver 95 hectares (Kimenyi 2008).

## Conclusion

Ce chapitre a mis l'accent sur le problème de l'accaparement des terres au Rwanda contemporain et a proposé une typologie des différentes formes d'accaparement. L'approche adoptée a été, dans une large mesure, juridique et institutionnelle, en accordant une attention particulière à la façon dont l'acquisition des terres a respecté une politique intérieure et des cadres juridiques transparents et systématiques, comme l'exige le droit international. En outre, l'un des enjeux de ce chapitre était d'explicitier le contexte politique dans lequel différentes formes d'accaparement de terres ont eu lieu ; il s'agissait donc de dresser un aperçu de l'économie politique de l'accaparement des terres depuis le génocide. Les principaux aspects de cette économie politique comprennent le soutien du Gouvernement envers les « investisseurs nationaux » qui envisagent de « moderniser » la production agricole, même si cela implique une spoliation ; la marginalisation historique de la minorité batwa ; la capacité de certains administrateurs locaux à abuser de leurs pouvoirs sans être mis au défi par la population locale (en raison d'un climat politique autoritaire de conformité des citoyens) ; et un refus de réexaminer ou de réévaluer les mesures impopulaires mises en place par l'État dans le passé (telles que le « partage des terres »).

Le Rwanda est généralement perçu par la communauté internationale comme une île intégrée dans une région très corrompue. Même si le Gouvernement a tendance à limiter l'accaparement des terres plus que ses voisins, ce problème est toutefois récurrent dans le pays. Alors que le Gouvernement suit généralement la doctrine économique libérale, qui souligne l'importance de la sécurisation des droits de propriété privée, il tend également à prioriser la croissance économique et les priorités des investisseurs au détriment du bien-être des pauvres. Afin de comprendre les différentes façons dont les citoyens rwandais sont dépouillés de leur terre ou d'une partie de la valeur de celles-ci et de leurs propriétés, il est important de reconnaître diverses formes d'accaparement. Nous avons donc tenté de dresser une typologie de l'accaparement des terres au Rwanda, comprenant, par exemple, la sous-évaluation délibérée de la terre pendant les processus d'expropriation, ainsi que les formes les plus connues d'accaparement des

terres. Il a par ailleurs été démontré que les plus hauts niveaux de gouvernement ont généralement un intérêt direct à empêcher l'accaparement des terres afin d'éviter les tensions sociales. Cependant, peut-être en raison de la volonté d'éviter de reconnaître le rôle des fonctionnaires de l'État dans l'accaparement des terres, les réponses de l'État ont généralement été à la fois opaques et indulgentes envers les agresseurs de terres, en particulier ceux qui occupent des postes influents au sein du FPR ou de l'armée. En outre, le Gouvernement a l'intention de déplacer des centaines de milliers de personnes issues des populations rurales hors des terres et de l'agriculture d'ici 2020 (Minecofin 2000), ainsi que de procéder à une expropriation urbaine généralisée. Plutôt que de recourir à une approche étroite de « l'État de droit », il est important de se renseigner de manière plus approfondie sur l'économie politique du régime foncier et de l'accaparement des terres au Rwanda, notamment grâce à un travail sur le terrain détaillé.

## Bibliographie

André, C. & Plateau, J-P. 1995. *Land Relations under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap*. Namur : Centre de recherche en Économie de développement.

Anseuw, W., Wily, L.A., Cotula, L. & Taylor, M. 2010. *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*. Rome : International Land Coalition.

Ansoms, A. 2010. « Views from below on the pro-poor growth challenge: the case of rural Rwanda ». *African Studies Review* 53 (2) : 97-123.

Ansoms, A. & Hilhorst, T. 2014. « Introduction ». In A. Ansoms & T. Hilhorst (éd.). 2014. *Losing Your Land: Dispossession in the Great Lakes*. Oxford : James Currey, pp. 141-162.

Ansoms, A. & Murison, J. 2012. « De "Saoudi" au "Darfour". L'histoire d'un marais au Rwanda ». In F. Reyntjens, S. Marysse & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012*. Paris : L'Harmattan.

Borras S.M., Franco, J.C., Isakson, S.R., Levidow, L. & Vervest, P. 2016. « The rise of flex crops and commodities: implications for research ». *The Journal of Peasant Studies* 43 (1) : 93-115.

Bruce, J. 2007 (juin). « Drawing a line under the crisis: reconciling returnee land access and security in post-conflict Rwanda ». Humanitarian Practice Network Working Paper.

Bugingo, S. 2006 (septembre). « Agriculture land commission: the solution or the problem? » *The New Times*.

Burnet, J. 2003. *Culture, Practice and Law: Women's Access to Land in Rwanda*. Kigali : RISD.

- Gakire, A. 2008. *La population de Rugenge passe la nuit à la belle étoile après démolition de leurs maisons*. Kigali : Ligue des Droits de la personne dans la région des Grands Lacs (LDGL).
- Gardner, T. 2017. « Can a failed Rwandan housing project offer lessons for the future? ». Thomson Reuters Foundation. Disponible en ligne sur : <http://www.reuters.com/article/us-rwanda-landrights-housing-feature-idUSKBN16F1U3> (consulté le 12/07/2017).
- Gasana, J.K. 2002. « Natural resource scarcity and violence in Rwanda ». In R. Matthew, M. Halle & J. Switzer (éd.), *Conserving the Peace. Resources, Livelihoods and Security*. Winnipeg : International Institute for Sustainable Development.
- Gicobi, M. 2017 (juin). « Rwanda offers incentives to flower farms ». *The East African*.
- Goodfellow, T. 2017. « Taxing property in a neo-developmental state: the politics of urban land value capture in Rwanda and Ethiopia ». *African Affairs* : 1-24. doi: 10.1093/afraf/adx020
- Gready, P. 2010. « You're either with us or against us: civil society and policy making in post-genocide Rwanda ». *African Affairs* 109 : 637-657.
- Huggins, C. 2009. « Historical and contemporary land laws and their impact on indigenous peoples' land rights in Rwanda ». Londres : Forest People's Program.
- Huggins, C. 2015. « Land-Grabbing, agricultural investment and land reform in the Democratic Republic of Congo ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2014-2015*. Anvers : University Press Antwerp, pp. 149-174.
- Huggins, C. 2017. *Agricultural Reform in Rwanda. Authoritarianism, Markets and Zones of Governance*. Londres : Zed Books.
- Human Rights Watch. 2001. *Uprooting the Rural Poor in Rwanda*. Washington : HRW.
- Kaag, M. & Zoomers, A. 2014. « Introduction: the global land grab hype and why it is important to move beyond ». In M. Kaag & A. Zoomers (éd.), *The Global Land Grab: Beyond the Hype*. Londres : Zed Books, pp. 1-16.
- Kagame, P. 2007 (avril). « Comments of President Paul Kagame ». Conférence de presse présidentielle, émission Radio Rwanda, Kigali.
- Kagire, E. 2009 (30 octobre). « Cabinet approves US\$35m Bio-diesel project ». *The New Times*. En ligne sur : <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14064&a=21874>
- Kagire, E. 2011 (décembre). « PM extends deadline for land lease fees ». *The New Times*. Disponible en ligne sur : <http://allafrica.com/stories/201112300984.html> (consulté le 29/08/2017).
- Kanamugire, J. 2017 (février). « Rwanda abandons \$35m biodiesel pilot project ». *The East African*.
- Kimenyi, F. 2008 (janvier). « Share resources, Kagame tells Rwandans ». *The New Times*.

- Klopp & Lumumba, 2014. « Kenya and the 'global land grab': a view from below ». In M. Kaag & A. Zoomers (éd.), *The Global Land Grab: Beyond the Hype*. Londres : Zed Books.
- Ilberg, A. 2008. « Beyond paper policies: planning practice in Kigali ». Document présenté à la conférence N-AERUS, Édimbourg, 12 décembre 2008.
- Leckie, S. & Huggins, C. 2011. *Conflict and Housing, Land and Property Rights. A Handbook on Issues, Frameworks and Solutions*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Leegwater, M. 2011. « Sharing scarcity: issues of land tenure in south-east Rwanda ». In A. Ansoms & S. Marysse (éd.), *Natural Resources and Local Livelihoods in the Great Lakes Region. A Political Economy Perspective*. Basingstoke : Palgrave.
- Lewis, J. & Knight, J. 1995. *The Twa of Rwanda. Assessment of the Situation of the Twa and Promotion of Twa Rights in Post-War Rwanda*. Chadlongton : World Rainforest Movement and International Work Group for Indigenous Affairs.
- Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs (LDGL). 2007 (avril). « Expropriation. Le dépit des propriétaires de Batsinda ». En ligne sur : <http://www.ldgl.org/spip.php?article1721> (consulté le 3/07/2009).
- Longman, T. 2011. « Limitations to political reform: the undemocratic nature of transition in Rwanda ». In S. Straus & L. Waldorf (éd.), *Remaking Rwanda. State Building and Human Rights after Mass Violence*. Wisconsin : Wisconsin University Press.
- Maguru, L. 2004 (décembre). « Les Aigrefins se sont réjouis à faire les détournements ». *Ubumwe* 129. Traduction de Human Rights Watch.
- Manirakiza, V. & Ansoms, A. 2014. « Modernizing Kigali ». In A. Ansoms, & T. Hilhorst (éd.), *Losing Your Land: Dispossession in the Great Lakes*, Oxford : James Currey, pp. 186-203.
- Maurer, B. & Schwab, G. 2006. *Accelerating Possession: Global Futures of Property and Personhood*. New York : Columbia University Press.
- Meinzen-Dick & Mwangi 2008. Référence manquante.
- Mendick, R. 2011 (novembre). « Tony Blair, trips to Africa and an intriguing friendship ». *The Telegraph*. En ligne sur : <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/tony-blair/8885987/Tony-Blair-trips-to-Africa-and-an-intriguing-friendship.html> (consulté le 29/08/2017).
- Minecofin. 2000. *Rwanda Vision 2020*. Kigali : République du Rwanda.
- Newbury, C. 1988. *The Cohesion of Oppression*. New York : Columbia University Press.
- Ngarambe, A. 2012 (janvier). « Local leaders in Rubavu face probe over land grabbing ». *The New Times*.
- NLTRP. 2006. *Phase 1 of the Land Reform Process for Rwanda. Developing the Strategic Road Map*. Kigali : République du Rwanda.
- Ntagungira, G. 2008 (mars). « Not all re-distributed land was grabbed ». *The New Times*.

- NURC. 2005. *Land Property and Reconciliation*. Kigali : République du Rwanda.
- Payne, G. 2011. « Land issues in Rwanda's post conflict law reform ». In R. Home (éd.), *Local Case Studies in African Land Law*. En ligne sur : [http://www.pulp.up.ac.za/pdf/2011\\_16/2011\\_16.pdf](http://www.pulp.up.ac.za/pdf/2011_16/2011_16.pdf)
- Percival, V. & Homer-Dixon, T. 1995. *Environmental Scarcity and Violent Conflict. The Case of Rwanda*. Toronto : Trudeau Centre for Peace and Conflict Studies, University of Toronto.
- Prunier, G. 1996. *The Rwanda Crisis. History of a Genocide, 1959-1994*. Kampala : Fountain Publishers.
- Rwanda Initiative for Sustainable Development (RISD). 2012. « 20 year land lease in urban areas too short-Kairaba ». En ligne sur : <http://risdrwanda.org/spip.php?article141>
- Rose, L. 2005. « Orphans' land rights in post-war Rwanda. The problem of guardianship ». *Development and Change* 36 (5) : 919-936.
- Sommers, M. 2012. *Stuck: Rwandan Youth and the Struggle for Adulthood*. Athens : University of Georgia Press.
- Uvin, P. 1998. *Aiding Violence. The Development Enterprise in Rwanda*. West Hartford : Kumarian Press.
- Van Banning, T.R.G. 2002. *The Human Right to Property*. Anvers/Oxford/New York : Intersentia.
- Van der Laan, J. 2011. « *Going Local* »: the Case of Minimex. Arnhem : Agri-ProFocus.
- Vansina, Jan. 2004. *Antecedents to Modern Rwanda: The Nyiginya Kingdom*. Madison : University of Wisconsin Press.
- Veldman, M. & Lankhorst, M. 2010. *Socio-economic Impact of Commercial Exploitation of Rwandese Marshes: a Case Study of Sugar Cane Production in Rural Kigali*. Rome : International Land Coalition.
- Verwimp, F. 2005. « An economic profile of peasant perpetrators of genocide. Micro-level evidence from Rwanda ». *Journal of Development Economics* 77 (2) : 297-323.
- Voice of America (VOA). 2017. « In Rwanda, red cross marking spells demolition ». En ligne sur : <https://www.voanews.com/a/rwanda-red-cross-demolition-slum-housing/3756051.html> (consulté le 12/07/2017).
- Wakhungu, J.W., Huggins, C., Nyukuri, E. & Lumumba, J. 2010. *Approaches to Informal Urban Settlements in Africa: Experiences from Kigali and Nairobi*. Nairobi : ACTS Press.

# **IV**

## **AFRIQUE DES GRANDS LACS**



# LIMITATION DU NOMBRE DE MANDATS PRÉSIDENTIELS : LEÇONS DE LA RÉGION DES GRANDS LACS

*Filip Reyntjens*<sup>1</sup>

## Introduction

Les pressions auxquelles sont soumises les limitations du nombre de mandats présidentiels sont l'expression de problèmes plus généraux du développement démocratique en Afrique. En 2012, Ochieng' Opalo (2012 : 81) notait que seul un quart des États africains montrait des « signes de consolidation démocratique » ; 43 % étaient des autocraties ; les autres étaient « ambigus dans l'orientation de leurs régimes ». Les recherches révèlent une tendance négative dans la démocratisation sur le continent, avec des pertes plutôt que des gains, des « zones grises » entre démocratie et autoritarisme, voire même « une vague renversée » (Møller & Skaaning 2013 ; voir également Adebani & Obadare 2011 et Lynch & Crawford 2011). La mainmise des dirigeants est forte et les transferts de pouvoir sont rares, d'où l'importance des limitations du nombre de mandats. Ceux au pouvoir perdent rarement les élections, mais dans les compétitions où le président en fonction ne se représente pas – comme conséquence de la limitation ou lorsque le président est en mauvaise santé, est décédé ou a démissionné – les partis au pouvoir n'ont gagné qu'environ dans la moitié des cas (Cheeseman 2015 : 177-178).

Le présent chapitre fait suite à un texte largement quantitatif publié dans le *Journal of Democracy* sur les rapports entre la limitation du nombre de mandats présidentiels (et le respect effectif de cette limitation) et la qualité de la démocratie, ainsi que sur la question de savoir quelle est la causalité entre ces deux facteurs (Reyntjens 2016). Ce texte porte sur l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (48 pays), tandis que notre chapitre se propose d'étudier cette question de façon plus qualitative dans les pays directement concernés dans *Conjonctures de l'Afrique centrale* : la RDC, le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda. Ces quatre pays ont en effet, *de jure* ou *de facto*, supprimé cette limitation. Il s'agit donc de comprendre pourquoi cette évolution a eu lieu et quelles en sont les conséquences.

---

<sup>1</sup> Chercheur à l'Institut de Politique du Développement (IOB) de l'Université d'Anvers.

Résumons d'abord les constats faits dans Reyntjens 2016. Afin de répondre à la question de savoir s'il existe une corrélation entre limitation du nombre de mandats et qualité de la démocratie, j'ai établi deux bases de données. La première donne un aperçu, de 1990 à 2015, de l'existence ou non de cette limitation. Cet aperçu ne se limite pas aux dispositions constitutionnelles, mais observe la réalité. Ainsi, ne sont pas considérés comme ayant cette limitation les pays où des élections présidentielles ne furent tout simplement pas organisées (l'Angola entre 1992 et 2012 et l'Érythrée depuis 1993), ceux où les limitations existantes ne furent pas respectées (le Burkina Faso en 2005, le Burundi en 2015, la Côte d'Ivoire en 2010 et le Soudan depuis 2005), et ceux où la limitation ne fut pas mise à l'épreuve et disparut avant la fin du dernier mandat autorisé (10 pays).

La seconde base de données se fonde sur des indicateurs de qualité démocratique. J'ai créé un indice composite (que j'appelle « indice composite de la démocratie » – ICD), car les classements existants divergent souvent et que j'ai voulu éviter le biais qu'impliquerait le choix d'un seul indice. L'ICD réunit les scores « *Political rights* » de Freedom House et les données de Polity IV, du Bertelsmann Transformation Index et de l'Economist Intelligence Unit. Puisqu'aucun de ces indices n'inclut la limitation du nombre de mandats comme indicateur, il n'y a pas de problème d'endogénéité. Chaque indice a été ramené sur une échelle de 1 à 10, où 10 renseigne la meilleure qualité démocratique.

La corrélation entre limitation effective (comme définie plus haut) et qualité démocratique est forte. Les pays avec limitation affichent un ICD double en 2000 et un tiers plus élevé en 2015, comme le révèle le tableau 1. Même si la différence diminue, elle reste significative ( $p > 0,001$ ).

**Tableau 1 : Afrique Sub-Saharienne (ASS) – Corrélation entre la limitation du nombre de mandats et le score ICD**

Année	Pays avec limitation	Score ICD moyen	Pays sans limitation	Score ICD moyen
2000	N = 25	6,9	N = 22	3,5
2005	N = 24	6,7	N = 23	3,7
2010	N = 27	6,2	N = 20	3,8
2015	N = 29	6,2	N = 19	3,9

La corrélation étant établie, je me suis posé la question de la causalité : la limitation renforce-t-elle la démocratie ou la démocratie encourage-t-elle l'introduction des limitations et leur respect ? J'ai tenté de répondre à cette question en comparant les pays qui (1) ont supprimé la limitation, (2) ont tenté de le faire mais ont échoué, et (3) n'ont jamais tenté de la supprimer.

Les résultats de cet exercice sont impressionnants. Entre 2000 et 2015, les pays ayant supprimé la limitation affichent un ICD de 3,6 dans l'année en question ; le score de ceux ayant tenté en vain de la supprimer est de 5,7 ; ceux qui l'ont maintenue sans tenter de la supprimer atteignent en moyenne un score de 7,2. Même si d'autres facteurs peuvent jouer un rôle, ces résultats suggèrent fortement que la qualité démocratique existante a un impact déterminant sur le respect ou non de la limitation. Cette direction de la causalité est confirmée par Dulani au terme de l'étude la plus exhaustive sur ce sujet. Il constate de fait que la suppression ou la violation des limitations est moins répandue dans les systèmes plus démocratiques (Dulani 2011).

## 1. Application à la région des Grands Lacs

Voyons d'abord l'ICD pour le Burundi, l'Ouganda, la RDC et le Rwanda pendant la période 2000-2015.

**Tableau 2 : région des Grands Lacs – ICD 2000-2015**

	2000	2005	2010	2015
<b>Burundi</b>	3,8	5,1	5,1	4,7
<b>Ouganda</b>	3,8	5,0	5,0	4,9
<b>RDC</b>	3,8	3,0	2,7	4,0
<b>Rwanda</b>	2,4	3,7	3,7	3,4
<b>Moyenne ASS</b>	5,34	5,26	5,26	5,34

On observe qu'aucun pays de la région n'atteint la moyenne pour l'Afrique subsaharienne, même si en 2005 et 2010 le Burundi et l'Ouganda s'en approchent. Les scores de la RDC et du Rwanda sont systématiquement les plus bas. Durant l'année où la limitation du nombre de mandats a disparu, l'ICD était de 5,0 en Ouganda (2005), 4,7 au Burundi (2015), 3,4 au Rwanda (2015) et 4,0 en RDC (2016).

L'abrogation de la limitation s'est effectuée de trois façons différentes : par révision constitutionnelle en Ouganda et au Rwanda, par interprétation constitutionnelle au Burundi, et par absence d'élection présidentielle en RDC. J'étudie maintenant sommairement les circonstances dans lesquelles cette évolution s'est produite dans les quatre pays. Il convient de rappeler qu'en vertu d'un principe énoncé plus haut, je ne considère aucun de ces pays comme ayant connu cette limitation, même avant qu'elle ne fût formellement supprimée, puisqu'elle n'a jamais été mise à l'épreuve et disparut avant la fin du dernier mandat autorisé.

### ***1.1. Ouganda***

Paradoxalement, une forme de démocratie substantielle a vu le jour sous la Constitution « sans partis » de 1995, alors que la démocratisation de 2005, lorsque le multipartisme fut réintroduit, a produit une démocratie formelle ou procédurale dans laquelle l'exécutif domine le législatif. Les élections législatives de 1996 furent conduites sur une base non partisane. Elles furent généralement libres et honnêtes, et le taux de participation fut élevé. Si les candidats dits de l'opposition n'obtinrent que 5 sur 276 sièges au Parlement, celui-ci ne se montra pas pour autant toujours docile, en particulier sur des questions de corruption et sur le déploiement de l'armée ougandaise en RDC. En revanche, au Parlement multipartite d'après 2005, le président impose une discipline de parti aux parlementaires du National Resistance Movement (NRM). La démocratisation n'a donc pas réellement menacé la position de Museveni (Keating 2011).

« En échange » de l'introduction du multipartisme, la Constitution de 2005 supprima la limitation du nombre de mandats présidentiels, permettant à Museveni d'être à nouveau candidat en 2006, 2011 et 2016 et de gagner confortablement ces élections<sup>2</sup>. En 2016, le NRM occupe 293 sièges sur 426 au Parlement. Les élections tant présidentielles que législatives furent marquées par des fraudes et irrégularités considérables, l'arrestation fréquente de politiciens de l'opposition et l'intimidation des électeurs. En d'autres termes, en supprimant la limitation du nombre de mandats et en augmentant le contrôle du Parlement par l'exécutif, la « démocratisation » de 2005 a, en réalité, renforcé le pouvoir du régime et diminué la compétition politique. La faiblesse de l'opposition et les pratiques antidémocratiques du NRM se conjuguent pour faire de l'Ouganda un système de parti hégémonique (Carbone 2003).

Les forces de sécurité maintiennent une forte présence dans le système politique formel. L'armée a toujours 10 sièges au Parlement, tandis que des officiers anciens et d'active occupent des positions gouvernementales importantes. La corruption au sein de l'armée (UPDF) est un instrument puissant pour l'enrichissement et la consolidation du cercle restreint de Museveni, politisant ainsi davantage l'appareil militaire. Par exemple, les opérations des UPDF en RDC dans les années 1990 et au nord de l'Ouganda dans les années 2000 ont permis aux alliés de Museveni de profiter

---

<sup>2</sup> Au moment d'écrire ces lignes, le président Museveni prépare même sa candidature pour un sixième mandat consécutif. Le 27 septembre 2017, le Parlement entamait le traitement d'un projet de loi visant l'abrogation de la limitation d'âge, ce qui devrait permettre à Museveni d'être candidat en 2021. En République du Congo, le président Sassou Nguesso avait déjà donné l'exemple en faisant sauter la limitation d'âge lors de la révision constitutionnelle de 2015.

de commerces illégaux et de détournements (Tangri & Mwenda 2013). En même temps, Museveni se méfie des cadres supérieurs de l'armée, menace à laquelle il a répondu en partie par la mise en place d'une unité spéciale, la Presidential Guard Brigade, commandée par son propre fils. En outre, la dissidence publique au sein des UPDF n'est pas tolérée, et des généraux ont été détenus et jugés pour s'être opposés à l'élimination de la limitation du nombre de mandats présidentiels.

## **1.2. Burundi**

Le Burundi fut le deuxième pays à éliminer la limitation du nombre de mandats, non pas, du moins provisoirement, par une révision constitutionnelle, mais par une interprétation de la loi fondamentale. La régression démocratique était déjà en cours dès avant les élections de 2010, que la plupart des partis d'opposition, arguant des fraudes, avaient boycottées. En faisant le choix désastreux de la chaise vide, ils avaient ainsi permis au parti majoritaire CNDD-FDD de consolider davantage sa position dominante. Dès 2014, la tension monte dans la perspective des élections de 2015, en particulier l'élection présidentielle. En effet, tant la Constitution de 2005 que l'accord d'Arusha de 2000 limitent le nombre de mandats présidentiels à deux, ce qui signifie que le président Nkurunziza ne peut être candidat à sa succession. Celui-ci fait planer des doutes sur ses intentions, et la perspective qu'il pourrait poser sa candidature est contestée par l'opposition, la société civile et l'Église catholique, voire par des membres éminents au sein de son propre parti et même par le patron du Service national de renseignements (SNR).

Après le limogeage de ce dernier et l'éloignement des « frondeurs » du CNDD-FDD, le 25 avril 2015, le congrès extraordinaire du parti propose Nkurunziza comme candidat à l'élection présidentielle. Cette candidature est présentée comme conforme à la Constitution par un raisonnement aussi simple qu'intenable. L'article 96 de la Constitution dispose que « [l]e Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois », tandis que l'article 302, qui figure dans une section intitulée « Dispositions particulières pour la première période post-transition », porte que « [à] titre exceptionnel, le premier Président de la République de la période post-transition est élu par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès, à la majorité des deux tiers des membres ». Les défenseurs du troisième mandat avancent que, puisque Nkurunziza n'a pas été élu au suffrage universel en 2005, le mandat 2005-2010 « ne compte pas » et que celui couvrant la période 2015-2020 serait le deuxième et non pas le troisième. Cette interprétation est irrecevable puisque, alors que l'article 96 dispose du nombre de mandats, l'article 302 traite simplement de la modalité de l'élection en 2005. Ajoutons que l'article 302 est une

disposition transitoire portant uniquement sur la période 2005-2010 qui ne peut être invoquée en 2015. Sous grande pression et à la suite de menaces de mort proférées contre certains de ses membres, la Cour constitutionnelle valide la candidature de Nkurunziza dans un arrêt confus et incohérent (voir Vandeginste 2015). Craignant pour sa vie, le vice-président de la Cour fuit le pays et fera plus tard le récit des pressions que les magistrats ont subies (Nimpagaritse 2015).

Malgré des manifestations parfois durement réprimées et une tentative échouée de coup d'État le 13 mai, l'élection présidentielle a lieu le 21 juillet ; Nkurunziza l'emporte avec plus de 69 % des voix. Le prix de cette victoire est énorme : le CNDD-FDD est profondément divisé, des pans entiers de la société civile et de l'opposition partent en exil, la presse indépendante a quasiment disparu, des milliers de personnes sont arrêtées et torturées, près d'un millier trouve la mort, plus de 300 000 fuient vers les pays voisins, la Tanzanie et le Rwanda principalement, et le pays est de fait sous la coupe des services de sécurité et de la milice *Imbonerakure* du CNDD-FDD. Le Burundi se trouve ainsi au ban de la communauté internationale, dont les sanctions affaiblissent davantage une économie déjà fragile. Le pouvoir refuse toute intervention africaine ou internationale et prend le pari de l'isolement, faisant le gros dos à toutes les pressions et jouant la carte de la « normalité » institutionnelle (pour une analyse de la crise, voir Nindorera 2015).

### **1.3. Rwanda**

Tout comme l'Ouganda, le Rwanda a utilisé le procédé de la révision constitutionnelle, même s'il l'a fait de façon plus subtile et, en réalité, très « rwandaise ». Dès avant 2003, année des premières élections générales après le génocide et la prise du pouvoir par le FPR, le parti au pouvoir ferme radicalement le paysage politique, par l'élimination de l'opposition, de la société civile comme force autonome et de la presse indépendante. Dès le référendum constitutionnel et les élections présidentielles et législatives de 2003, les voix dissidentes sont réduites au silence par les menaces, arrestations, « disparitions », assassinats ou départs en exil. Les campagnes électorales et les élections ont été marquées par les intimidations et les fraudes à grande échelle, tant au niveau local que national<sup>3</sup>.

Dès 2012, des voix s'élèvent pour permettre au président Paul Kagame de briguer un nouveau mandat en 2017, alors que la Constitution limite à deux leur nombre. Cette campagne prend une allure de raz-de-marée en 2014. Menée par le FPR et tous les partis représentés au Parlement, et largement

---

<sup>3</sup> Pour un aperçu de l'utilisation des élections comme moyen de consolider le pouvoir sans partage du régime, voir Reyntjens 2014 : 45-77.

appuyée par les médias et les faiseurs d'opinions du régime, la campagne bénéficie d'une apparente quasi-unanimité. 3,7 millions d'électeurs signent des pétitions dans le cadre d'une expression d'appui « spontané » organisé par le régime, mais les pressions pour y souscrire sont très fortes.

Les deux chambres du Parlement approuvent l'amendement. Lors de « consultations » nationales, les députés et sénateurs ne rencontrent que dix personnes, sur une population de 11 millions, s'opposant à l'initiative. Les condamnations par la communauté des bailleurs, notamment les États-Unis et l'Union européenne, n'y changent rien, et Kagame dénonce l'ingérence de la communauté internationale dans les affaires rwandaises. Le 18 décembre 2015, lors d'un référendum précédé par une campagne à sens unique, 98,3 % des électeurs approuvent la révision. Alors qu'il avait toujours adopté une position évasive au sujet de ses ambitions, le 31 décembre, Kagame annonce qu'il se présentera à l'élection présidentielle de 2017 : « Vous m'avez demandé de diriger à nouveau ce pays après 2017. Étant donné l'importance que vous y accordez, je ne peux qu'accepter ». Le cycle est ainsi clos pour celui qui affirma en 1994 « n'avoir aucun désir de carrière politique après la guerre » (*New York Times* 1994) et dit encore en 2010 que ce serait pour lui un échec s'il ne trouvait personne pour le remplacer avant la fin de son mandat : « Ceux qui cherchent un troisième mandat en cherchent un quatrième puis un cinquième » (*Le Monde* 2016), une prédiction qu'il réalise à présent lui-même.

L'article 101 tel qu'amendé maintient la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels et réduit la durée d'un mandat de sept à cinq ans. Rien à redire, semble-t-il. Cependant, le chapitre XI, portant dispositions transitoires, contient un article 172 qui fait toute la différence. Cet article procède en trois étapes. Le premier paragraphe stipule : « Le Président de la République en exercice lors de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continue à exercer le mandat pour lequel il a été élu ». La part opérative du deuxième paragraphe stipule : « Sans préjudice des dispositions de l'article 101 de la présente Constitution [...], un mandat présidentiel de sept (7) ans est établi et prend effet à l'expiration du mandat visé à l'alinéa premier du présent article ». Le second paragraphe permet donc à Kagame d'être candidat à un troisième mandat de sept ans en 2017. Le troisième paragraphe stipule : « Les dispositions de l'article 101 de la présente Constitution prennent effet après le mandat de sept (7) ans visé à l'alinéa 2 du présent article. » Cela signifie que, après son troisième mandat en 2024, Kagame peut être candidat à deux quinquennats additionnels, ce qui implique qu'il peut théoriquement rester en fonction jusqu'en 2034. Puisqu'il était *de facto* en charge du pays depuis 1994 avant de devenir formellement président en 2000, sa présidence pourrait donc s'étendre sur quarante ans.

#### 1.4. RDC

À l'heure actuelle, la RDC fait partie des rares pays africains (avec l'Angola et l'Érythrée, cf. *supra*) recourant à la non-organisation de l'élection présidentielle au moment de l'expiration du dernier mandat constitutionnellement autorisé. En vertu de la Constitution de 2006, le second et dernier mandat du président Joseph venait à terme le 19 décembre 2016. Afin de se maintenir au pouvoir, il avait exploré diverses options qui avaient toutefois échoué. Ainsi, en septembre 2013 et en septembre 2014, il avait en vain tenté de faire modifier la Constitution, après avoir envisagé, et finalement écarté, le « scénario Poutine/Medvedev ». Début 2015, un projet de modification de la loi électorale prévoyait un recensement de la population, largement considéré par l'opinion comme un moyen de retarder l'organisation de l'élection. Suite à la mobilisation de la population dans les grandes villes, des manifestations sont violemment réprimées par les forces de l'ordre. La violence policière fait plusieurs dizaines de morts et le projet est retiré.

Kabila recourt alors au « glissement » du processus électoral, seul moyen pour se maintenir en fonction au-delà de la fin de son terme constitutionnel. Cette stratégie devient viable lorsque la Cour constitutionnelle, saisie par des députés de la mouvance présidentielle, interprète l'article 70 de la Constitution qui stipule qu'« à la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu ». Dans son arrêt du 11 mai 2016, la Cour statue que « Suivant le principe de la continuité de l'État et pour éviter le vide à la tête de l'État, le président actuel reste en fonctions jusqu'à l'installation du nouveau président élu ». Même si d'autres interprétations étaient possibles<sup>4</sup>, la Cour ouvre ici la voie à un glissement sans *terminus ad quem*.

Face à l'impasse ainsi créée, mais également pour apaiser l'opinion tant nationale qu'internationale, Kabila lance alors l'idée d'un énième « dialogue national » qui doit légitimer la prolongation de son mandat et préparer des élections « apaisées et crédibles ». Facilité par l'ancien secrétaire général de l'OUA Edem Kodjo pour le compte de l'UA, cet exercice, qui débute en août 2016, se solde par un échec total. La véritable opposition est absente et les évêques se retirent après que la répression de manifestations tenues les 19 et 20 décembre fait, une nouvelle fois, des dizaines de morts.

Nouvelle tentative en décembre sous l'égide de la CENCO (Conférence épiscopale nationale du Congo). Il en sort un accord de la Saint-Sylvestre, qui semble débloquent la situation. Les participants, qui couvrent l'ensemble du paysage politique, y compris la majorité présidentielle, s'engagent à ne pas permettre que Kabila brigue un troisième mandat et à ne pas modifier

<sup>4</sup> Notamment l'intérim de la présidence par le président du Sénat en vertu de l'article 75 de la Constitution, ou encore l'application du principe « *Nemo auditur, turpitudinem suam allegans* » (on ne peut bénéficier en droit d'un abus créé par celui qui en profite), puisque Kabila était, du moins en partie, à l'origine du retard dans le processus électoral.

la Constitution. Ils s'accordent sur l'accélération du processus électoral, qui doit venir à terme fin 2017. Un Premier ministre, issu de la « véritable » opposition, sera désigné et un « Conseil national de suivi de l'accord et du processus électoral » (CNSA) sera mis en place, lui aussi présidé par un représentant de l'opposition (pour des aperçus utiles de l'évolution politique résumée ici, voir Groupe d'étude sur le Congo 2016 ; Nyenyezi Bisoka & Ntubuha 2016 ; Gerold & Sullivan 2017).

Au moment d'écrire ces lignes, rien ne garantit le bon aboutissement du processus. La nomination de Bruno Tshibala, dissident de l'UDPS, comme Premier ministre est contestée par l'opposition, qui à son tour est de plus en plus divisée. Même s'il est en cours, l'enregistrement des électeurs accuse des retards et s'avère complexe et onéreux, mettant ainsi en péril le respect du calendrier électoral. Enfin, et peut-être surtout, on vit un regain de violences dans l'Est et au Kasai. Des centaines de personnes trouvent la mort et des milliers sont déplacés. Sans vouloir suggérer que le régime est derrière cette déstabilisation, force est de constater que celle-ci risque de faire perdurer le glissement et que Kabila en est objectivement le bénéficiaire. En mai, la Commission électorale annonce que l'élection présidentielle risque d'être reportée « en raison des violences de groupes armés dans le centre du pays », ainsi que « d'autres contraintes logistiques ». Les soupçons sont encore renforcés lorsque, début juin, le président Kabila confie au magazine *Der Spiegel* qu'« il n'a rien promis du tout » concernant la tenue de l'élection présidentielle cette année et n'exclut pas la possibilité d'un troisième mandat (*Der Spiegel* 2017)<sup>5</sup>. Les craintes d'une nouvelle prolongation du « glissement » sont confirmées début novembre 2017, lorsque la Commission électorale annonce l'organisation de la présidentielle en décembre 2018. À la lumière de l'échec de « calendriers » antérieurs, cette annonce est accueillie avec scepticisme, et l'opposition exige une transition dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018 sans Joseph Kabila.

## 2. Les opinions nationales face à la question de la limitation des mandats

Nous avons vu que nos quatre pays font partie des plus mauvais élèves de la classe, puisqu'ils figurent tous parmi les 19 États africains sans (réelle) limitation du nombre de mandats présidentiels. Leur IDC est systématiquement plus bas que la moyenne africaine, y compris dans l'année de la disparition de la limitation, ce qui confirme la direction de la causalité observée plus haut pour l'ensemble du continent.

---

<sup>5</sup> Fin 2016, Bloomberg publie un rapport suggérant que Kabila ne peut tout simplement pas se permettre de quitter le pouvoir parce que lui et sa proche famille ont mis en place un réseau d'affaires présentes dans tous les secteurs de l'économie congolaise et qui rapporte des centaines de millions de dollars (Kavanagh, Wilson & Wild 2016).

Les deux pays n'ayant pas révisé leur Constitution pour abroger formellement la limitation ont procédé à des manœuvres « intérimaires » (le Burundi par interprétation constitutionnelle, la RDC par glissement), mais l'option de la révision constitutionnelle demeure possible. Cela est particulièrement le cas du Burundi où le pouvoir en prépare le terrain depuis 2015. En octobre 2016, le CNDD-FDD et d'autres partis de sa mouvance<sup>6</sup> adoptent une résolution appelant à une révision constitutionnelle dans ce sens. L'idée est par la suite confirmée en mai 2017, lorsque la Commission nationale du dialogue interburundais piloté par le pouvoir annonce que la majorité des Burundais souhaite supprimer les limites au nombre de mandats présidentiels. Étant donné que, d'après Afrobarometer 2014-2015, 61,5 % des sondés au Burundi sont en faveur d'une limitation à deux mandats, ce résultat n'est pas sans soulever de sérieuses questions, et l'on ne peut exclure que le Burundi suive l'exemple de son voisin rwandais où les « pétitions », les « consultations » et le « référendum » ont prétendu donner une légitimité au processus de révision constitutionnelle. Cette perspective devient encore plus réaliste lorsque, le 24 octobre 2017, le Conseil des ministres adopte un projet de révision constitutionnelle qui devrait permettre au président Nkurunziza de briguer un quatrième mandat en 2020. Quant à la RDC, une révision s'avère bien plus difficile. Nous avons vu que des tentatives en 2013 et 2014 ont échoué. La mobilisation populaire y est forte et toute nouvelle tentative se heurterait probablement à nouveau à des contestations urbaines violentes.

Ceci nous mène à la question des réactions populaires. On s'attendrait à un rejet fort des tentatives d'éliminer les limitations à la lumière des données d'Afrobarometer : en 2014-2015, 76,4 % des sondés pour l'ensemble du continent appuient en effet la limitation. Cet appui est de 61,5 % au Burundi et de 67,1 % en Ouganda<sup>7</sup>. Les tentatives réussies ou échouées ont cependant été diversement accueillies par l'opinion.

En Ouganda, alors que Museveni l'avait toujours combattu à cause de son caractère « divisionniste », en 2004, le multipartisme devint soudainement acceptable en échange d'une révision permettant au président sortant de se maintenir au pouvoir à l'issue de son second et dernier mandat légal. Pour y parvenir, Museveni acheta les consciences de 70 % des parlementaires à 3000 dollars la tête (*The Monitor* 2004). À part 18 courageuses militantes féminines très en vue, il n'y eut pas de manifestations ni violences à grande échelle. Ce fut encore le cas malgré les abus commis lors des élections de 2006, 2011 et 2016, lorsque toute velléité de contestation fut tuée dans l'œuf.

<sup>6</sup> Les autres partis et des pans entiers de la société civile sont exilés (cf. *supra*).

<sup>7</sup> Il n'y a pas de données pour la RDC et le Rwanda, puisque les sondages Afrobarometer n'y sont pas menés : en soi un mauvais signe pour la qualité de la démocratie dans ces pays, constat confirmé par les ICD relevés plus avant.

Les réactions furent bien plus importantes au Burundi. Dès le lendemain de l'annonce de la candidature de Nkurunziza, des centaines de manifestants descendent dans les rues de Bujumbura. La police tire à balles réelles, faisant des morts et de nombreux blessés. Une station radio privée est fermée et les émetteurs relais vers l'intérieur d'autres stations sont coupés afin d'éviter que les manifestations se répandent dans les provinces. Pendant que le président se trouve en Tanzanie, des éléments de l'armée tentent un coup d'État le 13 mai. Les militaires, qui annoncent vouloir restaurer la démocratie, sont accueillis par une population en liesse dans les rues de Bujumbura. Le 15 mai déjà, le coup est défait par des troupes loyalistes et ses instigateurs sont arrêtés ou prennent la fuite à l'étranger. Les manifestations reprennent et sont durement réprimées. Malgré l'image de la normalité que le régime projette, le pays entre en crise larvée : des (supposés) opposants « disparaissent » ou sont arrêtés, torturés voire tués, des ténors de divers bords sont assassinés, des centaines de milliers de Burundais fuient le pays ou sont déplacés à l'intérieur. Le Burundi est engagé durablement dans des crises multiformes : électorale, institutionnelle, sécuritaire, humanitaire et des relations internationales (Vandeginste 2016b). Même si cette conjoncture de crise dépasse de loin la question du troisième mandat et que la situation était délétère depuis plusieurs années, la candidature de Nkurunziza en a été l'élément déclencheur.

Le scénario a été complètement différent au Rwanda. Contrairement à d'autres pays en Afrique, il n'y a eu ni débat ni manifestation même paisible. Cela ne doit pas étonner, puisqu'aucune démonstration sur la voie publique non organisée par le pouvoir n'a eu lieu au Rwanda depuis la prise du pouvoir par le FPR en 1994. L'aisance avec laquelle la limitation du nombre de mandats a disparu et l'apparente unanimité sur cette question ne doivent cependant pas faire illusion. Les voix dissidentes ont disparu depuis le début des années 2000, toute contestation est durement réprimée et les Rwandais savent très bien ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas.

La RDC, enfin. La mobilisation citoyenne dans les grandes villes et à Kinshasa en particulier est un phénomène ancien. Déjà en janvier 1959, des émeutes violentes à Léopoldville sont durement réprimées par le pouvoir colonial. Des dizaines de personnes perdent la vie, mais cet épisode précipite l'indépendance du pays, qui intervient un an et demi plus tard. Pendant la période plus récente, nombreux sont les incidents violents, émeutes et pillages qui ont fait trembler le pouvoir. Nous avons vu que la rue avait fait échouer des tentatives de révision de la Constitution en 2013 et 2014 ainsi que celles de la loi électorale en 2015, tout comme elle avait fait capoter le « dialogue national » de 2016. Le régime se rend bien compte des dangers que constitue cette mobilisation populaire par l'opposition, la société civile et les Églises.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les différences entre les « rues » de nos quatre pays. Le premier est la capacité de répression. Ce facteur est le plus clairement visible au Rwanda, où le régime règne par la terreur depuis son avènement en 1994, et surtout depuis 2000. Se positionner comme dissident est très dangereux, et ceux qui l'ont tenté ont été victimes de « disparitions », d'assassinat et d'emprisonnement, ou ont été contraints à l'exil, et même à l'étranger ils ne sont pas en sécurité. Dans un contexte pareil, on comprend que près de 4 millions de Rwandais ont signé les « pétitions » en faveur de la révision constitutionnelle<sup>8</sup> et qu'ils ont approuvé à plus de 98 % cette révision lors du référendum de décembre 2015. Cette capacité est moins forte au Burundi, comme le montre le déroulement des événements en avril-mai 2015. L'armée s'est initialement opposée aux violences policières contre les manifestants et le putsch du 13 mai aurait pu réussir s'il avait été mieux organisé. Des mécontentes au sein de l'armée ont continué depuis et ont mené à des opérations d'épuration. Le régime a réussi à reprendre les choses en main, notamment en faisant appel aux *imbonerakure*, mais la situation reste fragile et le contrôle n'est pas total. En Ouganda, Museveni a pu faire passer l'amendement de 2005 en échange de la réintroduction du multipartisme et en payant grassement les parlementaires. Par la suite, la répression a été ciblée et limitée à des individus menaçant sa position, en particulier son concurrent à l'élection Kizza Besigye. En RDC, même si la police a tiré à diverses reprises sur des opposants, la capacité de répression du pouvoir n'est pas illimitée, ce qui est illustré par la façon dont Kabila a été amené à s'incliner plusieurs fois devant les revendications de la rue.

La cohérence du pouvoir est un deuxième facteur. Celle-ci est forte au Rwanda, moyenne en Ouganda et relativement faible au Burundi et en RDC. Un pouvoir cohérent et possédant une vision claire est plus à même d'imposer ses vues sans risquer l'implosion ou la contestation à l'intérieur. Au Rwanda, Kagame a les moyens d'imposer son point de vue dans le cadre d'un arrangement politique (*political settlement*) (Di John & Putzel 2009) qui inclut la plupart des principaux actionnaires du système. Cela ne veut pas dire que la cohérence est totale, comme l'ont montré les défections et les persécutions de personnalités importantes du FPR, depuis 2010 en particulier. En Ouganda, la loyauté en grande partie une question de relations de clientèle, c'est-à-dire qu'elle est plus opportuniste et, dès lors, moins stable. Au Burundi, c'est au prix d'une vaste épuration, y compris au sein du CNDD-FDD, que Nkurunziza et ses proches ont pu prévaloir et

---

<sup>8</sup> Clark note que les autorités locales ont fait du porte-à-porte pour soustraire des signatures, ce que beaucoup firent plusieurs fois (Clark 2015). Un étudiant qui a dû donner le numéro de sa carte d'identité en apposant sa signature admet qu'il l'a fait « pour ne pas être chômeur à vie » et affirme que « beaucoup de gens le font pour ne pas être traités d'opposants au système en place » (ARI 2015).

se maintenir au pouvoir dans des conditions très adverses. Cependant, les régimes successifs burundais ont fait l'expérience de révolutions de palais, qui ont également touché le parti au pouvoir lorsque c'était encore un mouvement rebelle. Enfin, en RDC, la cohérence est minimale et les loyautés sont en grande partie achetées, ce qui rend le régime fragile, comme l'ont montré les défections et l'hésitation entre la répression et l'écoute de la rue.

Le troisième facteur est la culture et l'expérience historique de l'opinion. Celles-ci incitent les Congolais à s'exprimer et les Rwandais à se taire. Entre ces deux extrêmes se situent le Burundi et l'Ouganda. L'opinion urbaine congolaise ne recule pas devant la confrontation, même si celle-ci est violente. La société civile et l'opposition politique maintiennent un important potentiel de mobilisation et la presse demeure relativement libre. Le Rwanda se trouve à l'opposé. Il n'y a plus ni société civile autonome, ni opposition politique, ni presse indépendante. Nous avons vu que les seules manifestations sur la voie publique sont celles organisées par le pouvoir. Les Rwandais ont appris à ne pas exprimer publiquement des points de vue dont ils savent qu'ils susciteront la répression. Cela ne veut toutefois pas dire qu'ils n'ont pas d'opinions dissidentes : au Rwanda, le fossé entre la « transcription publique » (*public transcript*) et la « transcription cachée » (*hidden transcript*) (Scott 1992) est exceptionnellement large. De là, une violence structurelle présente un fort potentiel de dégénération en violence aiguë, comme on a pu le mesurer en 1994. Durant la démocratisation du début des années 1990, le Burundi voit l'éclosion d'une société civile et d'une presse libres. Ces acquis souffrent considérablement de la guerre civile (1994-2003), mais rebondissent pendant et après la transition politique. Même si le pouvoir issu des élections de 2005 exhibe de plus en plus des tendances autoritaires, ces contre-pouvoirs se maintiennent généralement. En avril-mai 2015, la mobilisation de l'opinion urbaine, en conjonction avec une partie de l'armée, faillit provoquer la chute du régime dans un scénario qui rappelle le Burkina Faso de 2014. La lourde répression semble avoir mis provisoirement fin à l'activisme citoyen. Enfin, en Ouganda, la presse est relativement libre et la vie associative active. En 2009, des émeutes sont durement réprimées par les forces de l'ordre qui font au moins 40 morts et de nombreux blessés. Des « *Walk to Work* », protestations pacifiques, ont lieu en 2011. En 2016, le régime interdit les manifestations à l'occasion de la prestation de serment de Museveni, et cette interdiction est largement respectée.

Les conditionnalités imposées par les bailleurs constituent un autre facteur, au rôle toutefois mineur. La communauté internationale s'est exprimée de façon critique au sujet du non-respect des limitations de mandats dans nos quatre pays, mais l'impact de ces protestations a été limité, voire inexistant. Le cas du Burundi en est l'illustration la plus forte, puisqu'il s'agit d'un pays extrêmement pauvre très dépendant de l'aide internationale.

C'est le seul qui a subi de véritables sanctions à partir de 2015, non pas à cause du non-respect de la limitation en soi, mais plutôt des violences qui s'en sont suivies (Vandeginste 2016a). Les conséquences des sanctions sont réelles : l'économie est en chute libre, la pénurie de devises crée des manques de carburant, de médicaments et d'autres biens essentiels, l'inflation augmente et le pouvoir d'achat diminue, des millions de Burundais sont touchés par l'insécurité alimentaire. En dépit de ces effets désastreux, le régime fait le gros dos et défie ouvertement la communauté internationale, notamment en refusant toute médiation et le déploiement de forces militaires ou de police, en ignorant les résolutions du Conseil de sécurité, en suspendant la coopération avec le haut-commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme, et en se retirant de la Cour pénale internationale.

Aucun des facteurs que nous venons de passer en revue, alors même qu'ils sont – à part le dernier – différents d'un pays à l'autre, ne semble avoir eu un impact décisif sur l'attitude de pouvoirs dictatoriaux relative au respect ou non de la limitation du nombre de mandats. Concernant la RDC, ce constat est fait sous bénéfice d'inventaire, car l'évolution est en cours et l'issue demeure incertaine.

### **3. Les stratégies et leurs conséquences**

Le temps passé au pouvoir ne fait que renforcer les moyens pour s'y maintenir, notamment les réseaux de clientèle et le contrôle des ressources de l'État. La littérature évoque cependant les risques et problèmes engendrés par le phénomène du leader irremplaçable. Ainsi, Baker (2002 : 297-298) relève quatre conséquences. D'abord, la centralisation du pouvoir limite les débats et exclut les points de vue alternatifs nécessaires à la formulation de politiques réfléchies. La personnalisation du pouvoir fait naître d'autres risques, tels l'isolement renforcé par un entourage flatteur, la perte du sens de la réalité, voire l'arrogance. Ensuite, la spoliation du pouvoir comporte un impact négatif sur les processus de succession et de prise de décision au sein du parti et de l'État. Enfin, la corruption du pouvoir rend le président de moins en moins redevable de ses actes et augmente la tentation d'agir pour des intérêts personnels ou factionnels. Un facteur que la littérature n'évoque que rarement est celui de la perspective créée à travers l'ensemble du paysage politique, mais également au sein du parti au pouvoir, qu'il est impossible de se débarrasser de façon paisible du président (trop longtemps) en fonction. Puisqu'il est là pour rester, la seule façon de le remplacer devient alors la voie inconstitutionnelle, voire violente.

Dès lors, la littérature (bien résumée dans Dulani 2011 : 77-86) avance de nombreux éléments en faveur d'une limitation du nombre de mandats. La rotation au pouvoir crée un champ politique plus équitable et permet l'entrée de nouveaux venus. Elle favorise une plus grande confiance dans le respect

des règles du jeu, augmentant ainsi la qualité démocratique. Le risque d'une tyrannie et d'une monarchie républicaine est limité. Dans ce contexte, ce n'est pas un hasard si la limitation ne fut introduite qu'après la démocratisation des années 1990. En outre, la limitation favorise la participation politique et combat l'apathie en incitant la population à voter, puisque sa voix peut faire une différence. Enfin, elle augmente l'efficacité et l'efficience politiques, puisque la certitude d'être réélus donne aux présidents l'impression que la qualité de leur gestion est sans importance et qu'ils peuvent impunément ignorer la volonté populaire.

Les conséquences de la suppression de la limitation du nombre de mandats et les arguments pour les maintenir et appliquer effectivement sont bien visibles dans nos quatre pays. La centralisation du pouvoir est la plus forte au Rwanda, mais elle a augmenté progressivement en Ouganda et au Burundi, particulièrement depuis la suppression de la limitation. Nous avons vu qu'en Ouganda, le Parlement a perdu le peu d'autonomie qu'il avait. Même si ce processus avait débuté avant, au Burundi, le repli du régime sur soi s'est accéléré depuis les événements de 2015. La relative faiblesse du régime congolais est le reflet de la déliquescence de l'État, mais elle est en partie compensée par les divisions et changements d'alliances au sein de l'opposition. Le degré de centralisation se montre dans l'absence de débats au Rwanda et récemment au Burundi, alors que des points de vue dissidents continuent à être formulés en Ouganda et en RDC.

La personnalisation du pouvoir est forte dans les quatre pays. Au Rwanda, elle s'exprime même à travers une disposition non opérative dans l'article 172 de la Constitution amendée qui, sans le mentionner nommément, réfère explicitement à Kagame :

« compte tenu des pétitions présentées par le peuple rwandais [...], basées sur les défis sans précédent résultant du passé tragique qu'a connu le Rwanda et la voie choisie pour les surmonter, les progrès déjà réalisés et le désir de poser une fondation solide pour le développement durable ».

La révision est taillée sur la mesure de Kagame, et cette particularité a été soulevée par la haute représentante de l'UE Federica Mogherini : « L'adoption de dispositions qui ne peuvent s'appliquer qu'à une seule personne affaiblit la crédibilité du processus de réforme constitutionnelle [...]. Les modifications de la Constitution rwandaise [...] auraient de telles conséquences<sup>9</sup> ». Cette personnalisation s'est manifestée au Burundi à l'occasion de la crise engendrée par la candidature de Nkurunziza pour un troisième

<sup>9</sup> « Déclaration de la haute représentante, Mme Federica Mogherini, au nom de l'UE, sur une révision de la Constitution du Rwanda ». Bruxelles, Communiqué de presse, 3 décembre 2015.

mandat. Alors que le CNDD-FDD aurait pu proposer un autre candidat qui aurait royalement été élu, lui-même et son entourage ont choisi une voie qui a profondément divisé le parti, déclenché un grave conflit et provoqué un drame humanitaire. En Ouganda, l'épouse, des enfants et un demi-frère de Museveni occupent de hautes fonctions dans l'appareil étatique. Enfin, en RDC, Joseph Kabila a succédé à son père de façon quasi dynastique et son entourage constitue une véritable cour.

Une fois de plus, la spoliation du pouvoir est plus apparente au Rwanda. Alors qu'il avait annoncé à diverses reprises qu'il ne briguerait pas de troisième mandat, Kagame a rendu impossible l'émergence d'un successeur potentiel. Même la simple évocation du nom d'une personne qui pourrait le remplacer la mettrait en danger et signifierait la fin de sa carrière politique ou militaire. Aucune décision importante n'est prise sans l'aval de Kagame. Ceux qui expriment leur désaccord risquent l'arrestation ou pire. Pour cette raison, d'anciens proches collaborateurs comme Karegeya et Kayumba Nyamwasa, craignant l'arrestation, se sont exilés en Afrique du Sud. Le premier y a été assassiné, le second a été victime de deux tentatives d'élimination physique. Cette spoliation est réelle mais moins prononcée dans les trois autres pays. Le pouvoir y est plus diffus, même s'il est concentré dans un petit groupe autour des présidents.

La grande et la petite corruption sont très répandues en Ouganda, au Burundi et en RDC. Ces pays se situent respectivement à la 151<sup>e</sup>, 159<sup>e</sup> et 156<sup>e</sup> place sur 176 pays dans l'indice de la perception de la corruption 2016 de Transparency International. Placé en 50<sup>e</sup> position, le Rwanda fait exception et est l'un des meilleurs élèves de l'Afrique. Ce qui le distingue de la plupart des pays d'Afrique est que les relations entre la politique et les affaires reposent sur une gestion centralisée des rentes et leur utilisation sur le long terme (Booth & Golooba-Mutebi 2012).

Le dernier risque est inhérent à un long maintien au pouvoir, couplé à l'absence de perspective de succession. Si cette situation profite à ceux privilégiés par le régime qui ne sont évidemment pas demandeurs d'une limitation du nombre de mandats, elle crée de grandes frustrations parmi les personnes et groupes qui semblent ainsi éternellement exclus du pouvoir. Cette frustration s'exprime ouvertement au Burundi, en RDC et en Ouganda, mais elle est tout aussi réelle au Rwanda. Ainsi, Clark, qui a de bons contacts au sein du système, observe que des personnalités importantes désapprouvent l'idée d'un troisième mandat et prônent un renouveau du FPR. De nombreux leaders du parti estiment être des candidats qualifiés et détestent la perspective d'autres mandats pour Kagame (Clark 2015).

Les quatre régimes vivent avec la crainte constante d'être évincés, soit par des élections, soit par un coup de force. Les opposants sont appelés « subversifs » ou « ennemis du pays ». Même à l'intérieur des partis gouvernants, les purges et rotations sont fréquentes, afin d'éviter qu'un homme ou un groupe ne se crée une base politique mettant en péril l'homme fort.

Le blocage de perspectives d'autres prétendants mène alors à une situation où la violence devient le seul moyen d'opérer une succession à la tête de l'État. Le Rwanda est à nouveau un bon exemple. Depuis le début du millénaire, ceux ayant fait l'objet d'arrestations, de poursuites judiciaires et d'assassinats ou qui ont été contraints à l'exil, sont des Tutsi ayant occupé des fonctions importantes au sein du FPR, des militaires pour la plupart. Dès lors, ce qui menace le plus les régimes en place dans nos quatre pays, ce sont les coups d'État ou révolutions de palais, voire l'assassinat du président.

## Conclusions

Par le biais de différents mécanismes, nos quatre pays ont mis un terme à la limitation du nombre de mandats présidentiels. En appliquant la définition utilisée en début d'article, ces pays n'ont même jamais connu pareille limitation. Ils figurent parmi ceux ayant un ICD parmi les plus bas du continent et ils sont tous dirigés par d'anciens chefs de rébellion, ceci expliquant sans doute en partie cela. Même si les caractéristiques évoquées dans cet article ne sont pas forcément présentes uniquement dans les pays sans limitation, le lien s'avère fort et significatif.

L'on ne saurait exclure un certain mimétisme dans la région, les leaders constatant que leurs pairs sont capables de se maintenir au pouvoir sans que cela ne prête à des conséquences trop graves. En République du Congo, Sassou Nguesso est parvenu à faire sauter la limitation du nombre de mandats (ainsi que la limite d'âge) en 2015, ce qui a pu faire croire à son voisin en RDC qu'il pouvait en faire de même. Le président Museveni, l'un des médiateurs dans la crise burundaise, est mal placé pour donner des leçons au président Nkurunziza en matière de mandats présidentiels. Le président Kagame n'est pas en meilleure position.

Nos quatre pays partagent également un passé chargé de conflits. Ils ont tous fait l'expérience de rébellions, de guerre civile et de grande violence. Chacun de leurs gouvernements est issu d'un mouvement rebelle victorieux. L'impact de ce passé est clair au regard de la conjoncture des autres pays de la Communauté est-africaine : même si, comme la très grande majorité des pays africains, ils sont issus de régimes à parti unique, le Kenya et la Tanzanie ont toujours eu des gouvernements civils, et la limitation du nombre de mandats y est respectée et aujourd'hui durablement ancrée (Cheeseman, Collord & Reyntjens 2018).

L'élimination de la limitation pose la question de l'avenir de ces pays, qui ont tous été confrontés à des crises majeures. En outre, pareille succession n'est en soi pas forcément de nature à mettre en place les réformes profondes dont ces pays ont besoin. En l'absence d'un consensus minimal à ce sujet, de tels enjeux expliquent pourquoi il est si difficile d'établir une démocratie.

## Bibliographie

- Adebanwi, W. & Obadare, E. 2011. « The abrogation of the electorate: an emergent African phenomenon ». *Democratization* 18 (2) : 311-335.
- ARI. 2015 (18 mai). « Green Party dépose au Parlement sa pétition contre la suppression de la limitation des mandats présidentiels ». Kigali.
- Baker, B. 2002. « Outstaying one's welcome: the presidential third-term debate in Africa ». *Contemporary Politics* 8 (4) : 285-301.
- Booth, D. & Golooba-Mutebi, F. 2012. « Developmental patrimonialism? The case of Rwanda ». *African Affairs* 111 (444) : 379-403.
- Carbone, G. 2003. « Political parties in a "no-party democracy". Hegemony and opposition under "movement democracy" in Uganda ». *Party Politics* 9 : 485-501.
- Cheeseman, N. 2015. *Democracy in Africa. Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*. New York : Cambridge University Press.
- Cheeseman, N., Collord, M. & Reyntjens, F. 2018 (à paraître). « War and democracy. the legacy of conflict in East Africa ». *Journal of Modern African Studies*.
- Clark, P. 2015 (2 décembre). « Rwanda. The most serious threats to Kagame's leadership come from within his party ». *The Africa Report*.
- Der Spiegel*. 2017 (3 juin). « Congo President Joseph Kabila: "I'm not going to commit suicide" ». En ligne sur : <http://www.spiegel.de/international/world/spiegel-interview-with-congo-president-joseph-kabila-a-1150521.html>
- Di John, J. & Putzel, J. 2009. *Political Settlements. Issue Paper*. Birmingham : Governance and Social Development Resource Centre.
- Dulani, B. 2011. « Personal rule and presidential term limits in Africa ». PhD dissertation, Michigan State University.
- Gerold, G. & Sullivan, Th. 2017 (16 février). « République démocratique du Congo : une alternance pacifique est-elle encore possible ? ». Fondation pour la recherche stratégique, note n° 04/17.
- Groupe d'étude sur le Congo. 2016 (août). « Congo. Une bataille électorale périlleuse ». Rapport d'analyse n° 1, New York.
- Kavanagh, M., Wilson, Th. & Wild, F. 2016 (15 décembre). « With his family's fortune at stake, President Kabila digs in ». Bloomberg. En ligne sur : <https://www.bloomberg.com/news/features/2016-12-15/with-his-family-fortune-at-stake-congo-president-kabila-digs-in>
- Keating, M. 2011. « Can democratization undermine democracy? Economic and political reforms in Uganda ». *Democratization* 18 (2) : 415-442.
- « Le président rwandais Paul Kagamé annonce sa candidature à un troisième mandat », LeMonde.fr, 1<sup>er</sup> janvier 2016.
- Lynch, G. & Crawford, G. 2011. « Democratization in Africa 1990-2010: an assessment ». *Democratization* 18 (2) : 275-310.
- Møller, J. & Skaaning, S.-E. 2013. « The third wave: inside the numbers ». *Journal of Democracy* 24 : 97-109.

- Nimpagaritse, S. 2015 (11 septembre). « Journal d'un juge constitutionnel ». *Iwacu* : 3-8.
- Nindorera, W. 2015. « Chronique d'une crise annoncée ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*. Anvers : University Press Antwerp, pp. 1-19.
- Nyenyenzi Bisoka, A. & Ntubuha, M. 2016. « Chronique politique de la RDC 2015-2016 ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*. Anvers : University Press Antwerp, pp. 143-167.
- Ochieng' Opalo, K. 2012. « African elections: two divergent trends ». *Journal of Democracy* 23 : 80-93.
- Ottaway, M. 2003. « Promoting democracy after conflict: the difficult choices ». *International Studies Perspectives* 4 (3) : 314-322.
- Reyntjens, F. 2014. *Rwanda. Gouverner après le génocide*. Paris : Les Belles Lettres.
- Reyntjens, F. 2016. « The struggle over term limits in Africa. A new look at the evidence ». *Journal of Democracy* 27 : 61-68.
- « Rwanda Rebels: Army of Exiles Fights for a Home », *The New York Times*, 9 juin 1994.
- Scott, J. 1992. *Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts*. New Haven : Yale University Press.
- Tangri, R. & Mwenda, A. 2013. *The Politics of Elite Corruption in Africa*. Londres : Routledge.
- The Monitor*. 2004 (16 novembre). « 223 MPs got Shs5m cash ».
- Vandeginste, S. 2015. « Pouvoir et droit au Burundi. Un commentaire sur l'arrêt du 4 mai 2015 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire *RCCB 303* ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*. Anvers : University Press Antwerp, pp. 39-62.
- Vandeginste, S. 2016a. « Legal loopholes and the politics of executive term limits: insights from Burundi ». *Africa Spectrum* 51 (2) : 39-63.
- Vandeginste, S. 2016b. « Chronique politique du Burundi 2015-2016 ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*. Anvers : University Press Antwerp, pp. 51-68.



# LES DÉTERMINANTS DE L'EFFICIENCE DES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE (IMF) DANS LES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEEAC)

*Moïse Amisi Sambili, Eddy Balemba Kanyurhi, Paulin Mbecke, Prince Wasinda Cuma, René Baluku Miki et Christian Kamala Kaghoma<sup>1</sup>*

## Introduction

Les institutions de microfinance sont des institutions financières qui offrent des services financiers aux populations exclues des services financiers formels (Lapenu 2003 ; Carron 2007 ; CGAP 2007 ; Kablan 2012 ; Morduch 2001 ; Duflo & Parienté 2009). La microfinance est donc désormais reconnue comme un outil efficace contre la pauvreté (Gubert 2005 ; Granger 2009 ; Doligez & Lapenu 2006a). L'avènement de la microfinance a démontré qu'il était possible d'octroyer des services financiers aux pauvres et de garantir le remboursement des prêts.

La réussite relative de la microfinance repose en partie dans la poursuite de sa double mission : primo, offrir des services financiers aux exclus, et secundo, réaliser sa performance financière. Ceci implique que les IMF doivent s'engager dans la voie de la pérennité financière et sociale (Doligez & Lapenu 2006b). En effet, les IMF ne sauront être efficaces dans leur lutte contre la pauvreté que si elles respectent l'exigence économique de la rentabilité et de la viabilité de l'institution (Mondjeli 2013). Cette double exigence place l'efficacité au centre de la réflexion des IMF. Farnell (1957) offre la première précision conceptuelle de l'efficacité en distinguant deux formes : technique et allocative. L'efficacité technique rime

---

<sup>1</sup> Moïse Amisi Sambili est chef de travaux à l'Université du Moyen-Lualaba, Kalima (RDC), étudiant en Gestion des IMF à l'Université catholique de Bukavu et consultant au Bureau d'études et de facilitation des Affaires au Congo (BEFAC- Consulting Sarl). Eddy Balemba Kanyurhi est professeur Associé à la faculté des Sciences économiques et de Gestion, laboratoire d'Économie appliquée au Développement, Université catholique de Bukavu. Paulin Mbecke est professeur et doyen de la faculté des Sciences sociales, politiques et administratives à l'Université du Moyen-Lualaba à Kalima, et associé académique à l'Université de l'Afrique du Sud, Pretoria, République d'Afrique du Sud. Prince Wasinda Cuma est auditeur interne au sein de PAIDEK Microfinance. René Baluku Miki est assistant d'enseignement et de recherche à la faculté des Sciences économiques et de Gestion de l'Université catholique de Bukavu. Christian Kamala Kaghoma est professeur à l'Université catholique de Bukavu et à l'Université Officielle de Bukavu.

avec l'habilité de l'entreprise à maximiser ses *outputs* à partir d'un nombre donné d'*inputs* alors que l'efficacité allocative traduit l'habilité de cette dernière à utiliser de façon optimale ses *inputs* en tenant compte de leurs prix (Hassan & Sanchez 2009).

La présente étude analyse l'efficacité dans une optique technique. Il s'agit donc de vérifier comment les IMF maximisent leurs *outputs* en minimisant les *inputs* qui rendent la production possible (Cornée & Thenet 2015). Ce chapitre porte sur l'analyse de l'efficacité des IMF dans les pays de la CEEAC. Earne *et al.* (2014) révèlent que la microfinance s'est développée à un rythme relativement lent dans la zone CEEAC, comparativement à son développement spectaculaire dans d'autres régions du monde. Eloundou (2007) abonde dans le même sens et confirme que les IMF d'Afrique centrale avaient une portée plus limitée et que leurs performances financières, bien qu'encourageantes, étaient aussi plutôt mitigées. L'auteur révèle par exemple qu'aucune IMF de la CEEAC ne figurait parmi les 20 plus grandes IMF de l'Afrique respectivement par rapport à la rentabilité, à l'encours total des prêts, au nombre d'épargnants actifs, etc. Ce constat soulève la question de l'efficacité des IMF de cette sous-région et justifie, en partie, l'importance de la présente étude.

L'efficacité des IMF a déjà donné naissance à plusieurs études empiriques. Les études qui existent peuvent être classées en trois axes. Les premières analysent l'efficacité en se focalisant uniquement sur la performance financière (Qayyum & Ahmad 2006 ; Nghiem *et al.* 2006 ; Gutiérrez-Nieto *et al.* 2007 ; Soulama 2008 ; Hassan & Sanchez 2009 ; Haq & Skully 2009 ; Kipasha 2012). Les secondes l'examinent du point de vue social (Doligez & Lapenu 2006a ; Lapenu *et al.* 2004 ; Lapenu 2003 ; Iserte & Lapenu 2003 ; Navajas *et al.* 2000 ; Amin *et al.* 2001 ; Gubert & Roubaud 2005). Les troisièmes évaluent à la fois l'efficacité sociale et financière (Bassem 2008 ; Gutiérrez-Nieto 2009 ; Kobou *et al.* 2009 ; Gueyie *et al.* 2010 ; Nzongang 2011 ; Serrano-Cinca *et al.* 2011 ; Kablan 2012 ; Mondjeli 2013 ; Adbelkader *et al.* 2014 ; Solhi & Mohamed 2014 ; Wijesiri *et al.* 2015 ; Cornée & Thenet 2015). La présente étude s'inscrit dans le prolongement des études de la troisième catégorie. Trois raisons principales justifient son importance : (1) elle est la première, à notre connaissance, à vouloir analyser l'efficacité des IMF dans la Zone CEEAC ; (2) les IMF constituent les intermédiaires financiers les plus répandus dans la région ; (3) l'analyse rapide de leur situation financière et sociale montre que ces dernières atteignent peu ou pas leur efficacité financière et sociale.

L'objectif de cette étude est double : (1) calculer les scores d'efficacité des IMF et (2) identifier les déterminants des efficacités financière et sociale. La contribution de cette étude à la littérature existante est également double. Premièrement, elle adopte une approche holistique dans la mesure des scores d'efficacité. En calculant les scores d'efficacité selon cinq approches (productive, intermédiation, financière, sociale et globale),

elle analyse la microfinance dans une perspective non monolithique tel que le conseillent Hudon et Traca (2011). Deuxièmement, elle aborde l'efficacité dans une perspective plus large en termes de variables utilisées. Les variables dépendantes (l'efficacité sociale et financière ; Gutiérrez-Nieto *et al.* 2009) sont dérivées des scores d'efficacité calculés via l'analyse en composantes principales. En recourant à l'analyse en composantes principales, l'étude permet de distinguer clairement efficacité financière et sociale selon deux axes factoriels distincts. Ainsi, chaque IMF est située dans un quadrant selon qu'elle se focalise sur l'efficacité sociale, l'efficacité financière et/ou les deux. Cette approche a été rarement utilisée dans les études portant sur l'efficacité des IMF.

Les données utilisées ont été extraites auprès de 40 institutions de microfinance localisées dans 9 pays de la région de la CEEAC. Le traitement des données est rendu possible en recourant à la méthode DEA (Data Envelopment Analysis), à l'analyse en composantes principales ainsi qu'à la régression multiple.

Ce chapitre est organisé en quatre sections. La première est consacrée à la revue de littérature et aborde la mesure de l'efficacité et de ses déterminants. La deuxième présente la démarche méthodologique. La troisième révèle et discute les résultats. La quatrième dresse les conclusions essentielles, les implications pratiques, les limites, ainsi que les perspectives pour les recherches futures.

## 1. L'efficacité et ses déterminants en microfinance

L'efficacité est souvent définie en référence à un ratio *output/input*. Elle permet ainsi de prouver si les ressources ont été rationnellement utilisées pour produire l'*output* désiré. David *et al.* (2002) abondent dans ce sens et confirment que l'efficacité d'une organisation désigne l'optimisation des moyens utilisés afin d'obtenir un résultat. Ainsi, l'efficacité établit une relation entre les résultats atteints et les ressources financières utilisées (Athanasopoulos & Ballantine 1995 ; Soulama 2008). L'efficacité résulte dès lors d'une meilleure productivité, fruit d'un arbitrage judicieux dans la combinaison des facteurs de production (Guerrien 1999).

L'efficacité en microfinance est liée à « la capacité des IMF de fournir des services microfinanciers adéquats à des coûts faibles ou à optimiser les coûts relativement à la quantité et à la qualité des services offerts » (Cornée & Thenet 2015). Contrairement aux autres secteurs d'activité où l'efficacité est réduite à la seule dimension financière, l'efficacité des IMF s'étend aussi à la dimension sociale (Brau & Woller 2004). L'efficacité financière traduit la capacité des IMF à générer le plus de revenus en vue de couvrir leurs coûts financiers et opérationnels. L'efficacité sociale s'apparente, quant à elle, à la capacité des IMF à offrir leurs services à un nombre croissant de populations exclues des services financiers formels (Hassan &

Sanchez 2009). Ce qui leur permet de contribuer ainsi à l'objectif de réduction de la pauvreté.

La mesure de l'efficacité en microfinance n'est pas totalement tranchée. Deux courants se discutent la paternité de l'efficacité en microfinance : les institutionnalistes et les welfaristes. Le courant des institutionnalistes repose sur la pérennité des institutions (Ledgerwood 1999 ; Adair & Berguiga 2010). Pour les tenants de ce courant, une IMF est efficace si elle est viable sur le plan financier. Ceci laisse sous-entendre que seules les IMF qui sont efficaces sur le plan financier peuvent octroyer des services financiers aux plus pauvres de façon durable. Ce courant est le sous-bassement de la théorie de la commercialisation de la microfinance. En effet, seules les IMF qui démontrent une solidité financière peuvent attirer les bailleurs de fonds privés et résister à la concurrence des autres institutions (Armendáriz & Morduch 2010).

Le courant welfariste, quant à lui, repose sur la contribution des IMF au bien-être social des bénéficiaires. En conséquence, l'efficacité des IMF est jugée en fonction de leur capacité à servir durablement un nombre croissant de pauvres et d'exclus des services financiers formels. Les IMF seront jugées efficaces si elles sont capables d'améliorer la qualité des services offerts aux clients et d'adapter continuellement les services aux besoins de ces derniers. Par conséquent, l'efficacité sociale correspond à l'amélioration de la situation économique et sociale des clients, des employés et de la communauté (CGAP 2007 ; Mondjeli 2013). Dans le cadre de cette étude, l'efficacité est mesurée à travers les scores d'efficacité découlant de cinq approches (productive, intermédiation, financière, sociale et globale) via la méthode d'enveloppement des données (DEA). Les scores d'efficacité issus de ces cinq approches permettent de constituer deux facteurs principaux (via l'analyse en composantes principales) représentant à la fois l'efficacité sociale et financière.

Les variables susceptibles d'influencer l'efficacité des IMF sont regroupées en trois catégories (Kablan 2012 ; Solhi & Mohamed 2014) : les variables liées à la gestion financière et au risque, les variables spécifiques aux IMF et les variables environnementales. S'agissant des variables liées à la gestion financière et au risque, le portefeuille à risque, le ratio de charges administratives, la rentabilité, le coût par emprunteur, le ratio par agent de crédit ainsi que le mode de financement de l'IMF sont les six variables analysées dans ce chapitre.

Le portefeuille à risque (PàR30) est un ratio qui renseigne sur le montant de capital restant dû des crédits dont un remboursement au moins est en retard. Il reflète le risque réel d'impayés (Ledgerwood 1999). Les IMF qui présentent des PàR élevés réaliseraient des revenus nets d'intérêts largement faibles. Elles exhiberaient aussi de faibles taux de rentabilité. En effet, un portefeuille à risque élevé réduirait sensiblement les revenus tirés des opérations de crédit (Abebaw 2014 ; Solhi & Mohamed 2014 ; Abdula & Devi 2016) et affecterait négativement l'efficacité financière (Kablan 2012 ;

Solhi & Mohamed 2014). Les IMF qui présentent des PàR30 élevés sont aussi incapables de réaliser leur mission sociale. En effet, l'augmentation des PàR priverait les IMF des revenus nécessaires à l'augmentation de leur portée. Ainsi, les IMF qui réalisent des PàR30 élevés ne pourront donc pas se déployer dans des activités de « *cross-subsidies* » correspondant au fait que les institutions utilisent les ressources collectées auprès des clients plus rentables pour servir les clients pauvres (Armendáriz & Morduch 2010). Ce qui nous amène à postuler l'hypothèse (H) suivante :

H1 : *le portefeuille à risque aurait à la fois un effet négatif sur l'efficacité sociale et financière.*

Le ratio des charges administratives est le rapport entre les charges administratives et le portefeuille de crédit. Les IMF qui présentent des ratios de charges administratives faibles seraient aussi les plus efficaces (Lebovics *et al.* 2016). Gonzalez (2007) corrobore l'argument ci-dessus et révèle qu'« une IMF qui réduit ses dépenses opérationnelles de 5 % pourrait augmenter ses profits aussi de 5 % ». Ceci laisse sous-entendre qu'un ratio de charges administratives faible est considéré comme un bon indicateur d'efficacité financière (Ledgerwood 1999 ; ADA 2003). Un ratio des charges administratives faible pourrait aussi mener à l'efficacité sociale. L'argument sous-jacent est lié aux effets positifs obtenus au travers de la rationalisation et la professionnalisation de la gestion. En effet, la réduction des charges administratives conduit directement à une augmentation des revenus. Par conséquent, elle entraîne un accroissement des montants prêtables, même auprès des catégories défavorisées (Ledgerwood 1999 ; Mondjeli 2013). Ceci nous amène à dresser le postulat suivant :

H2 : *il existerait une relation négative significative entre le ratio de charges administratives et l'efficacité financière et sociale des IMF.*

Le ratio de productivité des agents de crédit est le rapport entre le nombre d'emprunteurs actifs et le nombre total de ses agents de crédit (ADA 2003). Un ratio de productivité élevé indique que l'IMF atteint le plus grand nombre de clients à moindre coût et tend vers son efficacité financière (Microbanking Bulletin 2005 ; Baumann 2005 ; Haq & Skully 2009). Ce qui confirme que les agents de crédit sont efficaces et apportent plus de revenus comparativement à ce qu'ils coûtent à l'IMF (Ledgerwood 1999 ; Singh *et al.* 2013). Un ratio de productivité élevé indique aussi que les produits financiers de l'IMF sont déployés vers un plus grand nombre de clients, ce qui pourrait améliorer significativement la portée de l'entreprise et induire ainsi une grande efficacité sociale (Lebovics *et al.* 2016). Ceci nous amène donc à formuler une nouvelle hypothèse :

H3 : *le ratio de productivité des agents de crédit influence positivement à la fois l'efficacité sociale et financière des IMF.*

Le coût par emprunteur est le rapport entre les charges administratives et le nombre total d'emprunteurs actifs de l'institution (ADA 2003). La relation entre le coût par emprunteur et l'efficacité sociale est supposée être négative. En effet, les IMF qui ont des ratios de coût par emprunteur faibles sont capables d'atteindre plus de clients à moindre coût (Ahlin *et al.* 2010) et aspirer ainsi à leur efficacité sociale (Fosu *et al.* 2011 ; Oteng-Abayie *et al.* 2011). Il existerait aussi une relation inverse entre le coût par emprunteur et l'efficacité financière. De fait, les IMF qui bénéficient de coûts faibles par emprunteur profiteraient facilement des économies d'échelle et gagneraient des revenus nets d'intérêt élevés, qui compensent largement leurs charges. Cet argument est contraire à celui de Lebovics *et al.* (2016) qui affirment que les coûts par emprunteur élevés sont le propre des grandes IMF efficaces. Tout ce qui précède nous permet de postuler ceci :

H4 : *le coût par emprunteur impacte négativement à la fois sur l'efficacité sociale et financière.*

La rentabilité économique (ROA) est un ratio obtenu en divisant le résultat net par l'actif total. Les IMF qui tirent le maximum de revenus de leurs actifs seraient aussi les plus pérennes (Mersland & Strom 2008 ; Abdula & Devi 2016). Ce qui laisse entendre que les IMF les plus rentables sont aussi les plus efficaces financièrement et socialement. Hermes & Lensink (2011) corroborent cet argument en affirmant que les IMF les plus rentables contribueraient plus à l'atteinte de l'objectif social se rapportant à la réduction de la pauvreté (Sanae & Sidi 2014). D'autres études soutiennent plutôt que la rentabilité des IMF n'a aucune influence significative sur l'efficacité sociale et financière (Wijesiri *et al.* 2015 ; Lebovics *et al.* 2016). Ces auteurs soulignent qu'il n'existe pas de relation significative entre la rentabilité économique, l'autosuffisance opérationnelle et l'efficacité financière (Lebovics *et al.* 2016). Contrairement à l'argument ci-dessous, nous postulons que les IMF les plus rentables sont celles qui atteindraient à la fois l'efficacité financière et sociale. Sur la base des arguments ci-dessus, nous postulons :

H5 : *la rentabilité aurait un effet positif à la fois sur l'efficacité financière et sociale.*

La capitalisation des fonds propres est un ratio qui résulte du rapport entre les fonds propres et l'actif total. Berger et Mester (1997) soutiennent que les banques les plus capitalisées sont celles qui sont aussi les plus efficaces sur le plan financier. Bogan (2012) reprend presque le même argument lorsqu'il affirme que les IMF capitalisées sont capables d'attirer facilement les capitaux commerciaux et d'atteindre rapidement à la fois leur efficacité sociale et financière. Ce qui nous amène à postuler :

H6 : *il y existerait une relation positive entre la capitalisation des fonds propres et l'efficacité financière et sociale.*

Pour ce qui est des variables se rapportant aux caractéristiques spécifiques des IMF, nous nous limitons au statut juridique, à l'âge et à la taille des IMF, qui sont les trois variables présentes dans la base de données utilisée dans cette étude.

Le statut particulier d'une IMF pourrait exercer un impact significatif sur l'efficacité. Les IMF de type ONG poursuivent des objectifs non financiers et seraient plus orientées vers le ciblage des clients pauvres. Elles placeraient alors un accent particulier sur l'efficacité sociale (Wijesiri *et al.* 2015). Certaines études antérieures (Adair & Berguiga 2010 ; Cornée & Thenet 2015) abondent dans ce sens en confirmant que les ONG à volet de crédit auraient une orientation sociale, contrairement aux IMF à vocation bancaire qui placeraient de l'importance sur la rentabilité financière (Morduch 2001 ; Adair & Berguiga 2010 ; Gutierrez-Nieto *et al.* 2007 ; Mersland & Strom 2009 ; Lafourcade *et al.* 2005 ; Hassan & Sanchez 2009). Compte tenu de ces arguments, nous postulons :

H7 : *le statut d'ONG aurait une influence positive sur l'efficacité sociale, contrairement à l'efficacité financière.*

La relation entre la taille des IMF et l'efficacité est analysée à la lumière de la théorie des économies d'échelle (Gonzalez 2007). Ainsi, les IMF qui sont capables d'augmenter leur portée peuvent devenir financièrement rentables (Zacharias 2008). De pareils arguments laissent sous-entendre qu'il existe une relation positive significative entre la taille des IMF et leur efficacité sociale et financière. Ce qui nous amène à postuler :

H8 : *il existe une relation positive entre la taille de l'IMF et les performances financières et sociales.*

La relation entre l'âge des IMF et l'efficacité financière et sociale est créée dans la théorie des effets d'expérience (Nghiem *et al.* 2006 ; Caudill *et al.* 2009 ; Wijesiri *et al.* 2015 ; Cornée & Thenet 2015). Gonzalez (2007) révèle par exemple que les IMF les plus anciennes ont des ratios de charges opérationnelles plus faibles que les nouvelles. Ceci est justifié en partie par le fait que les anciennes IMF ont fini par maîtriser les pratiques de gestion par un processus d'essais et d'erreurs au fil du temps (Hermes & Lensink 2011 ; Nghiem *et al.* 2006 ; Oteng-Abayie *et al.* 2011). Le nombre d'années d'existence confère de l'expertise à l'IMF et lui permet de remplir rapidement et efficacement ses prérogatives (Kablan 2012 ; Adair & Berduiga 2010). Les gains d'expérience allègent les charges (Nghiem *et al.* 2006 ; Caudill *et al.* 2009 ; Solhi & Mohamed 2014 ; Wijesiri *et al.* 2015 ; Lebovics *et al.* 2016). Les IMF les plus âgées seraient aussi les plus efficaces sur le plan social (Niéto *et al.* 2007). En effet, ces dernières ont probablement constitué des réserves au fil du temps, ce qui leur permettrait de s'engager

dans le financement des clients plus pauvres et d'élargir ainsi leur portée sans nuire à leur efficacité financière :

H9 : *il existerait une relation positive à la fois entre l'âge de l'IMF et l'efficacité financière et sociale.*

Le produit intérieur brut (PIB) est la seule variable environnementale considérée dans cette étude en fonction de la base de données. Cette variable est un proxy de la conjoncture socio-économique dans laquelle évoluent les IMF (Chasmar 2009 ; Ahlin *et al.* 2010 ; Gonzalez 2007 ; Hartarska & Nadolnyak 2007). La relation entre le PIB et l'efficacité des institutions de microfinance n'est pas totalement tranchée. Pour certains auteurs (Kablan 2012 ; Sohli *et al.* 2014), il existerait une relation positive significative entre le PIB et l'efficacité financière des IMF. L'argument sous-jacent est lié au fait que l'augmentation du PIB rime avec l'augmentation des revenus des emprunteurs. L'augmentation des revenus inciterait ces derniers à emprunter des montants de crédit plus élevés et à rembourser facilement le principal et les intérêts des crédits ainsi empruntés. Ce qui augmenterait l'efficacité financière des IMF. D'autres auteurs soutiennent, par contre, qu'une augmentation du PIB par tête pourrait plutôt détériorer l'efficacité financière des IMF (Duquette 2011). Certains trouvent encore qu'il n'existe aucune relation entre les variables macro-économiques et l'efficacité des IMF prouvant que les IMF sont plutôt résilientes aux chocs. Ce qui laisse entrevoir que l'efficacité des IMF n'est pas affectée par les variables macro-économiques (Gonzalez 2007). La vulnérabilité des IMF au sein de la CEEAC laisse penser que celles-ci ne profiteraient presque pas des effets positifs issus de la conjoncture. Ce qui présage une relation plutôt négative entre le PIB et l'efficacité financière et sociale :

H10 : *il existerait une relation négative entre le PIB et l'efficacité financière et sociale.*

## 2. L'approche méthodologique

L'approche méthodologique comprend d'abord la présentation des techniques de collecte des données. Il s'agira ensuite de fournir la définition des variables avant de présenter les techniques de traitement des données.

### 2.1. Techniques de collecte des données

La population cible de cette étude est constituée de 136 IMF de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). Les informations sur les IMF ont été recueillies sur la plateforme Mixmarket, une organisation internationale qui promeut l'échange d'informations dans le domaine de la microfinance. Le tableau 1 nous renseigne sur l'ensemble des IMF faisant l'objet de la présente étude.

**Tableau 1 : présentation des pays de la CEEAC et des IMF en 2011**

<b>PAYS</b>	<b>NOMBRE D'INSTITUTIONS</b>	<b>IMFS</b>
<b>Angola</b>	2	NOVOBANCO – ANG, KIXICREDITO
<b>Burundi</b>	22	CCI-ODAG, CECAD, CECM, CORILAC, COSPEC, CRDB BANK BURUNDI, DIFO S.A., DUKUZE, FENACOBU, FSCJ, FSTE, FSTS, HOPE FUND BURUNDI SA, ISHAKA MICROFINANCE, COSPEC, UCODE MICROFINANCE, COPED, TWITEZEMBERE, MUTEK, TURAME, AMUF, CODEC
<b>Cameroun</b>	25	A3C, ACEP CAMEROON, ADVANS CAMEROON, ALPHA FUND, CAC, CAMCCUL, CCA, CDM, CDS, CEC, CEC-PROM MATURE, CECAW, CECIC S.A., CFA MICROFINANCE, CGF, NDJANGUICAM, EXSAC-CAM, CEGAMI, C4ED, CAPFINANCE, (MCD), CPAC, (UNICS), (MUPEC), CREMIN-CAM
<b>Afrique centrale</b>	10	CMCA, SOFIA, ASPEC, CEC, CVECA (CEDIFOD), CIFAD, CARSA, PROJET BANGASSOU, CARITAS, UCACEC
<b>Congo</b>	38	ADVANS BANQUE CONGO, CAPES, CEAC OZONE, CEC/RFMC, CONGO CREDIT FINANCE, COOPEC BOLINGO, COOPEC BOSANGANI, COOPEC CAHI, COOPEC CAMEC INKISI, COOPEC CAMEC KIMPESE, COOPEC CAMEC LUKALA, COOPEC AMEC MN, COOPEC CBCO KINSHASA, COOPEC CEAC/MATETE, COOPEC EFFATA, COOPEC FAIDEC, COOPEC IDECE NIOKI, COOPEC KALUNDU, COOPECAS, COOPEC'SCO, EFFATA, FINCA RDC (SM), IMF APE, IMF CREP, IMF HOPE RDC, IMF LIFE-VEST (SM), IMF PADERU, IMF PALMIER, IMF SILVER, IMF YOASI, MEC BOMOKO, MEC DÉCO, MUFESAKIN, MUTEKREDE, OPPORTUNITY, OXUS, UNION ET CHARITE, VIA NOVA
<b>Gabon</b>	11	GAMIFI SA, CEEAA-EMF, LA REGIONALE, CECAG, CAISSE FEMO, CFEC, SODEC S.A., GAMIFI S.A., EDG S.A., FINAM S.A., EUG S.A.
<b>Guinée équatoriale</b>	13	3A ENTREPRISES, CAFODEC, CPECG YETE MALI, CRG, FINADEV GUINEA, MIGUI, PRIDE FINANCE, RCCECG, CRÉDIT RURAL, PRIDE-GUINEE, YETE MALI, LE FINADEV, CCEC-GUINEE

<b>RDC</b>	6	CAPPED, CFM, FAM, HOPE CONGO, MUCODEC, PHARMA-CREDIT
<b>Tchad</b>	9	ACODE, FINADEV TCHAD, UCEC-G, UCEC/MK, UCEC MC, ASDEC, URCOOPEC, ACEL, FINADEV
<b>TOTAL</b>	136	

Source : Mixmarket 2011.

Le choix n'a porté que sur 40 IMF seulement localisées dans 9 pays sur les 10 que compte la CEEAC du fait que ce sont seulement ces IMF qui ont offert une information complète à la plateforme durant l'année 2011. Le tableau 2 présente les pays ainsi que les IMF de la CEEAC retenus dans l'échantillon.

**Tableau 2 : présentation des pays et IMF de l'échantillon**

<b>PAYS</b>	<b>NOMBRE D'IMFS RETENUES</b>	<b>NOMS DES IMFS RETENUES</b>
<b>Angola</b>	2	KIXICREDITO, NOVOBANCO – ANG
<b>Burundi</b>	3	CECAD, CECM, COPED
<b>Cameroun</b>	13	A3C, ACEP CAMEROUN, ADVANS CAMEROUN, ALPHA FUND, CAMCCUL, CCA, CDS, CEC, CEC-PROM MATURE, CECIC S.A, CFA MICROFINANCE, CGF, CPI
<b>Afrique centrale</b>	1	CMCA
<b>Congo</b>	4	CAPPED, FAM, HOPE CONGO, MUCODEC
<b>Gabon</b>	1	GAMIFI SA
<b>Guinée équatoriale</b>	5	CAFODEC, CRG, FINADEV GUINEA, MIGUI, PRIDE FINANCE
<b>RDC</b>	9	ADVANS BANQUE CONGO, COOPEC CAHI, COOPEC CAMEC INKISI, COOPEC KALUNDU, FCPCL CBCO, FINCA – DRC, HEKIMA, IMF TUJENGE, MECRECO
<b>Tchad</b>	2	ACODE, UCEC/MK
<b>TOTAL</b>	40	

Source : élaboré sur la base des données du Mixmarket 2011.

La lecture du tableau ci-dessus montre que les IMF sont inégalement réparties dans les pays de la CEEAC. La majorité des IMF se concentrent dans trois pays, à savoir : le Cameroun, la RDC et la Guinée équatoriale. Ces

trois pays disposent à eux seuls de 27 institutions répertoriées dans la base Mixmarket, soit respectivement 13 pour le Cameroun, 9 pour la RDC et 5 pour la Guinée équatoriale. D'autres pays comme le Gabon et le Tchad ne se trouvent individuellement représentés que par une seule IMF. La forte et/ou la faible représentation des IMF selon les pays est fonction à la fois du nombre d'IMF présentes dans chaque pays et du niveau de transparence qui caractérise les IMF dans les pays particuliers. En effet, la base de données Mixmarket n'encode que des données qui lui ont été envoyées par les IMF. Ceci signifie qu'intuitivement, les IMF qui transmettent leurs données sont jugées aussi plus transparentes.

## **2.2. La définition et la mesure des variables**

Les variables d'*outputs* et *inputs* servant à mesurer les scores d'efficience sont présentées en premier lieu. Nous traiterons ensuite de celles utilisées dans la modélisation.

### **La mesure et la description des variables d'inputs et d'outputs**

Les choix des variables d'*outputs* sont inspirés des études de Yaron (1992) et de Soulama (2008). En référence aux deux auteurs, nous considérons que l'épargne et le crédit constituent des *outputs* capitaux qui permettent aux IMF de produire un résultat financier, gage de leur pérennité financière (Soulama 2008). Ainsi, l'épargne, le crédit et le produit financier constituent le premier groupe de variables d'*outputs* des IMF. Les autres variables d'*output* se rapportent davantage à l'efficience sociale (Lapenu *et al.* 2004). Il s'agit du nombre de femmes adhérentes et de l'indice de pauvreté calculé sur la base du prêt moyen par emprunteur (Hermes & Lensink 2011). L'indice de pauvreté est multiplié par le nombre de clients servis par l'IMF, et la nouvelle variable (notée P) est intégrée comme mesure de la capacité de l'IMF à servir les personnes pauvres. La prise en compte de ces variables est dictée par la mission sociale des IMF (réduire la pauvreté via l'accès aux services financiers adaptés).

Trois variables principales d'*inputs* sont retenues : les charges d'exploitation, le personnel (travail) et l'actif total (Keita 2007). L'importance accordée à l'actif total est justifiée par le fait que pour recycler l'épargne en termes de crédit et générer ainsi un résultat d'exploitation, les IMF doivent disposer de biens et services ainsi que de capital physique tel que l'équipement et le bâtiment. Le travail, mesuré ici en termes du nombre total d'employés, traduit l'importance que les agents de crédit et les autres employés jouent dans la réussite des IMF. La mobilisation des épargnes et l'octroi des crédits, le recrutement et la motivation du personnel exigent de supporter des coûts, et le tout conduit ainsi aux charges d'exploitation. Le tableau 3 nous donne de plus amples informations.

**Tableau 3 : les variables d'inputs et d'outputs retenues**

<i>Inputs</i>	Description
<b>Charges administratives</b>	Le coût de fonctionnement est estimé par les coûts opérationnels, y compris les charges d'amortissements ajoutées à d'autres consommations intermédiaires.
<b>Personnel</b>	Il est mesuré par les charges du personnel, qui incluent donc les charges salariales, auxquelles s'associent d'autres charges sociales.
<b>Actifs</b>	Il s'agit du total des biens détenus par l'institution de microfinance.
<i>Outputs</i>	Description
<b>Crédits</b>	Ils sont mesurés par le portefeuille brut de prêt.
<b>Dépôts</b>	Les épargnes de la clientèle constituent des ressources avec lesquelles les institutions de microfinance opèrent. Cette variable est, selon l'approche choisie, un <i>output</i> (dans l'approche production) ou un <i>input</i> (dans l'approche intermédiation).
<b>Produits financiers</b>	Cette variable a été utilisée pour évaluer la capacité de l'institution de microfinance à réaliser des profits nécessaires à la couverture de leurs charges en vue d'assurer leur viabilité et partant leur pérennité. Elle est mesurée par le résultat d'exploitation.
<b>Ciblage des pauvres (IP)</b>	Cette variable mesure la propension que détient chacune des IMF à servir les personnes pauvres. Elle a été mesurée par l'indice de pauvreté, dont le calcul a été précisé précédemment.
<b>Femmes</b>	Les femmes sont utilisées dans cette étude comme proxy pour mesurer la capacité des IMF à atteindre la population la plus pauvre. Il s'agit d'un terme relatif, car nous considérons le pourcentage des femmes clientes de l'institution de microfinance.

Source : compilation extraite de Keita 2007 ; Soulama 2008 ; Yaron 1992, etc.

Les efficacités financière et sociale constituent les deux variables dépendantes. Ces deux variables ont été obtenues respectivement grâce à la méthode d'enveloppement des données (DEA ; Lebovics *et al.* 2016) et à l'analyse en composantes principales (ACP). La méthode DEA constitue une technique de programmation linéaire qui a permis de calculer les scores d'efficacité financière et sociale (Charnes *et al.* 1978 ; Hassan & Sanchez 2009). Le calcul de deux formes d'efficacité (voir ci-dessus) est lié au fait que la maximisation des profits ne constitue pas le seul objectif des IMF,

ces dernières devant aussi atteindre leur objectif social lié à la réduction de la pauvreté (Lebovics *et al.* 2016 ; Gutiérrez-Nieto *et al.* 2007). Les scores d'efficacité obtenus grâce à la DEA sous cinq approches (modèle CCR) constituaient les variables premières qu'il fallait synthétiser à travers l'analyse en composantes principales. Nous nous sommes d'abord assurés que les données admettaient l'analyse factorielle. Ensuite, nous avons cherché à extraire des facteurs dont les poids factoriels étaient largement supérieurs à 1. Nous avons effectué une rotation Varimax pour affirmer que chaque variable était fortement corrélée à un seul facteur. La mise sur pied de tous ces critères nous a permis d'obtenir deux facteurs formant aussi deux axes factoriels distincts qui se rapportent à l'efficacité financière et/ou sociale tout en expliquant 88 % de l'efficacité totale. Ceci a donné naissance à deux nouvelles variables dénommées efficacité financière et efficacité sociale, expliquant respectivement 66 et 22 % de l'efficacité totale. Le tableau 4 offre un aperçu de ces résultats.

**Tableau 4 : matrice des composantes**

Approches	Composantes	
	1	2
<b>Production</b>	.946	-.094
<b>Intermédiation</b>	.839	-.230
<b>Financier</b>	.952	-.069
<b>Social</b>	.095	.977
<b>Global</b>	.888	.287

Source : résultats de l'analyse en composantes principales.

Les variables indépendantes sont inspirées de la littérature et de leur présence dans la base de données Mixmarket. La plupart des variables sont des ratios et sont principalement mesurées dans le tableau 5.

Tableau 5 : description et mesures des variables du modèle

Variables	Acronyme	Mesures	Signes
<b>Dépendante</b>			
<b>Efficienc e financière</b>	FAC1_1	Facteur extrait de l'ACP	
<b>Efficienc e sociale</b>	FAC1_1	Idm	
<b>Indépendante</b>			
<b>Capitalisation des IMF</b>	K	Fonds propres	+
		Total actifs	
<b>Ratio des charges administratives</b>	Ch_ad	Charges administratives	-
		Portefeuille brut des prêts	
<b>Portefeuille à risque</b>	Risque	Portefeuille à risque 30 jours	-
		Portefeuille brut des prêts	
<b>Rentabilité des IMF</b>	ROA	Résultat net	+
		Total actifs	
<b>Ratio d'agent de crédit</b>	LOR	Nombre d'AC	+
		Nombre d'employés	
<b>Coût par emprunteur</b>	Cpb	Charges de l'institution	-
		Nombre d'emprunteurs	
<b>Statut juridique de l'IMF</b>	Stat	Variable Dummy 1 si ONG 0 sinon	+
<b>Taille des IMF</b>	Size	Logarithme du total actif	+
<b>Âge de l'IMF</b>	Âge	Variable Dummy 1 si Mature 0 sinon	+
<b>Produit intérieur brut</b>	GDPc	Produit intérieur brut par tête	+

Source : compilation des auteurs.

### 2.3. Les techniques de traitement des données

Les données ont été traitées en recourant respectivement à la méthode DEA, à l'analyse en composante principale et à la régression multiple. La méthode DEA a permis de générer les différents scores d'efficacité. Ceux-ci ont été calculés et obtenus via cinq approches différentes : production, intermédiation, financière, sociale et une dernière dite globale. L'approche production a été utilisée en partant de l'hypothèse que les dépôts constituaient l'*output* principal des IMF (Humphrey 1985) et que les charges d'exploitation représentaient les *inputs* (Keita 2007) mesurés par unités

physiques du capital, du travail et des équipements (Kim & Weiss 1982 ; Camanho & Dyson 1999).

L'approche de l'intermédiation a été utilisée en considérant les dépôts, le travail, le personnel ainsi que les actifs totaux comme *inputs* déployés pour distribuer efficacement les crédits (*output*). La troisième approche a permis de déterminer les scores d'efficacité financière pour les IMF qui collectent à la fois l'épargne et octroient les crédits. Le travail, les charges d'exploitation ainsi que les actifs sont considérés comme *inputs* alors que les dépôts, les crédits et les produits financiers sont considérés comme *outputs*. Grâce à cette approche, nous avons également pu vérifier l'hypothèse selon laquelle il existerait des IMF disposant de bonnes efficacités financières et ne tenant pas compte de la dimension sociale de leur activité. Nous avons eu recours à la quatrième approche afin de rendre compte de l'efficacité sociale. Le personnel, les charges d'exploitation et les actifs sont considérés comme des *inputs* alors que le pourcentage des femmes servi par les IMF et l'indice de pauvreté sont considérés comme des *outputs*. L'approche globale a été utilisée pour fournir une information sur l'efficacité globale des IMF. Le travail, les charges d'exploitation ainsi que les actifs sont considérés comme des *inputs* alors que les *outputs* sont constitués de revenus financiers, du volume des crédits, de femmes et de l'encours moyen de crédit. L'hypothèse sous-jacente est liée au fait que les IMF peuvent offrir des services financiers aux pauvres tout en étant financièrement viables.

Les scores d'efficacité se rapportant à chaque approche ont été estimés sous DEAP en exécutant l'équation de programmation mathématique spécifique à l'orientation *input* et aux rendements d'échelle croissants et variables (Coelli 1996). Le choix de l'orientation *input* est justifié par deux arguments complémentaires. Premièrement, les travaux antérieurs ont largement opté pour une orientation *input*. Deuxièmement, cette orientation est en phase avec les quantités d'*inputs* et d'*outputs* que les dirigeants sont capables de contrôler (Agrell & Bogetoft 2011). Le choix de rendements d'échelle variables et constants est quant à lui justifié par deux arguments. Le recours aux rendements d'échelle constants permet de tenir compte de l'environnement de concurrence imparfaite dans lequel évoluent les IMF. Il permet aussi d'éviter les mauvaises spécifications. En outre, les grandes IMF peuvent être comparées aux petites en évitant que les premières n'apparaissent artificiellement efficaces. Le coefficient de corrélation de Spearman a été utilisé pour vérifier que les cinq approches aboutissent aux mêmes résultats (validité interne des résultats).

Nous avons privilégié l'analyse en composantes principales (ACP) afin de synthétiser les scores d'efficacité et déterminer ainsi les deux variables dépendantes, à savoir : l'efficacité financière et l'efficacité sociale. L'utilisation de l'ACP est empruntée à Cinca et Molinero (2004),

qui préconisent d'utiliser des approches multivariées lors de la mesure de l'efficacité des IMF. Le même argument est repris par Cornée et Thenet (2015), qui estiment par exemple que l'efficacité sociale devrait être captée plutôt de manière multidimensionnelle. Les dimensions à retenir devaient exhiber une valeur propre  $> 1$  prouvant qu'elles valaient mieux qu'une seule variable et que, de surcroît, elles permettaient de synthétiser les données (Evrard *et al.* 2009). Ainsi, toute variable qui ne montrait aucune corrélation forte ( $> 0,5$ ) sur une composante ou qui présentait une corrélation sur deux ou plusieurs composantes principales ( $> 0,35$ ) a été supprimée. La rotation orthogonale de type Varimax a été utilisée pour maximiser les chances que chaque variable soit corrélée à une seule composante (Evrard *et al.* 2009). Le processus de purification a été arrêté lorsqu'un total de variance expliquée de 60 % a été atteint, conformément aux recommandations de Malhotra *et al.* (2007) et de Carricano et Poujol (2008).

La régression multiple avec moindres carrés ordinaires a été utilisée pour identifier les déterminants de l'efficacité des IMF. Même si certaines études antérieures ont recouru à une régression Tobit (Cornée & Thenet 2015 ; Hermes & Lensink 2011, etc.), nous avons opté pour une régression par moindres carrés ordinaires à cause de la transformation qui a été opérée sur les deux variables dépendantes. En effet, en utilisant les composantes principales plutôt que les scores d'efficacité isolés, nous obtenions ainsi deux nouvelles variables dont la variance n'était plus censurée obligatoirement à 1, comme l'exigerait la modélisation Tobit. Gutiérrez-Nieto *et al.* (2007) corroborent cet argument en démontrant que les composantes extraites de l'ACP offrent une mesure globale de l'efficacité, qui est interprétée comme une moyenne de toutes les spécifications. Deux régressions ont été estimées avec chacune l'efficacité financière et sociale comme variables dépendantes. Le pouvoir explicatif de ces deux modèles a été apprécié en recourant au coefficient de détermination ( $R^2$ ) alors que la qualité globale du modèle a été appréciée en recourant à la statistique de Fisher ( $p \leq 0,05$ ). La contribution de chaque variable à l'explication de l'efficacité des IMF a été obtenue en employant respectivement la valeur de la probabilité ( $p \leq 1 \%$ ,  $5 \%$ ) et la statistique de Student.

### **3. Présentation et discussion des résultats**

Nous présentons d'abord les scores d'efficacité des différentes IMF sous analyse et discutons ensuite des déterminants de l'efficacité des IMF.

#### ***3.1. Calcul des scores d'efficacité par la méthode DEA***

Les scores ont été fournis pour chaque approche, chaque IMF et chaque pays. Nous présentons dans le tableau 6 la synthèse des résultats.

**Tableau 6 : synthèse des scores d'efficacité**

Approches DEA	TE <sub>CRS</sub>		TE <sub>VRS</sub>		SE		% des IMF efficaces
	Mean	Std Dev	Mean	Std Dev	Mean	Std Dev	
Production	.742	.221	.798	.206	.933	.140	.400
Intermédiation	.68	.23	.76	.23	.91	.15	.325
Financière	.780	.211	.842	.202	.933	.135	.425
Sociale	.220	.300	.290	.348	.750	.211	.075
Globale	.820	.200	.870	.188	.940	.112	.525

Source : résultats de la méthode DEA.

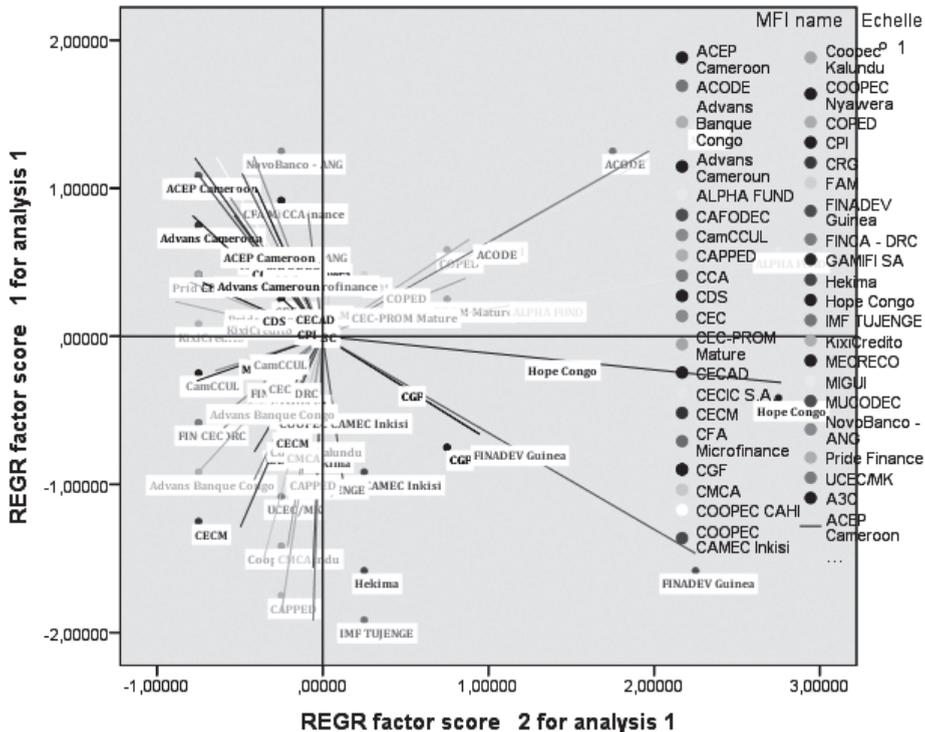
Les résultats se rapportant à l'approche production confirment que les IMF ont réalisé des scores moyens estimés à 74,18 % sous le modèle CCR. Ceci révèle que ces IMF pourraient augmenter les crédits qu'elles octroient à leurs clients et collecter ainsi plus d'épargnes pour une échelle estimée à plus de 25 %. Les IMF ont donc la possibilité d'accroître leur portée et leur volume d'activités en collectant plus d'épargne, et d'octroyer le maximum de crédits, en contribuant par là-même à l'inclusion financière.

Les résultats issus de l'approche intermédiation montrent que les IMF ont réalisé des scores moyens de 68 %. Ceci signifie que les IMF de la CEEAC devraient déployer des efforts équivalents à 32 % en vue d'atteindre leur efficacité. Un tel résultat indique qu'elles devraient produire plus de revenus financiers pour couvrir leurs charges d'exploitation. Les résultats se rapportant à l'approche financière révèlent que les IMF exhibent un score de 78 %. Cela implique que les améliorations à réaliser afin de booster leur production financière sont de l'ordre de 22 %.

Les résultats relatifs à l'approche sociale indiquent que les IMF sous analyse exhibent un score de 22 %, soit le score le plus bas possible. Ceci révèle que les IMF doivent fournir 78 % d'efforts pour arriver à l'efficacité sociale. Il est donc nécessaire de mettre en place des mécanismes permettant d'atteindre des populations pauvres qui ont le plus besoin des produits des IMF. Les résultats obtenus sous l'approche globale montrent que les IMF réalisent en moyenne des scores de 82 %. Ceci implique qu'elles devraient fournir des efforts équivalents à 18 % pour prétendre à l'efficacité globale. Tous les résultats ci-dessus ont été agrégés sous deux composantes principales dénommées efficacité financière et sociale. Le positionnement des IMF sur les deux axes en fonction de leurs scores d'efficacité nous a permis de bien visualiser l'efficacité de chaque institution. Le graphique ci-après nous en donne de plus amples informations.

Les résultats montrent que les IMF sont positionnées en fonction de leur efficacité financière et sociale. Le facteur 1 correspond à l'efficacité

Figure 1 : matrice des composantes selon les scores d'efficacité



Source : résultats de l'analyse en composantes principales.

financière alors que le facteur 2 renvoie à l'efficacité sociale. Ainsi, par exemple, le positionnement des IMF le long du facteur 1 (axe vertical) correspond parfaitement au classement des spécifications des approches production, financière, intermédiation et globale. Dans cette perspective, toutes les IMF situées dans la partie nord-est du graphique sont prédominantes sur le plan financier. Ces dernières réalisent des performances financières plus élevées, au détriment de la performance sociale. Il s'agit des IMF qui ne se différencient pas des banques classiques. Ces IMF focalisent leur intérêt sur la rentabilité financière en se préoccupant peu et/ou pas de leur mission sociale. Cela témoigne d'une réelle commercialisation de la microfinance. Cette catégorie d'IMF considère qu'il existe une contradiction entre l'efficacité et le ciblage actif des personnes les plus démunies (Bédécarrats *et al.* 2011).

Les IMF qui réalisent de bonnes performances sociales sont situées dans la partie sud-ouest du graphique précédent. Ces dernières sont toujours dépendantes des subventions et ne sont donc pas pérennes du point de vue financier. Elles réalisent, certes, des déficits qui sont souvent compensés par des subsides qu'elles continuent à recevoir des bailleurs de fonds étrangers. Ces IMF sont plus souvent des ONG à volet de crédit qui sont plus orientées vers la lutte contre la pauvreté.

Les IMF situées dans la partie sud-est du graphique sont celles qui souffrent des crises réelles. Ces dernières ne sont ni efficaces sur le plan financier ni sur le plan social. Elles nécessitent une véritable refondation de leur gestion courante. Par ailleurs, ces institutions manquent des compétences nécessaires pour assurer leur bonne gestion. Ces types d'IMF ont l'obligation de réaliser de grands efforts en vue de se retrouver sur la partie idéale du graphique en améliorant leur efficacité.

Les IMF qui sont situées dans la partie nord-ouest du graphique sont celles qui réussissent à concilier la mission sociale et financière. On voit que ces IMF sont plus rapprochées de l'origine. Elles renoncent à des excès unilatéraux de performance financière pour allier les approches commerciales et sociales de leur objectif. Cette catégorie d'IMF suggère que dimensions sociale et financière semblent compatibles (Cornee 2006).

### 3.2. Les déterminants des efficacités financière et sociale

Les résultats de cette estimation montrent que le modèle choisi est globalement significatif (Fisher à 1 %). Les modèles sélectionnés expliquent 94 et 86 % de la variable dépendante. Les résultats révèlent que quatre variables justifient significativement l'efficacité financière : la capitalisation des IMF, le PàR, le coût par emprunteur, ainsi que la rentabilité de l'institution. Les résultats démontrent également que l'efficacité sociale s'explique significativement par trois variables principales : la prépondérance des agents de crédits, la taille de l'IMF et l'âge des IMF.

**Tableau 7 : déterminants de la performance financière et sociale**

Variables	Efficacité financière			Efficacité sociale		
	$\beta$	Std dev	t	$\beta$	Std dev	t
Capitalisation des IMF	.12885	.0289994	4.44*	-.0048	.03956	-0.12
Ratio des charges administratives	.00087	.2738059	0.00	-.3836	.37355	-1.03
Portefeuille à risque	-1,8644	.5619143	-3.32*	-.6839	.76662	-0.89
Rentabilité des IMF	1.14039	.3816606	2.99*	-1.056	.52070	-2.03
Ratio d'agent de crédit	-.41228	.3253243	-1.27	1.2678	.44385	2.86*
Coût par emprunteur	-.00034	.0001137	-2,99*	.00005	.00015	0.34
Statut juridique de l'IMF	-.04569	.1423631	-0.32	.00934	.19423	0.05
Taille des IMF	.28858	.0276109	1.05	.17774	.03767	4.72*
Âge de l'IMF	.133268	.152884	0.87	.51863	.20858	2.49**
Produit intérieur brut	-.00002	.0000115	-1.06	.00001	.00002	0.84

\*\*, \* représentent respectivement le niveau de signification à 95 et à 99 %.

Source : résultats issus de la régression.

Les résultats confirment que la capitalisation des IMF influence positivement leur efficacité financière. En effet, plus l'IMF est fortement capitalisée, plus elle dispose des fonds nécessaires lui permettant de se couvrir contre des risques importants résultant des activités de crédit. Ces résultats sont conformes à la théorie de l'aléa moral. En effet, les institutions bancaires qui investissent plus de fonds propres dans les opérations de crédit sont plus prudentes et gèrent rationnellement le risque de crédit au risque de perdre leurs avoirs. Cet argument justifie en fait pourquoi les banques les plus capitalisées étaient aussi les plus efficaces (Berger & Mester 1997). Ainsi, les IMF dans lesquelles les fonds propres sont prépondérants se caractérisent par de faibles asymétries d'information. Ceci rend leur gestion plus efficace. Par conséquent, les IMF fortement capitalisées bénéficient de bons scores d'efficacité financière. Ces résultats rencontrent ceux auxquels aboutissent Kablan (2012) et Solhi et Mohamed (2014).

Le portefeuille à risque influence négativement l'efficacité financière des IMF. En effet, les IMF qui présentent de PàR élevés produisent aussi des revenus nets d'intérêts largement faibles (Abebaw 2014 ; Sanae & Sidi 2014 ; Abdula & Devi 2016). Ces dernières sont incapables de couvrir leurs charges d'exploitation par les revenus issus de l'exploitation. Ce qui laisse sous-entendre qu'elles présentent des ratios d'autosuffisance financière et des taux de rentabilité interne très faibles. De telles IMF accusent dès lors des faiblesses dans leur processus de recouvrement et engendrent de faibles revenus (Kablan 2012 ; Solhi & Mohamed 2014).

La rentabilité économique influence positivement l'efficacité financière des IMF. En effet, les IMF les plus rentables ont plus de capacité à acquérir du capital à un coût raisonnable et d'en tirer ainsi des gains supérieurs. De telles institutions sont capables de transformer de manière profitable les épargnes en crédit et de bénéficier ainsi des revenus nets d'intérêts élevés, ce qui affecte directement l'efficacité financière (Solhi & Mohamed 2014). Kablan (2012) et Solhi et Mohamed (2014) obtiennent également des coefficients de ROA et ROE positifs, ce qui indique que la rentabilité des IMF exerce une influence positive sur leur efficacité. Les résultats de cette étude sont contraires à ceux trouvés par Lebovics *et al.* (2016). Les auteurs montrent de fait qu'il y n'avait aucune relation significative entre la performance financière et l'efficacité financière.

Par ailleurs, le coût par emprunteur impacte négativement l'efficacité financière des IMF. En effet, les IMF qui parviennent à réduire les coûts pour chaque dollar prêté peuvent aussi aspirer à l'efficacité financière (Ahlin *et al.* 2010). Cet argument a été repris par plusieurs études antérieures. Fosu *et al.* (2011) et Oteng-Abayie *et al.* (2011) confirment que les IMF qui maîtrisent leurs coûts totaux réalisent aussi de bonnes notes sur le plan financier. Ces résultats sont contraires à ceux de Lebovics *et al.*

(2016) relatifs au Vietnam, selon lesquels les IMF qui présentaient des coûts par emprunteur élevés étaient aussi les plus efficaces sur le plan financier. Elles accordaient de gros montants de crédit qui faisaient plus que compenser le coût unitaire par crédit.

Les résultats se rapportant à l'efficacité sociale mettent au jour une relation significative positive entre l'efficacité sociale et la productivité des agents de crédit. En effet, des agents de crédit très productifs permettent d'atteindre le maximum de clients et accroissent ainsi la portée vers les plus pauvres. L'argument sous-jacent est lié au fait que plus le nombre d'agents de crédit est élevé dans l'ensemble du personnel de l'IMF, plus il y a de fortes chances que ces derniers se déploient sur le terrain et rencontrent plus d'emprunteurs parmi les plus pauvres. Ceci laisse sous-entendre que la productivité des agents de crédit constitue un outil important pour la promotion de la performance sociale (Lebovics *et al.* 2016 ; Microbanking Bulletin 2005 ; Baumann 2005 ; Haq & Skully 2009). Singh *et al.* (2013) abondent dans le même sens quand ils affirment que le travail effectué sur le terrain par les agents de crédit est susceptible d'influencer positivement l'efficacité sociale. Ainsi, un niveau élevé d'efficacité dans les IMF pourrait être la résultante du maintien d'une grande productivité des employés.

Les résultats montrent qu'il existe une relation positive entre l'âge des IMF et leur efficacité sociale. Ces résultats sont conformes à l'hypothèse de départ. En effet, plus les IMF sont âgées, plus elles se focalisent sur leur objectif social. Il est démontré qu'à mesure que les IMF évoluent dans le temps, elles reconstruisent progressivement leur intervention sociale. Ces résultats sont conformes à ceux obtenus par Gutiérrez-Nieto *et al.* (2007), qui indiquent que les IMF les plus anciennes seraient plus efficaces socialement en raison de leur maturité. Les IMF matures et financièrement efficaces auront accumulé des réserves au fil du temps à telle enseigne qu'elles disposent de suffisamment de moyens pour financer des activités à impact social. Ceci entre en contradiction avec les propos de Mondjeli (2013), qui soutient que les IMF plus âgées se focaliseraient davantage sur l'efficacité financière, aux dépens de l'efficacité sociale.

Les résultats confirment qu'il existe une relation positive significative entre la taille des IMF et leur efficacité sociale. En effet, les IMF qui ont acquis une certaine taille s'orientent relativement vers l'efficacité sociale. Cette conclusion correspond presque à un passage obligé des IMF qui croissent rapidement et sont confrontées à une carence de nouvelle clientèle. Ainsi sont-elles obligées de se tourner vers des populations plus défavorisées qu'elles ont bafouées dans leur phase de lancement. Ce point de vue est soutenu par Nghiem *et al.* (2006) et Oteng-Abayie *et al.* (2011) lorsqu'ils étudient l'efficacité des IMF au Vietnam et au Ghana.

## Conclusions, limites et pistes pour les recherches futures

Le double objectif de ce chapitre était de mesurer empiriquement l'efficacité des IMF dans les pays de la CEEAC. Les données ont été collectées auprès de 40 IMF opérant dans 9 pays de la CEEAC.

Le recours à la méthode DEA a permis d'aller au-delà des approches traditionnelles de l'analyse de la performance des IMF, qui a pendant longtemps reposé sur les calculs des ratios financiers et comptables. Cette dernière a donc permis d'évaluer la transformation *inputs-outputs* que réalisent les IMF en considérant surtout leur vocation multi *outputs*. Notre étude a donc clairement intégré les aspects sociaux dans la mesure de l'efficacité des IMF. L'efficacité a été évaluée selon cinq approches différentes. Le recours à l'analyse en composantes principales a permis de synthétiser les scores obtenus sous deux composantes reflétant l'efficacité financière et sociale. Par le biais de la régression multiple, nous avons par ailleurs pu identifier les déterminants de l'efficacité financière et sociale.

Cette étude souffre toutefois de la faiblesse de la méthode DEA et des données utilisées. En effet, la DEA fait abstraction des erreurs de mesure et oblige à comparer chaque IMF aux IMF de l'échantillon total sans tenir compte des autres IMF jugées plus efficaces. Des recherches futures pourraient comparer l'efficacité des IMF des pays de la CEEAC à celle d'autres pôles économiques et neutraliser ainsi les effets environnementaux. Les données utilisées sont extraites de la base de données Mixmarket. Ces données sont fournies volontairement par les IMF. Ceci remet en question leur qualité dans la mesure où les IMF peuvent les manipuler en vue d'améliorer leur image auprès des bailleurs de fonds. Malheureusement, les données financières ne pouvant être obtenues directement auprès des IMF, nous nous contentons de celles fournies par Mixmarket, malgré leurs limites avouées.

Par ailleurs, cette étude ne distingue pas les différentes catégories d'IMF durant l'analyse alors que les IMF qui ont des missions différentes peuvent aussi avoir des efficacités différentes. Ainsi, les IMF de type ONG ont certainement des objectifs sociaux avancés par rapport aux institutions dites réglementées. L'étude recourt à des données de 2011. Les données plus récentes fourniraient davantage de renseignements sur la performance des IMF dans la région. Le fait que plusieurs IMF ne renseignent pas leurs données auprès de la plateforme Mixmarket a limité la portée de cette étude. Notre grande ambition serait de calculer les indices de changement de l'efficacité relative par année en vue de comprendre ses variations en termes de changements techniques et technologiques à partir de l'indice de Malmquist.

## Bibliographie

- Abdelkader I.B., Hathroubi, S. & Jemaa, M.M.B. 2014. « Microfinance institutions' efficiency in the MENA Region: A bootstrap-DEA approach ». *Research Journal of Finance and Accounting* 5 (6) : 179-191.
- Abebaw, K. 2014. « Assessment of the performance of Ethiopian financial and economic environment ». *Global Journal of Management and Business Research* 14 (2) : 1-9.
- ADA. 2003. *Indicateurs de performance pour les institutions de microfinance. Guide technique*. Washington : MicroRate et Inter-Américan Development Bank.
- Adair, P. & Berguiga, I. 2010. « Les facteurs déterminants de la performance sociale et de la performance financière des institutions de microfinance dans la région MENA : une analyse en coupe instantanée ». *Région et Développement* 32 : 91-119.
- Adler, N. Friedman, L. & Sinuany-Stern, Z. 2002. « Review of ranking methods in the data envelopment analysis context ». *European Journal of Operational Research* 140 : 249-265.
- Afonso, A. & Aubyn, M. 2006. « Cross-country efficiency of secondary education provision: a semi-parametric analysis with non-discretionary inputs ». *Economic Modelling* 23 : 476-491.
- Agrell & Bogetoft. 2011. « Développement de modèles comparatifs pour les gestionnaires de réseaux de distribution en Belgique : rapport final ». Swedish Energy Agency SUMICSID AB.
- Ahlin, C., Jocelyn, L. & Michael, M. 2010. « Where does microfinance flourish? Microfinance institution performance in macroeconomic context ». *Journal of Development Economics* 95 (2) : 105-120. DOI : <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2010.04.004>
- Allen, N., Loretta, B. & Mester, J. 1997. « Inside the black box: what explains differences in the efficiencies of financial institutions? ». Financial Institutions Center.
- Amin, S., Rai, A.S. & Topa, G. 2001. « Does microcredit Reach the Poor and Vulnerable? Evidence from Northern Bangladesh ». *Center for International Development? Working Paper* 28 : 30 p.
- Athanassopoulos, A. & Ballantine, J. 1995. « Ratio and frontier analysis for assessing corporate performance: evidence from the grocery industry in UK ». *European Journal of operational Research* 46 (4) : 427-440. DOI : <https://doi.org/10.1057/jors.1995.62>
- Armendáriz, B. & Morduch, J. 2010. *Economics of Microfinance*. London/Massachussets : MIT Press.
- Bassem, B.S. 2008. « Efficiency of microfinance institutions in the Mediterranean: an application of DEA ». *Transition Studies Review* 15 (2) : 343-354.
- Baumann, T. 2005. « Pro-poor microcredit in South Africa: cost-efficiency and productivity of South African pro-poor microfinance institutions ». *Journal of Microfinance* 7 (1) : 98-114.

- Bédécarrats, F., Baur, S. & Lapenu, C. 2011. « Allier performances sociales et financières : un paradoxe ? ». Sommet mondial du microcrédit, Valladolid.
- Berger, A.N. & Mester, L.J. 1997. « Inside the black box: what explains differences in the efficiencies of financial institutions? » *Journal of Banking and Finance* 21 : 895-947.
- Bogan, V.L. 2012. « Capital structure and sustainability: an empirical study of micro-finance institutions ». *The Review of Economics and Statistics* 94 (4) : 1045-1058.
- Brau, J.C. & Woller, G.M. 2004. « Microfinance: a comprehensive review of the existing literature ». *Journal of Entrepreneurial Finance and Business Ventures* 9 (1) : 1-28.
- Camanho, A.S. & Dyson, R.G. 1999. « Efficiency, size, benchmarks and targets for bank branches: an application of Data Envelopment Analysis ». *The Journal of the Operational Research Society* 9 (50) : 903-915.
- Carricano, Poujol & Bertrandias. 2011. *Analyse des données avec SPSS*. Paris : Pearson Education France (coll. « Synthex »).
- Carron, R. 2007. « La microfinance au carrefour du social et de la finance ». Horizons bancaires n° 334, Crédit Agricole.
- Caudill, S.B., Gropper, D.M. & Hartarska, V. 2009. « Which microfinance institutions are becoming more cost effective with time? Evidence from a mixture model ». *Journal of Money, Credit and Banking* 41 (4) : 651-672.
- Charnes, A., Cooper, W. W. & Rhodes, E. 1978. « Measuring the efficiency of decision making units ». *European Journal of Operational Research* 2 (6) : 429-444.
- Chasmar, K. 2009. « The commercialization of microfinance in Latin America ». Thesis, Queen's University Economic department.
- CGAP. 2007. « Microfinance : vers une intégration au système financier traditionnel ? ». Horizons bancaires n° 334, Crédit Agricole.
- Coelli, T. 1996. « A guide to DEAP, version 2.1: a data envelopment analysis (computer) program CEPA ». University of New England.
- Cornee, S. 2006. « Microfinance : entre marché et solidarité ». Mémoire de Master en Sciences de Gestion option Finance, Université de Rennes.
- Cornée, S. & Thenet, G. 2015. « Efficience des institutions de microfinance en Bolivie et au Pérou : une approche Data Envelopment Analysis en deux étapes ». CEB Working paper n° 15/040.
- Cull, R., Demirgüç-Kunt, A. & Morduch, J. 2009. « Microfinance meets the market ». *Journal of Economic Perspectives* 23 : 167-192.
- David, B., Stanley, F. & Rundiger, D. 2002. *Microéconomie*. Paris : Dunod.
- De Briey, V. 2005. « Plein feu sur la microfinance en 2005 ». Regards économiques n° 28.
- De La Villarmois, O. 1999. « Évaluation de la performance des réseaux bancaires. La méthode DEA ». *Décision Marketing* n° 16.
- D'Espallier, B., Hudon, M. & Szafarz, A. 2013. « Unsubsidized microfinance institutions ». *Economics letters* 120 (2) : 174-176.

- Doligez, F. & Lapenu C. 2006a. « Mesure des performances sociales : les implications pour le secteur de la microfinance ». *Revue internationale de l'Économie sociale* 304 : 46-62.
- Doligez, F. & Lapenu C. 2006b. « Les enjeux de la mesure des performances sociales ». CERISE, document de travail n° 1.
- Duflo, E. & Parienté, W. 2009. « Développements récents sur l'impact et les mécanismes de la microfinance, Secteur Privé et Développement ». Proparco n° 3.
- Duquette, S. 2011. « Efficacité des institutions de microfinance sous l'influence de l'environnement économique et politique ». Mémoire de Maîtrise en Sciences économiques, Montréal.
- Earne, J., Jansson, T., Koning, A. & Flaming, M. 2014. « Les IMF entièrement nouvelles en Afrique subsaharienne Un modèle commercial pour promouvoir l'accès au financement. Accès au financement FORUM ». *Rapports du CGAP et de ses partenaires* 8. Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres (CGAP) et Société financière internationale (IFC).
- Edison, H. 2003 (juin). « Qualité des institutions et résultats économiques. Un lien vraiment étroit ? ». *Finances et Développement* : 35-37.
- Eloundou, O. 2007. « Portée et performances financières des institutions de microfinance d'Afrique centrale : quel commentaire ? ». Disponible sur [www.microfinance.org/consultants](http://www.microfinance.org/consultants)
- Evrard, Y, Pras, B, Roux, E *et al.* 2009. *Market : fondements et méthodes des recherches en Marketing*. Paris : Dunod, 4e édition.
- Farrel, M.J. 1957. « Measurement of Productive Efficiency ». *Journal of Royal Statistical Society* 120 (3) : 253-282.
- Gonzalez, A. 2007. « Efficiency drivers of microfinance institutions (MFIs): the case of operating costs ». Bulletin Highlights, Microbanking Bulletin 15.
- Granger, B. 2009. « Évaluer la performance après le scandale Compartamos ». Rapport moral sur l'argent dans le monde.
- Gubert, F. 2005. « La microfinance est-elle un outil de réduction de la pauvreté ? État de la recherche ». *TFD* 78 : 52-58.
- Gubert, F. & Roubaud, F. 2005. « Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'ADÉFI à Madagascar ». Document de travail, DIAL.
- Guerrien, B. 1999. *La Théorie économique néoclassique*. Paris : Édition La Découverte.
- Gueyie J.P., Nishimikijimana, E. & Kala Kamdjoug, K. 2010. « Efficacité des institutions de microfinance regroupées en réseau : cas des mutuelles communautaires de croissance du Cameroun ». *Revue des Sciences de Gestion* 3 (243-244) : 103-109.
- Gutiérrez-Nieto, B., Serrano-Cinca, C. & Mar molinero, C. 2007. « Microfinance institutions and efficiency ». *Omega : International Journal of Management Science* 35 (2) : 131-142.

- Gutiérrez-Nieto, B., Serrano-Cinca, C. & Mar molinero, C. 2009. « Social efficiency in microfinance institutions ». *Journal of the Operational Research Society* 60 (19) : 104-119.
- Haq, M. & Skully, M. 2009. « Efficiency of microfinance institutions: a data envelopment analysis, forthcoming in Asia-Pacific financial markets ».
- Hassan, K.M. & Sanchez, B. 2009. « Efficiency analysis of microfinance institutions in developing countries ». Document de travail.
- Hatarska, V. & Nadolnyak, D. 2007. « Do regulated microfinance institutions achieve better sustainability and outreach? Cross-country evidence ». *Applied Economics* 39 : 1207-1222.
- Hermes, N. & Lensink, R. 2011. « Microfinance: its impact, outreach, and sustainability ». *World Development* 39 (6) : 875-881, 201.
- Hudon, M. & Traca, D. 2011. « On the efficiency effects of subsidies in microfinance: an empirical inquiry ». *World Development* 39 (6) : 966-973.
- Humphrey, D. 1985. « Cost and scale economies in bank intermediation ». In R. Aspinwall & R.A. Eisenbeis (éd.), *Hand Book for Banking Strategy*. New York : John Wiley and Sons, pp. 745-783.
- Iserte, M. & Lapenu, C. 2003 (novembre). « Indicateurs de performance sociale pour les IMF ». BIM.
- Kablan, S. 2012. « Efficacité des institutions de microfinance en UEMOA : une approche outreach-intermédiation financière ». HAL, archives ouvertes.
- Keita, M. 2007. « Évaluation de la performance des institutions de microfinance (IMFS) par la méthode d'enveloppement des données ». Montreal : Université du Québec .
- Kipasha, E.F. 2012. « Efficiency of microfinance institutions in East Africa: a data envelopment analysis ». *European Journal of Business and Management* 4 (17) : 77-88.
- Kirjavainen, T. & Loikkanen, H. 1998. « Efficiency differences of finish senior secondary schools: an application of DEA and Tobit analysis ». *Economics of Education Review* 17 (4) : 377-394.
- Kneiding, C. & Mas, I. 2009. « Les moteurs d'efficience des IMF : le rôle de l'ancienneté ». Washington : CGAP.
- Kobou, G., Ngoa, H. & Mougou, S. 2009. « La vulnérabilité des TPE et des PME dans un environnement mondialisé ». 11<sup>e</sup> journée scientifique du réseau entrepreneuriat.
- Kim, M. & Weiss, J. 1982. « Total factor productivity growth in banking: the Israeli banking sector 1979-1982 ». *Journal of Productivity analysis* : 139-153.
- Lafourcade, A., Isern, J., Mwangi, P. & Brown, M. 2005. « Overview of the outreach and financial performance of microfinance institutions on Africa ». Micro banking bulletin.
- Lapenu, C. 2003 (novembre). « Indicateurs de performances sociales. État des lieux ». BIM.

- Lapenu C., Zeller, M., Greeley, M., Chao-Beroff, R. & Verhagen, K. 2004. « Performances sociales : une raison d'être des institutions de microfinance... et pourtant encore peu mesurées. Quelques pistes ». *Mondes en développement* 126 (32) : 51-68.
- Lebovics, M., Hermes, N. & Hudon, M. 2016. « Are financial and social efficiency mutually exclusive? A case study of Vietnamese microfinance institutions ». *Annals of Public and Cooperative Economics* 87 (1) : 55-77.
- Ledgerwood, J. 1999. *Manuel de microfinance. Une perspective institutionnelle et financière*. Washington : Banque mondiale.
- Malhotra, N., Décaudin, J.M. & Bouguera, A. 2007. *Études Marketing avec SPSS*. Paris : Pearson Éducation France.
- Mersland, R. & Strøm, R.O. 2009. « Performance and governance in microfinance institutions ». *Journal of Banking & Finance* 33 (4) : 662-669.
- Mondjeli, M.N. 2013. « Ciblage des pauvres et rentabilité financière dans les institutions de microfinance au Cameroun : complémentarité ou incompatibilité ? ». Rapport de recherche du Fr-CIEA n° 53/13.
- Morduch, J. 2001. « The micofinance schism ». *World Development* 28 (4) : 617-629.
- Navajas, S., Schreiner, M., Meyer, R.L., Gonzalez-Vega, C. & Rodriguez-Meza, J. 2000. « Microcredit and the poorest of the poor: theory and evidence from Bolivia ». *World Development* 28 (2) : 333-346.
- Nghiem, H., Coelli, T. & Rao, P. 2006. « The Efficiency Of Microfinance in Vietnam: evidence from ngo schemes in the north and the central regions ». *International Journal of Environmental, Cultural, Economic and Social Sustainability* 2 : 71-78.
- Nieto, B.G., Cinca, C.S. & Molinero, C.M. 2004. « Micro-finance institutions and efficiency ». *Discussion Paper in Accounting and Finance AF04-20*. Departamento de Contabilidad and Finanzas, University de Zaragoza.
- Nzongang, J. 2011. « La mesure de la performance des établissements de microfinance (EMF) au Cameroun : une application combinée DEA et multicritère au cas du réseau des Mutuelles Communautaires de Croissance (MC2) ». *Revue des Sciences de Gestion* 3/4 : 249-250.
- Nzongang, J. & Kamdem, D. 2013. « La problématique de l'efficience dans les Institutions de Microfinance (IMF) : le cas du réseau des Mutuelles Communautaires de Croissance (MC2) au Cameroun ». *AMS – African Management Studies* 1 (1) : 93-122.
- Oteng-Abayie, E., Fosu Amanor, K. & Frimpong, J.M. « The measurement and determinants of economic efficiency of microfinance institutions in Ghana: A stochastic frontier approach ». *African Review of Economics and Finance* 2 (2): 149-166.
- Peter, C. 2007. « A test of portfolio risk in microfinance institutions ». *Faith & Economics* 47/48 : 25-39.
- Serrano-Cinca, C., Gutiérrez-Nieto, B. & Molinero, C. 2011. « Social and financial efficiency of microfinance institutions ». In B. Armendáriz & M. Labie (éd.), *The Handbook of Microfinance*. Londres/Singapour : World Scientific Publishing.

- Singh, S., Goyal, S.K. & Sharma, S. 2013. « Technical efficiency and its determinants in microfinance institutions in India: a firm level analysis ». *Journal of Innovation Economics & Management* 1 (11) : 15-31.
- Solhi, S. & Mohamed, S. 2014. « Pérennité et efficience des institutions de microfinance dans la région MENA ». *Economic Research Forum, Working paper series* n° 829.
- Soulama, S. 2008. « Efficacité technique et inefficacité à l'échelle des institutions de Microfinance au Burkina Faso ». Laboratoire d'Économie d'Orléans, UMR CNRS 6221.
- Qayyum, A. & Ahmad, M. 2006. « Efficiency and sustainability of microfinance ». Document de travail, MPRA n° 1674.
- Weélé, P. 2009. « La qualité de la gouvernance microfinancière dans les pays de l'UEMOA : construction d'un indice agrégé de la gouvernance des IMF appliquée au cas du Benin ». *Reflets et Perspectives* 47 (3) : 73-83.
- Wijesiri, M. *et al.* 2015. « Efficiency of Microfinance Institutions in Sri Lanka: a two-stage double bootstrap DEA approach ». *Economic Modelling* 47 : 74-83.
- Yaron, J. 1992. « Successful rural finance institutions ». 1992. *World Bank Discussion Paper* 150.
- Zacharias, J. 2008. « An investigation of economies of scale in microfinance institutions ». Unpublished paper. The Leonard N. Stern School of Business, Glucksman Institute for Research in Securities Markets.

## LES CAHIERS AFRICAINS

### AFRIKA STUDIES

#### 2017

NYENYEZI BISOKA, Aymar, GEENEN, Sara, ANSOMS, An & OMASOMBO TSHONDA, Jean (éd.), *Conjonctures congolaises 2016. Glissement politique, recul économique*, n° 91, 2017, 352 p., 37 €.

TREFON, Theodore & DE PUTTER, Thierry (éd.), *Ressources naturelles et développement: le paradoxe congolais*, n° 90, 2017, 204 p., 24,50 €.

#### 2016

MABIALA MANTUBA-NGOMA, Pamphile & ZANA ETAMBALA, Mathieu, *La Société congolaise face à la modernité (1700-2010). Mélanges eurafricains offerts à Jean-Luc Vellut*, n° 89, 2016, 392 p., 38 €.

TREFON, Theodore & KABUYAYA, Noël (éd.), *Précarité et bien-être à Goma (RDC) : récits de vie dans une ville de tous les dangers*, n° 88, 2016, 196 p., 21,50 €.

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO TSHONDA, Jean (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*, n° 87, 2016, 328 p., 35 €.

#### 2015

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO TSHONDA, Jean (éd.), *Conjonctures congolaises 2014. Politique, territoires et ressources naturelles : changements et continuités*, n° 86, 2015, 304 p., 32,50 €.

#### 2014

SUMATA, Claude, *La Gestion macroéconomique de la République démocratique du Congo durant et après la Transition démocratique*, n° 85, 2014, 27 €.

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO, Jean (éd.), *Conjonctures congolaises 2013. Percée sécuritaire, flottements politiques et essor économique*, n° 84, 2014, 268 p., 28 €.

#### 2013

MISSER, François, *La Saga d'Inga. L'histoire des barrages du fleuve Congo*, n° 83, 2013, 224 p., 24 €.

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO, Jean, *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RDC*, n° 82, 2013, 320 p., 33,50 €.

RUBBERS, Benjamin, *Le Paternalisme en question. Les anciens ouvriers de la Gécamines face à la libéralisation du secteur minier katangais (RD Congo)*, n° 81, 2013, 320 p., 33 €.

#### 2012

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO, Jean, *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*, n° 80, 2012, 272 p., 28,50 €.

DE SAINT MOULIN, Léon, *Kinshasa. Enracinements historiques et horizons culturels*, n° 79, 2012, 368 p., 37,50 €.

**2011**

NORET, Joël, et PETIT, Pierre, *Mort et dynamiques sociales au Katanga (République démocratique du Congo)*, n° 78, 2011, 160 p., 16,50 €.

**2010**

DE SAINT MOULIN, Léon, *Villes et organisation de l'espace en République démocratique du Congo*, n° 77, 2010, 306 p., 29 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Réforme au Congo (RDC). Attentes et Désillusions*, n° 76, 2010, 280 p., 30 €.

**2009**

DE VILLERS, Gauthier, *République démocratique du Congo. De la guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, n° 75, 480 p., 42 €.

**2007**

TREFON, Theodore, *Parcours administratifs dans un État en faillite. Récits de Lubumbashi*, n° 74, 168 p., 15 €.

VELLUT, Jean-Luc (sous la direction de), *Villes d'Afrique. Exploration en histoire urbaine*, n° 73, 254 p., 22,50 €.

**2006**

VERHAEGEN, Benoît, avec la collaboration de J. OMASOMBO, E. SIMONS et F. VERHAEGEN, *Mulele et la révolution populaire au Kwilu (République démocratique du Congo)*, n° 72, 378 p., 31 €.

**2005**

de LAME, Danielle et DIBWE DIA MWEMBU, Donatien, *Tout passe. Instantanés populaires et traces du passé à Lubumbashi*, n° 71, 2005, 336 p., 29 €.

OMASOMBO, Jean et VERHAEGEN, Benoît, *Patrice Lumumba, acteur politique. De la prison aux portes du pouvoir (juillet 1956-février 1960)*, n° 68-70, 2005, 408 p., 37 €.

**2004**

MABILA MANTUBA-NGOMA, Pamphile (sous la direction de), *La Nouvelle Histoire du Congo. Mélanges eurafricains offerts à Frans Bontinck, c.i.c.m.*, n° 65-66-67, série 2003, 480 p., 39 € (épuisé).

BOUVIER, Paule, en collaboration avec Francesca BOMBOKO, *Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contribution à la théorie de la négociation*, n° 63-64, série 2003, 328 p., 29,50 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*, n° 61-62, série 2003, 256 p., 23 €.

**2003**

N'SANDA BULELI, Léonard, *La Bataille de Kindu ou le récit d'une défaite*, n° 60, série 2002, 181 p., 18 €.

KENNES, Erik, en collaboration avec MUNKANA N'GE, *Essai biographique sur Laurent Désiré Kabila*, n° 57-58-59, série 2002, 431 p., 35 €.

RUBBERS, Benjamin, *Devenir médecin en République démocratique du Congo. La trajectoire socioprofessionnelle des diplômés en médecine de l'université de Lubumbashi*, n° 56, série 2002, 132 p., 14 €.

VERHAEGEN, Benoît, avec la collaboration de Charles TSHIMANGA, *L'ABAKO et l'indépendance du Congo belge. Dix ans de nationalisme kongo (1950-1960)*, n° 53-54-55, série 2001-2002, 460 p., 35 €.

## 2002

DE VILLERS, Gauthier, JEWSIEWICKI, Bogumil et MONNIER, Laurent (sous la direction de), *Manières de vivre. L'Économie de la débrouille au Congo/Kinshasa*, n° 49-50, série 2001, 205 p., 17, 50 €.

WILLAME, Jean-Claude, *L'Accord de Lusaka. Chronique d'une négociation internationale*, n° 51-52, série 2001, 220 p., 18 €.

## 2000

VELLUT, Jean-Luc (sous la direction de), *Itinéraires croisés de la modernité. Congo belge (1920-1950)*, n° 43-44, 2000, 295 p., 20 €.

MONNIER, Laurent, JEWSIEWICKI, Bogumil et DE VILLERS, Gauthier (sous la direction de), *Chasse au diamant au Congo/Zaire*, n° 45-46, 2000, 240 p., 19 €.

DE VILLERS, Gauthier, OMASOMBO, Jean et KENNES, Erik, *République démocratique du Congo, Guerre et politique. Les Trente Derniers Mois de L. D. Kabila (août 1998-janvier 2001)*, n° 47-48, 342 p., 24 €.

## 1999

MUTAMBA LUKUSA, Gaston, *La Faillite d'un pays. Déséquilibre macro-économique et ajustements au Congo/Zaire (1988-1999)*, n° 37-38, 1999, 190 p., 17,50 €.

MATHIEU, Paul et WILLAME, Jean-Claude (dir.), *Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs*, n° 39-40, 1999, 218 p., 17,50 €.

KABUYA KALALA, François et MATATA PONYO MAPON, *L'Espace monétaire kasaien. Crise de légitimité et de souveraineté monétaire en période d'hyperinflation au Congo (1993-1997)*, n° 41, 1999, 148 p., 15 €.

YOKA LYE, *Kinshasa, signes de vie*, n° 42, 1999, 168 p., 15 €.

## 1998

GROOTAERS, Jan-Lodewijk (sous la direction de), *Mort et maladie au Zaire*, n° 31-32, 1998, 172 p., 16,50 €.

OMASOMBO, Jean et VERHAEGEN, Benoît, *Patrice Lumumba. Jeunesse et apprentissage politique (1925-1956)*, n° 33-34, 1998, 265 p., 20 €.

DE VILLERS, Gauthier, WILLAME, Jean-Claude et OMASOMBO, Jean, *République démocratique du Congo. Chronique politique d'un entre-deux-guerres (1996-1998)*, n° 35-36, 1998, 371 p., 22,50 €.

**1997**

WILLAME, Jean-Claude, *Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, n° 25, 1997, 156 p., 15 €.

WILUNGULA B. Cosma, *Fizi 1967-1986. Le Maquis Kabila*, n° 26, 1997, 136 p. (en co-édition avec le Centre d'Histoire de l'Afrique [Louvain-la-Neuve], en tant que n° 15 de la revue *Enquêtes et documents d'histoire africaine*), 15 €.

DE VILLERS, Gauthier et OMASOMBO TSHONDA, Jean, *Zaïre. La Transition manquée : 1990-1997*, n° 27-28-29, 1997, 302 p., 20 €.

MWANZA WA MWANZA, Hugo, *Le Transport urbain à Kinshasa. Un nœud gordien*, n° 30, 1997, 149 p., 14 €.

**1996**

DE VILLERS, Gauthier (dir.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique. Actes des journées d'étude des 16 et 17 décembre 1994*, n° 19-20, 1996, 286 p., 24 €.

DE HERDT, Tom et MARYSSE, Stefaan, *L'Économie informelle au Zaïre*, n° 21-22, 1996, 194 p., 17,50 €.

MATHIEU, Paul, LAURENT, Pierre-J. et WILLAME, Jean-Claude (dir.), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Actes du séminaire tenu à Louvain-la-Neuve du 2 au 12 mai 1995*, n° 23-24, 1996, 250 p., 20 €.

**1995**

SIMONS, Edwine, BOGHOSSIAN, Reupen et VERHAEGEN, Benoît, *Stanleyville 1959. Le Procès de Patrice Lumumba et les émeutes d'octobre*, n° 17-18, 1995, 212 p., 17,50 €.

REYNTJENS, Filip, *Rwanda. Trois jours qui ont fait basculer l'histoire*, n°16, 1995, 150 p., 15 €.

YOKA LYE, *Lettres d'un Kinois à l'oncle du village*, n° 15, 1995, 160 p., 15 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Aux sources de l'hécatombe rwandaise*, n° 14, 1995, 175 p., 17,50 €.

MAYOYO BITUMBA TIPO TIPO, *Migration Sud/Nord. Levier ou obstacle ? Les Zaïrois en Belgique*, n° 13, 1995, 167 p. (Zaïre, années 90, vol. IV), 15 €.

**1994**

MARYSSE, Stefaan, DE HERDT, Tom et NDAYAMBAJE, E., *Rwanda. Appauvrissement et ajustement structurel*, n° 12, 1994, 87 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier (sous la direction de), *Belgique/Zaïre. Une histoire en quête d'avenir. Actes des rencontres de Bruxelles organisées par l'Institut africain, le NCOS, le CNCN, Broederlijk Delen, l'Association belge des africanistes / Belgische Vereniging van Afrikanisten*, n° 9-10-11, 1994, 347 p., 17,50 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Gouvernance et Pouvoir. Essai sur trois trajectoires africaines. Madagascar, Somalie, Zaïre*, n° 7-8, 1994, 206 p., 18,50 €.

**1993**

NDAYWEL È NZIEM, Isidore, *La Société zaïroise dans le miroir de son discours religieux (1990-1993)*, n° 6, 1993, 102 p. (Zaïre, années 90, vol. III), 12 €.

WYMEERSCH, Patrick (sous la direction de), *Liber amicorum Marcel d'Hertefeld. Essais anthropologiques*, n° 4-5, 1993, 380 p., 12 €.

MUTAMBA MAKOMBO, J.-M., *Patrice Lumumba correspondant de presse (1948-1956)*, n° 3, 1993, 84 p. (épuisé).

SIMONS, Edwine, *Inventaire des études africaines en Belgique - Inventaris van de Afrika Studies in België*, n° 1-2, 1993, 341 p., 12 €.

**1992**

DE VILLERS, Gauthier, *Le Pauvre, le hors-la-loi, le métis. La Question de l'économie informelle en Afrique*, n° 6, 1992, 80 p., 12 € (épuisé).

WILLAME, Jean-Claude, *Les Manipulations du développement. Ajustement, cogestion et démocratisation au Burundi*, n° 5, 1992, 166 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier (dir.), *Économie populaire et phénomènes informels au Zaïre et en Afrique*, n° 3-4, 1992, 277 p., 30 € (épuisé).

DE VILLERS, Gauthier, *Zaïre 1990-1991 : faits et dits de la société d'après le regard de la presse*, n° 1-2, 1992, 235 p. (Zaïre, années 90, vol. II), 12 €.

**1991**

WILLAME, Jean-Claude, *De la démocratie « octroyée » à la démocratie enrayée (24 avril 1990 - 22 septembre 1991)*, n° 5-6, 1991, 318 p. (Zaïre, années 90, vol. I), 32 € (épuisé).

OLELA ENGOMBE ASUI, *L'Administration coloniale et la question de la succession de Ngongo Leteta au Sankuru (1893-1956)*, n° 4, 1991, 119 p., 12 €.

ABBINK, J., *Mytho-légendes et Histoire : l'énigme de l'ethnogenèse des Beta Esra'el*, n° 3, 1991, 92 p., 12 €.

WILLAME, Jean-Claude, *La Décennie 80 : l'aide en question. Esquisse comparative des politiques de développement dans quatre pays européens*, n° 2, 1991, 123 p., 12 €.

BERWOUTS, Kris, *Le Sein de la mère. Introduction à la littérature classique et moderne en swahili*, n° 1, 1991, 140 p., 12 €.

**1990**

FIERLAFYN, Luc, *Le Discours nationaliste au Congo belge durant la période 1955-1960*, n° 6, 1990, 208 p., 12 €.

LOSSO GAZI, *L'Enseignement du français au Zaïre revisité (1948-1980)*, n° 5, 1990, 158 p., 12 €.

LUBANA NGIYENE AMENA, *L'organisation de la société paysanne et la situation du mouvement coopératif dans le Bas-Zaïre. L'interface entre les associations rurales à fonctions multiples et les associations urbaines de consommation comme moyen de lutte contre la misère*, n° 3-4, 1990, 200 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier et WILLAME, Jean-Claude, *Belgique-Zaïre : le grand affrontement*, n° 1-2, 1990, 171 p., 16 € (épuisé).

### 1989

KABUYA LUMUNA SANDO, *Zaïre 1960-1964. La Tourmente katangaise*, n° 6, 1989, 117 p., 12 €.

REYNTJENS, Filip, *Burundi 1972-1988. Continuité et Changement*, n° 5, 1989, 98 p. (épuisé).

FETTWEIS, Nadine, *Lecture sémiotique de l'Anté-peuple de Sony Labou Tansi*, n° 4, 1989, 101 p., 12 €.

GASIBIREGE RUGEMA, Simon, *Approche du processus d'inadaptation-adaptation de l'enseignement primaire à travers les réformes scolaires au Zaïre (1880/1980)*, n° 2-3, 1989, 244 p., 12 €.

TREFON, Theodore, *French Policy toward Zaire during the Giscard d'Estaing Presidency*, n° 1, 1989, 135 p., 12 €.

### 1988

WILLAME, Jean-Claude, *Éléments pour une lecture du contentieux belgo-zaïrois*, n° 6, 12/1988, 173 p., 20,50 € (épuisé).

SCOTT, G. J., *La Pomme de terre en Afrique centrale. Une étude sur le Burundi, le Rwanda et le Zaïre*, n° 4-5, 9/1988, 235 p. (épuisé).

TSHUND'OLELA EPANYA SHAMOLOLO, *Entreprises minières et développement de l'économie capitaliste au Zaïre. La politique des zones de protection minière et son impact sur l'occupation commerciale au Kasai (1915-1959)*, n° 3, 6/1988, 109 p., 12 €.

BRION, E., *Aux origines du diocèse de Kole Zaïre - 1880-1935*, n° 1-2, 3/1988, 259 p. (épuisé).

### 1987

WILLAME, Jean-Claude, *Chronique d'une opposition politique : l'UDPS (1978-1987)*, n° 7-8, 12/1987, 118 p., (photocopie), 16 €.

MARYSSE, Stefaan, *La Question agraire dans l'économie politique du Zimbabwe*, n° 6, 9/1987, 66 p., 12 €.

BOGERS, Koen et WYMEERSCH, Patrick, *De Kongo in de Vlaamse fictie- en reisverhalen*, n° 4-5, 1987, 165 p., 12 €.

MONNIER, Laurent (sous la dir. de), *Figures du pouvoir dans le roman africain et latino-américain*. Actes du colloque de Lausanne (10-13 mars 1986), n° 1-2-3, 1987, 385 p. (épuisé).

### 1986

WEISS, Herbert et VERHAEGEN, Benoît (sous la dir. de), *Les Rébellions dans l'Est du Zaïre (1964-1967)*, n° 7-8, 1986, 187 p. (épuisé).

DE LANNOY, Didier, MABIALA SEDA DIANGWALA et BONGELI YEIKELO YA ATO (sous la dir. de), *Tango ya ba noko*. « Le Temps des oncles ». Recueil de témoignages zaïrois, n° 5-6, 10/1986, 239 p. (épuisé).

VAN BINSBERGEN, Wim, REYNTJENS, Filip et HESSELING, G. (ed.), *State and Local Community in Africa. État et communauté locale en Afrique*, n°2-3-4, 1986, 400 p. (épuisé).

MATACZYNSKI, D. A., *A Reexamination of the Jamaa: « Thick Description »*, n° 1, 3/1986, 102 p., 12 €.

### 1985

SIMONS, Edwine et THUIS, Mark, *Inventaire des études africaines en Belgique. Inventaris van de Afrika studies in België*, n° 7-8, 1985, 303 p. (épuisé).

VERHEUST, Thérèse, *Portraits de femmes : les intellectuelles zaïroises*, n° 6, 10/1985, 150 p. (épuisé).

WILLAME, Jean-Claude, *La Politique africaine de la Belgique à l'épreuve : les relations belgo-zaïroises (1978-1984)*, n° 5, 1985, 112 p. + annexes, 12 € (épuisé).

RAULIER, Anne, *Stratégies de développement économique en Tunisie*, n° 3-4, 1985, 172 p., 12 €.

KANKONDE MUKADI, *Approches d'analyse économique des projets agricoles de développement rural dans les pays en voie de développement : le cas du Zaïre*, n° 1-2, 1985, 236 p. (épuisé).

### 1984

LOSSO GAZI, *Culture, littérature et enseignement au Zaïre : essai de bilan*, n° 8, 1984, 116 p., 12 €.

TSHUND'OLELA EPANYA SHAMOLOLO, *Le Kasai à la périphérie du Haut-Katanga industriel*, n° 6-7, 1984, 213 p., 12 €.

ILUNKAMBA ILUNGA, *Propriété publique et conventions de gestion dans l'industrie du cuivre au Zaïre*, n° 4-5, 1984, 148 p. (épuisé).

WILLAME, Jean-Claude, *Actualisation des contraintes sur l'industrie minière au Zaïre (Postface)*, n° 4-5, 1984, pp. 149-173, (épuisé).

LAPIKA DIMOMFU, *L'Art de guérir chez les Kongo du Zaïre, discours magique ou science médicale ?*, n° 3, 1984, 71 p. (épuisé).

KANYINDA LUSANGA, *La Décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits*, n° 2, 1984, 100 p. (épuisé).

MUBAKE MUMEME et SIMBI MUSEMA WA NGOY, *La politique industrielle au Zaïre et la zone franche d'Inga : vers une nouvelle stratégie d'industrialisation ?*, n° 1, 1984, 117 p. (épuisé).

### 1983

BILBY, K. M. et FU-KIAU KIA BUNSEKI, *Kumina: a Kongo-based Tradition in the New World*, n° 8, 1983, 114 p., 12 €.

KAZADI-TSHAMALA, *La formation du capital dans l'agriculture du Zaïre post-colonial : situation et perspectives*, n° 6-7, 1983, 140 p., 12 €.

*Instruments, politique et effets du commerce extérieur. Les Relations belgo-africaines. Middelen, beleid en gevolgen van de buitenlandse handel. De Belgisch-Afrikaanse relaties*, n° 1, 1983, 117 p., 12 €.

Les ouvrages n°2, 3, 4 et 5 sont épuisés.

**CAHIERS AFRICAINS**

(anciennement Cahiers du CEDAF)

**AFRIKA STUDIES**

(voorheen ASDOC-Studies)

ISSN 1021-9994

[www.africamuseum.be/research/publications](http://www.africamuseum.be/research/publications)

## **Comment se procurer les *Cahiers africains* ?**

### **ORDRE PERMANENT**

Si vous souhaitez recevoir nos publications dès leur parution, nous vous invitons à nous retourner le formulaire au verso.

Par l'acceptation de la formule de l'ordre permanent, vous recevrez à chaque nouvelle parution une facture qui, dès qu'elle aura été honorée, sera suivie de l'envoi du *Cahier*.

### **Comment le système de l'ordre permanent fonctionne-t-il ?**

À la sortie de tout nouveau *Cahier africain*, une facture vous sera envoyée. Dès réception de votre paiement, le *Cahier* vous sera expédié.

Pour plus de facilités, vous pouvez payer par carte de crédit : vous recevez une facture du Service des Publications du Musée royal de l'Afrique centrale par e-mail ou par fax, sur laquelle vous pouvez noter les données de votre carte (numéro, date d'expiration, nom du titulaire) ainsi que votre signature pour accord. Vous avez alors la possibilité de renvoyer ce document en toute sécurité par fax (+32 2 769 55 11) et le *Cahier* vous sera expédié dans les 24 heures.

Pour toute question administrative ou commande, vous pouvez contacter le Service des Publications, e-mail : [publications@africamuseum.be](mailto:publications@africamuseum.be)

Tél : +32 2 769 52 08.

À retourner au Service des Publications du Musée royal de l'Afrique centrale  
13, Leuvensesteenweg, 3080 Tervuren, Belgique

**« Les Cahiers africains – Afrika Studies »**

**Ordre permanent**

Nom, Prénom : .....

Adresse : .....

.....

.....

Fax : .....

E-mail : .....

Souhaite recevoir les *Cahiers africains* dès leur parution et souscrit  
un ordre permanent .....

Souhaite payer systématiquement par carte de crédit .....

Souhaite recevoir une facture *pro forma* pour effectuer  
un transfert par la banque .....

Souhaite que les *Cahiers* lui soient envoyés

- par courrier ordinaire .....

- par courrier prioritaire .....

- par courrier express (DHL, ABX, etc.) .....

Date

Signature

