

JUSTICE, POUVOIR ET COMMUNICATION

IFRA ~ Les Cahiers, N° 27

IFRA

Les Cahiers

Numéro spécial / special edition

n° 27

janvier-mars 2005

Positions de thèses

Hautes terres, territoires et gestion des ressources

Rural et urbain

Etudes urbaines

Réseaux

Justice, pouvoir et communication

**La reconstruction d'un ordre politique dans
l'Ouganda de Y. Museveni (1986 – 2001) :
De la réversibilité du chaos ?**

Sandrine PERROT

« Miraculé » du chaos militaire, politique et économique de l'époque aminienne et obotiste des années 1970–1980, l'Ouganda s'affichait au milieu des années 1990 comme l'un des rares exemples africains de reconstruction étatique réussie, l'épicentre d'une croissance et d'une stabilisation régionale. La prise de Kampala par la *National Resistance Army-Movement* de Yoweri Museveni, le 26 janvier 1986, avait initié le processus de réhabilitation et enclenché le cercle vertueux de la reconstruction d'un ordre politique grâce à la pacification de la majeure partie de son territoire, au redressement de son économie, à sa croissance continue et à l'introduction d'institutions politiques originales (démocratie sans parti et structure décentralisée des Conseils Locaux, anciens Conseils de Résistance). « Enfant chéri » des institutions financières internationales, exhorté par Washington en tant que représentant d'une « nouvelle génération de leaders », le Président Museveni avait renforcé sa stature régionale depuis son soutien bienveillant aux troupes rwandaises du FPR dans leur prise de pouvoir à Kigali en 1994 et sa collaboration à la chute de Mobutu en 1997. Pourtant, le verrouillage politique qui suivit l'élection présidentielle de 1996, l'impopularité croissante de la deuxième implication militaire de l'Ouganda au Congo en 1998, le ralentissement économique, les scandales politico-financiers qui éclaboussèrent les premiers cercles du pouvoir et la résurgence des phénomènes de violence lors du scrutin de 2001 ternissent à présent l'image de cette « *success story*. » Près de vingt ans après cette prise de pouvoir, l'exemple ougandais se prête à l'examen des processus de reconstruction d'un ordre politique. Mon travail doctoral vise à juger autant de ses avancées que de ses retours en arrière, de ses originalités que de ses limites. Elle donne l'occasion de revenir sur la trajectoire d'un régime présenté comme un modèle pour l'Afrique et de distinguer entre mythes et réalités.

La notion de reconstruction d'un ordre politique recouvre la restauration tridimensionnelle de l'autorité, de l'efficacité et de la légitimité de l'État : l'autorité en tant qu'instauration d'une sécurité élémentaire, contrôle du territoire, de l'armée, des organes de sécurité. Pour se reconstruire, l'État doit affirmer son entreprise hégémonique, systématiser sa domination et imposer la suprématie de son autorité

en faisant reconnaître son droit légitime à commander et à se faire obéir ; l'efficacité comme reconstitution d'un centre capable de prendre des décisions et de les faire appliquer ou de les mettre en œuvre et de les voir produire l'effet attendu, soit la restauration d'une capacité à extraire des ressources et à les sécuriser mais aussi d'une capacité à les redistribuer ; la légitimité enfin est la clef de voûte de tout cet édifice socio-politique. Bien que non indispensable, dans la mesure où la réhabilitation de l'État et sa reconstruction demeurent possible sans légitimité, elle assure au processus sa durabilité. Elle génère l'acceptation du nouvel ordre politique et amorce l'étape ultérieure d'institutionnalisation de l'ordre politique, son inscription dans le temps.

On peut distinguer trois grandes périodes qui marquent les principales étapes du processus de reconstruction de l'État ougandais : la première (1986 – 1991) est une phase de pacification et de réhabilitation. Après presque vingt ans de guerre civile, d'exactions de l'armée et d'anomie politique, le retour partiel à la sécurité, la réforme de l'armée et la pacification de l'Ouganda « utile » constituaient les conditions *sine qua non* de la reconstruction politique et économique du pays. Cette restauration durable de la paix dans tout le sud du pays reste la plus grande réussite du régime de Museveni. Au niveau économique, le ralliement, d'abord réticent, du gouvernement aux principes économiques libéraux (avec l'adoption d'un austère Plan d'ajustement structurel en 1987) marquait sa réconciliation avec les bailleurs de fonds étrangers et la reprise d'un flux d'aide financière extérieur. Enfin, sur la scène politique, l'implantation du système administratif pyramidal des Comités de Résistance (aujourd'hui Conseils Locaux) et la politique inclusive dite « de Mouvement », solution d'abord transitoire visant à échapper à la force centrifuge des particularismes et autres communautarismes, avaient assuré une stabilité politique assez longue pour permettre à la lente reconstruction étatique de se mettre en place.

Lors de la seconde période (1992 – 1996), les retombées positives des déverrouillages successifs de l'économie ougandaise auréolaient de succès les réformes auxquelles le gouvernement s'était astreint de 1987 à 1992. La persévérance de Museveni à atteindre les objectifs et les échéances qui lui avaient été fixés en dépit des premiers écueils, avait convaincu la communauté internationale de sa crédibilité et permit au régime de s'assurer la confiance des bailleurs, dont il devint l'« enfant chéri. » Si les privatisations engagées depuis 1988 étaient restées jusque là trop timides et si des progrès restaient à

accomplir en matière de fiscalité et de dépenses budgétaires, Museveni était parvenu à imposer des mesures de redressement économique décisives (libéralisation du taux de change, déréglementation des prix, incitation au secteur privé, adoption d'un cadre légal moins restrictif, abandon des monopoles de commercialisation, baisse des dépenses publiques...). La stabilisation de l'économie ougandaise en 1992 venait ponctuer une lente mise en adéquation des points de vue entre le gouvernement et les IFI et le gouvernement montrait des signes forts de son engagement à poursuivre les réformes (secteur public, privatisation, lutte contre la corruption, baisse des dépenses militaires et l'annonce d'une prochaine démobilisation d'un tiers au moins des forces armées).

Le redémarrage économique de l'Ouganda, sa stabilisation et sa pacification dans un contexte régional de récession économique et de dégradation politique assuraient au régime un avantage comparatif qui lui permit de s'ériger, dès le début des années 1990, comme un modèle africain de gouvernance. Pendant quatre années (1992-1996), la *success story* ougandaise et le capital confiance du président ougandais étaient à leur apogée. On louait alors autant ses résultats économiques, que son ouverture politique. A la même époque en effet, l'État se dotait d'une nouvelle Constitution, fondation normative et légale du nouvel État. Le premier scrutin national de 1996 devait consolider les acquis politiques et apporter une légitimité non plus charismatique mais légale au régime. La paix semblait s'annoncer au Nord du pays. Et, la stabilité macro-économique permettait d'entretenir la croissance. Cette modélisation de l'État ougandais et la légitimité intérieure et extérieure du régime participaient à l'émergence du pays en tant que sous-puissance régionale et pôle de stabilisation potentiel de la région. Depuis la prise de pouvoir du RPF à Kigali en 1994 et sa contribution à la chute de Mobutu au Zaïre en 1997, l'Ouganda en effet s'imposait comme un acteur incontournable des recompositions politiques de l'Afrique médiane.

Mais la reprise de la guerre en 1994 au Nord et sa régionalisation avec l'entrée en scène du Soudan, nouveau mécène de la rébellion de la *Lord's Resistance Army* (LRA) était la limite la plus sérieuse au succès ougandais. Longtemps euphémisée, la rébellion se trouvait désormais au centre d'une politique régionale de déstabilisation guerrière, qui au milieu des années 1990 touchait non seulement la frontière Nord de l'Ouganda mais aussi, via la création

soutenue par Khartoum de plusieurs foyers insurrectionnels, une partie de la frontière occidentale.

Au niveau politique, les élections de 1996, qui devaient symboliser l'institutionnalisation d'un ordre politique apaisé, montraient également les limites d'un État en changement et ses approximations démocratiques. La politique inclusive dont le régime avait originellement fait sa carte de visite avait laissé place depuis le scrutin au réinvestissement massif des postes clés par les piliers du Mouvement. À travers les promesses d'ouverture politique, transparaissaient les manœuvres dilatoires visant à renforcer la main mise du Mouvement sur le pouvoir et les considérations politiciennes de survie politique. La constitutionnalisation du régime en 1994 avait durci des règles du jeu restées jusque là fluides et temporaires et renforcé la monopolisation du pouvoir par le Mouvement à travers l'obstruction légale de l'opposition traditionnelle. À la fin de cette période de « consolidation », la stabilité de la scène politique se confondait dangereusement avec son immobilisme. L'idéal de démocratie populaire était devenu un motif d'exclusion des partis traditionnels, maintenus dans un état végétatif dont la réversibilité, peu probable à court terme, ne pourrait intervenir qu'après une phase de transition pour permettre aux anciens partis de se reconstruire et à de nouvelles forces d'émerger.

D'un point de vue économique enfin, les effets positifs du dividende paix ressentis au cours des dix premières années du régime commençaient à se tasser et à rendre plus évidente la fragilité du piédestal sur lequel reposait l'Ouganda. Les résultats macro-économiques avaient été obtenus dans une large mesure grâce à l'apport massif et ininterrompu de fonds étrangers qui avait permis la mise en œuvre des réformes et des grands chantiers (la rénovation des infrastructures, la gratuité de l'éducation primaire, le développement du réseau routier, la lutte contre le sida...). Mais si le redémarrage économique du pays ne pouvait se passer de ce catalyseur financier, l'aide, qui, aujourd'hui encore, finance plus de la moitié du budget ougandais, perpétuait la dépendance du pays vis-à-vis des bailleurs et creusait sa dette extérieure sans pour autant modifier en profondeur la nature de l'économie ougandaise. Elle soulignait le problème de la viabilité du modèle ougandais en mode autonome et du peu de capacités financières, productives et humaines locales dont il disposait pour soutenir les conditions d'une croissance durable et poser les jalons d'un développement économique sur le long terme, c'est-à-dire

d'un accroissement de la production et des revenus intérieurs qu'une redistribution plus juste des revenus.

L'engagement ougandais dans le conflit zaïrois de novembre 1996 initiait le début de la troisième phase (1996 – 2001), marquée par les ambiguïtés et le développement des contradictions du régime. Malgré les avancées considérables du régime en termes de sécurité, de développement économique et de libéralisation politique, les dérives affairistes de l'armée ougandaise au Congo-Kinshasa (ancien Zaïre), les failles de l'application d'un libéralisme économique « sauvage » (lourdes disparités régionales entre le Nord et le Sud notamment, corruption, détournement de l'aide), et le durcissement du régime vis-à-vis de l'opposition rendaient plus visibles les limites du modèle économique ougandais. Depuis 1998, le pouvoir vacillait sous les coups de boutoir des scandales politico-financiers de la privatisation et du système bancaire, de la montée des oppositions internes, de son échec à mettre un terme au conflit du Nord et des dérives de l'armée au Congo. Surtout, les guerres congolaises creusaient une brèche dans le capital confiance accordé au Président Museveni, en tant que symbole paroxystique des dérives maffieuses de certains officiers de l'UPDF enrichis par le business de guerre et de la criminalisation de l'État.

Sur la scène politique, les élections de 2001 marquaient un tournant dans la gestion de l'opposition par le pouvoir. A travers les victoires électorales incontestables remportées jusqu'à présent haut la main sur une opposition rendue peu crédible, le régime de Museveni avait offert l'image d'un régime solide, capable de résister aisément aux pressions de l'opposition. La violence utilisée par le gouvernement, bien que parfois excessive, s'exerçait alors sur une opposition marginalisée et dans des zones périphériques. Cette violence sélective n'entamait guère la popularité de Museveni dans le Sud du pays ni même son image extérieure. Le recours en 2001 à une violence non nécessaire et moins sélective et l'abandon des engagements du gouvernement vis-à-vis de la démocratisation (notamment vis-à-vis du respect des urnes), constituaient à l'inverse un signe évident de fragilisation croissante de la légitimité du pouvoir. Car malgré son échec électoral, la candidature contre Museveni de Kiiza Besigye, un homme du sérail, ancien médecin personnel et compagnon d'armes du Président ougandais, avait ébranlé l'unité du Mouvement et charrié le mécontentement de l'aile progressiste et réformatrice du Mouvement qui s'inquiétait du prolongement *sine die* de l'interdiction du multipartisme, de l'escalade de la corruption au

sein du régime et du durcissement du gouvernement vis-à-vis de l'opposition et de la presse.

Le bilan du régime de Yoweri Museveni nous offre donc un tableau en clair-obscur. À l'évidence, depuis 1986, l'Ouganda traversait la plus grande période de stabilité politique que le pays ait connu depuis l'indépendance. Le régime pouvait inscrire à son actif d'éclatantes réussites en matière de domestication de l'armée, de reprise économique, de libéralisation politique et de respect des droits de l'Homme. La franche atténuation du niveau de violence (à l'exception notable du Nord du pays) et sa régression flagrante en tant que mode de régulation économique et politique avaient légitimé les restrictions politiques du *no-party system* et la gouvernance militarisante du régime. L'ouverture politique du régime n'avait certes pas entamé le contrôle exercé par le pouvoir sur les principaux enjeux, grâce à la maîtrise sélective et tactique de l'équilibre entre extension et restriction des libertés politiques, entre sécurisation du pouvoir et répression, entre cooptation et intimidation. Mais son image d'« autoritarisme bienveillant » suffisait à combler son déficit démocratique et son manque de légitimité légale-rationnelle. Sa stabilité était assurée par son immense popularité, sa crédibilité et les espoirs de reconstruction qu'il générait. Le régime s'appuyait sur la légitimité charismatique et la force de conviction du chef de guerre victorieux et des « Résistants » quadragénaires de la NRA. Museveni était considéré comme un Homme providentiel, au chemin pavé de bonnes intentions, et dont la présence au pouvoir était présentée comme un atout pour le pays en matière de participation politique, de liberté et de sécurité. Enfin, mentor de la « nouvelle génération de leaders » africains, louée par Washington, Museveni avait joué de « l'exceptionnalité » ougandaise en matière de stabilisation et de reconstruction internes et de grands succès comme dans la lutte contre le sida pour obtenir des financements, reconquérir la respectabilité internationale du pays et légitimer son interventionnisme militaire sur la scène régionale.

La reconstruction de l'ordre politique en Ouganda comportait cependant deux limites de taille : une limite géographique qui séparait le Sud / Sud-Ouest du pays, économiquement et politiquement « utile » au régime et le Nord / Nord-Est du pays, où l'accession au pouvoir du NRM-A avait coïncidé avec le début de son instabilité et de l'exacerbation de sa marginalisation politico-économique. L'étude diachronique et contextualisée de la reconstruction étatique ougandaise nécessitait en effet de dépasser un relativisme satisfait,

consistant à atténuer les écarts, faiblesses ou déficits du gouvernement de Museveni sur le simple argument que son bilan était, malgré tout, bien meilleur que celui de ses prédécesseurs ou de ses voisins africains. De fait, ses pesanteurs économiques, ses limites démocratiques ou ses dérapages militaires étaient passés quasiment inaperçus jusqu'en 1998, date de sa seconde aventure militaire au Congo. Sans tomber dans l'excès inverse qui consisterait à nier les apports manifestes du régime, il fallait cependant s'interroger sur les questions de fond que soulevait notre problématique sur la reconstruction de l'ordre politique en Ouganda, concernant notamment sa longévité en termes d'acceptation et d'institutionnalisation. Les « malformations » de l'histoire politique ougandaise avaient-elles été résolues ? Pouvait-on parler d'un réaménagement en profondeur des règles du jeu politique dans le domaine symbolique ou distributif ? L'État ougandais détenait-il aujourd'hui les moyens de sa perpétuation ?

Au fil du temps, les arguments usés de la « démocratie de Mouvement », caution de la paix et de la stabilité, avaient perdu la pertinence historique de leurs débuts. Les anciens guérilleros des années 1980 étaient devenus des bureaucrates de 60 ans en costume-cravate et avaient, pour beaucoup, troqué leurs idéaux révolutionnaires contre une vision plus pragmatique de leur carrière politique. Les membres originels du Mouvement tenaient encore fermement les leviers de la scène politique et militaire. L'usure du pouvoir, le népotisme et le verrouillage politique renforcé après les élections de 1996 avaient érodé leur popularité. Et leur monopolisation des circuits de décision était désormais mise au défi de la génération montante du Mouvement, ambitionnant qu'une ouverture politique redistribuerait les cartes du pouvoir. Des aspirations populaires et paysannes de ses débuts, le NRM s'était transformé en un mouvement élitiste, gouverné par une étroite clique de membres historiques, d'entrepreneurs politico-militaires et de proches de Museveni, dont la « famille élargie » du Président ougandais constituait le noyau central.

Occultées par le discours de la sphère dirigeante, les pratiques patrimoniales et clientélistes, quoique plus souterraines, n'en étaient pas moins persistantes voire renforcées depuis l'érosion de la popularité du régime. Non seulement les lignes de fracture ethno-régionales et religieuses, n'avaient pas disparu mais de nouvelles s'étaient formées au sein du groupe dominant. Le déroulement violent des élections de 2001 et ses avatars ne furent que l'aboutissement

convergent des deux logiques de blocage de l'opposition et de militarisation des enjeux. Il soulignait également l'articulation intime entre le choix du régime politique et le processus de reconstruction d'un ordre politique ainsi que la distinction de taille entre un État stable et un État reconstruit et consolidé. Les vieux démons de l'ordre ancien (ethnicité, néo-patrimonialisme, militarisme, violence d'État, corruption et affaiblissement des institutions civiles) avaient resurgi. Les idéaux révolutionnaires du NRM se trouvaient confrontés à la *realpolitik* de la conservation du pouvoir et la crise structurelle de la démocratie de Mouvement, le durcissement des oppositions internes et la perte de crédibilité extérieure du gouvernement de Museveni, faisait désormais vaciller l'équilibre politique semi-autoritaire que le régime maintenait depuis 1986.

Le régime de Museveni s'était donc heurté à l'épreuve de l'institutionnalisation du pouvoir. A ce titre, l'Ouganda perdait son statut d'exception pour rejoindre la norme d'une majorité de pays africains confrontés à la contradiction apparemment irréductible entre la consolidation démocratique et la survie politique du régime. Le cas ougandais soulignait les interactions complexes en jeu dans le phénomène multidimensionnel de l'institutionnalisation du pouvoir, où se mêlaient les conditions socio-économiques du pays, ses contraintes structurelles, les stratégies des acteurs autant que le rôle de l'environnement extérieur. Le processus d'institutionnalisation, faut-il le rappeler, même une fois engagé, reste toujours réversible et ouvert à une pluralité d'issues possibles. Il n'existe ni de pré-requis ni de prédestination à sa réussite.

Cédant à la tentation autoritaire, le régime avait sérieusement entamé le capital démocratique qu'il avait engrangé jusqu'alors. L'effritement concomitant de sa popularité était pourtant de bien mauvais augure au moment où s'ébauche la perspective, après modification constitutionnelle, d'un troisième mandat pour Museveni en 2006. Sa succession politique, l'un des maigres indices mis à notre disposition pour juger de l'institutionnalisation du pouvoir, constituait à l'évidence un enjeu de taille et un test de résistance de l'État ougandais selon que Museveni quittera ou non le pouvoir de son plein gré en laissant à son successeur, quel qu'il soit, les ressources nécessaires à une transition politique porteuse de stabilité.