



# La réforme de l'administration territoriale n'aura pas lieu au Kenya

Claire Médard

► **To cite this version:**

Claire Médard. La réforme de l'administration territoriale n'aura pas lieu au Kenya. L'Afrique orientale : annuaire 2005, L'Harmattan, pp.1–10, 2006, 978-2-296-02643-8. ird-01508578

**HAL Id: ird-01508578**

**<https://hal.ird.fr/ird-01508578>**

Submitted on 5 Nov 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# L'AFRIQUE ORIENTALE

**annuaire  
2005**

sous la direction  
de H. Charton  
et  
C. Médard

Edition L'Harmattan  
5-7 rue de l'Ecole Polytechnique  
75005 - Paris

[www.librairieharmattan.com](http://www.librairieharmattan.com)  
[harmattan1@wanadoo.fr](mailto:harmattan1@wanadoo.fr)  
[diffusion.harmattan@wanadoo.fr](mailto:diffusion.harmattan@wanadoo.fr)

© L'Harmattan, 2007  
ISBN : 978-2-296-02643-8  
EAN : 9782296026438

## LES CONTRIBUTEURS

**Bernard CHARLERY DE LA MASSELIÈRE**, *IFRA-Nairobi*

**Marie-Aude FOUÉRÉ**, *Centre d'Études Africaines, EHESS*

**Jens FRIIS LUND**, *The Royal Veterinary and Agricultural University*

**Frederick GOLOOBA-MUTEBI**, *Makerere Institute of Social Research*

**Øystein JUUL NIELSEN**, *The Royal Veterinary and Agricultural University*

**Joseph KARIUKI**, *Université Bordeaux III*

**Lucy W. MAINA**, *Kenyatta University*

**Claire MÉDARD**, *IRD*

**Matthieu MIRALLES**, *ADES-DYMSET, Université Bordeaux III*

**Adams OLOO**, *University of Nairobi*

**Brice RAMBAUD**, *CEMIC, Université Bordeaux III*

**André-Jean TUDESQ**, *Université Bordeaux III*

**Susan WAIYEGO**, *Kenyatta University*

**Gerald WANGENGE-OUMA**, *University of Cape Town*

**Fuchaka WASWA**, *Kenyatta University*

**Judie-Lynn RABAR** (*IFRA-Nairobi*) a assuré la mise en forme des contributions

*Sous la direction de*

**Hélène CHARTON** (*IFRA*)

et

**Claire MÉDARD** (*IRD*)



## SOMMAIRE

### L'ANNÉE 2005 EN PERSPECTIVES

#### KENYA

##### LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE N'AURA PAS LIEU AU KENYA

*Claire Médard* 1

#### OUGANDA

##### UGANDA IN 2005 : POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL TRENDS

*Frederick Golooba-Mutebi* 11

#### TANZANIE

##### THE LEGACY OF J.K. NYERERE AND THE TANZANIAN ELECTIONS OF OCTOBER–DECEMBER 2005

*Marie-Aude Fouéré* 33

### DOSSIER : LES ENJEUX DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE AU KENYA

##### CONTESTED TERRAIN : THE POLITICS OF CITIZENSHIP AND CONSTITUTIONALISM IN KENYA

*Adams Oloo* 59

##### PITFALLS IN CONSTITUTION-MAKING IN KENYA: EXPERIENCES FROM BOMAS AND THE 2005 NATIONAL REFERENDUM

*Lucy Maina, Fuchaka Waswa, Susan Waiyego* 103

##### LES MÉDIAS APRÈS MOI

*André-Jean Tudesq, Brice Rambaud* 129

**DOSSIER : GESTION DES RESSOURCES NATURELLES EN  
AFRIQUE DE L'EST**

**VESTED INTERESTS AND NATURAL GOVERNANCE IN KENYA**  
*Joseph Kariuki* 167

**TOWARDS PARTICIPATORY FOREST MANAGEMENT IN  
TANZANIA**  
*Jens Friis Lund, Øystein Juul Nielsen* 199

**L'AFRIQUE DE L'EST ET LA QUESTION DU NIL**  
*Bernard Charlely de la Masselière* 239

**DOSSIER : JEUNES, MOBILITÉS ET ÉPIDÉMIE DU SIDA AU  
KENYA**

**TRAP OF DEATH : HOW VILLAGE LIFE EXPOSES KENYAN  
YOUTH TO HIV/AIDS**  
*Gerald Wangenge-Ouma* 271

**MOBILITÉS, MIGRATIONS ET SIDA AU KENYA : ÉTAT DES  
CONNAISSANCES ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE**  
*Matthieu Miralles* 299

**TABLE DE MATIÈRES** 347

## LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE N'AURA PAS LIEU AU KENYA

*par Claire Médard*

L'année 2005 ne devait pas être, au Kenya, à la différence de l'Ouganda et de la Tanzanie, une année de campagne électorale. Pourtant, l'organisation d'un référendum sur la nouvelle constitution, en novembre 2005, y fait figure de véritable évènement politique et électoral. Au travers de ce référendum, le gouvernement Kibaki espère un plébiscite en sa faveur. En préconisant l'adoption de la nouvelle constitution, il veut passer pour un défenseur du changement et un rénovateur des institutions politiques du pays. Pourtant, la nouvelle constitution qu'il défend est une version largement amendée du projet initial qui, même s'il était par ailleurs controversé, était issu d'une large consultation régionale et nationale, le *Bomas Draft*. Sur le plan formel, la nouvelle version du projet de constitution, revue et corrigée par le pouvoir exécutif, a perdu toute légitimité<sup>1</sup>. Le vote négatif obtenu s'apparente à une défaite électorale pour le président Kibaki qui reste cependant au pouvoir. Le désenchantement face au régime Kibaki doit se comprendre dans la perspective de l'espoir fondé sur une réforme légale du pouvoir. Est-il possible de réformer le régime politique kenyan ? Cette question ne cesse d'être posée depuis la transition politique entre les régimes de Moi et de Kibaki, fin 2002. Dans cette volonté de réforme, la mesure des pratiques néo-patrimoniales du pouvoir n'a pas été prise. Constitutives du fonctionnement de l'État, elles ne reposent pas sur la légalité. Elles se fondent à la fois sur un pouvoir institutionnalisé, administratif, bureaucratique et territorial, et sur des formes de pouvoir personnalisé, avec toujours cette possibilité d'une dérive autoritaire. La première bataille ne se situe pas sur le plan de la légalité mais plutôt sur celui du passage à la légalité. Si la nature néo-patrimoniale

---

<sup>1</sup> Voir dans cet annuaire: MAINA, L.W., WASWA, F., WAIYEGO, S. 'Pitfalls in Constitution-making in Kenya: from Lancaster to Bomas and post-Bomas', pp 105-130.



du pouvoir est largement sous-estimée, les manifestations de cette pratique du pouvoir, elles, sont vivement ressenties : qu'il s'agisse des abus liés au contrôle territorial, à l'affairisme ou à la corruption.

Le projet de constitution est innovant, par certains aspects, et moins, par d'autres. D'après bon nombre de spécialistes, son point fort, c'est sa charte de droits de l'homme (*The Bill of Rights*) avec les principes de liberté et d'égalité qu'elle énonce. Il traduit une défiance à l'égard de la centralisation des pouvoirs : le projet de supprimer l'administration territoriale est tout à fait révolutionnaire. En revanche, la question de l'appartenance à une communauté infra-nationale est traitée de manière plus conventionnelle par une négociation autour du territoire et la redéfinition de régions.

## 1. LA PROPOSITION DE SUPPRESSION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Il ne paraît pas surprenant qu'au Kenya, le débat sur la réforme du régime se cristallise sur le rôle de l'administration territoriale. Il existe une forme de continuité dans les pratiques de contrôle territorial, malgré la transition politique de l'indépendance. De manière paradoxale, des périodes de contrôle musclé alternent avec des périodes de relâchement. Elles contribuent à donner une matérialité à de nombreuses frontières internes (limite de réserve naturelle, de région administrative, emprises routières ou ferroviaires, limites urbaines). Les années 1990, sous Moi, avaient été caractérisées par le retour en force de l'idée de réserve ethnique, reprenant le contour de certaines limites administratives. L'arrivée au pouvoir de Kibaki est marquée par une volonté de faire respecter un ordre territorial, également fondé sur des frontières, caractérisé cette fois-ci, par la priorité donnée à la restauration des domaines publics forestiers ou urbains. Les frontières des réserves forestières avaient été particulièrement malmenées durant régime précédent<sup>2</sup>. Les forêts ne sont pas les seuls domaines visés. A Nairobi, les revendeurs à la sauvette sont chassés du centre ville et les bâtiments construits sur les emprises routières, le long des axes principaux, sont voués à la destruction. Toutes les personnes qui

---

<sup>2</sup> *Daily Nation*, 12 mai 2005.

vivent aux marges de la légalité sont rendues plus vulnérables encore dans leur négociation quotidienne avec les autorités administratives (renforcement du rôle intermédiaire dans la « négociation » des gangs ou milices).

Dans le système de pouvoir au Kenya, l'administration territoriale occupe une place centrale. Son action, qui s'apparente bien souvent à des opérations de contrôle territorial, est perçue à bien des égards comme arbitraire. L'un des rôles les plus controversés de l'administration territoriale touche à la question de la terre. Dans la gestion locale de l'accès à la terre, toute la hiérarchie du personnel administratif, les *Chiefs*, *District Officers* (DO), *District Commissioners* (DC), *Provincial Commissioners* (PC), sont souvent accusés d'être au cœur d'un système de détournement de la terre, au lieu d'exercer un rôle modérateur. L'aspiration à un pouvoir dévolu et qui doit répondre de ses actes localement trouve également ses racines dans cette défiance vis-à-vis de l'administration territoriale, de sa gestion du foncier et des relations inter-ethniques. A différents moments de l'histoire coloniale et post-coloniale du Kenya, elle a fait partie du dispositif de pouvoir qui a permis le maintien par la force de régimes autoritaires. Le projet des *Bomas* remet en question l'existence même d'une administration territoriale de façon radicale : « *The system of administration comprising Assistant Chiefs, Chiefs, District Officers, District Commissioners and Provincial Commissioners commonly known as the Provincial Administration shall stand dissolved and the government shall re-deploy all public officers serving under that system*<sup>3</sup>. »

Dans le projet de constitution des *Bomas*, quatre niveaux de gouvernement élus sont distingués : location, district, région, Etat-nation. L'échelon du district est considéré comme le pivot du système<sup>4</sup>. Son gouverneur est élu, à la différence marquée du système actuel où le *District Commissioner* est nommé par le gouvernement central et relève de l'administration territoriale. L'intention manifeste est de supprimer l'administration territoriale et de le remplacer par un système de pouvoir dévolu et élu. Le

---

<sup>3</sup> *The proposed new constitution of Kenya, 2005, 6<sup>th</sup> Schedule. Part II Devolution. Provincial Administration.*

<sup>4</sup> *The proposed new constitution of Kenya 2005, Part III District Government 211 (1) (c).*

projet remet en cause l'un des piliers du pouvoir au Kenya : l'administration territoriale placée, depuis le régime Moi, sous la tutelle directe du président. Dans la même veine de défiance à un pouvoir institué, susceptible d'abuser de ses pouvoirs, il est fait mention spécifique au droit de refus d'obéissance à des instructions illégales dans le *Bomas Draft* (71). Cette mention explicite au devoir de désobéissance est supprimée dans la version révisée de la constitution.

Le *Bomas Draft* revu et corrigé par l'exécutif ne conserve que deux niveaux de pouvoir : l'échelon du district et l'échelon national. Les quatre niveaux qui comprenaient chacun une assemblée et un exécutif ont été présentés comme trop coûteux à mettre en place. L'esprit du *Bomas Draft* est malgré tout préservé dans la mesure où subsiste, du moins sur le papier, l'idée de se défaire d'une administration territoriale centralisée et d'élire un gouverneur du district. Le régime de Kibaki semble s'apercevoir trop tard que cette disposition le met en péril et de façon immédiate : qui va organiser le référendum en faveur du oui à la constitution et soutenir le régime ? Il est d'usage, pour le régime en place au Kenya, de s'appuyer plus ou moins discrètement sur l'administration territoriale pour faire campagne. La constitution révisée semble menacer directement l'existence de l'administration territoriale, dont la suppression est annoncée, qui n'a aucune raison de faire campagne en faveur du oui. Toute une série de mesures sont entreprises pour rectifier cette impression, « fausse », d'après le gouvernement. Difficile de mesurer, à ce stade, si l'administration territoriale peut réellement être réformée. A la suite du rejet de la constitution révisée, le régime de Kibaki conserve son bras territorial. Il cherchera à mettre en place des mesures pour revaloriser, dans l'opinion, l'administration territoriale : attention au recrutement des échelons inférieurs avec réévaluation des salaires et également introduction de *performance contracts* pour les échelons supérieurs. Dans l'esprit de certains proches de Kibaki, à l'exemple de Michuki, souvent désigné comme un ancien chef colonial, il est inconcevable de se défaire d'un outil aussi puissant que ce système d'administration territoriale centralisé. L'appareil politico-administratif au Kenya symbolise davantage la contrainte que l'autorité légitime au Kenya.

## 2. LA QUESTION DES DOMAINES ETHNIQUES RÉSERVÉS

La question de domaines ethniques réservés, au Kenya, se rapporte à l'histoire administrative du pays. L'héritage des réserves coloniales a été revisité à plusieurs reprises durant ces quarante dernières années, en particulier durant les années 1960 et durant les années 1990 où une conception exclusive de l'appartenance de la terre, définie territorialement par rapport à des limites administratives, assimilées à des frontières, s'est traduite par des tensions « inter-ethniques ». Le projet de révision de la constitution est examiné dans cette perspective. Adopté en mars 2004 par l'assemblée constituante des *Bomas*, il donne une place importante à la représentation régionale et à la décentralisation : il reflète la manière dont l'assemblée a été constituée par des délégués en provenance de toutes les régions du Kenya avec une sous-représentation des grandes villes comme Nairobi<sup>5</sup>. Il traduit un courant d'opinion, au Kenya, qui se situe dans la tradition de l'idéologie *majimbo*, du nom de la constitution fédérale, adoptée à l'indépendance, puis vidée de son sens par la centralisation du pouvoir sous le président Kenyatta. Sans revenir sur l'origine du projet de nouvelle constitution, il convient de souligner que le projet est initié sous le régime du Président Moi, dont l'entourage, durant les années 1990, présente l'idéologie *majimbo* comme une alternative au multipartisme et comme le seul moyen de sauvegarder les droits des communautés dites minoritaires au Kenya. Dans cette assemblée constituante, une large place est laissée à l'expression d'une diversité culturelle, comprise comme ethnique, religieuse, etc. Si les critères de sélection qui ont présidé au choix des délégués peuvent être contestés, le projet de constitution n'en est pas moins présenté comme à ce titre issu du peuple. Les changements unilatéraux, introduits pas le gouvernement Kibaki, ne se situent pas dans le prolongement du processus négocié qui a précédé.

Dans le projet de constitution des *Bomas*, la définition des unités de pouvoir dévolu a été placée au cœur des négociations. Cette approche a trouvé un soutien auprès des communautés qualifiées de « minoritaires » au Kenya (en particulier les différents

---

<sup>5</sup> *East African Standard*, 10 mai 2005.

sous-groupes kalenjin, rassemblés un temps autour du pouvoir de l'ancien président Moi). Comme à l'indépendance, elles ont mis beaucoup d'espoir dans la redéfinition de régions (entretien avec Wilberforce Kisiero, 2005). Dans la constitution révisée, la liste des régions a été supprimée. Il est annoncé que la question de la définition des districts fera l'objet d'une nouvelle consultation. Que la négociation autour de la création de nouvelles régions constitue une étape importante du processus de négociation autour de la nouvelle constitution, n'a rien de surprenant dans la perspective de l'idéologie *majimba*, où définir une région revient à définir l'appartenance de la terre ou, d'une façon plus générale, l'accès aux ressources locales et le partage des ressources nationales. Difficile de se défaire de l'héritage colonial, de cette idée de « réserve » ethnique : la nouvelle constitution, tout comme l'ancienne, contient des éléments contradictoires concernant l'appartenance régionale et ethnique de la terre dans un contexte de privatisation foncière.

En premier lieu, le droit pour tout Kenyan de résider n'importe où au Kenya est réitéré : « *Every citizen has the right to enter into, remain in and reside anywhere in Kenya*<sup>6</sup> ». Cette disposition est déjà contenue dans la constitution actuelle, mais l'insistance sur la liberté de mouvement est importante dans un contexte où l'État lui-même est au cœur de ce processus d'identification d'une personne à une région d'origine. La mémoire des conflits territoriaux des années 1990 où le droit de résidence a été défini en des termes ethniques est encore vive. De manière associée, une personne ne peut être contrainte à décliner son identité ethnique : « *A person may not be compelled to indicate or define that person's ethnicity or race*<sup>7</sup> ». Déjà, en 2001, la décision de mettre fin à l'énonciation par catégorie ethnique dans les recensements constituait une petite révolution. Et pourtant, au cours du recensement qui a donné lieu à cette décision, certaines communautés avaient obtenues d'être énumérées dans des catégories à part et considéraient cela comme une victoire sur le plan d'une reconnaissance officielle (l'exemple de Sengwer).

---

<sup>6</sup> *The proposed new constitution of Kenya, 2005*. Article 55 (3). Chapter 6. The Bill of Rights.

<sup>7</sup> *The proposed new constitution of Kenya, 2005*. Article 37 (3) Chapter 6. The Bill of Rights.

L'identité ethnique réapparaît de façon insidieuse en relation au statut foncier : les catégories foncières reprennent des catégories existantes issues de la colonisation : la catégorie terre communautaire reprend l'ancienne catégorie *trustland* et subsiste aux côtés des catégories terres privées et terre publiques<sup>8</sup> : « *Community land shall vest in and be held by communities identified on the basis of ethnicity, culture, or community of interest* »<sup>9</sup>. Le projet de constitution traduit un effort pour faire reconnaître le droit spécifique de certaines communautés sur des domaines fonciers. Il vise en particulier les patrimoines forestiers de certains groupes, comme les communautés de chasseurs-cueilleurs et d'autres encore : « *Land lawfully held, managed or used by specific communities as community forests, grazing areas or shrines*<sup>10</sup> ». « *Ancestral lands traditionally occupied by hunter-gatherer communities*<sup>11</sup> ».

À l'heure où le processus de privatisation foncière semble largement dominer toutes les logiques, l'énonciation de revendications communautaires masque des manipulations politiques et, dans la plupart des cas, des prises d'intérêt très individuelles, de la part de puissants du régime, dans des domaines fonciers. Le régime actuel ne cherche pas à jouer la carte minoritaire comme le précédent et c'est sans doute la raison pour laquelle la mention explicite du respect des droits des minorités et populations marginalisées a par ailleurs été supprimée du projet révisé de constitution<sup>12</sup>. La tolérance zéro vis-à-vis des « conflits ethniques » et de l'expression de particularismes ethniques comme stratégie d'accès à des ressources, a été prononcée par le pouvoir central. Sous le régime de Moi, durant les années 1990, certaines revendications de ce type recevaient un soutien direct ou indirect du centre. Sous le régime Kibaki, le pouvoir central ne joue pas

---

<sup>8</sup> *The proposed new constitution of Kenya, 2005*. Article 79 (1) et (2) Chapter 7. Land and property.

<sup>9</sup> *The proposed new constitution of Kenya, 2005*. Article 81 (1). Chapter 7. Land and property.

<sup>10</sup> *The proposed new constitution of Kenya, 2005*. Article 81 (2) (c). Chapter 7. Land and property.

<sup>11</sup> *The proposed new constitution of Kenya, 2005*. Article 81 (2) (e). Chapter 7. Land and property.

<sup>12</sup> *Bomas Draft*. Article 43. Bill of Rights.

cette carte, mais les systèmes de pouvoirs locaux qui se greffent sur l'État continuent à user des mêmes stratégies de mobilisation ethnique et, malgré le changement de pouvoir, on déplore des conflits ethniques en 2005<sup>13</sup>.

### Conclusion

La bataille du référendum est en elle-même une trahison du projet constitutionnel, celui dont l'objectif était de placer la légalité au cœur d'une réforme du pouvoir. Dans les deux camps, les positions en faveur du oui au référendum (le pouvoir : symbolisé par la banane) et du non (l'opposition : symbolisée par l'orange) sont stratégiques avant d'être critiques. La campagne se fait davantage sur un contenu imaginé, fantasmé, de la constitution, parfois sans rapport avec son contenu réel, comme la promotion de l'homosexualité ou de l'avortement<sup>14</sup>. Un autre exemple concerne l'héritage de la terre par les femmes, au même titre que les hommes. Il se trouve des politiciens dans le camp du oui pour affirmer que cette disposition, contenue dans la constitution révisée, ne prendra pas effet. Cette mobilisation autour de la question de la « famille » porte la marque de conservatismes en tous genres, religieux ou néo-traditionnels, avec cette préférence marquée pour les questions morales afin d'éviter de poser les questions qui fâchent et risquent de déstabiliser ou porter atteinte aux pouvoirs établis. Il convient de se demander dans quelle mesure il s'agit d'une stratégie délibérée de la part des dirigeants politiques de faire en sorte que la constitution soit rejetée sous de faux prétextes. Certaines dispositions du projet de constitution remettent en cause de façon radicale la conception du pouvoir se mesurant par la capacité à s'enrichir et à abuser de sa fonction. Ainsi la déclaration de richesse, pour un dirigeant politique et pour ses proches, à intervalles réguliers, ne reçoit aucune publicité<sup>15</sup>. Le déroulement de la campagne en lui-même souligne le décalage entre les aspirations à plus de transparence

---

<sup>13</sup> *Daily Nation*, 5 février 2005 ; 18 juillet 2005.

<sup>14</sup> Pourtant, il convient de le noter, la disposition qui rendait possible l'avortement thérapeutique ne figure plus dans la version révisée de la constitution.

<sup>15</sup> *The proposed new constitution of Kenya, 2005*. Article 97, Chapter 9. Leadership and Integrity.

démocratique et les ambitions politiques des uns et des autres. Les stratégies électorales déployées par le pouvoir pour gagner la bataille du référendum ne sont pas sans rappeler celles du gouvernement précédent : tournée du président avec promesse de nouveaux districts, de terres ou de titres fonciers<sup>16</sup>. La campagne grève le budget et est rendue responsable du manque de prévoyance, alors qu'une famine s'annonce dès la fin de l'année dans certaines régions du Kenya, et également d'un appel à la corruption pour financer les campagnes politiques au-delà de l'enrichissement personnel des dirigeants politiques.

La plus grande déception pour les personnes qui ont participé au processus d'élaboration juridique de la constitution, c'est en fin de compte cette impression que le processus de négociation a été court-circuité, que la légalité ne compte pas pour l'exercice du pouvoir au Kenya et que la constitution ne sera pas examinée de manière critique et le débat élargi à tous.

L'ambition du projet de renouvellement constitutionnel au Kenya visait à empêcher toute dérive autoritaire par une rénovation structurelle du pouvoir et par le règne de la légalité. Certains éléments structurants du pouvoir ne reposent pas sur la légalité, ils sont déterminants et bloquent les efforts de changement. Une révolution légale suppose bien plus qu'une rénovation des institutions, elle se situe davantage dans un changement des pratiques et des perceptions du pouvoir.

---

<sup>16</sup> *Sunday Standard*, 13 novembre 2005.



## **BIBLIOGRAPHIE**

NATIONAL CONSTITUTIONAL CONFERENCE (2004) *The Draft Constitution of 2004*, adopted by the National Constitutional Conference, 15<sup>th</sup> March 2004, 166 p, called *The Bomas Draft*.

REPUBLIC OF KENYA (2005). *The Proposed New Constitution* drafted and published by the Attorney-General Pursuant to Section 27 of the Constitution of Kenya Review Act (Cap. 3A of the Laws of Kenya).

### **Journaux**

*Daily Nation*

*The East African Standard*

*Sunday Standard*

# UGANDA IN 2005: POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL TRENDS

*by Frederick Golooba-Mutebi*

Up until 1986 when the National Resistance Army seized power, Uganda's post-colonial history had been characterised by overly powerful and seemingly omni-potent presidents wielding enormous powers over decision making. Far more powerful than Milton Obote, his predecessor and successor, President Idi Amin wielded powers of life and death, virtually unencumbered by a cowed and cautious judiciary<sup>1</sup>, or by parliament which had been done away with. On seizing power, President Museveni promised 'fundamental change'. Over the years, however, President Museveni has come to wield enormous powers despite the formal decentralisation of power and decision making. One of the major aspects characterising the growth of an authoritarian regime in Uganda by 2005 was disregard and lack of respect for processes and procedures in government institutions. Museveni's regime is a mix between personalised and institutional forms of power with far-reaching consequences for the economy.

Despite lifting the 20-year ban on political parties and allowing them to hold delegates' conferences to elect leaders, re-organise themselves, and recruit members, the National Resistance Movement (NRM) government and its leadership remained averse to political competition (1). Reliance on the armed forces to assert government authority all over the country might be viewed within this context as a threat to political freedom (2). By the end of 2005 the country was facing a serious threat from major donors who had already withheld aid due to the government's mismanagement of the transition from Movement (single-party) politics to multiparty politics, and were, or so it seemed, poised to implement more cuts in the future (3).

---

<sup>1</sup> See, for example, ALLEN, P.J. (1987). *Days of Judgment: A Judge in Idi Amin's Uganda*. London, Kimber.

## 1. MUSEVENI FOR PRESIDENT

The year 2005 started amidst heady expectations of a successful, if troubled transition from single-party (Movement) to multiparty politics. Nearly two decades after the National Resistance Movement seized power, Uganda was on the way to holding its first multiparty politics in 25 years (held on 23 February 2006). The president, Yoweri Kaguta Museveni, who had been the first to condemn old-style African politics and despotic rulers, did not want to leave power and succeeded at getting parliament to remove the two-term limit on presidential terms. He was poised to contest for elections again and presided over a government that criminalised opposition and generally harassed its political opponents, at the same time adopting a populist stance.

### 1.1. Abolition of presidential term limits and reintroduction of multiparty politics

The transition to multiparty politics was mired in controversy surrounding the push by the Movement government to open the way for unlimited presidential terms. Manoeuvres to remove term limits were seen by many as intended to allow President Museveni to contest for election again after the expiry of his second elected term in office. The two-term limit had been set by the 1995 constitution whose enactment had been preceded by wide-ranging and far-reaching public consultations. The participatory constitution-making process had at the time been seen as a guarantor of popular ownership of, and support for, the constitution, as well as its legitimacy and therefore durability. In recent years, however, the process has come under criticism as having been merely a tool for legitimating official positions<sup>2</sup>.

The motion to lift presidential term limits and change the constitution was debated and passed on 28 June and 12 July 2005. It received majority support in parliament after a controversial handing out of cash to many MPs in what seemed like a cash-for-

---

<sup>2</sup> See, for example, MOEHLER, D.C. (n.d.) 'Distrusting Democrats: Outcomes of Participatory Constitution-Making?'. Unpublished manuscript: Department of Government, Cornell University. Also, TRIPP, A.M, n.d. 'The Politics of Constitution-Making in Uganda'. Unpublished manuscript.