HAL open science

Les aléas d'une stratégie d'extraversion

Richard Banégas

▶ To cite this version:

Richard Banégas. Les aléas d'une stratégie d'extraversion. Politique africaine, 1999, 3 (75), pp.5-19. 10.3917/polaf.075.0005 . hal-01011159

HAL Id: hal-01011159

https://sciencespo.hal.science/hal-01011159v1

Submitted on 23 Jun 2014

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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

LE DOSSIER

5 *L'Ouganda, une puissance régionale ?*

COORDONNÉ PAR RICHARD BANÉGAS

INTRODUCTION AU THÈME

LES ALÉAS D'UNE STRATÉGIE D'EXTRAVERSION

En cette fin du mois d'août 1999, la fête s'annonçait belle à Ngoma. Dans cette petite bourgade du district de Luwero, meurtrie par la guérilla des années 80, un important *fundraising* était organisé pour rénover le collège de la commune. Des invités prestigieux étaient attendus par les autorités locales, dont plusieurs ministres et députés. Le chef de l'État en personne avait promis d'honorer l'événement de sa présence. Les paysans l'attendaient avec impatience. De tous les environs, ils étaient venus nombreux écouter le Président.

Yoweri Kaguta Museveni arriva sur les lieux à la tête d'une importante délégation. Vêtu d'une tenue blanche immaculée, il délivra à l'assistance un émouvant discours de gratitude pour les sacrifices consentis durant la guerre contre Obote. En neuf mois, lui et ses hommes avaient consommé plus de deux mille têtes de bétail, dans la seule région du sous-comté de Ngoma. Il ne l'avait pas oublié. Mais les paysans lésés attendaient toujours les compensations promises. Museveni promit de les aider à reconstituer leurs stocks.

Le *fundraising* pouvait alors commencer. Pour encourager le mouvement, le Président distribua quelques enveloppes de billets aux nécessiteux et fit un don personnel de 5 millions de schillings pour le collège [1]. Il acheta également une vache pour un montant d'un million de schillings. Les enchères allaient ainsi bon train quand survint l'incident. Soudain, un taureau devint fou. Sortant du troupeau, il fendit la foule des spectateurs paniqués et fonça droit vers la tribune présidentielle. Devant l'auguste assemblée, l'animal hésita un

1. Soit un peu plus de 20 000 francs français.

instant. Puis il chargea le chef de l'État, et lui seul. Yoweri Kaguta Museveni, l'illustre *freedom fighter*, dut prendre ses jambes à son cou pour échapper à la bête en furie. Imité par ses ministres, il courut se mettre à l'abri tandis qu'un de ses valeureux gardes du corps se jetait entre les cornes du taureau.

L'incident fit les gros titres de l'actualité. Imaginez ! Un Président, munyankole de surcroît [2], qui se targue d'être né parmi les vaches et possède, en sa ferme de Rwakitura, un des plus grands troupeaux du pays, fuyant devant un vulgaire taurillon ! L'anecdote suscita l'hilarité générale et alimenta pendant plusieurs jours les conversations de la rue. Quel sens fallait-il accorder à l'événement ? Chacun y allait de son interprétation, historique, politique ou surnaturelle. « Les animaux sont comme les populations du Luwero. Eux aussi ont vu leurs parents et grands-parents tués et mangés par les troupes de Museveni. Ce n'est qu'un avertissement : ils reviendront se venger », prophétisait un fermier des environs. « Ce taureau a été envoyé par les partisans du multipartisme pour protester contre la tenue du référendum », ironisait quant à lui un habitant de Ngoma, « il n'a pas dû suivre les cours de Chaka Mchaka [3] ». Faisant référence aux récents accrochages entre les armées ougandaise et rwandaise au Congo, un ancien estimait pour sa part que la cause était ailleurs : « C'est la magie de Kagame. Il veut tuer Museveni […] Si Museveni ne renonce pas à son intervention dans les affaires congolaises, il aura de plus en plus de problèmes ! » « L'animal est un messager de Dieu. Il est venu demander des comptes au Président pour sa politique intérieure et extérieure. Devant Dieu, tous les hommes sont égaux et il arrive un moment où les armements lourds et les titres ronflants ne sont plus d'aucune protection [4] », entendait-on plus généralement.

L'essoufflement d'un modèle

Pour la première fois depuis son arrivée au pouvoir par les armes en 1986, Yoweri Museveni, l'ancien guérillero, fuyait le danger ; il ne faisait pas face à la menace. Moins de quinze jours après que ses troupes eurent subi une humiliante défaite à Kisangani, le chef de l'État mettait publiquement en évidence la fragilité de son pouvoir et la vulnérabilité nouvelle de son régime, ébranlé par les scandales politiques, les revendications multipartistes de l'opposition et les contrecoups de l'aventurisme militaire au Congo. Que cet incident mineur ait pris autant de signification était en soi révélateur. Il fournissait un indice de l'état d'esprit général prévalant depuis quelques mois en Ouganda et de la crise de légitimité que traverse actuellement le régime du Mouvement (National Resistance Movement, NRM).

Jusqu'à récemment, tout semblait réussir à ce petit pays enclavé des Grands Lacs qui, après vingt ans de guerre civile, ambitionnait de redevenir la « Perle

de l'Afrique ». Pendant une dizaine d'années environ, l'Ouganda a connu, effectivement, une dynamique vertueuse de domestication de la force armée, de reconstruction politique et de croissance économique quasi ininterrompue. La mise en place d'institutions démocratiques « à la base » *(« grassroots democracy »)*, la rédaction d'une nouvelle constitution et la perspective d'élections pluralistes témoignaient d'une ouverture politique croissante et d'une inversion notable de la fameuse tendance ougandaise au « rétrécissement de l'arène politique [5] ». La restauration de la sécurité sur la majeure partie du territoire et la pacification progressive de « l'Ouganda utile » semblaient faire de ce pays un pôle de stabilité relatif dans un environnement régional en pleine turbulence, et ses performances macro-économiques un modèle de réussite vanté par les bailleurs de fonds [6]. Principal maître d'œuvre de la victoire du Front patriotique rwandais en 1994 et de la chute de Mobutu en 1997, ce pays détruit par les années Amin et Obote s'est, en outre, imposé en quelques années comme une puissance régionale majeure et un protagoniste à part entière de la scène continentale. Devenu le « bon élève » des institutions de Bretton Woods, et adoubé par la Maison Blanche comme figure tutélaire du « *new leadership* » africain [7], Yoweri Museveni a non seulement réussi à redresser la situation interne de son pays, mais fait de celui-ci une puissance militaire non négligeable, susceptible de peser dans les recompositions stratégiques du continent, au point de faire évoluer le centre de gravité politique d'une partie de l'Afrique centrale. Faut-il, dès lors, en déduire que l'Ouganda est en passe de s'imposer non seulement comme un modèle, mais aussi comme un nouvel hégemôn à l'échelle continentale ?

Ce dossier de *Politique africaine* tempère nettement cet enthousiasme en mettant en lumière les faces cachées de la *success story* ougandaise. Ces dernières années, celle-ci a fait l'objet d'un intérêt soutenu qui a donné lieu à de

---

2. Rappelons en effet que les Banyankole accordent une importance symbolique très particulière au bétail, en particulier aux vaches à longues cornes qui matérialisent la richesse, le pouvoir et le succès. Voir M. Doornbos, *Not All the King's Men. Inequality as a Political Instrument in Ankole*, La Haye, Mouton Publisher, 1978.

3. Cours d'éducation politique et militaire qui sont de plus en plus ouvertement décriés dans le pays, y compris par les partisans du Mouvement.

4. Voir « Bull Runs Amok, Chases Museveni », *The Monitor*, 30 août 1999 ; D. Ouma, « Pole Sana Museveni », *The Monitor*, 3 sept. 1999 ; R. Mulindwa, « Museveni's Luwero Bull to go to Chaka Mchaka ? », *The Monitor*, 7 sept. 1999.

5. Mise en évidence dans les années 70 par N. Kasfir, *in The Shrinking Political Arena. Participation and Ethnicity in African Politics*, Los Angeles, University of California Press, 1976.

6. Voir R. Banégas, « Ouganda : un pays en mutation au cœur d'une zone de fracture », *Les Études du CERI*, n° 4, septembre 1995.

7. Voir M. Ottaway, *Africa's New Leaders. Democracy or State Reconstruction*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace/Brookings Institution Press, 1999.

nombreuses publications de qualité [8] ; mais, jusqu'ici, cette attention a porté essentiellement sur les dimensions internes du processus de reconstruction. Contrastant avec l'obsession des médias pour le prétendu impérialisme tutsi-hima de Kigali et Kampala, peu de travaux universitaires se sont penchés sur les implications extérieures et le positionnement international de l'Ouganda. Or, contrairement à l'image soigneusement entretenue d'un développement endogène, l'Ouganda a opéré son redressement en misant sur une habile gestion des rentes de l'extraversion et de la dépendance [9]. Comme le souligne Nicolas de Torrenté dans sa contribution, le pays a bénéficié d'un appui considérable des institutions financières internationales, qui ont fait de celui-ci un laboratoire des réformes libérales au sud du Sahara. En véritable « État trickster [10] », le régime Museveni a su tirer parti de cette confiance des bailleurs et se jouer des conditionalités de l'ajustement structurel pour consolider ses positions, tout en poursuivant son propre agenda, notamment dans le domaine militaire. Il est également passé maître dans l'intrumentalisation politique et diplomatique du désordre régional, s'assurant du soutien américain contre l'ennemi soudanais ou captant à son profit l'économie de contrebande congolaise.

En France, l'Ouganda reste un pays méconnu [11] et sa politique extérieure est souvent mal interprétée. Ce numéro de *Politique africaine* vise à combler cette double lacune et à répondre à certaines interrogations qui demeurent en suspens dans les présentations actuelles de l'Ouganda comme nouvelle puissance régionale. En examinant les modalités pratiques de gestion de l'extraversion politique (Nelson Kasfir), économique (Nicolas de Torrenté), militaire (Sandrine Perrot, Gérard Prunier) ou culturelle (Richard Ssewakiryanga), il souligne l'étroite imbrication des « dynamiques du dedans et du dehors » (Balandier) dans la trajectoire historique ougandaise. Les études réunies ici suggèrent, entre autres, que cette politique de l'extraversion, si elle s'est longtemps avérée fonctionnelle, pourrait, à moyen terme, se révéler déstabilisante pour le régime Museveni. Une des hypothèses qui parcourt ce dossier est, en effet, que l'implication croissante de l'Ouganda dans les conflits périphériques – notamment congolais – s'accompagne d'une remilitarisation insidieuse du pouvoir et d'une informalisation croissante des circuits de décision qui ne sont pas de bonne augure à la veille d'échéances décisives pour l'avenir démocratique du pays (référendum de l'an 2000 sur l'opportunité du passage au multipartisme).

Les fruits amers de l'économie de guerre

À y regarder de plus près, on constate effectivement que des lézardes apparaissent aujourd'hui dans la belle façade du modèle ougandais. Depuis deux ou trois ans, le cycle vertueux de la libéralisation et de la pacification paraît

même s'inverser, sous l'effet de la guerre extérieure et des luttes factionnelles intérieures. Depuis les élections présidentielles de 1996, qui ont vu la victoire sans grande opposition de Yoweri Museveni, le pouvoir s'est engagé dans une stratégie progressive de verrouillage politique qui suscite des tensions croissantes jusqu'au sein du régime, où les rivalités personnelles s'exacerbent et s'expriment au grand jour. La multiplication des scandales et des affaires de corruption, mettant en cause le proche entourage du chef de l'État, provoque une opposition grandissante dans la rue comme au Parlement et affaiblit considérablement la légitimité de la « démocratie de mouvement ». Comme le montre Nelson Kasfir dans les pages qui suivent, ce modèle politique original, qui était présenté il y a peu comme une alternative « africaine » au multipartisme occidental, apparaît de plus en plus comme un simple instrument de contrôle du pouvoir, masquant les dérives autoritaires d'un régime qui n'accepte pas toutes les règles du jeu du pluralisme. De surcroît, la plupart des indicateurs macro-économiques, qui affichaient jusque-là des chiffres records, connaissent depuis deux ans un certain fléchissement, laissant planer des doutes sur la solidité du modèle de croissance ougandais et son caractère exemplaire. Enfin, sur la scène extérieure, l'Ouganda voit sa crédibilité s'éroder rapidement au fur et à mesure que son armée s'enlise dans la guerre et les affaires au Congo. Si, en 1996-1997, le président Museveni était sorti grand vainqueur de la rébellion anti-Mobutu, il semble aujourd'hui pâtir de son aventurisme militaire transfrontalier. Certes, l'offensive engagée depuis un an contre le régime Kabila permet à Kampala de se tailler une vaste zone d'influence économique et politique, entérinée *de facto* par les accords de Lusaka ; mais elle écorne aussi considérablement l'image internationale du « Bismarck

8. Parmi les livres généraux en anglais, citons notamment la série d'ouvrages édités par H. B. Hansen et M. Twaddle, *Uganda Now : Between Decay and Development,* London, James Currey, 1988 ; *Changing Uganda*, London, James Currey, 1991 ; *From Chaos to Order : the Politics of Constitution-Making in Uganda,* Kampala, Fountain Publishers/London, James Currey, 1994 ; *Developing Uganda*, London, James Currey, 1998. Citons aussi M. Mamdani, J. Oloka-Onyango (eds), *Uganda. Studies in Living Conditions, Popular Movements and Constitutionnalism,* Vienne, JEP Books, 1994 ; P. Mutibwa, *Uganda Since Independence. A Story of Unfulfilled Hopes*, London, Hurst & Co., 1992 ; P. Langseth, J. Katorobo, E. Brett, J. Munene (eds), *Uganda. Landmarks in Rebuilding a Nation*, Kampala, Fountain Publishers, 1995.

9. Sur les stratégies d'extraversion comme matrices historiques de la formation de l'État, voir J.-F. Bayart, *L'État en Afrique. La Politique du ventre,* Paris, Fayard, 1989, et « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n° 5, automne 1999, pp. 97-120.

10. Pour reprendre une autre expression de J.-F. Bayart, « De l'État kleptocrate à l'État malfaiteur ? », *in* J.-F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou, *La Criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Complexe, coll. « Espace international », 1997, pp. 17-54.

11. Parmi les rares publications en français, signalons l'ouvrage dirigé par B. Calas et G. Prunier, *L'Ouganda contemporain*, Paris, Karthala, 1994.

12. Uganda People's Defense Forces, nouvelle dénomination de la célèbre National Resistance Army (NRA) qui avait mis à bas la dictature d'Obote.

des Grands Lacs » loué par Bill Clinton lui-même en mars 1998. Plus grave pour la stabilité future du régime : cette politique étrangère agressive et l'interventionnisme forcené de l'UPDF [12] suscitent une réprobation grandissante dans le pays et nourrissent certaines tendances à la criminalisation rampante de l'État.

Il semble effectivement que la décision de lancer l'armée ougandaise dans une nouvelle aventure extérieure ait été en large partie imposée au gouvernement par quelques officiers affairistes – tels Salim Saleh, James Kazini, Kahinda Otafiire ou Jet Mwebaze [13] – soucieux de consolider les réseaux de contrebande établis à la faveur du premier conflit congolais. Les autorités ont beau prétendre que leurs motifs d'intervention étaient avant tout sécuritaires – prendre à revers la rébellion des ADF qui opèrent dans les monts Ruwenzori et éviter que le Soudan, considéré comme l'ennemi principal, ne profite du vide politique dans l'Est congolais pour assurer son emprise sur les aéroports de la région [14] –, l'argument éculé de la double menace rebelle et soudanaise ne convainc plus grand monde. Il obère les motivations économiques et commerciales de l'aventurisme militaire ougandais, qui semblent aujourd'hui prendre le pas sur les visées stratégiques. Comme le rappellent G. Prunier et S. Perrot, la guerre contre Mobutu avait effectivement permis aux réseaux d'affaires et aux militaires ougandais de prendre le contrôle d'une partie de l'économie de contrebande (*magendo* [15]) des régions de l'Est zaïrois, notamment dans le secteur des mines, des matières premières agricoles et du commerce des biens de première nécessité. De hauts dignitaires du régime se sont impliqués dans ces activités, à l'image du général Salim Saleh, le propre frère du président Museveni, ex-conseiller pour les affaires de défense, qui avait pris des intérêts dans la production aurifère de Kilomoto et installé une des filiales de sa société Calebs international à Kisangani.

Dès 1996, une véritable économie de pillage s'était ainsi mise en place au profit du Rwanda et de l'Ouganda, dont les exportations d'or avaient été multipliées par trois en un an, pour atteindre, en 1997, 110 millions de dollars [16], alors que le pays n'en produit quasiment pas. L'exploitation de cette manne par les alliés des Grands Lacs a toutefois suscité des tensions croissantes avec le régime Kabila qui n'aurait pas tenu les promesses économiques faites à ses parrains extérieurs et aurait cherché à mettre en cause leurs positions dans le *magendo*. C'est tout autant cette menace dans le domaine commercial que les problèmes d'insécurité frontalière qui semblent avoir motivé la seconde intervention congolaise de l'UPDF : l'érosion du pacte politique avec Kinshasa et l'incertitude de la collaboration avec les autorités locales auraient décidé Kampala à prendre directement le contrôle des zones convoitées.

La partition *de facto* de l'Est congolais en deux zones d'influence rwandaise et ougandaise entérine d'une certaine manière ce projet [17]. Depuis un an, les

observateurs estiment en effet que la mise en coupe réglée des régions orientales du Congo s'est accélérée sous la houlette du brigadier général Kazini. Un nouveau palier semble avoir été franchi dans l'exploitation de ces zones, qui se traduit par l'organisation et la structuration d'une véritable économie de réexportation, dominée par les réseaux d'affaires de l'armée ougandaise. Profitant du conflit, les officiers supérieurs de l'UPDF ont ainsi renforcé leur position de *businessmen*, devenant de véritables entrepreneurs de l'insécurité (voir infra l'article de S. Perrot). Ils contrôlent aujourd'hui le commerce de l'or et des matières précieuses, mais sont aussi très actifs dans le secteur du café ou du bois [18]. Les réseaux militaires domineraient également la contrebande de produits pétroliers et de biens de consommation courante à destination du Kivu. Désormais, l'exportation de ces ressources congolaises se fait au grand jour, notamment via l'aéroport militaire d'Entebbe. Rationalisée et quasi institutionnalisée, l'économie de pillage et de contrebande est ainsi en partie intégrée aux comptes du commerce extérieur ougandais. Pour l'heure, toutefois, il semble que la captation de ces ressources ne bénéficie qu'à quelques *happy few* et n'ait guère d'effets positifs sur le budget de l'État.

L'économie de guerre et de réexportation procure cependant quelques bénéfices indirects au régime. Dans un contexte de pression accrue des bailleurs de fonds sur le montant des budgets militaires, elle permet d'abord à l'armée d'autofinancer, en partie, son expédition congolaise. Politiquement, cette

---

13. En septembre 1998, la mort dans un accident d'avion du colonel Jet Mwebaze, frère du brigadier Kazini, chef d'état-major de l'UPDF et commandant du corps expéditionnaire au Congo, a mis en lumière ces collusions militaro-affairistes. L'avion privé, loué par Salim Saleh, se rendait effectivement à Bunia pour y acheter une cargaison d'or, et comptait parmi ses passagers un employé israélien de la firme « Efforte » appartenant au même Saleh. Autre indice : parmi les Ougandais tués à Kisangani en août 1999, figuraient notamment E. Byaruhanga, un capitaine à la retraite, qui s'était reconverti dans le commerce de produits pharmaceutiques au Congo.

14. « La menace congolaise est en fait une menace soudanaise. Nous sommes au Congo à cause du Soudan », insistait Amama Mbabazi, le ministre des Affaires étrangères en charge de la coopération régionale. Entretien, Kampala, 4 sept. 1999.

15. Sur le *magendo*, voir les travaux du regretté E. Nabuguzi, « Le *magendo* en Ouganda », *Politique africaine*, n° 42, 1991, pp. 134-140 ; *Le Magendo, l'État et la société en Ouganda*, Paris, EHESS, thèse de doctorat, 1992.

16. Soit l'équivalent de l'aide annuelle fournie par l'Union européenne.

17. Erreur d'inattention ou lapsus révélateur ? Au lendemain de la signature des accords de Lusaka instituant une Commission militaire mixte et un Comité politique chargés de superviser un improbable cessez-le-feu, le journal gouvernemental *New Vision* (5 sept. 1999) titrait à la une : *« Uganda in charge of Congo ceasefire »* et poursuivait en page deux *« Uganda in charge of Congo »*. Raccourci somme toute assez significatif !

18. Selon certains observateurs, les routes et les ponts de la région frontalière du West Nile seraient pour la plupart détruits par le passage répété des camions chargés de billes de bois en provenance du Congo.

guerre a l'avantage, en outre, d'occuper les militaires sur un terrain lucratif et de leur offrir de nouvelles opportunités d'accumulation, au moment où la croissance se tasse et où le gâteau national diminue. Pour l'UPDF, le conflit congolais est d'ailleurs largement plus rémunérateur que la guerre menée au Sud-Soudan par SPLA interposée [19]. Il permet certainement au régime de s'assurer des fidélités et de consolider les allégeances au sein de l'armée, sachant que, depuis 1986, celle-ci détient toujours les clés du pouvoir. Mais cette gestion politique de la force armée, qui repose de plus en plus sur l'extraversion et l'exploitation du désordre, pourrait s'avérer un pari délicat. L'économie de guerre obère en effet un désengagement à court terme de l'UPDF et constitue un puissant facteur de pérennisation du conflit en RDC. Quelle sera l'attitude de l'armée le jour où le gouvernement décidera qu'il est temps de se retirer du bourbier congolais ? Nombre d'observateurs avertis de la vie politique ougandaise redoutent qu'une telle décision ne précipite un coup de force des militaires affairistes qui, selon certaines informations, se sont constitués sur le terrain leurs propres réseaux de fidèles. Mais, pour l'heure, l'hypothèse n'est pas d'actualité.

La montée des oppositions

On constate néanmoins que l'intervention de l'UPDF au Congo suscite des oppositions internes croissantes et des tensions dans l'armée qui pourraient, à terme, déstabiliser le régime. Dans l'opinion et dans la presse, un courant de réprobation se développe contre l'aventurisme militaire, la majorité des gens estimant que la résolution des problèmes internes – les affaires de corruption, l'insécurité croissante et surtout le règlement du débat sur le multipartisme – doit primer sur les enjeux extérieurs. Indice parmi d'autres, une étude réalisée début septembre 1999 dans la capitale révélait que 81 % des personnes interrogées souhaitaient que l'armée se retire de RDC à brève échéance [20]. Nombre de citoyens s'interrogent sur les coûts d'un tel engagement militaire et sur les véritables intentions du pouvoir. « Où se trouve le centre de gravité de nos problèmes [21] ? », « s'il s'agit de régler des problèmes d'insécurité frontalière, pourquoi installer nos troupes à Kisangani, si loin à l'intérieur du Congo ? », demande-t-on fréquemment. Une large majorité de la population réprouve l'affairisme des militaires et dénonce les conséquences économiques du conflit : la moindre tension inflationniste, par exemple, est mise sur le compte de la guerre. Le gouvernement doit également faire face à une critique assez vive du Parlement qui, dès le mois d'août 1998, a mis en cause l'opportunité d'une nouvelle implication extérieure et dénoncé l'aventurisme militaire. Les représentants de l'opposition, bien que minoritaires, ont exigé un vote de l'Assemblée sur cette question et d'importantes divisions sont apparues au sein

même du Mouvement, le ministre des Affaires étrangères lui-même, Eriya Kategaya, très proche du chef de l'État, montrant des réticences à s'engager une seconde fois en RDC. Preuve s'il en était besoin de l'influence toute relative des civils dans ce genre de prise de décision, sa position n'a guère été entendue. En août 1999, néanmoins, le président de la République a ressenti le besoin de s'expliquer devant les députés sur la défaite de Kisangani. Mais cela n'a pas calmé l'ardeur des critiques puisque, une semaine plus tard, une motion de censure, portant sur « le déploiement de l'UPDF en RDC », a été présentée par Aggrey Awori, un des députés les plus actifs de l'opposition. Signée par un nombre insuffisant de parlementaires, elle n'a guère été suivie d'effets ; mais elle mettait pour la première fois publiquement en cause les trafics de l'armée dans la guerre congolaise.

Plus grave pour la stabilité du pouvoir, une vague de mécontentement se développe au sein de la troupe et parmi certains cercles de commandement de l'UPDF. Au fur et à mesure que le conflit s'enlise, la tension s'accroît. Fin février, une quinzaine d'officiers de haut rang, chargés du recrutement des troupes pour la RDC, ont publiquement souligné l'importance des pertes subies par l'UPDF et exprimé le souhait d'un désengagement assez rapide. Parmi eux, figuraient notamment le Lt-colonel Nakibus Kalara, commandant la seconde division de l'armée ougandaise, ainsi que deux autres commandants de brigade. En octobre 1998, une rumeur de coup d'État a même circulé dans les coulisses du pouvoir, forçant le Président à réorganiser les services de sécurité et à nommer à leur tête deux nouveaux responsables [22]. Pour l'heure, on constate que l'armée demeure très majoritairement loyale envers le régime et qu'elle constitue toujours le dernier rempart du pouvoir de Museveni ; mais son attitude pourrait évoluer. Selon des observateurs sur le terrain [23], des frustrations croissantes s'expriment en effet parmi les soldats qui montent au front pendant que leurs supérieurs font des affaires dans le commerce du

19. Notons toutefois que, selon les révélations faites par un des responsables de la SPLA en octobre 1998, certains officiers de l'UPDF semblent également avoir mis en place un dispositif d'économie de réexportation dans les régions du Sud-Soudan. Notamment Jet Mwebaze, qui aurait créé, en collaboration avec le mouvement de John Garang, une société (la New Sudan Trading Corporation) chargée de l'exploitation d'or et de bois. Voir *The Crusader*, 12-19 oct. 1998.

20. Voir *The New Vision*, 9 sept. 1999, pp. 1 et 2. Enquête réalisée par une équipe de statisticiens auprès d'un échantillon de 502 personnes résidant à Kampala et dans les quartiers périphériques de la capitale, Nakawa, Ntinda, Bukoto, Makerere et Wandegeya.

21. E. F. Kahuma, Fort Portal, courrier des lecteurs du *New Vision*, 1er sept. 1999, p. 11.

22. Le major Fred Okecho, à la direction de la sécurité extérieure (ESO) et le général Ivan Koreta à la tête de l'ISO, l'Organisation de la sécurité interieure, secouée depuis de longs mois par de nombreuses tensions.

23. Notamment Adonia Ayebare, de l'ICG, qui a accompagné à plusieurs reprises les militaires sur le terrain congolais. Entretien, Kampala, février 1999.

bois, de l'or ou du café. Quelques scandales de détournement de paye et de rations alimentaires ont notamment provoqué la grogne des combattants, de même que l'organisation « indigne » des funérailles des hommes tombés en août 1999 à Kisangani. L'humilante défaite subie par l'armée ougandaise face à ses anciens alliés rwandais a d'ailleurs fait l'effet d'un électrochoc. Frustrés de ne pas avoir été autorisés à utiliser leur armement lourd, nombre de soldats ont mis en cause la légitimité de leur hiérarchie et critiqué ouvertement l'attitude du chef de l'État, commandant en chef des forces armées. Pour la première fois depuis 1986, des militaires du rang exprimaient publiquement leur défiance vis-à-vis de Y. Museveni, annonçant que la prochaine fois, ils n'obéiraient pas aux ordres d'un « traître [24] » ! Les lettres ouvertes de soldats se sont multipliées dans les journaux, exposant les griefs de la troupe et les craintes des nouvelles recrues. Un sentiment similaire se développe au sein des Local Defense Units (LDU) chargées de la sécurité dans les quartiers et les villages. Intégrées aux forces de police, elles souffrent de leur absence de statut et n'ont pas été payées depuis deux ans et demi. Louant désormais leurs services comme une milice privée, ces forces paramilitaires contribuent à accroître l'insécurité urbaine [25]. Conscient du malaise et de la menace, Y. Museveni a d'ailleurs posté des agents de renseignement de la présidence dans les différentes unités de l'armée pour sonder leur état d'esprit et, signe d'une certaine nervosité, des membres de la garde présidentielle ont été déployés dans la capitale.

La tentation autoritaire

La situation est d'autant plus délicate que le régime Museveni traverse actuellement une importante crise politique qui se manifeste par des accusations croissantes de corruption, des démissions forcées de ministres et une accentuation des luttes factionnelles au sein du Mouvement. Depuis quelques mois, en effet, des scandales politico-financiers à répétition éclaboussent le gouvernement et mettent gravement en cause la légitimité du chef de l'État. La presse, les partis d'opposition, mais aussi et surtout le Parlement – constitué pourtant d'une très large majorité de partisans du NRM – ont mis sur le devant de la scène politique la question des dérives affairistes du pouvoir. Plusieurs enquêtes parlementaires ont été mises sur pied, notamment sur la gestion des programmes de privatisation, qui ont conduit à la censure de plusieurs ministres proches de Yoweri Museveni. Le premier à en faire les frais fut, en mars 1998, un « sécurocrate », fidèle parmi les fidèles du Président, le colonel Jim Muhwezi, secrétaire d'État à l'éducation primaire, ancien directeur des services de sécurité. Censuré par l'Assemblée, celui-ci a dû quitter ses fonctions ministérielles, sans perdre toutefois le bénéfice de son statut parlementaire…

Fidèle à sa stratégie de « bon élève » des institutions de Bretton Woods, Y. Museveni profitait d'un remaniement ministériel, au mois d'août 1998, pour créer un poste de « ministre de l'Éthique » ! Las, en décembre, deux autres secrétaires d'État étaient contraints à la démission. Mieux : pour prévenir les critiques des représentants de la Banque mondiale, alors en mission à Kampala, le chef de l'État se voyait contraint de révoquer son propre frère, le général Salim Saleh, véritable homme fort du régime qui, tout en veillant à la prospérité de son empire militaro-commercial, faisait office depuis des années de conseiller spécial à la défense[26]. Enfin, début avril 1999, un nouveau remaniement ministériel entérinait la destitution de trois autres ministres accusés de corruption qui avaient fait l'objet d'une censure du Parlement : Sam Kuteesa, en charge des finances, du plan et du développement, mis en cause dans l'affaire des privatisations ; Matthew Rukikaire, secrétaire d'État aux Finances, et Richard Kaijuka, ministre de l'Énergie et des Mines. La vice-présidente Specioza Kazibwe, également mise en cause, perdait à cette occasion ses attributions de ministre de l'Agriculture ; tandis que le Premier ministre, M. Kintu Musoke, était remplacé par une figure morale du Buganda, le professeur Apollo Nsibambi. Au-delà du cas particulier de Salim Saleh et de Muhoozi, le propre fils de Y. Museveni, lui aussi impliqué dans un scandale, on constate que depuis un an les accusations de corruption touchent le premier cercle du pouvoir et affaiblissent considérablement l'autorité du Président : Sam Kuteesa, marié à la sœur de la *first lady*, fait effectivement partie de la famille présidentielle, l'épouse de M. Rukikaire étant, quant à elle, l'assistante personnelle de Mme Museveni. Il semble d'ailleurs que le chef de l'État tende de plus en plus à s'appuyer sur la cellule familiale élargie, sur une sorte d'« *akazu* » à l'influence grandissante.

Quelle signification faut-il donc accorder à ce jeu subtil de chaises musicales ? S'agit-il d'un simple ravalement de façade à destination des bailleurs de fonds ou l'indice d'une influence grandissante des contre-pouvoirs dans le champ politique ougandais ? Le recyclage systématique des personnalités mises en cause dans les rouages de l'État-NRM tend à accréditer la première hypothèse ; mais l'on constate aussi que le Parlement remplit désormais une véritable

24. Voir le reportage de O. K. Aliro, « Will the UPDF take President Museveni's orders next time ? », *The Monitor,* 31 août 1999, pp. 10-11.
25. Voir Wanboga-Mugirya, « LDUs : Popular forces that govt won't pay », *The Monitor*, 31 août 1999.
26. Bien qu'officiellement écarté du pouvoir, il est clair toutefois que Salim Saleh – omniprésent dans les médias et la vie publique – continue d'exercer une influence importante sur la conduite des affaires, notamment militaires. Ayant le sentiment de servir de bouc émissaire tandis que la prévarication continue, celui-ci ne cache pourtant pas son amertume vis-à-vis du gouvernement. Entretien, Kampala, 8 sept. 1999.

fonction de contrôle de l'Exécutif, en étroite collaboration avec la presse d'opposition. Les députés « mouvementistes » ne sont d'ailleurs pas les derniers à user de cette prérogative. Nombre d'indices laissent penser que les exigences de l'*accountability* s'affirment progressivement dans la vie politique locale et nationale. Ainsi, pendant plusieurs semaines, a-t-on pu suivre *in extenso* dans la presse les interrogatoires sans complaisance du juge Julie Ssebutinde, la « dame de fer » chargée de la commission d'enquête judiciaire sur la police. Certes, cette institution gangrenée a beaucoup moins d'importance pour le régime que la police militaire, mais l'innovation politique était néanmoins notable. De même, on constate depuis plusieurs années que les *wananchi* (citoyens) se sont emparés des institutions locales de pouvoir pour prendre leur revanche sur les « en-haut-du-haut ». Bien que le système des comités de résistance (RC, devenus Local Councils) souffre d'une désaffection croissante, les habitants des quartiers et des villages n'hésitent pas à faire usage de leur droit de *recall* pour exprimer leur défiance politique et destituer un responsable corrompu [27]. Cela n'est pas sans conséquences sur l'évolution des représentations sociales du pouvoir légitime. Comme nous l'avons montré ailleurs, les innovations institutionnelles introduites par le NRM depuis 1986 ont effectivement contribué à l'élargissement de l'espace public de la parole et sensiblement bouleversé les imaginaires politiques, la liberté d'expression retrouvée et les nouvelles formes de socialisation politique ayant favorisé la cristallisation d'une « culture démocratique » où la notion de responsabilité des gouvernants tient une place centrale [28]. C'est donc aussi à l'aune de ces mutations que les affaires de corruption prennent aujourd'hui tout leur sens.

De fait, le développement de ces scandales nourrit dans la population une opposition croissante au pouvoir NRM et suscite des interrogations chez les bailleurs de fonds, qui exigent du gouvernement un effort en matière de « transparence ». La réélection, à la tête de Kampala, d'un maire issu de l'opposition contre le candidat du pouvoir, témoigne à elle seule de la perte de légitimité du régime dans la capitale [29] et constitue un revers inquiétant pour le Mouvement à l'approche du référendum de l'an 2000. Autre avertissement : le fait que le FMI ait, pour la première fois en février 1999, bloqué le versement d'une tranche de crédit à l'ajustement structurel illustre l'embarras grandissant des bailleurs de fonds, coincés entre leurs engagements en faveur du « modèle ougandais » et la mise en évidence des dérives militaro-affairistes du régime. Conscient de ces enjeux internes et externes, Y. Museveni semble hésiter entre la nécessité de nettoyer les écuries d'Augias et le souci de préserver les réseaux de l'« État-rhizome » ougandais. D'un côté, il lance d'ambitieux programmes de moralisation de la vie publique et destitue les ministres censurés, de l'autre, il défend publiquement Salim Saleh et révoque brutalement Winnie

Byanyima, la très populaire députée de Mbarara, directrice de l'information au sein du NRM, qui menait une croisade contre la corruption.

En fait, ce qui se joue derrière ces accusations croisées de prévarication, ce sont peut-être moins les rapports de force entre le pouvoir et l'opposition que l'évolution des équilibres internes au Mouvement. Tout laisse penser, en effet, que le discours moral de la lutte anti-corruption est avant tout un langage d'énonciation des luttes factionnelles qui agitent le NRM[30]. Il est certes très difficile d'identifier les lignes de clivage qui divisent actuellement le régime, voire d'établir une « cartographie » des forces en présence, dans la mesure où celles-ci recoupent très largement les anciennes rivalités ethno-régionales ainsi que les clivages entre aînés et cadets, civils et militaires. Mais il semble toutefois qu'émerge au sein du Mouvement une nouvelle génération de responsables « libéraux » – civils et militaires – soucieux de réformer le régime et d'aller plus avant dans les programmes d'ajustement. Comme le note N. de Torrenté dans son article, on trouve parmi ces derniers de fervents promoteurs de l'idéologie libérale de la privatisation qui s'affiche sur les murs de la capitale comme nouveau leitmotiv du pouvoir museveniste[31]. En contraste avec les registres de légitimation véhiculés par les anciens « *freedom fighters* » issus du *bush*, ils véhiculent un nouvel ethos de la réussite sociale et paraissent avoir saisi la nécessité d'une stratégie de « modernisation conservatrice ». À moyen terme, nombre d'observateurs estiment que ces clivages générationnels devraient se renforcer, car les « cadets » acquièrent une influence croissante au sein du NRM et de l'armée. Mais, pour l'heure, les anciens guérilleros conservent encore la haute main sur les affaires économiques, politiques et militaires, comme en témoignent le pouvoir d'influence de Salim Saleh ou le rôle des brigadiers Kazini et Chefe Ali dans la conduite de la guerre au Congo.

---

27. Voir I. Burkey, *People's Power in Theory and Practice. The Resistance Council System in Uganda*, Yale University, multigr., 1991 ; P. Tidemand, *The Resistance Councils in Uganda. A Study of Rural Politics and Popular Democracy in Africa*, PhD Thesis, RUC, 1998 ; E. Ddungu, *Popular Forms and the Question of Democracy. The Case of Resistance Councils in Uganda*, Kampala, Centre for Basic Research, CBR Publication, n° 4, 1989.
28. Voir R. Banégas, « Entre guerre et démocratie : l'évolution des imaginaires politiques en Ouganda », *in* D-C. Martin (dir.), *Nouveaux langages du politique en Afrique orientale*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, pp. 179-254.
29. Ironie de l'histoire : le nouveau maire, John Ssebaana, ancien ministre et membre du Democratic Party, a été élu suite à l'invalidation du mandat de son prédécesseur, Nasser Ssebaggala (lui-même issu du DP), qui a été arrêté aux États-Unis pour trafics de devises et usages de faux !
30. On constate ainsi qu'à l'exception de la vice-présidente Specioza Kazibwe, la plupart des responsables gouvernementaux censurés par le Parlement sont des Banyankole, originaires de la même région que le chef de l'État. Faut-il voir dans ce phénomène une revanche des représentants des autres régions, marginalisés par le pouvoir, voire une tendance à l'ethnicisation des luttes factionnelles au sein du NRM ? Il est trop tôt pour en juger, mais l'hypothèse circule parmi les observateurs de la vie politique ougandaise.
31. « *Privatization is good for you !* », proclamaient ainsi d'immenses panneaux publicitaires début 1999.

Dans ce jeu d'équilibre factionnel, plusieurs signes – dont la destitution de « Winnie » en février 1999 – sont venus renforcer l'idée que le président Museveni a choisi – momentanément ? – le camp des radicaux et des conservateurs. Depuis quelque temps, en effet, on constate que l'influence des *hard-liners* – tel Kakooza Mutale, conseiller politique du Président – tend à s'affirmer au sein du Mouvement, marginalisant les tenants d'une libéralisation politique et les personnalités critiques à l'égard de l'aventurisme militaire. Nombre d'indices témoignent d'un souci croissant de verrouillage politique. Dans la perspective du référendum de l'an 2000 qui doit statuer sur le passage au multipartisme ou le maintien de la « démocratie de mouvement », un projet de loi sur les partis politiques a ainsi été élaboré, qui vise à restreindre encore plus l'activité de ceux-ci [32]. Étant donné les rapports de forces et l'inégalité de moyens entre le NRM et les partis d'opposition, l'issue de cette consultation ne fait d'ailleurs aucun doute. Comme le montre N. Kasfir dans sa contribution, le pouvoir est maître des règles du jeu ; il contrôle les principaux leviers de mobilisation et dispose, qui plus est, de l'appui des électeurs ruraux, majoritairement acquis au système du Mouvement. Le gouvernement peut donc se permettre de laisser les partisans du multipartisme déposer une pétition devant la Cour constitutionnelle, sachant que celle-ci n'a guère de chance d'aboutir [33]. Depuis la proclamation de la Constitution en 1995, on constate de manière générale que le NRM a progressivement délaissé la stratégie d'ouverture politique *(broad based politics)* qui était la sienne au début pour se comporter comme un simple parti hégémonique. L'illusion populiste d'un système inclusif et représentatif, ouvert à toutes les tendances, semble avoir définitivement vécu, laissant percer les velléités autoritaires d'un pouvoir qui use aujourd'hui de l'argument de la « démocratie de mouvement » pour maintenir ses privilèges et légitimer sa position.

À la veille d'échéances décisives, la tentation autoritaire menace le processus de démocratisation ougandais. Depuis qu'il a reçu l'onction du suffrage universel en 1996, on constate que le discours et les pratiques du chef de l'État se sont considérablement durcis, comme l'a encore montré l'allocution prononcée en janvier 1999 pour l'anniversaire de sa prise de pouvoir. En habile stratège, adepte des techniques de guérilla, le président Museveni n'affectionne pourtant pas la manière forte ; il use plutôt de la tactique du contournement et de l'encerclement. Ainsi, afin de couper court aux critiques du Parlement et mettre au pas sa « majorité plurielle », il cherche à créer des structures politiques parallèles et à instituer un « *disciplinary commitee* » au sein du NRM. Pour enquêter sur les allégations de fraude qui pèsent sur l'élection du maire de Kampala, il ne fait pas confiance à la Commission électorale nouvellement créée et préfère confier cette tâche au département d'investigation criminelle

du NRM, sous la houlette de son conseiller politique, le major Kakoosa Mutale… On constate également que le gouvernement tend de plus en plus à s'appuyer sur des organes militaires pour régler les problèmes qui le préoccupent, que ce soit la question du Nord (création de brigades spéciales) ou celle des droits de douane (mise en place d'une unité spéciale anti-contrebande sous le commandement du Lt-colonel Lutaaya). Cette propension à la militarisation des enjeux et ce dédoublement croissant des structures de décision politique témoignent à l'évidence que le « modèle ougandais », malgré de notables progrès en matière de libertés publiques, est engagé sur des voies peu propices à la consolidation de l'État de droit. À l'approche du référendum, il est probable que ces dérives autoritaires s'accentuent, au risque de susciter de nouvelles violences. La rémanence des mouvements de rébellion dans les régions périphériques et la recrudescence des actes de terrorisme urbain depuis 1998 peuvent le laisser craindre.

Jusqu'à récemment, l'Ouganda avait su tirer profit des rentes de l'extraversion et su faire vertu de son interventionnisme militaire. Mais il n'est pas sûr que cette stratégie soit payante à long terme. Il semble, effectivement, que les deux interventions au Congo aient contribué notablement à la radicalisation du régime Museveni, soumis à l'influence croissante des officiers affairistes et des réseaux de l'économie informelle. De fait, à la différence de la situation qui prévalait dans la première moitié des années 90, l'Ouganda connaît aujourd'hui une double tendance à l'informalisation et au verrouillage du pouvoir, qui n'augure pas d'une ouverture du régime ni de la capacité de ce dernier à s'imposer comme puissance régionale stabilisatrice.

Richard Banégas
Université Paris-I Panthéon-Sorbonne

32. Dans sa première mouture, le projet de loi imposait des conditions draconiennes pour la reconnaissance des organisations politiques : toute formation qui souhaitait se faire enregistrer auprès de la commission électorale pour participer à la campagne référendaire devait renoncer à utiliser le nom, les initiales, les symboles ou les couleurs d'un parti déjà existant. Ce qui revenait à interdire de fait la compétition aux anciennes formations bien implantées, telles que l'UPC (Uganda People's Congress), le DP (Democratic Party) ou le CP (Conservative Party, héritier du parti monarchiste Kabaka Yekka). De fait, les partis d'opposition ont annoncé qu'ils boycotteraient le référendum.
33. Voir Kiyemba-Mutale, « Anti-referendum petition is good for the Movement », *The New Vision*, 8 sept. 1999, p. 23.