Ouganda: un pays en mutation au coeur d'une zone de fractures

Richard Banégas

▶ **To cite this version:**

Richard Banégas. Ouganda: un pays en mutation au coeur d'une zone de fractures. Les Études du CERI, 1995, 4, pp.1-31. hal-01010086

HAL Id: hal-01010086
https://sciencespo.hal.science/hal-01010086

Submitted on 19 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.

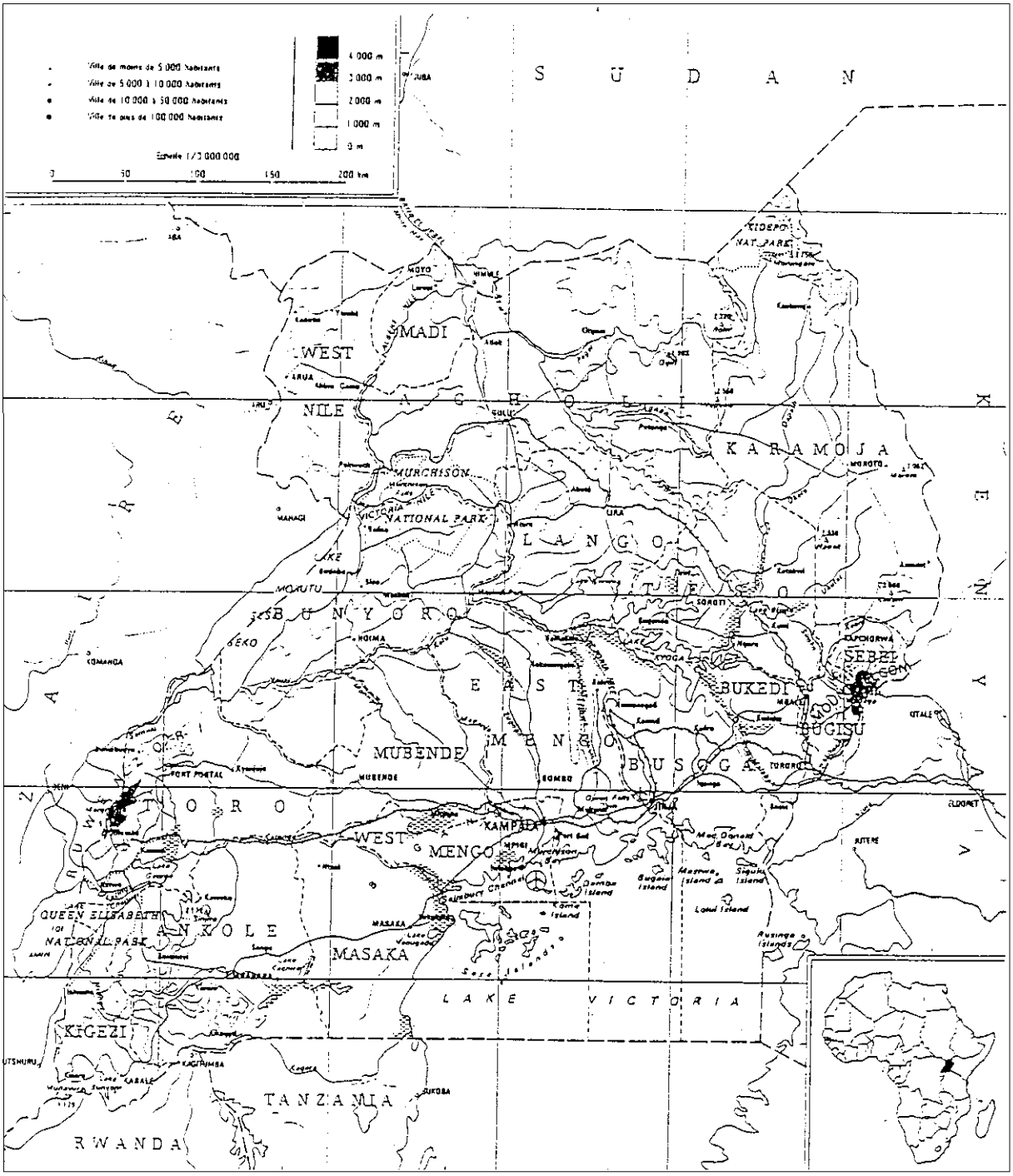
Les Études du CERI
N 4 - septembre 1995

Ouganda :
un pays en mutation au cœur d'une zone de fractures

Richard Banégas

Centre d'études et de recherches internationales
Fondation nationale des sciences politiques

L'Ouganda



Source : Atlas Jene Afrique

Ouganda : un pays en mutation au cœur d'une zone de fractures

Richard Banégas

Entre les images de mort des années Amin et Obote, de la guerre civile et du sida et le souvenir nostalgique de la " perle de l'Afrique " (Churchill), l'Ouganda reste prisonnier de clichés hérités d'un passé chaotique qui ne reflètent pourtant plus guère la réalité. L'Ouganda actuel est en effet un pays en complète mutation, en pleine reconstruction économique et politique, qui devient un pôle essentiel de stabilité régionale au coeur d'une zone de fractures minée par la violence, marquée par des conflits " tectoniques " et la déliquescence des structures économiques ou étatiques. Après des années de guerre civile, au gré d'un processus de pacification et de démocratisation assez lent, un nouvel ordre politique est en train d'émerger. Au plan économique, en contraste avec ses voisins immédiats, l'Ouganda offre l'image d'un pays en croissance qui offre aux investisseurs des opportunités d'autant plus intéressantes que se réactive un processus d'intégration régionale (au sein de la Communauté est-africaine) qui, à l'horizon 2000, devrait constituer un des plus vastes marchés d'Afrique avec près de 100 millions d'habitants.

A travers cette étude, nous voudrions d'abord évaluer l'ampleur de ces mutations opérées par l'Ouganda depuis quelques années et les enjeux économiques, politiques et diplomatiques qu'elles comportent pour l'ensemble de la zone. Doit-on voir dans ce pays aux marches de l'Afrique centrale, des Grands Lacs et de l'Afrique de l'Est, aux confins de l'Afrique anglophone et francophone, un nouveau pôle de croissance et de stabilisation de la région ? Peut-il consolider sa position et poursuivre ses mutations ?

En répondant à ces questions, nous voudrions aussi relever les ambiguïtés de l'attitude française vis-à-vis de ce pays, qui nous paraissent révélatrices d'une part des préjugés qui entravent la politique africaine de la France et obèrent son redéploiement au-delà des " pays du champ ", d'autre part des contradictions entre un rapprochement économique de fait et une " méfiance ", voire un ostracisme politico-diplomatique qui ne se justifie pourtant pas vraiment. Ces contradictions témoignent des dissonances et interférences qui existent entre les divers acteurs chargés de la définition des relations franco-africaines. Sans parti pris, il s'agit de lever les malentendus sur ce pays, considéré par nombre de responsables français comme un pion anglo-saxon, voire un vecteur de diverses velléités expansionnistes (américaines, tutsi...) et s'interroger sur des clichés qui fondent une vision géopolitique simpliste, et assez largement fantasmatique, de l'Afrique des Grands Lacs.

Un pays en pleine croissance économique

Lorsque Museveni prend le pouvoir en janvier 1986, il hérite d'un pays en ruines, d'une économie dévastée par quinze ans de guerre civile et d'une administration à l'abandon. Aujourd'hui, engagé dans un ambitieux programme d'ajustement structurel, l'Ouganda, comme le Ghana en Afrique de l'Ouest, est devenu " l'enfant chéri " du FMI, attirant des investissements étrangers de plus en plus importants. Certes le pays, dont la population a doublé depuis l'indépendance, n'a toujours pas retrouvé le niveau de PIB par habitant de 1962, qui était alors supérieur à celui du Kenya ou de l'Indonésie. Mais une forte dynamique de croissance semble enclenchée qui, malgré de lourds handicaps, tranche avec la situation générale du continent et de ses proches voisins.

Croissance et reconstruction

L'Ouganda est en effet l'un des rares pays africains a pouvoir afficher un taux de croissance du PIB d'environ 6 % en moyenne depuis 1987[1], qui a même atteint 10 % au cours de l'année budgétaire 1994-95. La production agricole augmente régulièrement (elle procure au pays 66 % de son PNB et l'essentiel de ses ressources d'exportation) et l'industrie manufacturière, quoique très modeste, progresse également (+ 17,7 % en 1994-95). De fait, la balance des paiements ne cesse de s'améliorer malgré une appréciation du schilling, pour atteindre un surplus de 137 millions de dollars en 1994-95 (contre 106 en 1993-94).

Malgré des retards, le programme de réhabilitation des infrastructures a d'ores et déjà produit des résultats spectaculaires pour qui garde l'image d'un pays détruit par la guerre, dévasté, où plus aucun service ne fonctionnait. Plus de 1500 km de routes ont été réparés ou reconstruits (soit environ 50 % du réseau interurbain), les rues de Kampala (chantier de la SOGEA, financé par la Communauté européenne) sont à nouveau carrossables, s'ornent de trottoirs ; de nombreux hôpitaux et dispensaires ont été remis en service, un réseau de communications téléphoniques performant relie désormais la majorité des villes du pays... Le contraste avec le passé est saisissant.

Ces progrès tiennent pour une part à la réussite des politiques de libéralisation mises en oeuvre depuis 1988. L'orientation " socialisante " du premier Plan de redressement, élaboré pendant la guérilla, a rapidement été abandonné pour laisser place aux recettes classiques de l'ajustement structurel : privatisation des entreprises, libéralisation du commerce, assouplissement du régime des importations et des exportations, réduction des dépenses et des effectifs de la fonction publique...

L'inflation a ainsi été maîtrisée, ramenée de 200 % en 1986 et 41,6 % en 1992 à 2,9 % en 1994-95. Libéralisé et normalisé par la légalisation du marché parallèle (institutionnalisation

[1] Alors que la période précédente (1984-1986) était marquée par une croissance négative de l'ordre de - 8,5 %.

des bureaux de change), le marché des changes s'est stabilisé, permettant une meilleure disponibilité des devises et renforçant le commerce extérieur. Le programme de privatisation du secteur para-public, après les blocages de 1993 (fraudes, scandales), paraît relancé, soutenu par le processus de restitution des 7 000 entreprises confisquées par Amin aux Asiatiques en 1972 et par des mouvements de rapatriement des capitaux qui témoignent d'une certaine confiance de la diaspora ougandaise.

Au-delà des effets mécaniques des politiques d'ajustement, cette restauration de la confiance semble d'ailleurs un facteur important du succès ougandais et du niveau élevé de la croissance. Le retour à la paix, le rétablissement de la sécurité sur la quasi-totalité du territoire et la réhabilitation des réseaux de communications (du moins dans " l'Ouganda utile ") ont largement contribué au redémarrage de l'économie.

Obstacles et hypothèques

Tout cela ne suffit pourtant pas à lever toutes les hypothèques pesant sur un pays qui se relève mais reste très pauvre, inégalement " développé " et doublement dépendant. Si l'on retient en effet le critère du revenu annuel moyen par habitant (170 dollars), l'Ouganda est encore aujourd'hui l'un des cinq pays les plus pauvres du monde. Les indicateurs sociaux (taux de mortalité, espérance de vie...) le confirment. Un rapport récent de la Banque mondiale (1993) estime que plus de la moitié des Ougandais vivent en dessous du seuil de pauvreté (110 $ par an) et que 20 % de la population vit dans une très grande pauvreté (moins de 55 $). Certes, les facilités agricoles et la faible urbanisation du pays (10 %), le caractère " semi-rural " de la capitale (780 000 habitants), rendent cette pauvreté moins visible qu'ailleurs, mais l'opulence des bananeraies et la richesse du Buganda ne doivent pas faire illusion : le niveau de revenu par habitant est encore de 23 % inférieur à celui de 1970.

Le retour d'une relative " prospérité " s'effectue, en outre, de façon très contrastée au plan social et géographique. Les inégalités de développement entre un Sud prospère et un Nord défavorisé, marqué par la guerre civile et les mouvements de rébellion, sont frappantes, en particulier dans les districts de Gulu, Kitgum, Arua, Moyo où la misère est générale. Inégale au plan géographique, la réhabilitation des infrastructures est également sélective : elle se concentre sur les instruments du développement économique (communications) au détriment des services sociaux (équipements scolaires et sanitaires) qui pâtissent de l'application des mesures d'ajustement structurel.

L'Ouganda est aussi un pays doublement dépendant : de l'aide extérieure et des cours mondiaux du café. Ses efforts de redressement sont en effet largement soutenus par des aides multilatérales (Banque mondiale, FMI, Communauté européenne) et bilatérales (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Japon, Danemark en tête) très importantes (825 millions de dollars en 1993) qui représentent environ 55 % du budget de l'Etat et 22 % du PIB. Fin 1994, l'endettement du pays s'élevait à 3,15 milliards de dollars, soit 60 % du PIB. De fait, le service de la dette constitue une des plus lourdes hypothèques. Certes, quelques allégements et annulations de créances (environ 10 % du montant globall) ont été

récemment concédés, mais la majeure partie des créances est difficilement renégociable[2] et pèse lourdement sur les capacités d'action du gouvernement. Cette forte dépendance vis-à-vis des sources de financement occidentales a des conséquences importantes sur la politique étrangère de l'Ouganda et peut expliquer certains de ses changements d'attitude sur la scène internationale et régionale.

La bonne santé de l'économie n'est pas uniquement fonction de cette aide extérieure, elle dépend aussi et surtout de l'évolution des cours du café qui constitue environ 90 % des recettes d'exportation. Malgré de gros efforts de diversification, l'Ouganda reste structurellement dépendant de cette quasi-monoculture. Depuis l'arrivée au pouvoir du Mouvement national de la résistance (NRM), la chute des cours a fait baisser les rentrées de devises (de 334 millions de dollars en 1987 à 100 millions en 1993), amenant l'aide internationale à suppléer au déficit de la balance des paiements. Mais les fortes hausses des cours enregistrées depuis 1994 ont entraîné une augmentation spectaculaire des recettes d'exportation (+ 133 %) qui serait responsable de 2 à 3 points du taux de croissance. Le redressement de l'économie reste donc étroitement dépendant de cette variable exogène.

Enfin, le dernier facteur à prendre en compte pour évaluer les perspectives de l'Ouganda est le poids considérable de l'économie informelle : le " magendo ". Celui-ci s'est considérablement développé entre 1975 et 1985, jusqu'à devenir le " sous-mode de production dominant ", le vecteur principal d'accumulation du pouvoir et de la richesse[3]. Pivot des activités productives et commerciales, le magendo, pratiqué notamment par les fonctionnaires, est au coeur de l'économie officielle, au coeur de l'Etat dont il a longtemps alimenté les réseaux de patronage. Corruption et trafics en tous genres (souvent transfrontaliers) sont devenus la norme ; un moyen de survie pour les " petits ", d'enrichissement pour les " en haut du haut ", les *mafutamingi*[4].

Les politiques libérales de l'ajustement structurel ont eu sur cette économie informelle des effets contrastés qu'il est difficile d'évaluer. La réduction des salaires de la fonction publique, les dégraissages, ont évidemment renforcé la tendance à se réfugier dans le magendo. Mais d'un autre côté, on peut considérer que les mesures de libéralisation des marchés (des biens, des devises), en décriminalisant les trafics (les échanges, dit-on désormais) ont, dans une certaine mesure, permis " l'intégration " et la normalisation de ces prodigieuses pratiques détournées. Les effets positifs de cette " officialisation " du magendo ne sont pas négligeables : en témoigne le marché des changes, issu de la légalisation du marché parallèle. A terme, on peut également envisager que ces échanges transnationaux, qui réactivent des réseaux de commerce et de circulation précoloniaux, contribuent à l'intégration " par le bas " d'un espace économique régional qui tente de se reconstruire actuellement par le haut. Mais l'hypothèse inverse d'une criminalisation accrue des échanges de la zone peut également être soutenue.

---

[2] 54 % des créances proviennent des instances multilatérales, qui n'offrent que peu d'espoir de négociation, et, sur les 46 % dus à des créanciers bilatéraux, un tiers seulement passe par le canal (renégociable) du Club de Paris.

[3] Voir NABUZUGI (E.).- « Le magendo : marchés parallèles et processus politique » in PRUNIER (G.) & CALAS (B.) (dir.), L'Ouganda contemporain, Paris, Karthala, 1994, pp. 241-260.

[4] Nom générique donné aux gros bénéficiaires du magendo.

Scénarios d'avenir

Etant donné ces variables et ces contraintes, quels scénarios peut-on imaginer ? Le Fonds monétaire international formule un pronostic prudent, compte tenu de l'insuffisance de la production exportable et des problèmes de gestion micro-économique, notamment dans le secteur bancaire : des " progrès considérables ", qui assurent une bonne " stabilité macro-économique " ont été réalisés, mais ils reposent sur des " bases fragiles " (fluctuation des cours mondiaux et incertitude des transferts privés). Les 175 millions de dollars débloqués en septembre 1994 par le Fonds au titre de la Facilité d'ajustement structurel renforcé (dont 49 millions pour 1994-1995) témoignent cependant du maintien de la confiance et de l'optimisme. Ajoutés aux engagements des autres bailleurs de fonds réunis en juillet 1995 à Paris dans le cadre du Groupe consultatif de la Banque mondiale, ils devraient assurer un flux d'aide régulier favorable à la consolidation du redressement.

La Banque mondiale, plus optimiste, table quant à elle sur le développement et le renforcement de l'agriculture. Ses prévisions font d'une augmentation des rendements agricoles le moteur d'une croissance forte et redistributive, tirée notamment par la libéralisation du secteur cotonnier ; secteur qui fait actuellement l'objet d'un vaste plan de développement et devrait profiter de l'actuelle pacification du Nord (où était auparavant concentrée l'activité du coton). Selon ce scénario, la Banque prévoit à moyen terme une accélération régulière de la croissance qui pourrait atteindre les 7 à 8 % en moyenne entre 1998 et 2005. On peut en imaginer de meilleurs et de pires, néanmoins le scénario médian de la Banque mondiale paraît le plus probable, ne serait-ce que parce qu'il s'appuie sur nombre de projets d'envergure d'ores et déjà avancés. Sa publication est importante car il engage en partie les institutions internationales et les bailleurs de fonds et attire, par son effet d'annonce, les investissements privés.

Attraits et perspectives d'un nouveau marché est-africain

Témoignant de cet optimisme et le renforçant en même temps, un nombre croissant d'entreprises étrangères s'implantent ou investissent en effet sur des projets en Ouganda. Ainsi, en février 1994, la Uganda Investment Authority, deux ans après sa création, avait autorisé 524 projets d'investissement dont 225 étrangers, correspondant à un montant total de 950 millions de dollars. Investissements dont la profitabilité, selon le représentant du FMI à Kampala, se situerait la plupart du temps entre 50 et 100 %, du fait des très faibles coûts de production.

Dans ce mouvement, l'implication des Etats-Unis et du Royaume-Uni est importante. Mais leur " domination " ne doit pas être surestimée. D'abord, nombre des investissements privés réalisés ces deux dernières années l'ont été par des citoyens britanniques d'origine asiatique, chassés par Amin en 1972 et qui ont profité de la récente loi de restitution des biens pour revenir en Ouganda. Il est très probable que ces entrepreneurs " rentrés au pays ", forts de leurs réseaux transnationaux, commerceront autant, sinon plus avec le sous-continent indien qu'avec la Grande-Bretagne. Ensuite, il faut noter que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ne sont pas seuls sur le terrain : on observe une présen-

ce croissante d'investisseurs allemands, italiens, hollandais, danois mais aussi français.

Les entreprises françaises, en effet, s'impliquent de plus en plus en Ouganda. La majorité d'entre elles ne sont présentes qu'à titre temporaire, le temps d'un contrat (par exemple Alsthom, Sofrerail, Geismar ou Alcatel qui a obtenu récemment un contrat d'installation téléphonique). Le nombre de sociétés implantées de façon permanente était jusqu'à présent relativement limité[5], mais la situation semble près de changer : en 1994, en effet, Michelin et Rhône Poulenc se sont installées, ainsi qu'Air France, qui a rouvert son bureau et décidé d'assurer à nouveau des lignes régulières avec Entebbe. D'autres compagnies investissent également : le groupe ACCOR (tourisme), Notco (transport) et le BRGM (associé à Barclays Metal) qui démarre un important projet d'extraction de cobalt. Cette présence française devrait encore être renforcée par la signature, fin 1994, d'un nouveau protocole financier qui prévoit trois projets de coopération (cartographie, navigation aérienne, chemins de fer) et la création d'un " club d'affaires " franco-ougandais. Ce renforcement des liens s'opère sur le plan économique mais reste encore obéré par une suspicion politique et diplomatique que les mutations de la scène politique interne et régionale sembleraient pourtant avoir privée de justification.

La construction d'un nouvel ordre politique

L'Ouganda est un pays en pleine reconstruction économique mais aussi politique. Depuis l'élection et la mise en place d'une assemblée constituante en 1994, en effet, un nouvel ordre politique est en gestation, de nouvelles revendications sociales et politiques émergent. Le président Yoweri Museveni, en quête d'une nouvelle légitimité, doit faire face à des oppositions multiformes qui voient dans le débat constitutionnel et les élections à venir une occasion de redéfinir à la fois la nature du régime et de l'Etat.

La question démocratique en Ouganda

Elaboré dans le maquis, pendant la guérilla, le système politique du Mouvement (Mouvement national de la résistance, NRM) qui est mis en place en 1986 à la chute d'Obote, a suscité bien des commentaires, tantôt enthousiastes de la part de ceux qui voyaient là une forme originale de démocratie à la base (*grassroots democracy*), tantôt sévères de la part des avocats du pluralisme à l'occidentale, pour qui les élections de comités locaux et la rhétorique démocratique n'étaient que les oripeaux d'un régime militaire dont le président n'a jamais été élu et refuse l'expression libre des intérêts politiques.

Sorte de démocratie populiste, le régime du NRM, en effet, s'est bâti en contrepoint du

[5] Hormis Total, présent depuis trente-cinq ans, la compagnie la plus importante restait la SOGEA, arrivée en 1989, qui participe à la réhabilitation des rues de la capitale et a remporté fin 1994 des appels d'offres pour des projets de routes et d'adduction d'eau.

Hormis Total, présent depuis trente-cinq ans, la compagnie la plus importante restait la SOGEA, arrivée en 1989, qui participe à la réhabilitation des rues de la capitale et a remporté fin 1994 des appels d'offres pour des projets de routes et d'adduction d'eau.multipartisme, rendu responsable de tous les maux que connaissait le pays depuis 25 ans. Il s'appuie sur un système pyramidal de comités et de conseils de Résistance (du RC 1 au RC 5) élus au suffrage universel direct dans chaque village, chaque quartier, puis indirect jusqu'au niveau du Parlement, le National Resistance Council (NRC). Ce système, qui offre aux Ougandais une plus grande maîtrise de leurs affaires locales, semble très populaire et paraît fonctionner convenablement selon de récentes enquêtes de terrain. Mais il souffre également d'insuffisances et surtout d'une contradiction majeure qui reflète les ambiguïtés du régime musévéniste : de par leur statut, ces Conseils de résistance sont considérés à la fois comme les instruments d'un contrôle populaire sur les affaires de l'Etat, un garde-fou démocratique contre les dérives du passé, et comme une part intégrante, une " courroie de transmission " du pouvoir. Dans ce flou se reflète l'attitude contradictoire du NRM qui, depuis le début, est pris entre la nécessité de respecter ses engagements en faveur de la démocratisation et la volonté de contrôler étroitement ce processus[6].

L'avenir du pays va dépendre de l'issue de cette contradiction, devenue de plus en plus vive avec l'élection, en mars 1994, d'une Assemblée constituante et l'approche de nouveau scrutins, législatif et présidentiel. Ou, plus concrètement, de la réponse à la double question de la nature du régime et de la forme de l'Etat qui est actuellement au coeur des débats et polarise la société ougandaise : maintien du système du Mouvement ou retour au multipartisme d'une part ; Etat unitaire ou Etat fédéral de l'autre. Un double clivage qui réactive d'anciennes oppositions et s'articule à de nouvelles fractures ou revendications sociales et politiques selon une combinatoire complexe.

Pluralisme et nouvelles revendications socio-politiques

Donner une idée de ce processus de construction d'un nouvel ordre politique suppose en premier lieu d'évoquer le climat actuel, de décrire le contexte dans lequel il s'inscrit. L'Ouganda connaît en effet depuis quelque temps une atmosphère de libération de la parole, d'explosion des modes d'expression politique qui tranche avec les périodes précédentes. Certes, depuis 1986, le pluralisme d'opinion a fait d'immenses progrès, une presse indépendante, considérée comme l'une des plus libres du continent, a pu se développer et participer à l'émergence d'un nouvel espace public. Mais, depuis un an, les enjeux sont tels que les débats s'avivent, se multiplient, traversent toute la société ; de nouvelles revendications apparaissent portées par des mouvements sociaux de plus en plus organisés agissant parfois comme groupes de pression sur les délégués à l'Assemblée constituante (ainsi des groupes de femmes ou des royalistes Baganda sur lesquels nous allons revenir).

C'est que ce pluralisme d'opinion traduit également une mutation plus profonde de la société ougandaise, une " résurrection de la société civile ", détruite par 25 ans de dic-

---

[6] Le système des comités de résistance a fait l'objet de nombreuses analyses. Voir entre autres TIDEMAND (P.).- « Le système des comités de résistance », in PRUNIER (G.) & CALAS (B.) (dir.), *L'Ouganda contemporain*, *op. c*it. pp.193-208 ; ainsi que NSIBAMBI (A.).- « Resistance councils and committees », in HANSEN (H.B.) & TWADDLE (M.)(dir.), *Changing Uganda*, Londres, J. Currey, 1991 ; DDUNGU (E.).- « Popular forms and the question of democracy : the case of resistance councils in Uganda », *CBR Publication* n° 4, 1989 (Kampala, Centre for Basic Research

tature et de guerre civile : les intérêts sociaux et professionnels s'organisent, les associations en tout genre, les ONG se multiplient (passées de quelques dizaines à plus de cinq cents en huit ans). Participant à des tâches de développement et à l'expression des doléances politiques, elles concourent aussi à de vastes programmes d'éducation civique qui, à terme, peuvent aussi contribuer à l'émergence et à la consolidation d'un espace public pluraliste.

Il faut ajouter à cela les " mesures d'apaisement " prises par le pouvoir. Depuis la restauration des royautés (du Buganda, du Toro, du Bunyoro et du Busoga, la question monarchique en Ankole posant encore problème) jusqu'aux récents ralliements d'ex-rebelles (tel Sam Luwero, leader de l'UNDA / UFA, revenu au pays en septembre) en passant par la libération de 800 prisonniers en octobre dernier, le gouvernement voudrait donner l'impression que l'heure est à la réconciliation, à la normalisation. Le président Museveni, d'ailleurs, ne manque pas une occasion d'appeler les forces politiques à " user du micro plutôt que du fusil pour atteindre leurs objectifs ".

Paix et démilitarisation du pouvoir ?

Le rétablissement de la sécurité participe également à ce climat. L'Etat a repris le contrôle de la quasi-totalité du territoire qui est aujourd'hui pacifiée, même dans le Nord où la rébellion n'est plus que résiduelle et surtout trouve de moins en moins de soutien parmi la population. La satisfaction du retour à la paix est véritablement le sentiment dominant dans la majorité du pays ; une amélioration dont est largement crédité le NRM, qui trouve là sa source principale de légitimité. Certes la sécurité n'est pas assurée de la même manière selon que l'on se trouve dans le Centre et le Sud-Ouest, à la frontière soudanaise ou dans le Karamoja, toujours affecté par les affrontements entre voleurs de bétail. Mais les rapports alarmistes faisant état d'une insécurité grandissante (liée à la démobilisation des forces armées) doivent être relativisés : s'il existe une délinquance urbaine, Kampala est une ville beaucoup plus sûre que Nairobi, même dans ses quartiers les plus populaires. Des statistiques récentes témoignent d'ailleurs d'un ralentissement constant de la hausse de la criminalité depuis 1990.

Cette évolution de la situation sécuritaire doit être mise en rapport avec le problème de la militarisation du pouvoir et de la place de l'armée dans le régime NRM. Certaines tendances devraient pousser à l'optimisme quant à la démilitarisation de la vie politique : ainsi du fameux programme de " démystification du fusil ", engagé auprès de toutes les couches de la population dans l'espoir de dissocier l'utilisation de la violence armée de la compétition politique. On peut également interpréter la constitution de divers corps de police et la participation accrue des civils à des activités militaires ou para-militaires (création d'unités locales de défense, de milices d'autodéfense, cours d'éducation militaire) comme une tendance à la démonopolisation de la force armée, réduisant à terme le poids traditionnel de celle-ci dans la vie politique ougandaise. Mais on peut aussi y voir une dangereuse militarisation de la société qui ne s'est pas départie, loin s'en faut, du souvenir de la violence. La décision du gouvernement d'augmenter considérablement la part consacrée à la défense dans le budget 1995-96 - contre l'avis des bailleurs de fonds - va également dans ce sens.

Cette importance de la violence et de la référence militaire dans la culture politique

ougandaise est une donnée importante qu'il faut prendre en compte dans les scénarios d'avenir. D'autant qu'elle est renforcée par une propagande active (les fameux Mchaka Mchaka, cours d'éducation politique et militaire, dispensés dans les quartiers et les campagnes ainsi qu'à l'Ecole nationale d'éducation politique de Kyankwanzi) et une symbolique de la guérilla toujours présente dans le discours politique.

Bien qu'ayant beaucoup évolué depuis 1986, le NRM reste marqué par son origine : si l'on ne peut plus vraiment le qualifier de régime militaire, l'armée (la National Resistance Army, NRA) tient toujours une large place, au coeur du pouvoir, dans les circuits de décision. Une NRA qui a beaucoup changé, elle aussi, sous l'effet d'un double processus d'institutionnalisation et d'incorporation des autres armées défaites (ce qui a notamment estompé son caractère " ethnique ", malgré la prépondérance des Bahima dans la haute hiérarchie militaire) mais qui garde encore de ses origines une discipline et une efficacité qui en font l'une des plus performantes du continent.

Elections et avenir du processus de changement

L'année 1994 a été marquée par deux changements politiques d'inégale importance sur lesquels il est nécessaire de revenir pour envisager les scénarios d'avenir : d'une part l'élection d'une Assemblée constituante en mars 1994 et la discussion du projet de Constitution, d'autre part un changement de gouvernement qui laisse deviner les stratégies du NRM face aux élections à venir.

Depuis l'indépendance, la question constitutionnelle a été au centre des luttes politiques en Ouganda. Elle fut au coeur de la crise de 1966[7] et a façonné les clivages entre partis et régions favorables soit à la Constitution semi fédérale de 1962, soit au texte unitaire de 1966. Dès son arrivée au pouvoir, le NRM promit de la régler : un ministre des Affaires constitutionnelles fut nommé, une commission constitutionnelle mise en place. Chargée de la rédaction d'un avant-projet, celle-ci engagea dès 1988 un vaste processus de consultation populaire pour recueillir l'avis des individus, des groupes et des institutions : plus de 25 000 lettres de doléances furent reçues, indiquant l'engagement de la population, les enjeux du débat ainsi que le degré de mobilisation de certains groupes stratégiques tels les Baganda qui ont répondu en nombre. Publié en décembre 1992, cet avant-projet, très nettement coloré NRM, soulève alors des débats houleux et annonce les discussions actuelles sur la place des royaumes dans l'Etat, le fédéralisme et le multipartisme. Il prévoit aussi l'élection d'une Assemblée constituante.

Le 28 mars 1994, pour la première fois depuis 1986, les Ougandais ont donc été appelés à participer à un scrutin national au suffrage universel direct. L'événement fut important ; il peut être considéré comme un acte fondateur, une nouvelle étape du processus de reconstruction politique, et permet d'envisager des scénarios d'avenir.

Des leçons peuvent en effet être tirées du déroulement de la campagne électorale et de ses résultats. Bien que les candidats n'aient pas été autorisés à se prévaloir d'une quelconque étiquette politique, le président Museveni annonça au lendemain du vote la

7 En 1966, le premier ministre Milton Obote renversa le chef de l'Etat, le Kabaka (roi) Mutesa II, et abolit la Constitution fédérale de 1962 pour faire de l'Ouganda une république unitaire.

victoire des partisans du NRM, qui selon les estimations auraient remporté entre 120 et 140 des 214 sièges pourvus au suffrage universel[8]. Le soutien aux partisans du Mouvement s'exprima essentiellement dans les régions de l'Ouest, du Centre et du Sud-Ouest tandis que les résultats dans le Nord, l'Est et le Nord-Est faisaient apparaître l'importance d'un vote contestataire, de défiance, révélant des pesanteurs socio-historiques et la permanence du clivage bantous/nilotiques (selon une ligne de partage Nord-Ouest/Sud-Est, du lac Albert au mont Elgon). Le NRM, en effet s'est clairement imposé en pays bantou, dans les zones qui avaient soutenu sa guérilla, tandis que les candidats (non déclarés) des anciens partis d'opposition ont retrouvé en partie leurs fiefs d'avant 1986 : le Democratic Party (DP) parmi l'électorat catholique du Sud (et dans une moindre mesure dans le West Nile et en Acholi), l'Uganda People's Congress (UPC) de l'ex-président Obote dans les zones nilotiques du Nord et de l'Est où il a confirmé son implantation et son influence[9]. Dans ces régions, malgré les succès locaux de quelques leaders du NRM, une réelle opposition au régime musévéniste s'est exprimée : en témoigne le taux de rejet élevé des personnalités associées de près ou de loin au pouvoir, rejet qui vient nuancer la " prime au régime " dont on a trop vite fait une variable explicative de la victoire du Mouvement. Celle-ci a opéré dans le Centre et le Sud-Ouest mais pas dans le Nord, où l'effet inverse a joué.

Partout, le facteur local semble en revanche avoir été déterminant : ainsi par exemple peut s'expliquer la victoire de Kintu Musoke (le nouveau Premier ministre), muganda, proche du NRM et enfant du pays, sur le ministre des Finances Mayanja Nkanji, président du Conservative Party (CP) et à ce titre porte-parole des Baganda[10].

A l'inverse, il ne faut pas exagérer l'importance du facteur religieux, le clivage historique entre catholiques et protestants, qui pendant longtemps à fait comparer l'Ouganda à l'Irlande. Certes, il a pesé sur l'orientation du vote mais moins qu'auparavant où il arbitrait la compétition entre un UPC protestant et un DP catholique. Les églises et les réseaux religieux restent un utile vecteur de mobilisation, mais le clivage religieux semble moins opératoire qu'autrefois, et surtout moins dangereux que d'autres oppositions, plus directement politiques (multipartisme, fédéralisme, monarchisme).

Celles-ci ont joué un rôle qui reste important aujourd'hui et risque de le devenir encore plus à l'avenir. Les questions du multipartisme, du fédéralisme et de la place des royaumes au sein de l'Etat ont en effet constitué, au cours du scrutin, des enjeux majeurs qui sont loin d'être réglés à l'heure actuelle. Elles ont pris une place plus ou moins grande selon les régions : le clivage multipartisme/Mouvement polarisant surtout le Nord et

---

8 Sur les 288 membres de l'Assemblée constituante, 214 ont été élus au suffrage universel et 64 par des corps électoraux spécifiques (organisations de femmes, armée, syndicats, partis politiques, organisations de jeunes, handicapés). Volonté de représentation des groupes sociaux ou stratégie de contrôle du processus constitutionnel ? Ajoutés aux 10 membres à la discrétion du Président, ces élus à part auraient pu servir d'appoint dans l'hypothèse où le NRM n'aurait pas atteint la majorité.

9 En fait, cette géopolitique ethnique masque une situation plus complexe qu'il serait trop long de détailler : ainsi, en Ankole, région d'origine du muhima Museveni, les Bairu votent-ils UPC contre leur propre aristocratie hima qui, depuis le début des années 1980, constitue le vivier du NRM.

10 Le CP, parti d'orientation fédéraliste, intégré au gouvernement à base élargie, est l'héritier du Kabaka Yekka, le parti royaliste ganda qui, au début des années 1960, dirigea le pays en alliance avec l'UPC de Milton Obote.

le Sud-Ouest, la question fédérale et monarchique le Buganda et l'Ankole.

Ce double clivage multipartisme/Mouvement, Etat unitaire/Etat fédéral, qui est au centre des débats de l'Assemblée constituante, est aussi au coeur des stratégies d'alliance pour les élections à venir. Ses effets seront complexes car les lignes de fracture ne coïncident pas, elles traversent chaque camp, divisent chaque parti, s'expriment de façon différente selon les régions.

Campagne de l'ombre et inégalité de moyens

Le succès du NRM témoigne certes d'un soutien au système du Mouvement et au président Museveni qui reste très populaire, mais il tient aussi à des raisons moins avouables et aux règles du jeu. Le découpage des circonscriptions[11] et l'organisation de la campagne électorale lui ont été favorables : en interdisant aux partis de faire campagne et en organisant de façon très stricte les tournées électorales, le NRM, sous couvert d'égalité des chances et de transparence, a en fait favorisé ses partisans par rapport aux candidats des partis. Les premiers ont pu jouir des instruments institutionnels de mobilisation et de communication (Comités de résistance) tandis que les seconds, contraints de masquer leur appartenance, ne pouvaient compter sur les structures partisanes. Sans parler des moyens matériels et financiers qui, selon nos enquêtes, ont aussi fait la différence. Si nombre de personnalités proches du NRM ont été élues dans des circonscription défavorables, c'est peut-être moins en raison de la " prime de régime " que du fait de cette inégalité d'accès aux ressources électorales. Les observateurs, satisfaits du bon déroulement apparent de ces premières élections nationales au suffrage universel, ont été peu sensibles à cette campagne de l'ombre pourtant déterminante. Si les règles restent les mêmes pour les élections à venir, on peut prédire que cette inégalité de moyens assurera au NRM et au président Museveni le même type de résultats.

Perspectives de consolidation

D'autres leçons peuvent être tirées de ces élections, utiles pour envisager l'avenir. Avec optimisme, si l'on prend en compte les taux élevés de participation au scrutin, aux meetings électoraux ou aux campagnes d'éducation civique, qui pourraient traduire une inversion de la fameuse tendance ougandaise au " rétrécissement de l'arène politique "[12]. Optimisme également si l'on considère le faible nombre d'élections contestées et le nombre élevé de voix recueillis par les vainqueurs (entre 41,3 et 66 %, malgré la présence de 5,2 candidats par circonscription en moyenne), qui confère aux délégués à l'Assemblée constituante une légitimité et une représentativité certaines, peut-être supérieure à celle des membres du Parlement (NRC), élus, eux, au suffrage indirect. Nombre de ceux-ci,

---

[11] Ainsi, selon le nouveau découpage, la région Centre - favorable en principe au pouvoir - a vu son nombre de sièges augmenter de 50 % tandis que le Nord n'obtenait que 5 % de plus.

[12] C'était la thèse de l'un des meilleurs spécialistes du pays, N. KASFIR : *The Shrinking Political Arena. Participation and ethnicity in African politics*, University of California Press, 1976.

conscient des enjeux des élections à la Constituante, s'y sont d'ailleurs présentés et cumulent actuellement les deux mandats ; et il n'est pas exclu que la nouvelle Assemblée, en cas de report des élections législatives, se transforme en Parlement.

Pour l'ensemble des acteurs, d'ailleurs, l'enjeu du scrutin dépassait le simple cadre constitutionnel, les élections de mars 1994 ayant valeur de test pour celles à venir. Pour le NRM, un des objectifs était d'ailleurs d'évaluer son implantation électorale, notamment dans ses fiefs de l'Ouest, et de redresser l'image négative des élections de 1980 où l'UPM (parti formé à la hâte par les partisans de Museveni) n'avait obtenu qu'un seul siège à l'Assemblée. Il s'agissait également de légitimer le processus constitutionnel engagé quatre ans plus tôt en y associant l'ensemble de la population et les oppositions mais aussi, de façon contradictoire, de s'en assurer la maîtrise. Ces deux objectifs, nous l'avons vu, ont été atteints avec des conséquences importantes pour la stabilité du régime et la consolidation du nouvel ordre en germe : étant donné l'engagement de l'ensemble des acteurs dans la rédaction de la nouvelle Constitution et la vaste audience des débats, il sera à l'avenir difficile pour l'un d'entre eux de passer outre les nouvelles règles. D'autant que, malgré les apparences, la culture politique ougandaise reste marquée par un certain attachement à la Constitution, héritage du parlementarisme britannique qui s'observe même dans l'organisation des étudiants (où se maintient, par exemple, la pratique du *shadow cabinet*). Mais les blocages et les retards que connaissent actuellement les travaux de l'Assemblée constituante montrent toutefois que l'élaboration d'une charte consensuelle ne sera pas aisée.

L'avancée du processus constitutionnel

Dès le début du processus, le NRM a pu affirmer sa prééminence au sein de l'assemblée constituante. Fort d'une majorité d'environ 58 %, le président Museveni a tout d'abord imposé à la présidence de la Chambre l'un de ses proches, James Wapakhabulo, pourtant battu aux élections par un " multipartiste ", George Masika. La composition des comités chargés de la discussion des matières les plus importantes a également été marquée par cette hégémonie du NRM : ainsi le " comité quatre " chargé de définir la forme de l'Etat et la place des royautés au sein de celui-ci ne comptait-il que 10 " fédéralistes " parmi ses 60 membres ; de même que le " comité cinq ", censé trancher le débat multipartisme/
Mouvement, qui fut largement dominé par les partisans d'une extension du système de gouvernement actuel (45 membres sur 59).

Défavorisés et marginalisés, les délégués de l'opposition ont tenté de réagir en donnant de la voix (notamment les délégués fédéralistes ganda, tels les professeurs Nsibambi et Kajubi), en s'organisant au sein du National Caucus for Democracy, du Caucus for Urban Constitutional Assembly Delegates ou en boycottant les débats, en créant des mouvements de dissidence au sein de l'Assemblée... Mais cette opposition manquait de cohésion : même les élus du Buganda se sont déchirés sur la place à accorder à la royauté et la question fédérale.

Aussi n'est-il pas étonnant que les opposants aient perdu les premières batailles sur la forme de l'Etat : dès octobre 1994, le comité quatre décidait à une large majorité que l'Ouganda resterait une république unitaire. Réunie en assemblée plénière, l'Assemblée

a entériné cette position en rejetant définitivement le projet de fédéralisme au profit d'un système souple de décentralisation de 39 districts. Mais les " Federos " ne s'avouent pas vaincus ; le règlement juridique et constitutionnel de la question ne lèvera pas les hypothèques d'une forte mobilisation des Baganda et d'éventuels renversements d'alliance au détriment du pouvoir actuel.

La question du multipartisme va s'avérer encore plus problématique dans la mesure où, d'une part, elle trouve des soutiens plus larges que la revendication fédérale et, d'autre part, elle est au coeur des pressions exercées actuellement par les bailleurs de fonds. Formellement elle a été réglée à l'Assemblée, le 21 juin 1995, par le rejet très majoritaire d'une motion proposant la suppression du système du NRM et la levée des restrictions imposées aux partis politiques. La constitution adoptée, l'Ouganda devrait ainsi connaître une prolongation de cinq ans du système du Mouvement, excluant les partis de l'arène politique : cinq années au terme desquelles le débat devra être tranché par référendum. Mais, soutenus par certains partenaires extérieurs, les avocats du multipartisme n'ont pas dit leur dernier mot. Pour la première fois, en mai 1995, les Etats-Unis désavouaient en effet publiquement leur " protégé " en mettant en doute le caractère démocratique du système NRM et en encourageant le président Museveni à ne pas reporter l'instauration du pluralisme partisan. Ce " revirement " pourrait, soit dit en passant, indiquer un changement d'attitude de Washington qui, désormais, paraît surtout soucieux de la stabilité de l'Erythrée (à qui a été accordé un système de défense anti-aérienne refusé à l'Ouganda et au Rwanda) : l'Ouganda reste un tampon indispensable dans la stratégie de lutte contre " l'expansion soudanaise " mais sa position ne justifie plus un blanc-seing.

Gênés par la volte-face américaine, les autres bailleurs de fonds, en particulier européens, ont fait étalage de leurs divisions sur la question, Britanniques et Danois critiquant les tentatives d'ingérence en insistant surtout sur le respect des droits de l'homme, la France et l'Allemagne s'en tenant à une prudente position d'attente. Après " harmonisation des positions ", l'ensemble des donateurs ont toutefois exprimé leur impatience à voir se réaliser une " véritable démocratisation en Ouganda " et leurs inquiétudes face aux dérives du pouvoir. Bien qu'entérinée par l'Assemblée constituante, la question de l'instauration du multipartisme ou du prolongement du système NRM devrait donc rebondir à l'avenir sous la double pression interne et externe.

Fin de la " broad based politics *" ?*

A la surprise générale, le 18 novembre 1994, le président Museveni annonçait la formation d'un nouveau gouvernement dont la composition exprimait à la fois un resserrement du noyau dur du NRM, la recherche de nouvelles terres d'influence en vue des prochaines élections et la détermination du pouvoir à traiter la question fédérale.

Il fallait en premier lieu se séparer des personnalités devenues impopulaires telles que Abu Mayanja, le ministre de la Justice accusé de corruption, dont la majorité des Ougandais ont salué le départ. Le Premier ministre, Cosmas Adyebo, en place depuis quatre ans, a aussi fait les frais de son manque de résultats dans le processus de " pacification du Nord ", où il était devenu impopulaire jusque dans sa région d'origine. Son remplacement par Kintu Musoke traduit un mouvement vers le Centre-Sud ainsi qu'une volonté de

prendre de court la montée en force des revendications fédérales. A la fois muganda et membre fondateur de l'UPM, le nouveau Premier ministre est un opposant déclaré du fédéralisme, mais qui saura peut-être utiliser son origine et son autorité dans la région de Masaka pour composer avec les " Federos " et les chefs de clan du Buganda. Pour cela, il pourra compter sur d'autres ministres farouchement unitaristes tels que Francis Babu, Miyinzo Kezimbira ou l'influent ministre de l'Administration locale, Bidandi Ssali, auprès desquels le seul avocat du fédéralisme, le ministre des Finances Mayanja Nkangi, doit se sentir bien seul.

Le président Museveni a aussi gardé ou nommé autour de lui ses fidèles compagnons des origines, tels le ministre de la Défense Amama Mbabazi, souvent présenté comme son possible successeur, E. Kategaya, vice-Premier ministre, commissaire politique national, J. Wapakhabulo, R. Rugunda (Affaires étrangères), C. Kiyonga (Intérieur), le redoutable colonel Otafiire pour sa sécurité... Il a rappelé d'anciens opposants, tel le brigadier Moses Ali, ex-ministre des Finances d'Amin, mais aussi nommé de nouvelles têtes en vue des prochaines élections.

Ainsi peut s'interpréter la nomination très populaire de Mme Speciza Wandira Kazibwe au rang de vice-président de la République. Première femme à occuper un tel rang sur le continent, engagée dans la bataille contre le fédéralisme et le multipartisme, " Spé " aura pour tâche de rallier l'électorat féminin lors des prochains scrutins. " Représentante " des catholiques, elle permet également d'atténuer le sentiment de frustration de ceux-ci, politiquement marginalisés depuis l'indépendance. Enfin, en tant qu'originaire du Busoga, elle devrait permettre au NRM de renforcer sa médiocre influence dans une région démographiquement et économiquement importante. Ce mouvement vers de nouvelles " terres de conquêtes électorales " est renforcé par la présence d'autres ministres originaires de l'Est. Le remaniement ministériel préfigurait peut-être aussi des changements en termes d'alliances " partisanes ", voire un rétrécissement des bases politiques du pouvoir. Depuis novembre 1994, en effet, la politique d'intégration des oppositions (*broad based politics*) semble avoir été mise en veilleuse, les représentants de l'opposition (DP, CP) ayant été remplacés par des militants du NRM au sein d'un gouvernement plus que jamais partisan. La démission de Paul Ssemogerere (président du DP) de son poste de ministre d'Etat, début juin 1995, a encore accentué cette tendance : depuis lors, l'opposition n'est plus " représentée " que par le ministre des Finances, Mayanja Nkangi (président du CP), dont l'autorité est contestée jusque dans les rangs de sa formation. Le fait que les portefeuilles les plus importants sont aujourd'hui tenus par des proches du Président pourrait laisser penser que le NRM ne dispose plus des mêmes appuis politiques et qu'il en prend acte en vue des prochaines élections. D'une plus grande cohésion idéologique, le nouveau groupe dirigeant pourrait ainsi, au moment voulu, se transformer aisément en un parti politique apte à se mesurer aux appareils du DP et de l'UPC qui se montrent de plus en plus menaçants.

Ainsi, un des effets majeurs du processus constituant semble avoir été de bipolariser le champ politique et de dissiper l'illusion d'un système du Mouvement inclusif, ouvert à tous. Désormais, le NRM apparaît comme un simple parti majoritaire confronté à une opposition capable de s'unir.

Les partis d'opposition et les scénarios d'alliance

A l'aube des élections de mars 1994, un des objectifs du NRM était pourtant de casser le jeu des partis traditionnels et de susciter l'émergence d'une force politique alternative. L'hypothèse du pouvoir était que la campagne électorale affaiblirait les partis en accentuant leurs divisions et empêcherait le remplacement des vieilles équipes dirigeantes. En fait ce but n'a pas été atteint car, interdits de campagne électorale, le DP, l'UPC et le CP ont pu masquer leurs fractures internes, réactiver leurs réseaux locaux (notamment l'UPC dans le Nord) et surtout imposer le multipartisme comme enjeu majeur du processus de reconstruction politique. Aujourd'hui les partis politiques sont dans une situation mitigée : minés par des fractures internes et des problèmes de renouvellement de direction, ils profitent néanmoins de la vague du changement, des demandes croissantes de pluralisme et tentent, avec plus ou moins de succès, d'allier la cause du multipartisme à celle du fédéralisme ou à d'autres revendications émergentes.

Ainsi l'Uganda People's Congress a publié, le 15 novembre 1994, un communiqué favorable à la mise en place d'un Etat fédéral, avec l'espoir de gagner le soutien des Baganda dans son combat contre le système du Mouvement. Surprenant si l'on se souvient que c'est l'UPC qui, en 1966, avait aboli la Constitution fédérale de 1962, ce revirement doctrinal a suscité bien des sarcasmes et accusations d'opportunisme. Mais il pourrait, lors des prochaines élections, entraîner des renversements d'alliance dommageables pour le NRM. L'hypothèse d'une remontée en force de l'UPC prendrait alors d'autant plus de poids que le parti nordiste semble actuellement prêt à écarter le vieil Obote de la présidence pour redorer son image dans le pays (voire, selon la rumeur, à choisir un Muganda pour se gagner le Centre) et surtout à relancer l'activité de ses branches locales, autrefois puissantes. Dans le Nord et l'Ouest, ces réseaux locaux semblent en effet avoir été réactivés et se tiennent prêts.

Le Democratic Party semble moins avancé sur le plan organisationnel, et surtout plus divisé entre les partisans de son président Ssemogerere, longtemps ministre du " gouvernement élargi ", et une aile beaucoup plus radicale (Mobilisers' Group, mené par Michael Kaggwa) qui revendique haut et fort le multipartisme, voire le fédéralisme, et a obligé le président du DP à prendre ses distances avec le NRM. Moins virulent que l'UPC, le DP garde en partie l'orientation démocrate-chrétienne modérée de ses origines. Il conserve son influence dans le Buganda, dans les zones catholiques du Nord, mais perd certains fiefs de l'Ouest (Kabale par exemple). Placé depuis le début dans le " camp occidental ", soutenu par la CDU allemande, le DP a reçu fin 1994 un " soutien " informel français qui n'est pas passé inaperçu à Kampala.

Le Conservative Party , de son côté, a perdu de l'influence par rapport au parti monarchiste Kabaka Yekka des années 1960 dont il est l'héritier. Mais il profite actuellement du mouvement de revendication kiganda et s'affirme comme le plus fervent défenseur du fédéralisme. Son secrétaire général, John K. Lukyamuzi, tente par tous les moyens de mobiliser la population autour de sa cause, avec des succès mitigés. Mais le fait que la plupart des meetings de sa Croisade pour la gouvernance constitutionnelle ont été récemment interdits a plutôt joué en sa faveur, mettant en lumière les limites de l'ouverture du pouvoir (critiquées jusque dans les colonnes de la presse gouvernementale). Le CP, malgré ses gesticulations, n'a toutefois qu'une influence modeste, divisé qu'il est, lui aussi, entre

une aile modérée (autour de son président Mayanja Nkangi, ministre des Finances) et la contestation radicale de Lukyamuzi.

Etant donné ces rapports de forces, les changements gouvernementaux et les enjeux du processus constitutionnel, quels scénarios d'alliance peut-on imaginer à l'approche des élections législatives et présidentielles ?

Une alliance UPC / DP ? Les rencontres, médiatiques, des dirigeants du DP et de l'UPC, à Mbale après celle de Kabale, ont fait penser, à la fin 1994, qu'une alliance, fort menaçante pour le pouvoir, était sur le point de se nouer entre les deux grands partis. Ce rapprochement serait logique dans la mesure où les deux formations luttent avant tout pour la reconnaissance du multipartisme et se retrouvent dans la critique du régime musévéniste (à la mi-décembre, bien qu'encore ministre, Paul Ssemogerere avait, pour la première fois, appelé à la fin du système du Mouvement). Mais cette alliance se heurte encore à quelques obstacles. Les états-majors affirment même qu'elle n'est pas à l'ordre du jour. Il est vrai que, si les règles venaient à changer, si les multipartistes obtenaient gain de cause avant les élections, elle n'aurait quasiment plus d'objet, mais pareille hypothèse est peu probable.

Des accords tacites DP / NRM ? Si la loi électorale reste aussi stricte qu'en 1994, elle poussera peut-être le DP a renouveler sa stratégie d'alliance informelle avec le NRM qui, sur la base d'accords locaux et de consentements tacites, lui avaient assuré des résultats honorables aux élections de mars 1994. Le double langage pratiqué pendant longtemps le permettrait, mais la radicalisation récente du DP à l'égard du Mouvement risque d'obérer cette solution.

Une alliance UPC / Baganda, voire UPC / CP ? Le revirement doctrinal du parti d'Obote sur la question fédérale a fait surgir fin 1994 l'hypothèse d'une alliance électorale (contre nature, étant donnés les conflits passés entre les Baganda et Obote) entre les plus farouches avocats du multipartisme et les plus radicaux des fédéralistes. Sur la base d'un soutien mutuel, on peut en théorie imaginer un tel rapprochement de circonstance qui rappellerait, ironie de l'histoire, l'alliance UPC / KY (ancêtre du CP) de 1962 qui se termina par la crise de 1966, à l'origine des revendications actuelles du CP ! Double ironie de l'histoire si se révèle exacte la rumeur selon laquelle l'UPC serait prêt à porter à sa tête un Muganda (comme dans les années 1950) pour se gagner le centre stratégique, tout comme Museveni s'était allié à un conservateur ganda dans les années 1980 pour chasser l'UPC du pouvoir... Cela semble bien improbable étant donné le ressentiment des Baganda à l'égard du parti d'Obote et les réactions négatives du Lukkiko (parlement du roi) au revirement de l'UPC.

Mais l'effritement de la confiance qui s'observe actuellement entre le président Museveni et les sujets du Kabaka pourrait redonner corps à cette hypothèse d'un renversement de l'alliance avec les Baganda. Le NRM avait acquis le soutien des Baganda pendant la guérilla contre le régime Obote, mais ceux-ci le lui ont peu à peu retiré. Aussi, dans la perspective des élections, le président Museveni a-t-il tenté de le réactiver en restaurant la royauté en 1993. Mais, depuis, de nouvelles revendications insatisfaites ont frustré un peu plus les Baganda qui sont aujourd'hui nombreux à exprimer leur défiance vis-à-vis du pouvoir. A moins de satisfaire les nouvelles exigences de ceux- ci, le NRM devrait donc perdre une partie du soutien du plus grand groupe ethnique du pays.

Selon ces hypothèses d'alliances, le NRM devrait donc voir s'éroder ses appuis traditionnels. Mais en a-t-il vraiment besoin pour se maintenir au pouvoir ? Les élections de 1994 ont montré, d'une part, que le président Museveni et le système du Mouvement

étaient très populaires dans le pays, d'autre part que le NRM avait les moyens institutionnels de maintenir son hégémonie. Quoi qu'il arrive, si les règles du jeu restent les mêmes, il semble acquis que le président Museveni, qui pour l'heure n'a que deux adversaires déclarés dans la course à la présidence (Paul Ssemogerere pour le DP et Adonia Tiberondwa pour l'UPC), sera aisément réélu et pourra reconduire son système de gouvernement.

Mais, outre ces variables électorales, la stabilité du régime et la consolidation du nouvel ordre politique seront également fonction de la capacité du gouvernement à faire face à deux menaces principales, au Nord et au Centre-Sud (Buganda), grosses de violence et de tendances centrifuges.

La question du Buganda : mobilisations identitaires et risques d'éclatement

Politiquement, c'est la question du Buganda qui, à court et moyen terme, fait peser la plus lourde hypothèque jusqu'à menacer l'unité territoriale de l'Ouganda. Le Buganda représente en effet un quart du territoire, un cinquième de la population et concentre l'essentiel de l'activité économique. Favorisés et utilisés par le colonisateur pour l'administration indirecte du territoire, les Baganda ont gardé de cette époque un sentiment de supériorité et se sont attiré la convoitise ou le ressentiment des autres groupes. Disposant de ressources sans commune mesure avec les autres régions, d'une élite intellectuelle active, le Buganda a souffert cependant d'une double frustration qui s'exprime aujourd'hui de façon violente.

En effet, cette hégémonie économique et le fait d'avoir des institutions propres avait permis au royaume d'absorber ses élites dans sa propre administration alors que les autres groupes investissaient les rouages de l'Etat colonial et post-colonial. Les Baganda se sont ainsi trouvés, à l'indépendance, dans une situation paradoxale d'hégémonie économique, sociale, intellectuelle et de " marginalisation " politique, servant de groupe pivot dans des alliances dominées par des nordistes ou plus récemment des Banyankole. Dans la même situation aujourd'hui, la majorité d'entre eux voient la solution fédérale comme le seul moyen de retrouver leur " souveraineté " politique et surtout de jouir de leurs immenses ressources, longtemps redistribuées par l'Etat unitaire. Cette motivation d'ordre socio-économique paraît d'ailleurs la plus importante, notamment dans les campagnes où l'on revendique ouvertement ce " repli égoïste ".

Mais les revendications ganda, qui s'affirment de façon violente depuis un an et demi, dérivent aussi et surtout des frustrations héritées de la crise de 1966, au cours de laquelle Obote avait renversé la royauté. Promise par le président Museveni pendant la guérilla en échange du soutien du Buganda, la restauration de la royauté le 30 juillet 1993 n'a pas eu pour le NRM les effets escomptés. Au lieu de faire baisser les tensions et de réactiver ce soutien, elle a fait naître des revendications plus radicales de la part de ceux qui considèrent que le Kabaka (roi) ne peut se contenter des simples prérogatives culturelles qui lui sont octroyées mais doit jouer, comme au début des années 1960, un rôle politique actif. Depuis lors, le président Museveni se trouve devant un dilemme déterminant pour son avenir : soit satisfaire les demandes des monarchistes-fédéralistes ganda jusqu'à l'autonomie avec de grands risques de sécession et surtout de contagion aux

autres régions, soit les contenir au risque de s'aliéner le centre stratégique et de faire surgir un nouveau foyer de violence dans le Sud. Pour l'instant, le pouvoir a choisi la ligne de la fermeté exacerbant la tension.

Dès lors, plusieurs types de réaction peuvent être imaginés de la part des Baganda. Premièrement, une attitude de retrait qui équivaudrait, entre autres, à dénier à la future Constitution unitaire toute validité ; l'hypothèse n'est pas à écarter dans la mesure où les mêmes menaces ont été exprimées par l'UPC le 15 novembre 1994. Deuxièmement, à terme, une telle *exit-option* pourrait se traduire par l'éclatement du cadre territorial. Mi-décembre 1994, le leader du Parti conservateur, J.K. Lukyamuzi, a publiquement appelé les Baganda à faire sécession si leurs aspirations fédérales n'étaient pas satisfaites. L'effet de contagion serait à coup sûr important dans les régions du Nord qui contestent la légitimité d'un pouvoir qu'elles considèrent comme étranger (le président Museveni est vu comme un Rwandais).

Enfin, l'éventualité d'une violence armée n'est pas à écarter. Elle est prise au sérieux par le pouvoir depuis quelque temps, divers événements ayant donné l'alerte : les attaques répétées de postes de police à l'automne 1994, revendiquées depuis le Kenya par un mystérieux Baganda Youth Movement ; les rumeurs concernant la " disparition " de soldats démobilisés dans le district de Mpigi, à 50 km de Kampala et surtout la formation d'un nouveau front antigouvernemental, la National Democratic Army (NDA), au coeur du Buganda. Dirigée par un officier déserteur de l'armée nationale, le major Herbert Itongwa, la NDA serait constituée de 300 à 700 hommes opérant dans le " triangle du Luwero " (zone " historique " où Museveni avait lui-même lancé sa guérilla au début des années 1980). Ce nouveau mouvement de rébellion, qui serait supérieur en hommes et en matériel à tout autre groupe existant dans la zone et qui s'appuie sur un programme politique, semble inquiéter le gouvernement, qui prend ses menaces au sérieux. Il exprime les ressentiments des Baganda qui se sentent marginalisés face aux autres composantes du NRM (essentiellement les Banyankole et " Banyarwanda[13] ") et accusent le pouvoir de ne pas avoir tenu ses promesses. Pour se faire entendre et protester contre le rejet du fédéralisme par l'assemblée, la NDA n'a pas hésité, le 31 mars 1995, à enlever le Dr James Makumbi, ministre de la Santé, faisant planer le risque d'une déstabilisation terroriste.

La menace d'une opposition armée au coeur du Buganda existe, mais elle ne doit pas être surestimée car les Baganda, qui ont gardé intacte la mémoire des violences qui ont détruit la région entre 1980 et 1986, ne semblent pas prêts à s'engager dans de nouveaux troubles ou à soutenir un improbable mouvement de rébellion. A part quelques extrémistes, la plupart préfèrent user de leurs réseaux politiques et de leurs groupes de pression pour obtenir gain de cause politique ou des compensations économiques (c'est, par exemple, la stratégie actuelle des populations du Luwero, les plus touchées par la guerre).

Aussi ne faut-il pas surestimer les tendances centrifuges et les menaces d'éclatement du territoire. Premièrement, ceux qui appellent à la sécession, tels J. Lukyamuzi, n'ont qu'une faible influence politique et surtout sont minoritaires parmi les Baganda qui, en majorité,

---

[13] Les Ougandais désignent par « Banyarwanda », d'une part, les Rwandais (tels que Paul Kagamé ou Fred Rwigyema), dirigeants du Front patriotique rwandais, exilés politiques récents qui ont soutenu Museveni dans sa guérilla (et en ont été récompensés par des postes à responsabilité), d'autre part, les populations d'origine rwandaise (naturalisés ougandaises ou pas) réfugiées et installées dans les régions du Sud-Ouest (Kigezi, Ankole...) depuis les années 1960.

se contenteraient d'une plus grande autonomie. Ensuite, l'examen des lettres de doléances envoyées à la commission constitutionnelle nous apprend que l'expression des particularismes régionaux n'exclut pas l'acceptation de l'unité territoriale : les frontières héritées de la colonisation paraissent intériorisées et sont utilisées comme référence historique pour définir la citoyenneté ougandaise.

L'hétérogénéité politique et sociale des Baganda vient aussi modérer ces menaces : les monarchistes-fédéralistes se retrouvent plutôt chez les anciens, les chefs de clan toujours influents, tandis que les jeunes soutiennent plus volontiers le NRM. Le Buganda reste divisé sur la question, comme en témoigne le manque de cohésion de ses délégués à l'Assemblée constituante. Enfin, au plan national, les élections de mars 1994 ont aussi montré que la variable monarchique opérait de façon très relative.

Le pouvoir paraît conscient des limites de la menace et semble attendre que les revendications les plus radicales s'essoufflent pour lâcher un peu de lest et regagner ainsi la confiance de ses anciens alliés. Mais il joue ainsi avec le feu : le contexte politique, l'effet de tunnel économique, les tensions historiques entre groupes ethniques (notamment le ressentiment des autres populations envers les Baganda) et le terreau culturel (la fameuse légende des Bacwezi[14], déjà utilisée par les mouvements nationalistes ou régionalistes pour lutter contre l'oppression ou la marginalisation) vont à coup sûr entraîner un renforcement et une diffusion des mobilisations identitaires en Ouganda, auquel le régime musévéniste devra faire face.

La question du Nord : rébellions locales et implications soudanaises

Mais à plus court terme, sa stabilité dépend aussi et surtout de sa capacité de gestion des rébellions nordistes et de l'évolution des tensions au sein même de l'armée. Jusqu'à présent, au Nord, c'était l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) de Joseph Kony (LRA) - fusion du célèbre mouvement messianique d'Alice Lakwena et d'un autre groupe rebelle (l'UPDA) - qui constituait la principale force d'opposition au régime musévéniste, la plus sérieuse menace de déstabilisation. Opérant en pays acholi (Gulu, Kitgum) avec le soutien du Soudan, la LRA est aujourd'hui " secondée " par un second mouvement de rébellion, situé dans le Nord-Ouest, qui paraît inquiéter le régime.

Après l'échec des négociations entamées par les autorités fin 1993, un regain d'activité des mouvements armés est en effet enregistré depuis juillet 1994, alimenté par des livraisons d'armes en provenance du Soudan (*via* la branche dissidente du SPLA, le SPLA-U de William Nyon, utilisée par le régime de Khartoum contre le SPLA). Alors que les troupes de J. Kony s'étaient réduites en 1994 à quelques dizaines d'hommes, elles dépasseraient aujourd'hui le millier et auraient reçu du matériel neuf. L'attaque d'un village en avril 1995, qui s'est soldée par des centaines de morts, pourrait être un indice de cette réactivation.

Les inquiétudes du gouvernement sont d'autant plus grandes que, depuis octobre 1994,

[14] Les Bacwezi sont, dans la légende, les ancêtres mythiques, fondateurs des royaumes de la région des Grands Lacs. Voir CHRÉTIEN (J.-P.).- « L'empire des Bacwezi : la construction d'un imaginaire géopolitique », *Annales ESC*, n 6, nov.-déc. 1985, pp. 1335-1377.

est annoncée une possible alliance de la LRA avec un autre groupe rebelle mené par un ancien ministre des Affaires étrangères d'Amin, le colonel Juma Oris. Selon les services de renseignement ougandais, son mouvement, le West Nile Bank Front (WNBF), serait constitué d'anciens soldats exilés (3 000 hommes environ) qui s'entraîneraient à Morobo au Soudan pour rétablir Idi Amin au pouvoir et, accessoirement, instaurer un régime islamiste en Ouganda. Opérant depuis le Zaïre et co-dirigé par J. Oris et des officiers des forces armées soudanaises, ce mouvement allié à la LRA fait resurgir la menace d'une collusion soudano-zaïroise et d'une stratégie conjointe de déstabilisation du régime musévéniste. Une menace prise d'autant plus au sérieux par Kampala que des témoignages faisaient état en mars 1995 d'une " alliance " du WNBF avec trois autres groupes rebelles : le FEREMO/A (mouvement fédéraliste), la NDA du Major Itongwa (Buganda) et le Baganda Youth Movement, qui se seraient réunis plusieurs fois à Nairobi. Une telle fédération des oppositions armées signifierait une extension vers le sud des mouvements de rébellion, menaçante pour la stabilité du régime. Mais elle est peu probable.

En fait, la menace rebelle venue du Nord n'est pas considérable. Si les troupes de Kony ont repris consistance, elles ont aussi subi de lourdes pertes depuis l'été 1994. Souffrant de la disette, rejetées par les populations dinka et acholi qui ne supportent plus leurs exactions, elles ne pèsent guère face aux dizaines de milliers d'hommes de l'armée régulière. Circonscrite au plan géographique, sans programme politique ni soutien des formations de l'opposition, la rébellion nordiste n'a guère de chances de renverser le pouvoir. De même il n'y a pas lieu de s'inquiéter outre mesure du mouvement pro-Amin, qui existe depuis longtemps.

Aussi la question se pose-t-elle de savoir si la menace Kony n'a pas été grossie à dessein par le pouvoir central, dans le cadre d'une stratégie de dissuasion des oppositions, ainsi que par les pouvoir locaux, qui ont intérêt à surévaluer les risques pour obtenir des crédits. S'il est difficile d'accuser le président Museveni d'alimenter délibérément les troubles, il est certain qu'il sait s'en servir (" moi ou le chaos ") pour prouver aux avocats du multipartisme et aux bailleurs de fonds qui réclament le pluralisme que " la division menace toujours ". Est-ce un pur hasard que la rébellion ait repris ses activités juste avant les élections de mars 1994 ? L'apparition de nouvelles rébellions ou la réactivation d'anciens mouvements dans l'Est du pays (tels que l'Uganda People's Army de Peter Otai et M. Omaria dans le Teso, à la frontière kényane) peuvent s'interpréter de la même manière et ne présentent pas un danger majeur[15].

Si la menace des oppositions armées doit être relativisée, la question du Nord n'en est pas pour autant réglée. Pour deux raisons, au moins : l'une tient au sous-développement de la région qui, plus que tout autre facteur, entretient l'insécurité ; l'autre aux implications régionales du conflit sud-soudanais qui alimente les tensions dans la zone et nourrit des stratégies d'alliance dangereuses.

---

15 Mi-novembre 1994, M. Omaria, président de l'UPA, est d'ailleurs rentré à Kampala pour affirmer que sa « guerre contre le NRM était terminée ».

L'hypothèse du putsch

Moins spectaculaire mais peut-être plus inquiétant, un autre phénomène menace actuellement la stabilité du régime Museveni : les dissidences au sein l'armée. Longtemps soudée, la NRA montre en effet des signes de tension et de dissension : règlements de comptes (lieutenant Walusimbi, lieutenant-colonel Kasirye), démissions, désertions (major Itongwa, capitaine Kyamanywa, lieutenant Sebunya) et arrestations (majors Mujini, Opito, Ikondere) en témoignent. Pour faire pièce aux dissidences, les proches du chef de l'Etat ont resserré les rangs et renforcé le contrôle sur l'état-major autour du colonel Kahinda Otafiire. Mais le mécontentement s'exprime jusqu'au coeur des services de renseignement (ESO) - dirigés par ce même Otafiire - comme le prouve la publication, en mars 1995, d'une lettre ouverte au Président, rédigée par des agents de la sécurité extérieure pour dénoncer la " promotion privilégiée d'officiers rwandais ", les " ingérences de l'Ouganda dans les affaires des pays voisins " et critiquer leur hiérarchie[16]. Ces divisions, qui portent également sur la question du multipartisme, sont d'autant plus graves qu'elles affectent jusqu'au groupe des officiers bahima, fidèles parmi les fidèles du chef de l'Etat. Ainsi, le major général David Tinyefuza (muhima) s'est-il publiquement opposé à la volonté du régime de prolonger de cinq ans le système du Mouvement en exprimant son soutien au candidat Paul Ssemogerere lors de sa démission du gouvernement. Très populaire dans l'armée, il pourrait être le fédérateur des ces oppositions militaires multiformes. Si elle se confirmait, estiment certains observateurs[17], cette rupture au sein des officiers de l'Ouest (Ankole, Hoima, Rukungiri) ne serait pas sans conséquences pour l'avenir du pays dans la mesure où des tensions similaires avaient précédé, dans le passé, chaque coup d'Etat militaire (scission entre Acholi et Langi avant le renversement de Milton Obote, clivages au sein des officiers du West Nile avant la chute d'Amin).

Toutefois la dissidence n'est pour l'heure qu'un phénomène marginal au sein d'une armée disciplinée qui, en très large majorité, reste loyale au chef de l'Etat et au système du Mouvement. On peut même considérer que la NRA resterait son ultime soutien en cas de coup dur.

Par ailleurs, d'autres menaces de moindre importance existent : le programme de démobilisation de l'armée qui nourrit le banditisme, la permanence des troubles dans le Karamoja ou la percée (modeste) des islamistes qui développent leurs activités mais ne représentent qu'un infime pourcentage des musulmans, ces derniers ne constituant eux-mêmes que 12 % de la population. L'épouvantail d'une menace islamiste téléguidée par Khartoum est régulièrement agité par les autorités pour justifier des mesures de répression : ce fut le cas lors de l'attaque d'un camp du district de Hoima où une centaine de " rebelles fondamentalistes " (selon le gouvernement) ont été tués par l'armée. Mais cette menace ne reflète guère la réalité ; fonctionnelle, elle sert essentiellement à obtenir l'aide militaire occidentale (américaine).

De fait, malgré les hypothèques relevées, on peut parier sur la consolidation du nouvel ordre politique en Ouganda, parce que le pays est aujourd'hui parvenu à un point où les

16 Voir *The Citizen* (hebdomadaire du DP), 16-22 mars 1995.

17 Voir *La Lettre de l'Océan Indien*, n 680, 15 juillet 1995, p. 4.

groupes stratégiques (officiers, hommes politiques, hauts fonctionnaires, grands commerçants...) auraient plus à perdre qu'à gagner au retour à l'instabilité et à la violence. Mieux vaudrait alors que les puissances telles que la France - qui pratique une politique schizophrénique de rapprochement économique et de méfiance diplomatique, voire de déstabilisation via les pays voisins " alliés " - en prennent acte et agissent en conséquence plutôt que d'attendre l'hypothétique renversement d'un régime dont les mutations internes et externes sont plutôt prometteuses.

Un pôle de stabilité régionale ?

En pleine reconstruction politique et économique, l'Ouganda de Museveni a en effet opéré des mutations en matière de relations extérieures qui vont dans le sens de la " normalisation ", les orientations anti-impérialistes des débuts ayant cédé la place à d'autres impératifs plus pragmatiques. Entre fidélité aux vieilles amitiés (FPR au Rwanda, SPLA au Soudan) et *Realpolitik*, la politique étrangère actuelle de l'Ouganda reste encore prise dans quelques contradictions, mais celles-ci tendent à se dissiper sous l'effet notamment de la dépendance extérieure et du souci de respectabilité internationale qui semble devenu le premier objectif.

Un environnement hostile

Sur la scène régionale, l'Ouganda apparaît d'abord comme un îlot de stabilité entre des pays en proie à la violence avec lesquels il entretient, depuis longtemps, des relations difficiles, excepté avec la Tanzanie, alliée depuis le début.

C'est avec le Soudan que les relations sont, à l'évidence, le plus conflictuelles. Celles-ci ont connu des hauts et des bas depuis 1986, mais ont toujours été marquées par la méfiance et les accusations mutuelles de déstabilisation. Mi-1994, après un relatif dégel au cours duquel le président Museveni n'avait pas ménagé ses efforts de médiation pour la résolution du conflit soudanais, elles se sont à nouveau dégradées. La tension est remontée en juillet après que l'Armée de résistance du Seigneur de J. Kony (LRA) eut reçu des armes et lancé de nouvelles attaques à partir de Torit, au Soudan, qui se trouve être le centre de coordination de l'armée soudanaise et le fief du SPLA-U (fraction dissidente de la guérilla sudiste, instrumentalisée par le régime de Khartoum). Selon les Nations unies, une alliance de fait semblait alors s'établir entre la LRA et le SPLA-U de Riek Machar et William Nyon, avec le soutien des autorités soudanaises, celles-ci - dont la stratégie est toujours de couper le SPLA de John Garang de ses bases arrière en Ouganda - voyant le réveil de la rébellion ougandaise comme un moyen de prendre en tenaille la guérilla sudiste avec l'aide des troupes " alliées " de W. Nyon. Kampala n'a pas manqué de réagir en déployant des troupes à la frontière (officiellement pour stopper le trafic d'armes) et en expulsant les cinquante observateurs militaires soudanais, accueillis en 1991 pour répondre aux accusations de soutien au SPLA.

Depuis, lors, la tension n'a fait que croître entre les deux pays, entraînant la rupture des relations diplomatiques en avril 1995. Mais, malgré les gesticulations militaires[18], l'éventualité d'un conflit ouvert est peu probable : d'une part, l'Ouganda ne peut pas se permettre, après l'affaire rwandaise, de s'engager dans une intervention extérieure sur le front nord, d'autre part, la menace des rebelles, somme toute limitée et circonscrite, ne pourrait suffire à justifier cette intervention. Enfin, le Soudan est le seul pays voisin de l'Ouganda qui dispose d'une capacité militaire supérieure (aviation et blindés) à la NRA.

Plutôt que d'user de la force, Kampala préfère la voie diplomatique, bilatérale et multilatérale. Ainsi, le 11 juin 1995, les présidents ougandais et soudanais, Y. Museveni et Omar El Béchir, se sont-ils rencontrés à Blantyre à l'invitation du chef de l'Etat du Malawi pour régler leur différend. Une " reprise éventuelle et graduelle " des relations entre les deux pays a été décidée. Mais cette décision cache mal les ambiguïtés de la démarche et les limites d'un rapprochement qui reste de façade. Sur le plan multilatéral, l'Ouganda est engagé depuis le début dans les efforts de résolution du conflit soudanais au sein de l'IGAAD (réunissant le Kenya, l'Erythrée, l'Ethiopie et l'Ouganda), où le président Museveni multiplie les tentatives de médiation et joue un rôle clé de coordinateur. Mais, ici aussi, malgré les efforts d'autres partenaires extérieurs[19], les efforts pourraient s'avérer vains tant l'IGAAD est peu considéré par Khartoum qui voit dans cette structure un instrument américain de propagande antisoudanaise.

Les démonstrations de force de la NRA à la frontière peuvent donc s'interpréter comme un double message de dissuasion, à Kony d'abord, dont les maigres troupes ne pèsent plus guère face aux 10 000 hommes de la NRA auxquels il faut ajouter les milices locales ; à Khartoum ensuite, qui tenterait actuellement de se rapprocher du Zaïre pour prendre à revers la guérilla sudiste et peut-être, à terme, prendre en tenaille l'Ouganda.

Le Soudan peut compter, dans cette entreprise de déstabilisation, sur le soutien du maréchal Mobutu qui, à travers la victoire du Front patriotique rwandais, ne voit pas autre chose que les manifestations d'un impérialisme tutsi-hima (l'ethnie d'origine du président Museveni) et craint les visées de l'Ouganda dans la région. S'implantant dans les camps de réfugiés de Goma et de Bukavu, les Soudanais (via l'ONG islamique Dawa Islamiya) pourraient soutenir avec le Zaïre la création d'un front anti-gouvernemental rwandais pour affaiblir un régime allié de Kampala. Des plans très précis, impliquant à la fois le Soudan, le Zaïre et le Kenya dans une entreprise d'affaiblissement et de renversement du régime Museveni, ont circulé début 1995 et ont été révélés par la presse (à l'initiative des services ougandais ?). S'ils paraissent encore peu crédibles, les fréquentes réunions des services de renseignement et des responsables militaires des trois pays inquiètent Kampala. Cette éventuelle collusion régionale contre l'Ouganda comporte de très grand risques de déstabilisation de l'ensemble de la zone que les puissances extérieures auraient tort de négliger, voire d'encourager.

Les relations entre l'Ouganda et le Zaïre sont de plus en plus conditionnées par ces questions de géopolitique régionale, impliquant le Soudan et le Rwanda. Certes, depuis

---

[18] Fin 1994, l'Ouganda a massé des hommes dotés d'un armement lourd à proximité de Yumbe (Ouest), Koboko et Lokung (dans le district de Kitgum) en signe d'avertissement.

[19] A l'initiative des Pays-Bas, le groupe des pays amis de l'IGAAD (Etats-Unis, Canada, Grande-Bretagne, Norvège et Italie) tente depuis mai 1995 de relancer le règlement du conflit sud-soudanais.

ll'arrivée au pouvoir de Y. Museveni, les relations entre les deux pays ont toujours été placées sous le signe de la méfiance, entraînant à plusieurs reprises des escarmouches entre les troupes du maréchal Mobutu et la NRA. Mais, depuis la prise de Kigali par le FPR, cette animosité ougando-zaïroise a pris une nouvelle tournure, sous l'effet notamment de l'implication soudanaise. Elle s'est clairement exprimée à deux reprises : en novembre 1994, à propos de l'affaire, non élucidée, d'un avion cargo ougandais transportant de faux billets zaïrois, et surtout en octobre, où des mouvements de troupes zaïroises à la frontière, dans la région de Kasese, ont fait craindre que la rivalité ne prenne un tour militaire. La panique a gagné la population, mais l'inquiétude n'était pas de mise côté gouvernemental où l'on ne croyait pas à une attaque qui paraît effectivement bien improbable et se heurterait de toute façon à une armée bien entraînée forte de 10 000 hommes. Le gouvernement s'inquiète plutôt du rapprochement de plus en plus ouvert entre le Zaïre et le Soudan qui menace plus insidieusement la stabilité du pays et, partant, de toute la région.

Depuis la victoire du Front patriotique rwandais, une clé de lecture géopolitique quelque peu simpliste s'est imposée, interprétant les mauvaises relations entre le Zaïre et l'Ouganda comme les conséquences d'une rivalité entre les deux leaders régionaux pour la maîtrise de la région des Grands Lacs. Cette interprétation comporte, certes, une part de vérité, mais elle fait peu de cas des impératifs internes qui occupent en priorité les deux pays et sous-estime les moyens nécessaires à de tels projets impérialistes. Elle ne veut pas voir non plus que l'Ouganda, dont les objectifs sont avant tout économiques, se tourne désormais plutôt vers l'est (Kenya, Tanzanie) que vers une Afrique des Grands Lacs chroniquement instable.

Cette guerre froide entre l'Ouganda et le Zaïre connaît de temps à autre quelques éclaircies. De nombreuses rencontres entre les deux présidents ont eu lieu pour atténuer les tensions et régler le problème des réfugiés : c'est ainsi que, le 26 août 1994, un arrangement a été signé entre les deux pays, prévoyant le retour des 20 000 réfugiés ayant fui lors de la chute d'Amin. Plus récemment (fin mai 1995) Y. Museveni et le maréchal Mobutu se sont à nouveau rencontrés à Bad Kreuznach, à l'invitation d'une association allemande liée au mouvement américain des " prières du matin " (Morning prayer breakfast). Malgré la volonté affichée de normaliser les relations par la relance des commissions mixtes de coopération, la rencontre semble s'être limitée à une gesticulation diplomatique. Elle témoigne toutefois, après l'échec du projet de conférence régionale proposé par l'Union européenne, de l'importance de la diplomatie parallèle et du poids des réseaux religieux dans celle-ci.

Il faut noter, enfin, que l'opposition politique des deux pays n'empêche pas un rapprochement par le bas sur le plan économique. Le développement croissant des échanges entre le Kivu et l'Ouganda montre que les commerçants et entrepreneurs n'ont que faire des rivalités entre leurs deux leaders et que les flux d'échanges obéissent peu à des lignes de fractures géopolitiques en grande partie imaginaires. Du fait de la déficience des transports ferroviaires et fluviaux zaïrois en direction du port de Matadi, les opérateurs économiques du Kivu se tournent de plus en plus vers l'est pour commercialiser leurs production et s'approvisionner : 40 % de la production de café et 80 % de la production d'or partent en direction de Mombasa ou Dar-es-Salaam *via* Kampala, tandis que la majeure partie des importations de carburant arrive dans des camions-citernes ougandais.

L'Ouganda et le Rwanda

Les relations avec le Rwanda sont celles qui suscitent le plus de polémiques. Il n'est pas question de reprendre ici dans le détail leur histoire dramatique, mais simplement de dissiper quelques idées reçues et de lever quelques malentendus, en particulier sur le degré d'implication et la prétendue volonté hégémonique de l'Ouganda. Entre les deux thèses extrêmes de l'impérialisme ou de la neutralité ougandaise, il faut surtout insister sur les contradictions qui font toute la complexité des relations actuelles entre Kampala et les nouvelles autorités de Kigali.

La première de ces thèses voit dans la victoire du Front patriotique rwandais (FPR) le succès d'un expansionnisme anglophone porté par un impérialisme tutsi-hima qui aurait pour objectif d'établir un continuum ethnique entre le Burundi et le Sud-Ouest ougandais. Cette vision est dans une large mesure une vue de l'esprit : si l'Ouganda a soutenu le FPR, ce n'est certainement pas dans le but d'imposer une hégémonie anglophone dans un pays ou la francophonie n'a d'ailleurs jamais dépassé les 5 % de la population, ni de reconstituer l'empire mythique des Bacwezi dans la région des Grands Lacs[20]. Au regard des contingences locales, la question des zones d'influence française ou américaine n'est vraiment pas au centre des préoccupations ougandaises. Cette thèse impérialiste oublie également que, si tels avaient été ses objectifs, l'Ouganda n'aurait pas eu les moyens de ses ambitions ; et surtout que le président Museveni avait plus à perdre qu'à gagner dans une telle aventure.

La thèse inverse d'une autonomie du FPR vis-à-vis de Kampala ne peut pas pour autant être soutenue : depuis la première attaque d'octobre 1990 jusqu'à la prise de Kigali, il est établi que le FPR a bénéficié d'un soutien de l'Ouganda. Les combattants et les officiers du Front ont été formés au sein de la NRA, où ils ont joué un rôle capital depuis 1982 (année où le président Obote a voulu renvoyer chez eux les réfugiés tutsi sous prétexte qu'ils aidaient leur " cousin " le muhima Museveni) ; ils ont bénéficié d'un " sanctuaire " sur le territoire ougandais, d'un soutien logistique important (vivres, armes, véhicules) et ont pu tirer profit de la notoriété du président Museveni pour acquérir une " reconnaissance internationale " qui les a imposés comme interlocuteurs incontournables de la crise rwandaise (notamment lors des accords d'Arusha).

Certains services de renseignement estiment que, en 1994, plus du tiers des effectifs opérationnels du Front aurait été constitué par des ex-soldats de la NRA, Banyarwanda démobilisés ou déserteurs. Cela reste à vérifier, mais il est difficile de croire à l'absence d'implication de l'Ouganda dans le conflit rwandais : comme en 1990, tout le monde à Kampala était au courant de l'attaque du FPR.

Il faut cependant évaluer à ses justes proportions la volonté politique du NRM (ou sa capacité de contrôle du FPR) et mesurer la contradiction de ses intérêts pour avoir une idée plus juste de l'attitude ougandaise envers le Rwanda.

D'abord, il faut savoir que, ces dernières années, les Banyarwanda étaient de moins en moins tolérés par la population ougandaise, qui supportait mal leur influence au sein de l'appareil d'Etat. Contraint de ménager ses soutiens dans sa région d'origine et

---

[20] Voir CHRÉTIEN (J.-P.), art. cit.

parmi le groupe pivot des Baganda, le président Museveni avait dû prendre ses distances vis-à-vis de ses fidèles compagnons d'armes et en écarter quelques-uns du pouvoir (dont Fred Rwigyema, le premier commandant du FPR, qui était chef d'état-major de la NRA). De fait, pour des raisons de politique interne, le gouvernement ne pouvait soutenir ouvertement le FPR[21]. Mais, en même temps, le NRM ne pouvait pas se permettre, politiquement et militairement, de rompre totalement avec ses anciens alliés, à supposer qu'il en ait eu l'intention : du fait de l'importance numérique des réfugiés rwandais dans le sud-ouest ougandais et de la force militaire acquise par le FPR, il semblerait que celui-ci, ayant les moyens de semer le désordre dans la région, ait joué du chantage à la déstabilisation pour faire pression sur le président Museveni et lui rappeler les promesses données à ses alliés pendant la guérilla.

Pris dans cette contradiction, le gouvernement ougandais a, semble-t-il, été contraint de suivre et de soutenir une opération qu'il ne pouvait vraiment contrôler. Cette faible maîtrise était d'ailleurs déjà visible en 1990 : les officiers supérieurs, au courant des visées du FPR, n'avaient apparemment pas prévu que le Front lancerait son offensive au moment où Y. Museveni présidait l'Organisation de l'Unité Africaine, le mettant dans l'embarras sur la scène internationale.

Les intérêts de l'Ouganda dans la victoire du FPR et son attitude actuelle à l'égard des nouvelles autorités de Kigali restent marqués par cette même contradiction entre des enjeux internes, une solidarité de fait et des exigences internationales pesantes. Embarrassé par la présence massive des réfugiés rwandais sur les terres déjà surpeuplées d'Ankole et du Kigezi et contraint par le programme d'ajustement structurel à accélérer le programme de démobilisation de l'armée, le régime de Kampala avait, sur le plan interne, un intérêt évident à voir les Banyarwanda de la NRA et les réfugiés à retourner au pays. Mais, sur le plan international, l'Ouganda avait tout à perdre à une implication trop visible dans le conflit : en pleine phase de croissance économique, ce favori du FMI, dépendant pour 55 % de son budget de l'aide extérieure, ne pouvait se permettre de perdre une crédibilité et une honorabilité si difficilement acquises. Pour avoir subi l'ostracisme pendant des années, les Ougandais connaissent le prix d'une image internationale dépréciée et la difficulté qu'il y a à la redresser : leur objectif immédiat est de maintenir la logique de la dépendance, non de la distendre par des initiatives intempestives sur la scène régionale.

Pris entre ces intérêts contradictoires, le président Museveni a tenté depuis le début du conflit rwandais de s'en tenir le plus possible écarté, récusant les accusations d'ingérence et d'assistance. Aujourd'hui que nombre des réfugiés encombrants ont regagné le Rwanda, Kampala fait preuve de beaucoup moins de mansuétude envers les autorités de Kigali. Le ton parfois sévère adopté, jusque dans la presse gouvernementale, contre un gouvernement " à dominance tutsi " accusé d'être " à l'origine de massacres " témoigne de ce revirement et des mutations plus générales de la politique étrangère ougandaise. Si l'annonce des funérailles officielles du " Commandant Fred " fait encore la une des quotidiens, il semblerait que les anciennes fidélités (ou inimitiés) cèdent le pas à des considérations plus matérielles dans la détermination des relations extérieures de l'Ouganda qui tendent désormais à se " normaliser " sur la scène internationale.

---

21 En fait, il semblerait que celui-ci ait bénéficié (notamment pour ses approvisionnements en carburant) d'appuis beaucoup plus informels, fractionnés entre une multitude d'acteurs aux intérêts différents.

Emergence d'un espace économique régional ?

En témoigne le renouveau de la Communauté économique est-africaine qui a pris un nouvel élan mais bute encore sur les frictions habituelles entre Kampala et Nairobi. Après l'échec, officialisé en 1983, de la première Communauté est-africaine (CEA) créée en 1967, qui réunissait l'Ouganda, le Kenya et la Tanzanie, le processus d'intégration économique régionale paraît en effet relancé.

Réunis lors d'un premier sommet, à Arusha, le 30 novembre 1993, les trois présidents ont décidé de réactiver la CEA qui n'avait pas survécu aux dissensions des années 1970 : des accords de coopération ont été signés, prévoyant des projets communs de développement mais aussi la remise sur pied des structures de la Communauté et des réunions tripartites régulières.

L'Ouganda assurant en 1994-95 la présidence de la CEA, un second sommet s'est tenu le 26 novembre 1994 à Kampala où des mesures importantes ont été adoptées. Symboliquement, d'abord, la ligne électrique Masaka-Bukoba a été inaugurée : outre que les régions tanzaniennes de l'Akagera pourront être approvisionnées en énergie ougandaise (toujours excédentaire), cela permettra à terme un raccordement des trois réseaux. Le développement des infrastructures (transports, communications, énergie) est le premier axe de la future politique commune. La seconde priorité concerne la liberté des personnes, des biens, des services et des capitaux, dont la circulation devrait être améliorée par des facilités de transport et de passage aux frontières, par l'harmonisation des tarifs douaniers, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires et par une coopération entre services de sécurité. Enfin, un volet institutionnel était à l'ordre du jour du sommet de Kampala avec la création d'un secrétariat permanent (dont le siège sera à Arusha) et la réactivation des institutions de la première CEA dont la Banque de développement (EADB).

L'hypothèque kényane

Pour l'heure, la mise en place des nouvelles institutions bute sur les tensions persistantes entre Kampala et Nairobi qui, mécontent de l'attitude de son voisin vis-à-vis des opposants kényans exilés, retarde la nomination du secrétaire général de la CEA.

Les rapports entre les deux pays sont depuis longtemps orageux : le président Moi, en 1986, était de tous les chefs d'Etat de la région celui qui avait le plus mal accepté l'arrivée au pouvoir d'un mouvement " gauchiste ", susceptible de mettre à mal les intérêts de la bourgeoisie kényane dans la région (notamment des membres de l'oligarchie profitant du magendo). Craignant pour sa stabilité, surtout après la visite du colonel Kadhafi à Kampala, le Kenya tenta d'affaiblir son voisin en soutenant l'activité des rebelles de l'Uganda People's Army (UPA) de P. Otai dans le Teso, en accueillant la prophétesse Alice Lakwena en déroute... A plusieurs reprises (1987, 1989), la tension faillit dégénérer en guerre ouverte. Mais, peu à peu, les deux régimes en sont venus à reconsidérer leurs positions : le président Moi a compris que la contestation politique à laquelle il devait faire face n'était pas téléguidée par Kampala et que le régime musévéniste était appelé à durer. De son côté, après la victoire des partisans de Moi aux élections de 1992, le NRM a pu faire le

même pronostic de stabilité du régime kényan et tenter d'en tirer profit. D'autant que, sur le plan régional, l'ennemi principal de l'Ouganda reste le Soudan : tout pays opposé à ce dernier jouit d'un préjugé favorable. Sur la base de ces intérêts communs, une " confiance " réciproque semblait sur le point de se restaurer entre les deux pays (voir les accords de collaboration contre la contrebande signés le 29 octobre 1994). Mais il reste des motifs de tension qui freinent toujours les efforts de normalisation. Outre la menace d'une alliance tactique du Kenya avec le Zaïre et le Soudan, le principal tient à l'enclavement ougandais : Kampala craint que son accès à la mer ne soit limité et que son approvisionnement - notamment en pétrole - *via* Mombasa ne soit restreint par des mesures de rétorsion de Nairobi, comme ce fut le cas en août 1995, lorsque le gouvernement kényan voulut imposer à l'Ouganda de s'approvisionner à l'oléoduc d'Eldoret, beaucoup plus coûteux. La tension reste donc vive, mais il n'est pas dans l'intérêt d'un Ouganda dépendant de la maintenir. On peut donc parier, à terme, sur une normalisation progressive.

Un long chemin reste à faire aux trois pays en direction les uns des autres. L'intérêt de chacun d'eux à développer les échanges mutuels du fait de l'étroitesse de son marché pousse à un certain optimisme[22] ; mais, pour l'heure, la reconstruction de la Communauté est-africaine renvoie plus à un imaginaire ou à une nostalgie qu'à une véritable dynamique économique.

La Realpolitik *d'un pays dépendant*

Ces changements d'orientation de l'Ouganda sur la scène régionale traduisent, au plan international, des mutations profondes de la politique étrangère du régime musévéniste. Les orientations anti-impérialistes de la fin des années 1980 ont aujourd'hui été définitivement abandonnées au profit d'une *Realpolitik* dictée par les impératifs économiques de la croissance et les contraintes de la conditionnalité de l'aide.

Les récentes ouvertures et fermetures d'ambassades fournissent un indice de ces changements : après l'ouverture officielle de deux ambassades au Japon et en Afrique du Sud, la rumeur parlait récemment de deux nouveaux postes, en Israël et au Brésil, et de la fermeture des ambassades en Libye, à Cuba, au Zaïre et en Zambie. Il s'agirait alors d'un aboutissement important de l'évolution de la politique étrangère ougandaise, mettant plutôt au premier plan le potentiel économique de ses partenaires (Japon, Afrique du Sud, Brésil pour le café) plutôt que d'anciens liens politiques (Libye, Cuba). Après la longue visite du président Museveni au Japon (été 1994) et la sous-représentation remarquée de l'Ouganda à la fête nationale libyenne, il est devenu clair que le président Museveni avait définitivement tiré un trait sur ses velléités anti-impérialistes initiales pour faire délibérément le choix de l'ouverture aux capitaux étrangers et du rapprochement avec ses partenaires occidentaux.

Après le désastre des années Amin et Obote, le principal objectif du président sur la scène internationale a été, depuis des années, de redonner à l'Ouganda une crédibilité et une

---

[22] Optimisme qui est affiché aussi bien par les autorités ougandaises que par les bailleurs de fonds, qui intègrent désormais cette relance de la CEA parmi les facteurs du redressement économique ougandais.

honorabilité fondées sur la promotion de la stabilité politique interne, le respect des engagements auprès des bailleurs de fonds et une activité diplomatique intense. Son souci actuel est de ne pas détruire cette image de bonne volonté patiemment bâtie et de continuer à attirer les capitaux. Dans cette perspective, on peut noter que les autorités ougandaises n'expriment pas de préférence concernant leur provenance, américaine, britannique ou française. Certes les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont pris une longueur d'avance mais ils ne bénéficient pas d'une rente de situation ni de préjugés beaucoup plus favorables que la France (la presse, y compris gouvernementale, s'est montrée par exemple plus acerbe envers l'intervention américaine en Haïti et l'attitude britannique au Rwanda qu'envers la politique africaine de la France).

Ce basculement dans le " camp occidental " peut se lire également dans le rapprochement avec Israël qui, avec l'affaiblissement des liens avec Tripoli, traduit la rupture de l'Ouganda avec ses anciens alliés et la recherche de nouveaux partenaires. Certes, le soutien au Front patriotique rwandais, l'aide plus ou moins discrète apportée au SPLA de John Garang, montrent que cette rupture n'est pas tout a fait consommée. Mais, globalement, la politique étrangère de l'Ouganda, prise entre la fidélité aux vieilles amitiés et les exigences de la *Realpolitik*, tend actuellement à oublier les premières au profit des secondes, tant sur la scène régionale qu'internationale.

Les contraintes de la dépendance et de la conditionnalité de l'aide ont ainsi eu raison des orientations anti-impérialistes d'un régime qui se tourne désormais plus volontiers vers ses partenaires occidentaux. Sur la scène régionale, débarrassé du problème des réfugiés rwandais et menacé à l'Ouest et au Nord par le Soudan et le Zaïre, il est probable que l'Ouganda se tournera de plus en plus vers l'Est et développera ses relations avec les pays de la Communauté est-africaine. Mais il n'est pas exclu non plus qu'à plus long terme l'intégration (par le bas) de cette zone avec l'Afrique centrale ou l'Afrique des Grands Lacs ne profite d'une réactivation des anciens circuits d'échanges précoloniaux qui s'observe par exemple entre le Kivu et la côte kényane ou tanzanienne. Dans cette hypothèse, l'Ouganda, aux marches de l'Afrique anglophone et francophone, apparaîtrait, plus encore qu'aujourd'hui, comme un pays pivot du développement de la région et un pôle de stabilisation de l'ensemble de la zone.