

NELSON KASFIR

DÉMOCRATIE DE « MOUVEMENT », LÉGITIMITÉ ET POUVOIR EN OUGANDA

LA DÉMOCRATIE DE « MOUVEMENT » THÉORISÉE ET MISE EN PLACE PAR Y. MUSEVENI EST PARFOIS CONSIDÉRÉE COMME UNE AUTHENTIQUE DÉMOCRATIE À L'AFRICAIN ET COMME UNE ALTERNATIVE VIABLE AU MULTIPARTISME. MAIS CE SYSTÈME POLITIQUE INNOVANT A SURTOUT PERMIS AU NRM DE LÉGITIMER SON POUVOIR ET DE LE CONSERVER, MÊME SI SON INTRODUCTION A CONTRIBUÉ À L'ÉMERGENCE D'UNE « CULTURE DÉMOCRATIQUE ».

Dans quelle mesure la pratique ougandaise de la démocratie sans partis est-elle démocratique ? La démocratie de « mouvement » a-t-elle atteint les objectifs des responsables du gouvernement qui l'ont instituée, mais l'ont aussi empêchée de réaliser ses promesses ? Plutôt que d'examiner si le gouvernement du National Resistance Movement (NRM) a poursuivi ou non des objectifs démocratiques – ce qui est généralement le souci d'une large partie de la littérature sur la démocratisation –, cet article tente de montrer comment la démocratie de « mouvement » a été utilisée par le NRM pour renforcer sa légitimité et affermir sa position de pouvoir. La démocratie de « mouvement » a été, à tous les niveaux, la base de la gouvernance pendant plus d'une décennie, et même depuis plus longtemps si l'on considère qu'elle a été conçue et mise en pratique pour la première fois pendant la guérilla. Fondamentalement, la démocratie de « mouvement » signifie que tous les individus ont le droit de rejoindre le Mouvement politique national et de participer aux conseils de gouvernement local élus dans leurs lieux de résidence. Suivant une organisation pyramidale, les représentants de ces conseils forment à leur tour un conseil d'un niveau supérieur, institué dans chaque unité administrative du pays, et ce jusqu'à l'échelon du district. Mais, dans la mesure où le Mouvement accueille tous les citoyens qui souhaitent le rejoindre, son fonctionnement est jugé incompatible avec l'activité de partis politiques.

Immédiatement après avoir pris le pouvoir en 1986, le nouveau gouvernement a introduit ce système de gouvernement dans chaque village et à chaque niveau administratif supérieur, puis l'a formalisé dans la Constitution qui a été promulguée en 1995. Au cours de cette période, les Ougandais ont participé

à un nombre extraordinaire d'élections. Dans les limites imposées par les règles de la démocratie de « mouvement », celles-ci ont été, selon la plupart des observateurs, réellement libres. Lorsque des candidats considérés comme hostiles à la démocratie de « mouvement » ont été élus, le gouvernement ne les a pas empêchés de prendre leur poste ni d'exercer des fonctions officielles. Il y a bien eu quelques frictions entre des responsables du gouvernement et des représentants des médias, mais les journalistes se sont dans l'ensemble sentis libres de critiquer directement et ouvertement le gouvernement, y compris le Président.

Néanmoins, la démocratie de « mouvement » n'a pas été institutionnalisée. Il semble même, paradoxalement, qu'elle le soit moins aujourd'hui qu'elle ne l'a été à l'origine, lorsqu'elle a été introduite dans tout le pays. Elle véhiculait alors une promesse radicale et sans précédent : donner le pouvoir aux Ougandais « ordinaires », aussi bien dans les villes que dans les campagnes. Et, surtout, ces Ougandais « ordinaires », qui n'avaient jamais été vraiment intégrés dans les régimes démocratiques antérieurs, ont répondu présent, souscrivant à l'opportunité d'autogouvernement qu'offrait une telle promesse de démocratie. De fait, la démocratie de « mouvement » a largement contribué à accroître la légitimité du NRM lors de son passage d'une armée de guérilla à un gouvernement civil.

Si cette structure est toujours en place aujourd'hui, l'enthousiasme et l'espoir se sont en grande partie estompés. Au cours des crises politiques, en effet, les responsables du NRM ont souvent utilisé leurs moyens de contrôle de la démocratie de « mouvement » comme une arme pour renforcer leur mainmise sur le pouvoir. Avec désinvolture, ses fondateurs ont considérablement modifié les arguments dont ils avaient auparavant usé pour la justifier. Au cours des années, le seul élément constant de leur argumentaire a été l'interdiction d'activité politique imposée aux partis. Avec le temps, cette interdiction est apparue de plus en plus fallacieuse, davantage liée à des considérations de pouvoir qu'à une réelle doctrine démocratique alternative.

Le rôle que la démocratie de « mouvement » a joué dans la vie politique de l'Ouganda depuis 1986 suggère en effet qu'elle a surtout été employée pour légitimer le régime instauré par le NRM et son leader, le président Yoweri Museveni. Le souci premier de la politique ougandaise a toujours été de créer une coalition nationale suffisante pour établir un gouvernement largement accepté, malgré de profondes et de multiples divisions. Par ailleurs, l'échec de tous les régimes précédents à construire une coalition stable a rendu la tâche encore plus difficile pour leurs successeurs. Aussi n'est-il pas surprenant, quelle qu'ait été la profondeur de leur foi personnelle dans la démocratie de « mouvement », que les responsables du RNM aient considéré l'établissement et le

maintien d'une autorité légitime comme l'objectif le plus important. À certaines heureuses occasions, ces deux objectifs exigeaient les mêmes politiques ; mais lorsque le choix de la démocratie mettait leur autorité en danger, ils ont préféré sans hésiter renforcer cette dernière.

Ainsi, les nombreux tours et détours utilisés par Museveni et d'autres dirigeants dans l'articulation et l'application d'une doctrine de la démocratie de « mouvement » depuis 1986 reflètent plus fidèlement les réalités politiques de la légitimation et de la consolidation du pouvoir d'État en Ouganda que l'émergence d'une forme originale de démocratie. Certes, de nombreux indices prouvent que l'Ouganda est gouverné de manière plus démocratique avec le NRM qu'il ne l'a jamais été auparavant, mais l'on constate également des limites de plus en plus évidentes à la pratique démocratique du « mouvement ».

La démocratie de « mouvement » est la création du président Yoweri Museveni et de la direction suprême du NRM. Plutôt que d'avoir conquis une existence autonome propre, elle continue d'être étroitement liée à leur destin politique, et il est peu probable qu'elle survivra au régime de ses fondateurs. Plus cette forme de démocratie sert à maintenir l'autorité du NRM, moins elle a de chance de se consolider.

L'idée soutenue dans cet article est que Museveni et le groupe dirigeant du MNR ont utilisé la démocratie de « mouvement » avant tout pour légitimer leur régime et se maintenir au pouvoir. S'ils ont probablement contribué à établir une base institutionnelle pour la démocratie, ils n'ont paradoxalement pas réussi à consolider les institutions susceptibles de soutenir la démocratie de « mouvement » qu'ils ont introduite. Et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la complexité des clivages sociaux de l'Ouganda, issus de la période coloniale, ainsi que les échecs croissants des gouvernements précédents à les traiter ont rendu les perspectives de la légitimité nationale problématiques à l'époque où le NRM a pris le pouvoir. En outre, ce dernier est arrivé au pouvoir avec une base politique étroite, non seulement parce qu'il l'a conquis par les armes et non au terme d'un processus politique, mais aussi parce que le soutien obtenu durant la guerre était, au départ, circonscrit aux régions où les combats avaient eu lieu, dans le Buganda et dans les provinces de l'Ouest. L'analyse de la mise en œuvre de la démocratie de « mouvement » montre par ailleurs que celle-ci a permis le développement très rapide de la légitimité originelle du NRM. En dernier lieu, il convient de souligner les ambiguïtés d'un tel processus : les changements contradictoires de l'argumentaire avancé par Y. Museveni, au cours de la première décennie de pouvoir, en faveur la démocratie de « mouvement » suggèrent qu'il la considère plus comme un instrument destiné à garder le pouvoir qu'à construire de véritables institutions démocratiques. Y. Museveni et le NRM ont souvent eu recours à la démocratie

de « mouvement » pour asseoir leur propre pouvoir plutôt que de risquer de le perdre dans un processus démocratique ouvert. En conséquence, malgré la vague d'enthousiasme soulevée dans les premières années par le NRM, et en dépit de la participation sans précédent qu'il a suscitée, surtout dans les villages, ainsi que les remarquables opportunités d'expression politique qu'il a autorisées, la démocratie de « mouvement » revenait peu ou prou à être un simple instrument du maintien du régime en place.

LES DIFFICULTÉS CROISSANTES À INSTAURER UN GOUVERNEMENT LÉGITIME

En 1986, après vingt-quatre ans de désintégration politique progressive, la difficulté d'établir un régime accepté par l'ensemble des Ougandais était à son comble. Au sortir de l'administration coloniale, la vie politique ougandaise était déjà extrêmement compliquée. Chaque régime d'après l'indépendance a ajouté depuis ses propres problèmes, érodant de plus en plus l'espoir d'établir une autorité légitime.

L'accord établi à l'indépendance impliquait que le premier régime politique autochtone devait accepter les nombreux compromis, difficiles et insolubles, que les responsables politiques britanniques avaient négociés pour créer et gouverner le protectorat¹. Comme beaucoup d'autres colonies, l'Ouganda était une entité artificielle, formée par la collaboration occasionnelle et la collusion temporaire des responsables politiques coloniaux avec les chefs de petites entités politiques ethniques. Les conséquences de ces relations souvent fortuites ont produit de continuels clivages ethniques, religieux et régionaux, qui s'entre-croisaient et présidaient aux calculs politiques fondamentaux de quiconque voulait administrer l'Ouganda. Principal élément de ce dispositif, la relation particulière que les Britanniques entretenaient avec le *kabaka* (roi) et les représentants du royaume du Buganda avait permis à cette région d'acquérir une plus grande richesse, de meilleures structures éducatives et davantage de services sociaux. La crainte que l'indépendance ne permette au Buganda d'accroître sa domination politique et d'augmenter son avantage économique a incité les notables des autres régions de l'Ouganda à mobiliser des partisans dans leurs districts, et à s'unir périodiquement les uns avec les autres pour s'opposer aux revendications des représentants du Buganda exigeant des privilèges particuliers ou une plus grande autonomie. Toutefois, ces coalitions

1. La discussion suivante est présentée de manière plus complète in N. Kasfir, *The Shrinking Political Arena: Participation and Ethnicity in African Politics, with a Case Study of Uganda*, Los Angeles, University of California Press, 1976, pp. 91-152.

anti-Buganda, établies en général sur la base de l'ethnicité, étaient inévitablement affaiblies par des enjeux locaux.

Par ailleurs, la compétition entre missions chrétiennes pour se gagner des convertis – à commencer par la cour du *kabaka* – et l'introduction de l'islam dans le Nord-Ouest et l'entourage du roi ont créé d'importants clivages religieux, que l'on retrouve dans la vie politique contemporaine. Dès le départ, les représentants britanniques ont donné la préséance aux protestants dans le choix des gouverneurs locaux, mais tous les groupes religieux ont pris le contrôle de leur terre, d'où l'ancrage économique et politique de ces clivages. Avec l'introduction de la démocratie pluraliste, la concurrence entre les deux partis politiques les plus anciens et les plus influents, le Uganda Peoples Congress (UPC) et le Democratic Party (DP), a pris une coloration religieuse. De plus, les quatre régions de l'Ouganda, le Buganda (appelé parfois aujourd'hui le « Centre »), l'Est, l'Ouest et le Nord, ont produit des identifications politiques fortes, bien que cette division n'ait jamais eu de signification administrative et que d'autres critères, relatifs notamment aux inégalités d'accès à l'éducation et à la richesse, aient plus profondément structuré la vie politique ougandaise. Alors que le Buganda était de toute évidence l'objet de la convoitise des politiciens de toutes les autres régions, l'Est et, plus tard, l'Ouest devinrent également plus riches que le Nord. Un clivage Nord-Sud prit aussi de l'importance dans la vie politique ougandaise.

La formation d'une coalition nationale est une tâche particulièrement difficile en Ouganda, car aucun des clivages ethniques, religieux et régionaux ne se superpose. Au contraire, ils s'entrecroisent en des combinaisons multiples, contraignant souvent les responsables à exclure certains groupes pour en intégrer d'autres. En outre, la complexité d'un tel chevauchement augmente le nombre de notables susceptibles de mobiliser des partisans sur la base de leurs frustrations respectives. Pour beaucoup d'entre eux, la déception est inévitable. Ainsi, le découragement guette tout responsable ougandais désirant former un gouvernement largement accepté. D'autant que les échecs récurrents des divers régimes qui se sont succédé après l'indépendance ont sans cesse augmenté la méfiance des différents groupes sociaux.

À l'indépendance, en 1962, les Britanniques ont transmis le pouvoir sans fournir pour autant une base stable à la relation du Buganda avec le reste du pays, intensifiant ainsi la défiance entre les leaders baganda et leurs nombreux opposants. Un invraisemblable gouvernement de coalition, comprenant deux adversaires extrêmement méfiants l'un envers l'autre – l'UPC et un parti à base ethnique, le Kabaka Yekka (King Alone, KY, le roi seul), représentant la royauté baganda – a gouverné brièvement avant de s'effondrer en 1964, en raison d'un différend historico-ethnique (les « comtés perdus ») que les Britanniques

n'avaient pas su résoudre avant leur départ. Resté seul au pouvoir, l'UPC ne s'est pas pour autant montré plus uni que cette coalition ne l'avait été, contraignant son leader Milton Obote à s'appuyer sur un nombre plus réduit de notables et, en conséquence, sur un ensemble de groupes sociaux plus restreint que celui dont il bénéficiait à l'indépendance. De fait, pour rester au pouvoir, il a introduit des mesures plus coercitives.

En définitive, Obote fut renversé en 1971 par le général Idi Amin, avec, à l'origine, la bienveillance des civils du Buganda et des autres régions, mais le soutien d'une partie seulement de l'armée. Afin de préserver son régime, Amin commença par massacrer les opposants qu'il comptait au sein de cette dernière, puis étendit la terreur à la population civile, se dispensant rapidement d'un quelconque prétexte de légitimité.

En 1979, l'armée tanzanienne, accompagnée de deux petites factions militaires ougandaises, recrutées sur une base ethnique et se méfiant l'une de l'autre (l'une étant loyale à Obote, l'autre à Museveni), mit fin au régime d'Amin. Les Tanzaniens installèrent le Ugandan National Liberation Front (UNLF) à titre de gouvernement provisoire, avec mission de restaurer un gouvernement civil démocratique en Ouganda. Mais la base sociale du Front de libération nationale était extrêmement étroite : elle comprenait essentiellement des hommes politiques qui devaient leur situation aux factions politiques et militaires qu'ils avaient créées en exil, dans l'opposition à Amin, et qui ne bénéficiaient que d'un faible soutien parmi la plupart des groupes sociaux ougandais. Par un coup d'État mené au cours de la période de transition par le commandant militaire des forces ougandaises, qui soutenaient l'UPC, et avec l'accord de la force d'occupation tanzanienne, Obote fut en mesure de contrôler le processus électoral de 1980 et le dépouillement des votes. Se déclarant lui-même vainqueur, en dépit de la quasi-certitude d'avoir perdu les élections devant le DP, l'UPC est parvenu à prendre le pouvoir en menaçant d'avoir recours à ses unités militaires.

Au pouvoir, mais en disgrâce, Obote adopta rapidement un mode de gouvernement coercitif, tandis que plusieurs de ses opposants, y compris Museveni, prenaient le maquis au Buganda et lançaient un mouvement de guérilla. Au cours des cinq années qui suivirent, alors que le gouvernement s'efforçait sans succès de vaincre les guérillas en supprimant systématiquement leurs bases, l'UPC commit des massacres répétés au Buganda, qui égalèrent, voire dépassèrent les tueries perpétrées sous Amin. Finalement, en 1985, Obote fut renversé par des unités acholi de sa propre armée, qui avaient le sentiment d'être sacrifiées par leurs officiers langi dans la lutte anti-guérilla. Mais les responsables militaires acholi, Basilio et Tito Okello, qui ne représentaient qu'une fraction minoritaire des groupes sociaux du Nord, étaient manifestement

incapables d'établir un gouvernement cohérent, malgré leur invites désespérées, entre autres, aux unités de l'ancienne armée d'Amin. Six mois plus tard, en janvier 1986, leur gouvernement fut mis en déroute par Yoweri Museveni et sa National Resistance Army (NRA). Mais la méfiance des Ougandais envers tous leurs gouvernements était devenue endémique.

LE DILEMME POLITIQUE DU NRM

Partout dans le pays, les Ougandais aspiraient à un nouveau départ, mais il ne restait pas grand-chose de leur bonne volonté à coopérer ni du soutien social nécessaire au rétablissement des structures politiques qui existaient au moment de l'indépendance. D'un côté, cela donnait à Museveni et au NRM une excellente opportunité de créer un nouveau système politique. De l'autre, cela ne leur laissait virtuellement aucun moyen d'y travailler. De la même manière, la plupart des Ougandais ne savaient pas ce qu'ils pouvaient bien attendre du NRM. Aucune organisation politique ougandaise n'avait jamais été aussi peu connue, et seuls les Okello, et peut-être Amin, avaient été socialement moins représentatifs que le NRM au moment où il prit le pouvoir. Ce dernier avait donc désespérément besoin d'une formule qui lui permette de se faire accepter par l'ensemble de la nation. La démocratie de « mouvement » fournit une partie de la réponse à ce dilemme.

En fait, cette précarité était largement la conséquence de la manière dont le NRM était arrivé au pouvoir. En effet, sept mois plus tôt, alors qu'Obote était encore président, personne au sein du NRM n'avait imaginé une prise du pouvoir aussi rapide. L'histoire du NRM montre la faiblesse initiale de sa base sociale, le Mouvement étant l'œuvre d'un seul homme, Museveni, un jeune leader, organisateur ingénieux, mais qui n'avait pas encore d'influence. Ni le Front for National Salvation (Fronasa), la faction militaire qu'il avait créée lorsqu'il se trouvait en exil en Tanzanie et qui combattit lors de la guerre de libération contre Amin, ni le parti qu'il avait formé à la hâte, le Ugandan Patriotic Movement (UPM), qu'il conduisit lors des élections de 1980, n'avaient attiré une base sociale représentative et significative. La Popular Resistance Army (PRA) – qui allait devenir la NRA –, que Museveni avait organisée pour mener la guérilla contre le second gouvernement UPC, était minuscule et ethniquement marquée, regroupant principalement ses amis de confiance, des Banyankole qu'il avait connus à l'école et qui avaient participé au Fronasa². Le théâtre des opérations se trouvant au Buganda, la PRA a, par la suite, recruté surtout des Baganda. « La première année, la NRA était une armée comprenant un grand nombre de soldats baganda, commandés par quelques officiers banyankole³ ». Plus tard, il y eut plusieurs officiers baganda, mais, jus-

qu'à ce jour, les Banyankole sont restés prédominants dans les structures de commandement supérieur. L'alliance de 1981 entre la PRA et l'UFF (Ugandan Freedom Fighters), dirigé par Yusuf Lele, a fourni à Museveni et à ses associés un soutien plus important du Buganda. Museveni recherchait à tel point cette alliance transethnique qu'il choisit de n'être que l'adjoint de Lele dans la NRA, la nouvelle organisation née de la fusion. Parmi les échelons supérieurs de cette dernière figuraient un petit nombre de personnalités, originaires de la plupart des autres régions d'Ouganda, dont au moins deux nordistes.

Les principes philosophiques essentiels du Mouvement, notamment la démocratie de « mouvement » et son manifeste, ont été conçus à cette époque par la NRA. Or, au beau milieu de la guerre, celle-ci ne considérait pas qu'une large représentation de la société ougandaise fût la priorité immédiate. De plus, durant le conflit, l'aile civile du Mouvement, le NRM, n'était guère plus qu'un appendice de la NRA, l'aile militaire, qui opérait principalement hors du pays pour se faire connaître et obtenir une aide matérielle⁴.

L'origine de la fonction représentative du NRM, ou plus précisément de la NRA, et la base de son discours sur la démocratie de « mouvement » découlent des efforts *administratifs* que cette organisation a fournis, dans le triangle de Luwero, pour organiser en comités de résistance les villageois baganda afin de se ravitailler en nourriture et en recrues⁵. Ce n'est que plus tard, comme le reconnaît Museveni, que la NRA introduisit l'élection pour choisir les membres des comités de résistance (CR, Resistance Councils) et qu'elle donna à ces représentants un rôle à jouer dans le gouvernement de leur communauté⁶. La possibilité de créer leur propre administration villageoise constituait un changement historique pour les paysans baganda, qui n'avaient jamais participé démocratiquement à la gestion de leurs propres villages. Ainsi, le NRM prit le pouvoir avec une base de représentation originale et pratique, qu'il étendit à toute la région Ouest dans ces derniers mois d'exercice du pouvoir. Ailleurs, il ne pouvait pas faire beaucoup plus que tenir sa promesse de représenter toutes les sections de la population ougandaise, une fois un gouvernement formé.

Néanmoins, les anciens clivages sociaux ne pouvaient être ignorés. Avant

2. La légende raconte que Museveni mit sur pied la première organisation avec vingt-six de ses amis, originaires comme lui du district d'Ankole. Pour plus de précisions sur ces premiers « combattants de la liberté », voir O. Amaza, *Museveni's Long March: from Guerrilla to Statesman*, Kampala, Fountain Publishers, 1998, pp. 234-241 notamment.

3. O. Amaza, *Museveni's Long March: from Guerrilla to Statesman*, *op. cit.*, p. 30.

4. Des ministres n'ont été désignés pour la première fois que dans les derniers mois de la guerre, au moment où la NRA avait pris le contrôle de la quasi-totalité de la région Ouest.

5. O. Amaza, *Museveni's Long March: from Guerrilla to Statesman*, *op. cit.*, p. 34-35.

6. Y. Museveni, *Sowing the Mustard Seed: The Struggle for Freedom and Democracy in Uganda*, Londres, Macmillan, 1997, p. 134.

de soutenir la guerre, les Baganda voulaient savoir si la NRA accepterait, après la victoire, de rétablir leur *kabaka*, écarté du pouvoir par Obote et l'UPC. En effet, Ronald Mutebi, le fils du *kabaka* précédent, en partie confirmé dans sa fonction, a parcouru la zone de combats en 1985⁷. Cette revendication mit Museveni et la NRA dans une position difficile, car une telle acceptation risquait d'intensifier les craintes des opposants au Buganda. Selon des rapports non confirmés, lors d'un discours prononcé à Masaka, Museveni aurait dit oui à cette restauration, plaçant peut-être ses impératifs de court terme avant ses objectifs à long terme.

Tandis que le nombre de recrues de la NRA augmentait et que son territoire d'opération s'étendait, les participants aux comités de résistance se multipliaient. Au fur et à mesure qu'elle devenait plus efficace dans sa conduite des opérations militaires, la NRA obtenait aussi le soutien informel des citoyens des villes du Sud. Néanmoins, sa représentativité se limitait globalement aux régions où elle combattait. Soutenir la NRA, avant qu'elle ne prenne le pouvoir, équivalait à soutenir une vague organisation qui promettait de renverser un régime autoritaire et détesté. Il serait difficile de prétendre que beaucoup d'Ougandais ont imaginé que la NRA formerait un gouvernement – sans parler du NRM, qu'ils connaissaient encore moins.

Quand le NRM a pris les rênes du pays, ses leaders et leur doctrine étaient encore largement inconnus. Le Mouvement n'avait pas prouvé son engagement envers un régime civil, ne comptait qu'une poignée de membres nordistes et n'avait jamais combattu où que ce soit dans le Nord contre les régimes d'Obote ou des Okello. Il n'avait pas encore eu la possibilité de recruter beaucoup de nordistes ni de les persuader de son projet de vaincre les clivages régionaux. Malgré leur reconnaissance d'avoir été débarrassés d'Obote, même les Baganda, surtout ceux qui avaient des biens, étaient méfiants quant aux intentions des leaders du NRM, ces derniers venant en effet essentiellement des districts de l'Ouest, dont les leaders précédents avaient adopté des positions fortement anti-Buganda.

De fait, malgré l'enthousiasme réel suscité dans le Sud et le consentement tacite acquis dans le Nord vis-à-vis du NRM pendant les premiers mois, celui-ci s'est d'abord emparé du pouvoir national à la façon d'un régime militaire, sudiste qui plus est. Il lui fallait trouver un moyen de se « civiliser » s'il voulait gouverner efficacement. En outre, au cours de sa première année de gouvernement, le NRM s'est trouvé entraîné dans deux guerres civiles, l'une dans le Nord et l'autre dans l'Est. C'est tout à l'honneur de Museveni et de son cercle rapproché que d'avoir compris la nécessité d'élargir leur message politique afin de légitimer leur programme de réforme et de régénération de la société ougandaise. La démocratie de « mouvement » a bien servi cet objectif.

DE L'UTILITÉ DE LA DÉMOCRATIE DE « MOUVEMENT »**POUR LÉGITIMER LE RÉGIME**

La décision du NRM et de Museveni d'introduire l'autogouvernement démocratique au moyen d'une hiérarchie de RC dans chaque village, commune, sous-comté et district d'Ouganda, est probablement ce qui reste sa plus importante intervention politique. En fait, elle figurait parmi les revendications du *Programme en dix points*, le manifeste du NRM publié l'année précédente⁷. Son engagement explicite envers la démocratie de « mouvement », en théorie et en pratique, offrait au pouvoir le moyen le plus direct, et probablement le plus sûr, d'élargir sa crédibilité parmi les groupes avec lesquels il avait peu de relations sociales. L'autre intérêt de la démocratie de « mouvement », bien qu'il n'ait pas toujours été bien compris au départ par les responsables du gouvernement, était de permettre au groupe dirigeant de maintenir son contrôle sur ce système. En même temps, le NRM s'emparait d'une autre pratique de gouvernement ougandaise, consacrée par l'usage : le clientélisme, qui lui permit d'attribuer les postes politiques importants et de renforcer sa revendication d'inclusion sociale. Pour que cette pratique serve aussi leur objectif de légitimation, les responsables du NRM l'ont intégrée dans leur raisonnement antisectaire et l'ont appelée gouvernement « à base élargie » (« *broad-based* » *government*).

En décidant que toute la nation serait dirigée par les CR, le NRM créait le cadre nécessaire à sa légitimation nationale. Mais, ce faisant, il se heurtait à une contradiction fondamentale : il imposait un système de choix autonome – quelque chose comme l'idée de Jean-Jacques Rousseau selon laquelle l'État devrait forcer le peuple à être libre. Il n'est pas un villageois qui aurait osé refuser de créer un conseil de résistance ou d'élire le comité de neuf membres chargé de le diriger. Néanmoins, surtout si l'on considère que cette forme de démocratie était nouvelle pour eux, nombreux devaient être ceux qui croyaient que le NRM ne leur permettrait pas de prendre réellement leurs propres décisions, d'autres préférant encore, sans doute, la familiarité de l'ancien système. L'année suivante, le NRM résolut cette contradiction en adoptant un ensemble de lois destinées à s'assurer le contrôle de la hiérarchie des CR.

Cependant, l'application nationale de cette forme originale de démocratie, qui promettait de rompre définitivement avec la mainmise des anciens hommes politiques, a conduit le NRM dans chaque hameau du pays. Au cours des derniers mois qui ont précédé sa victoire militaire, le NRM avait soulevé un

7. E. Kategaya, *New Vision*, 8 juin 1986, p. 14, cité in Amaza, *Museveni's Long March*, op. cit., p. 31.

8. Y. Museveni, *Selected Articles on the Uganda Resistance War*, Kampala, NRM Publications, 1985, p. 46.

élan d'enthousiasme dans toute la région Ouest en insistant sur la formation de comités de résistance dans chaque village⁹. Le succès de cette expérience a suscité un important effort national, présenté comme la réponse au passé décemment non démocratique de l'Ouganda. Il répondait au désir largement répandu des Ougandais d'être autorisés à participer de manière effective à leur gouvernement. Le NRM mit en place une structure de comités de résistance qui reliait presque chaque village à son district par cinq échelons administratifs élus. Le RC1, l'échelon le plus bas, comprenant les membres élus de chaque village, rejoignait les comités des autres villages pour former au niveau de la commune un Conseil de résistance (RC2) à l'échelon immédiatement supérieur et élisait un nouveau comité de résistance pour cette commune qui, à nouveau, formait avec les autres comités un Conseil de sous-comté (RC3) et élisait ainsi de suite ses comités, pour atteindre le niveau du district (RC5)¹⁰.

La justification de cet ambitieux projet politique était, selon le « programme en dix points » du NRM, d'apporter la démocratie à chaque Ougandais¹¹. Cependant, son succès signifiait aussi que presque chaque village participait activement au projet politique du NRM. Comme les responsables de ce dernier ne sont pas intervenus dans les premières élections ou discussions des RC, leur activité a suscité dans un premier temps un large soutien au régime. Mais il manquait d'importantes conditions préalables à la « démocratie populaire¹² ». Les conseils de village avaient le pouvoir d'agir à propos de questions locales, non pas nationales. De même, les conseils des niveaux plus élevés n'étaient ni élus par les villageois de la base ni requis pour délibérer des décisions prises par les conseils des villages. Au lieu de cela, la représentation indirecte à trois ou quatre échelons de membres élus, peu maniable, avait abouti à ce que le contrôle soit déplacé vers le haut de la hiérarchie.

En 1987, le gouvernement NRM adopta des lois pour que tout le système des RC passe sous son contrôle, y compris le pouvoir de dissoudre les conseils individuels¹³. La conviction que le contrôle doit être exercé au sommet est si profondément ancrée dans les conceptions politiques ougandaises que l'on pouvait se douter qu'un système authentiquement participatif serait immédiatement rejeté. De plus, le NRM était trop soucieux de maintenir son contrôle sur une société fragmentée, en proie à des intrigues sans fin, pour avoir sérieusement envisagé une authentique démocratie participative.

Le soutien au système des RC s'est affaibli au cours des années qui ont suivi, au fur et à mesure que le gouvernement les réglementait et imposait aux membres élus et non rémunérés du niveau de base des tâches telles que la collecte des impôts et le jugement des conflits locaux¹⁴. Cependant, même si ces charges administratives ont été mal acceptées, elles ont eu pour effet de maintenir le lien entre le nouveau régime et les élus villageois et, à travers eux,

avec le monde rural en général. Si l'on considère que, depuis les premières années du régime d'Amin, de nombreuses activités économiques et sociales de l'État avaient été retirées de la vie des villages de tout l'Ouganda, ces liens continuaient à développer la légitimité du régime NRM, en dépit d'un manque certain d'enthousiasme.

Pour résoudre le problème de son manque de légitimité auprès de l'élite, le NRM a adopté une deuxième doctrine, celle de la formation d'un gouvernement « à base élargie ». Le NRM proposa des postes aux niveaux les plus élevés du gouvernement à plusieurs hommes politiques qualifiés, en dépit de leur appartenance aux anciens partis, ce qui parut être une offre remarquablement généreuse de la part d'un groupe peu connu, jouissant d'une faible confiance et venant tout juste de prendre le pouvoir. Pour justifier une telle démarche, le NRM déclara dans son manifeste que l'unité nationale exigeait que le sectarisme ethnique, régional et religieux soit éliminé de la politique ougandaise. L'idée que chacun pouvait appartenir au NRM était devenue un thème familier, mais celle de « gouvernement à base élargie » allait encore plus loin. Même les nouveaux ministres, surtout les premières années, ne se

9. Selon les observations de l'auteur en décembre 1985. Voir aussi Ddungu Expedit, « Popular forms and the question of democracy: the case of resistance councils in Uganda », in M. Mamdani et J. Oloka-Onyango, *Uganda: Studies in Living Conditions, Popular Movements and Constitutionalism*, Vienne, Journal für Entwicklungspolitik (JEP), 1993, pp. 377-378. Au cours de la dernière année de guerre, la NRA a ouvert un second front dans l'Ouest. Elle profita du coup d'État mené par une partie de l'UNLF en juillet 1985 pour prendre le contrôle de toute la région, excepté les bases militaires gouvernementales de Mbarara et Masaka.

10. La Constitution de 1995 a changé l'appellation de conseils de résistance en conseils locaux. Une importance moins grande a été accordée au niveau du comté. En 1989, l'extension de ce système directement des conseils de district au Conseil national de la résistance (CNR, National Resistance Council, NRC), c'est-à-dire le Parlement, a été mise en discussion et finalement abandonnée au profit d'élections séparées au CNR.

11. Comme Museveni l'a dit dans son premier discours national après qu'il soit devenu président, « [...] Le premier point dans notre programme politique est la démocratie pour le peuple ougandais. C'est un droit de naissance auquel tout le peuple d'Ouganda a droit ». « Notre changement est fondamental », 29 janvier 1986, in Y. K. Museveni, *What is Africa's Problem?*, Kampala, NRM Publications, 1992, p. 22.

12. Dans son manifeste, *Le Programme en dix points*, le NRM a promis la « démocratie populaire ». Pour une discussion des conditions préalables à la démocratie populaire (participative), voir C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970. Les théoriciens de la démocratie participative font de trop grandes concessions en approuvant l'idée que les grands États ne peuvent pas mettre en œuvre la démocratie participative ou directe. Une hiérarchie de conseils dans lesquels est respectée la norme selon laquelle l'échelon le plus élevé délibère au sujet des décisions des échelons les plus bas peut en principe préserver l'influence de nombreux individus agissant dans leurs propres assemblées.

13. *Resistance Councils Statute*, n° 9, 1987.

14. I. Burkey, « People's power in theory and practice: the resistance movement council system in Uganda », Yale University, 1991, document inédit, pp. 11-13, 32 et 53; Ddungu Expedit, « Popular forms... », art. cit., p. 377-378, 391-397, 401-402.

sentaient pas obligés de renoncer à leur loyauté envers leur parti d'origine.

Les principaux postes de responsabilité du premier gouvernement NRM, mis à part la présidence, la vice-présidence et le ministère de la Défense, ont ainsi été attribués à des personnalités bien connues des partis d'opposition, et non à des dirigeants NRM. Il en a été de même pour d'autres postes importants. En partageant ces postes, le NRM a immédiatement suscité et augmenté sa popularité, particulièrement parmi les élites. On ne sait pas exactement de quel degré de pouvoir disposaient réellement ces ministres, car leurs directeurs de cabinet étaient souvent des personnalités de confiance du premier cercle du NRM. Néanmoins, en procédant à de telles nominations, le régime élargit sa légitimité.

La direction du NRM n'a cependant fait aucun effort pour appliquer son manifeste ni pour formuler et articuler des directives qui auraient permis aux nouveaux nommés de diriger leurs ministères ou d'autres fonctions. Le manifeste avait été conçu pour mener une guerre, alors que le NRM était désormais en train d'organiser un gouvernement civil. En l'absence de tout programme donnant consistance aux objectifs du NRM, le « gouvernement à base élargie » ne semblait guère plus qu'une disposition permettant de procéder à des nominations clientélistes¹⁵. Si l'on tient compte des difficultés à former un gouvernement civil dans une société ougandaise fragmentée, il n'est pas surprenant que le NRM ait emprunté une tactique utilisée par tous ses prédécesseurs pour élargir leur soutien. L'accent mis sur le « gouvernement à base élargie » a régulièrement diminué depuis les hautes eaux de 1986. Tandis qu'aujourd'hui encore des membres importants des autres partis sont parfois choisis pour de hautes fonctions, les postes les plus influents vont aux principaux responsables du NRM. Néanmoins, le « gouvernement à base élargie » a permis de développer le soutien au NRM dans une période critique.

LES SIGNIFICATIONS CHANGEANTES DE LA DÉMOCRATIE

DE « MOUVEMENT »

Les changements contradictoires concernant la signification et la justification données à la démocratie de « mouvement » par Museveni et les autres dirigeants du NRM laissent penser qu'ils ne se sont pas engagés à la construire en une institution démocratique durable. Ils n'ont jamais fait beaucoup d'efforts pour expliquer ce qu'ils entendaient par un tel concept. Le seul principe sur lequel ils ont constamment insisté a été l'incompatibilité des partis politiques avec cette forme de démocratie. Pourtant, les documents fondateurs, rédigés pendant la guérilla, sont ambigus sur ce point. Dès le début de la guerre, le NRM demandait des élections sans partis pour former une assemblée constituante, mais il déclarait aussi que, « dans le cadre de la nouvelle constitution, l'activité

des partis politiques serait autorisée à reprendre » pour les élections générales à venir¹⁶. Le « programme en dix points », écrit trois ans plus tard, ne disait rien quant à lui de leur autorisation ni de leur interdiction.

Au lieu de cela, on y trouvait une définition inhabituelle de la démocratie, combinant trois éléments : les conseils populaires, le Parlement et un niveau de vie suffisant¹⁷. La plupart des définitions proposées par le pouvoir reposent sur le premier ou le deuxième élément, parfois en combinaison avec le troisième. Or, en matière de théorie démocratique, on considère généralement que les deux premiers sont incompatibles, le premier étant basé sur la participation directe et le deuxième sur la représentation. Argument classique : la participation directe, tout en ayant le grand avantage d'impliquer chaque personne dans le système d'autogouvernement, devient trop lourde à manier dans les pays très peuplés et très étendus ; la solution conventionnelle consiste à établir une participation indirecte, généralement par la représentation fondée sur les partis, bien que cela ne soit pas nécessaire, comme le prouvent les RC. Ainsi, logiquement, les partis ne sont pas indispensables, bien qu'ils soient un moyen pratique de désigner la personne devant représenter un grand nombre d'électeurs, notamment lorsque ceux-ci ne peuvent pas se réunir facilement pour discuter des candidats¹⁸. Dans la démocratie de « mouvement » ougandaise, le problème d'un grand État est résolu sans les partis, par la mise en place d'élections indirectes à plusieurs niveaux, au prix de l'exclusion de la majorité des électeurs de la plupart des décisions. Ainsi, la démocratie populaire et la démocratie parlementaire diffèrent sensiblement sur la question de l'autorisation des partis à entrer en compétition pour le pouvoir. Ces différences rendent leur combinaison pour le moins problématique, si ce n'est contradictoire.

Le *Programme en dix points* a élaboré la notion de « démocratie populaire » en introduisant et en hiérarchisant les RC, mais n'a fourni aucune précision quant à la « démocratie parlementaire » ni donné aucune indication sur la relation à établir entre le Parlement et les conseils. Il n'a proposé plus tard aucune directive sur la manière de traiter ce sujet. À un moment, en 1989, Museveni a sérieusement envisagé de faire du Parlement le niveau le plus

15. M. Mamdani, « NRA/NRM : two years in power », in M. Mamdani, *And Fire Does Not Always Beget Ash : Critical Reflections on the NRM*, Kampala, Monitor Publications, 1995, p. 48.

16. National Resistance Movement, *Towards a Free and Democratic Uganda : The Basic Principles and Policies of the National Resistance Movement (NRM)*, Kampala, National Resistance Movement (s.d. : début 1982 probablement), pp. 16-17.

17. National Resistance Movement, *The Ten-Point Program*, Kampala, NRM secretariat publications, 1986, pp. 46-47.

18. Pour un débat à propos des deux formes de démocratie, comparer J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper and Brothers, 1950, pp. 269-283, avec Pateman, *Participation and Democratic Theory*, op. cit.

élevé du système des RC, élus indirectement, en demandant aux Conseils de district (CR5) de se réunir pour former le Conseil national de résistance (NRC, National Resistance Council), et, probablement, d'élire son comité de direction pour faire office de cabinet. Mais, au lieu de cela, le gouvernement a décidé que le Parlement serait élu au suffrage direct, bien que, comme on le montrera ci-dessous, il ait sérieusement restreint l'électorat. Plus tard, la Commission nommée par le gouvernement NRM pour rédiger un projet de nouvelle Constitution déclara simplement que les systèmes politiques populaire et multipartiste étaient incompatibles, réduisant la question à un choix entre deux alternatives s'excluant l'une l'autre¹⁹.

Bien que Museveni ait pu ne pas être d'accord avec la Commission, il proposa une logique différente de la démocratie de « mouvement » après qu'il eut consolidé sa position de président. Cette fois, il ne fit aucune référence aux comités de résistance, noyau de la démocratie de « mouvement » en 1986, mais insista sur le caractère intégrateur d'un « mouvement » qui accueillait tout le monde²⁰. Les partis sont nécessaires dans les sociétés ayant des clivages socio-économiques, déclara-t-il. Or, les pays africains ne comportant qu'une classe, celle des paysans, ils ne connaissent pas de luttes des classes et n'ont donc pas besoin de partis. L'Ouganda abrite de nombreux conflits, mais ils sont de nature sectaire. Là où les partis ne représentent pas de différences économiques fondamentales, ils encouragent, toujours selon Museveni, les différences ethniques, régionales et religieuses. À l'inverse, un mouvement que tout le monde peut rejoindre et au sein duquel chacun peut se porter candidat à une fonction offre une meilleure solution, avança-t-il. Il peut concentrer le débat politique et les élections sur des questions importantes, telles que l'amélioration du niveau de vie et des services sociaux.

Cette argumentation ressemble beaucoup à celle utilisée dans les années 60 par Julius Nyerere pour justifier le système tanzanien du parti unique – laquelle fut abandonnée par Nyerere et par ses successeurs à la suite des résultats désastreux du Chama cha Mapinduzi, dans les années 70 et 80. Cependant, en préconisant un « mouvement » au lieu de partis, Museveni introduisit deux arguments que Nyerere n'avait pas utilisés. Premièrement, au lieu de montrer, comme ce dernier, que les Africains étaient avant tout unis par leur opposition à l'autorité coloniale, il affirmait que la grande majorité d'entre eux étaient liés par leur condition paysanne et partageaient les mêmes caractéristiques sociales et économiques. Parmi celles-ci figurent, selon lui, l'autosuffisance plutôt que l'utilisation de main-d'œuvre salariée ou l'acquisition de compétences professionnelles spécialisées, la production de cultures de subsistance plutôt que de rente, l'ignorance d'un monde plus vaste et des possibilités d'amélioration afférentes. L'emploi de tels arguments pour démontrer que tous les agriculteurs

africains ou, ici, ougandais appartiennent à une seule classe économique et sociale ne peut bien sûr plus être prise au sérieux²¹. Les agriculteurs, on le sait, se distinguent par les produits qu'ils cultivent ; leurs revenus dépendent en grande partie de leurs ventes sur les marchés, et les riches agriculteurs recrutent de la main-d'œuvre, en général parmi les paysans pauvres qui ne peuvent pas vendre assez de produits pour payer leurs impôts et assurer les frais de scolarité de leurs enfants. Il faudrait donc porter des œillères pour ignorer les divisions de classes de la société ougandaise et ne pas voir que les conflits secondaires qui s'y déroulent reposent en grande partie sur elles. Si ce sont les clivages de classes qui justifient l'existence des partis, l'Ouganda est prêt pour un système politique multipartiste.

Le deuxième argument original de Museveni, qui découle logiquement du premier, est de suggérer que la démocratie de « mouvement » est un système de transition nécessaire « jusqu'au moment où nous obtiendrons par le développement économique, notamment l'industrialisation, une cristallisation de groupes socio-économiques sur lesquels nous pourrions alors fonder des partis politiques vigoureux²² ». Faire de la démocratie de « mouvement » un dispositif de transition, c'est dire qu'elle n'est pas une démocratie « complète » en elle-même, ce qui est un aveu préjudiciable. Mais cela soulève également la question de savoir combien de temps cette transition est susceptible de durer. Malgré la croissance récente, treize années de régime NRM n'ont pas suffi à ramener le produit intérieur brut par habitant au niveau qu'il avait atteint avant qu'Idi Amin ne prenne le pouvoir. Il est certain qu'il faudra des décennies de bons résultats économiques soutenus à l'Ouganda pour atteindre la situation décrite ici par Museveni. Est-ce à dire que la démocratie de « mouvement » doit être maintenue sous le regard vigilant du NRM jusqu'à ce que l'Ouganda s'industrialise ?

Ce qui est frappant dans ces justifications de la démocratie de « mouvement », c'est le peu d'importance que les responsables du NRM accordent à leurs propres réalisations. Si la création de conseils démocratiques dans chaque village a introduit un changement radical dans la vie politique ougandaise, elle n'a pas entraîné d'applications politiques innovantes. Le pouvoir n'a pas investi une énergie comparable à celle qu'il avait engagée lors de leur création à enseigner aux villageois comment utiliser leurs nouvelles positions pour améliorer

19. *Report of the Constitutional Commission*, Entebbe, Uganda Printing and Publishing Corporation, 1992.

20. Y. Museveni, « Democracy and good governance in Africa: an african perspective », *Mediterranean Quarterly*, vol. 5, automne 1994, et Y. Museveni, *Sowing the Mustard Seed*, op. cit., pp. 195-197.

21. Pour l'ensemble des arguments présentés dans le reste de ce paragraphe, voir N. Kasfir, « Are african peasants self-sufficient ? », *Development and Change*, vol. 17, n° 2, avril 1986, pp. 344-350.

22. Y. Museveni, *Sowing the Mustard Seed*, op. cit., p. 195.

leur vie quotidienne ou comment mettre en œuvre leurs conseils pour se constituer leurs propres idées sur des questions d'intérêt national – à commencer par la conduite de leurs responsables. En fait, ni les villageois ni leurs conseils ne semblent être importants dans la justification globale du système. Le rôle censé être joué par le Parlement a également disparu du discours public. Les arguments plus récents en faveur de la démocratie de « mouvement » ont surtout visé à empêcher la réémergence de l'activité des partis politiques plutôt qu'à justifier son caractère démocratique.

DE L'UTILITÉ DE LA DÉMOCRATIE DE « MOUVEMENT »

POUR GARDER LE POUVOIR

Les réponses tactiques du gouvernement NRM aux crises politiques qu'il a dû traverser après son arrivée au pouvoir semblent indiquer qu'il a utilisé la démocratie de « mouvement » avant tout pour se protéger lui-même. Très vite, le NRM a affronté une situation difficile. D'un côté, étant donné la fragmentation de la société ougandaise et le soutien limité dont le NRM bénéficiait à l'origine, des élections pleinement et ouvertement démocratiques pouvaient mettre en danger les réformes que ses responsables étaient en train d'introduire, surtout dans les premiers temps du régime. De l'autre, sans de telles élections, il n'aurait jamais pu connaître l'ampleur du soutien dont il bénéficiait. Dès le début, il a proclamé son engagement envers la démocratie. Aussi a-t-il été contraint, au bout d'un certain temps, de transiger et d'accepter à contrecœur des élections, tout en établissant des règles qui réduisaient notablement le risque qu'elles faisaient courir.

La vigoureuse opposition que ces procédés ont suscitée de la part des partisans du multipartisme, et même de certains membres issus de ses propres rangs, n'a pas empêché le NRM de protéger son avantage politique aux dépens de l'institutionnalisation de la démocratie, qu'elle soit de « mouvement » ou de tout autre nature. La tactique employée par le NRM pour se donner l'avantage au cours des luttes électorales a bien montré que son groupe dirigeant n'a jamais été assuré soit du triomphe du NRM dans une lutte égale et ouverte avec ses opposants, soit que lui-même pourrait s'imposer face à la masse des partisans du Mouvement lors d'élections internes.

Une rapide observation de trois cas mettant en jeu la démocratie de « mouvement » – le projet de législation du NRM pour les élections de 1989, sa réputation à créer une structure démocratique interne pour le NRM et sa tentative originale, mais éphémère, de formuler les termes sur la base desquels les partis politiques pourraient participer au référendum prévu pour 2000 – illustre le soin avec lequel le NRM a cherché ainsi à se protéger. Ces cas couvrent

toute la période du régime NRM, avant et après la Constitution de 1995. Ils révèlent le type de conduite adoptée par Museveni et par le noyau dirigeant du NRM pour assurer leur contrôle sur le gouvernement face au péril démocrate.

Les élections nationales et locales de 1989 ont fourni une réponse à la situation difficile dans laquelle le NRM se trouvait à l'époque. La période de transition qu'il avait prévue tirait à sa fin, et le nouveau gouvernement n'avait pas encore tenu d'élections nationales. Personne ne savait vraiment à quoi ressemblait une élection nationale de la démocratie de « mouvement », mais le NRM devait en organiser au risque de perdre toute crédibilité. À peine le gouvernement formé, deux guerres civiles avaient éclaté, détournant l'énergie politique des projets civils. Le processus constitutionnel venait juste de commencer, et le rétablissement économique restait incertain. Le Parlement était encore un corps nommé, le Président dirigeait sur la base de sa victoire militaire. Sans faire de campagne publique, le Democratic Party, l'ancien allié du NRM dans son gouvernement à base élargie, s'était arrangé pour obtenir une majorité de sièges dans les deux tiers des comités de résistance. Le gouvernement n'avait pas d'argent et n'avait pas prévu de budget pour les dépenses électorales. À part sa première tentative manquée sous la bannière de l'UPM aux élections de 1980, le NRM n'avait jamais affronté un électorat. Comment pouvait-il tenir sa promesse d'élire un gouvernement dans les limites de la période de transition (quatre ans) qu'il avait lui-même proposée sans risquer sa propre défaite ?

Le processus électoral élaboré par le NRM était à la fois ingénieux et révélateur²³. En premier lieu, il excluait tout simplement l'élection d'un président, stipulant que de nouvelles élections seraient tenues par le canal des RC, depuis le niveau du village jusqu'aux niveaux supérieurs, sans la participation des partis. Quant à l'élection des députés, de nouveaux CR de sous-comtés devaient se réunir au niveau du comté et former l'électorat qui choisirait un membre du Parlement pour représenter chaque comté. Mais ces circonscriptions « territoriales » n'équivalaient qu'à 60 % des sièges. Pour le reste, le gouvernement décréta simplement que les 38 membres « historiques » déjà nommés au Parlement et qui, pour la plupart, avaient combattu avec Museveni pendant la guerre, conserveraient leur siège sans participer aux élections. En outre, le gouvernement donna au Président le pouvoir de nommer 20 membres du Parlement et à l'armée, dix autres. Ces 68 sièges qui se trouvaient de fait sous le contrôle du Président équivalaient à presque 25 % du total. De plus, 42 sièges

23. Un exposé plus complet des fonctions que ces lois électorales ont remplies est présenté dans N. Kasfir, « The ugandan elections of 1989: power, populism and democratisation », in H. B. Hansen et M. L. Twaddle, *Changing Uganda: The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, Londres, James Currey, 1991.

supplémentaires furent réservés aux femmes, aux jeunes et aux travailleurs, tous choisis par des électors très restreints.

En insistant pour que cette série d'élections commence seulement trois semaines après sa première annonce et finisse quatre semaines après celle-ci, le gouvernement verrouillait un peu plus le dispositif : il était pratiquement impossible aux membres des anciens partis de mobiliser leurs partisans par le biais de la hiérarchie complexe des CR. Il n'y avait ni commission, ni listes électorales, ni urnes. Les électeurs votaient ouvertement en faisant la queue derrière leur candidat. Ainsi, non seulement l'élection revenait moins cher, mais elle forçait les électeurs à révéler leur choix – préoccupation importante dans une société clientéliste. D'autre part, le NRM jugeait le vote ouvert préférable au vote secret manipulé par les partis des élections antérieures et, sur ce point, les électeurs lui donnaient généralement raison.

Inquiet, malgré toutes ces précautions, le pouvoir annonça trois autres mesures de protection un jour seulement avant le début des élections. Il mit en place au sein du nouveau Parlement un « comité national exécutif » spécial (NRC), dans lequel il avait une majorité automatique, chargé de concevoir les politiques publiques et de surveiller le gouvernement. Il conféra également à l'organe exécutif de l'armée (*army's policymaking body*) un rôle égal à celui du NRC dans la discussion, la préparation et l'adoption de la nouvelle Constitution, ainsi que pour l'élection ou la destitution du Président. Bref, si le NRM obtenait de mauvais résultats aux élections, il serait très difficile au nouveau Parlement d'arracher le contrôle politique au cercle dirigeant du NRM. Or, il se trouva que les partisans du Mouvement obtinrent de bons résultats, sans que personne ne puisse dire si c'était grâce aux règles du pouvoir ou malgré celles-ci.

La direction du NRM n'a pas sérieusement prêté attention à sa structure démocratique interne jusqu'à ce que la Constitution de 1995 ne l'exige. Avant 1995, le NRM n'avait jamais tenu une convention nationale, jamais élu un seul de ses fonctionnaires et jamais consulté systématiquement ses membres à propos de la vie politique. Il avait toujours été un petit groupe étroitement organisé, avec un leader incontesté ; un groupe qui prenait ses décisions politiques de manière informelle et dont la structure organisationnelle était davantage adaptée à la guérilla qu'à la direction politique d'un pays démocratique. Toutefois, cette anomalie que constitue une démocratie de « mouvement » dont les dirigeants n'ont pas été choisis démocratiquement n'a pas été abordée ouvertement jusqu'à ce que le débat ne commence à l'Assemblée constituante.

La solution adoptée par la nouvelle Constitution donna au Parlement le pouvoir de créer les organes du système politique du mouvement et exigea que ce système soit démocratique, responsable et transparent, et qu'il offre à tous les citoyens accès à des fonctions de direction²⁴. Avec la promulgation de la

Constitution, le procureur général décréta que le NRM existant n'avait pas de statut légal et ne pouvait donc recevoir de financement du gouvernement. À en juger par les projets de lois adressés au Parlement, le groupe dirigeant s'est opposé à tout ce qui aurait pu lui faire perdre le contrôle de la structure NRM. Son premier projet de loi stipulait simplement que le président de l'Ouganda était le président du Mouvement, rendant ainsi inutile l'élection du leader du NRM. Il faisait aussi d'office de tous les députés des membres de la « conférence nationale » du NRM, qu'ils aient choisi ou non de le rejoindre. Bien que les partisans du Mouvement fussent majoritaires au Parlement, ce projet de loi fut rejeté. Il fut légèrement révisé avec l'introduction de l'élection du président du Mouvement, et la loi fut votée²⁵. Quand la première conférence nationale eut finalement lieu, en juillet 1998, Y. Museveni fut élu sans opposition président du NRM, mais également vice-président et commissaire politique national. Le NRM constitue, à ce titre, un cas classique de la « loi d'airain de l'oligarchie » selon laquelle les organisations luttant pour la démocratie adoptent par la suite des méthodes internes autoritaires²⁶.

Un troisième exemple révélateur est celui de l'organisation du référendum de l'an 2000, exigé par la Constitution, pour savoir si les Ougandais préférèrent la démocratie de « mouvement » ou un système politique multipartiste. Une consultation qui doit offrir pour la première fois aux citoyens « ordinaires » la possibilité d'exprimer leurs opinions sur le système politique qui les gouverne depuis quatorze ans. Au lieu d'organiser un référendum à l'époque de l'entrée en fonction du RNM ou à l'occasion de la promulgation de la nouvelle Constitution en 1995, la direction du Mouvement a convaincu l'Assemblée constituante de le repousser de quatre années. Malgré l'opposition des partisans du multipartisme et de plusieurs délégués importants du Mouvement, le NRM a pu obtenir par une simple ordonnance constitutionnelle de poursuivre la démocratie de « mouvement » pour cinq années supplémentaires. Les dirigeants du NRM acceptèrent, en contrepartie, que le système politique adopté ensuite dépende du résultat d'un référendum. Durant cette période transitoire, l'activité des partis politiques serait interdite, comme elle l'avait été pendant les neuf années précédant l'adoption de la Constitution. Récemment, le gouvernement a toutefois présenté un projet de loi visant à autoriser les partis à faire campagne légalement lors du référendum, mais il l'a retiré quelques mois plus tard²⁷.

24. *Constitution of the Republic of Uganda*, 1995, article 70 (1).

25. *The Movement Act*, 1997.

26. R. Michels, *Political parties*, New York, Collier-Mac Millan, 1962.

27. *The Political Organisation Bill*, 1999.

La Constitution stipule pourtant que « toute personne sera libre de solliciter un soutien public au système politique de son choix dans l'objectif d'un référendum » un an avant que la consultation n'ait lieu²⁸. La signification de cette mesure d'interdiction des partis politiques n'est pas claire. La nature non partisane d'un système de « mouvement » exclut-elle automatiquement les partis jusqu'à ce que les électeurs le mettent en échec par référendum, ou bien l'obligation d'un référendum démocratique exige-t-elle que les deux options soient également libres de mener campagne ? Quoi qu'il en soit, le simple fait que ce soit le gouvernement qui organise le référendum favorise l'alternative du « mouvement » et lui confère un avantage sérieux en liant les mains des militants du multipartisme.

Si le projet de loi sur les organisations politiques préparé par le NRM légalise les partis, il les maintient aussi fermement sous le contrôle du gouvernement. En même temps, le projet de loi indique clairement que ses dispositions ne s'appliquent pas aux organes du Mouvement²⁹. Il réglemente étroitement le financement des partis et exige que ceux-ci avertissent la police soixante-douze heures avant la tenue d'une réunion. Il confère à un ministre du NRM le pouvoir de suspendre ou d'interdire un parti et de faire saisir ses biens. En outre, ce ministre se voit même confier le pouvoir de prendre des ordonnances pour « empêcher l'ingérence dans l'action du système politique de "mouvement" » ! Malgré cela, le groupe dirigeant du NRM reste inquiet. Selon le quotidien *The Monitor*, Museveni objectait que les électeurs du référendum seraient « troublés » s'ils voyaient les partis faire campagne avant que leur activité n'ait été validée par une victoire au référendum³⁰.

Quand le comité juridique parlementaire proposa des amendements à cette législation, le ministre de la Justice et des Affaires constitutionnelles la retira, prétextant que de tels changements nécessitaient une nouvelle approbation du cabinet. Le retrait a eu une conséquence politique importante. En forçant le Parlement à autoriser le référendum sans changer le statut des partis, le gouvernement s'est donné les moyens de différer leur légalisation. Le NRM semble profondément anxieux de ne pouvoir l'emporter dans un référendum pleinement démocratique. Il se protège plutôt que de favoriser une démarche démocratique qu'il a pourtant explicitement défendue quatre ans auparavant.

La démocratie de « mouvement » a donc permis à Museveni et aux premiers cercles du NRM de légitimer leur autorité et de sauvegarder le pouvoir plus longtemps que tout autre régime ougandais depuis l'indépendance. Étant donné les tribulations qu'avait auparavant connues l'Ouganda, c'est un exploit impressionnant, qui a permis à de nombreux Ougandais, mais certainement pas à tous, de bénéficier d'améliorations sensibles dans le domaine social et

économique. Les dirigeants du NRM ne pouvaient échapper aux problèmes politiques inhérents aux clivages complexes de la société ougandaise, ni aux problèmes résultant de leur accession au pouvoir par les armes, sans un soutien politique d'ampleur nationale. Ils ont utilisé le type de démocratie qu'ils avaient conçue de manière pragmatique pendant la guerre pour développer la légitimité de leur gouvernement après avoir pris le pouvoir. Pour ce faire, ils ont ensuite ajusté leurs justifications à leurs besoins du moment. En un mot, ils ont traité la démocratie de « mouvement » comme une ressource de pouvoir plutôt que comme une institution destinée à survivre à leur gouvernement.

Dans ce processus, ils ont perverti la signification originelle de cette démocratie sans apporter de nouvelle doctrine. Ils ont mis en outre peu d'énergie à créer un mouvement qui suscite l'enthousiasme. Le secrétariat national du NRM est une organisation moribonde. Ses hauts fonctionnaires sur le terrain, les Resident District Commissioners, doivent leur loyauté au Président plutôt qu'au Mouvement. Et il est clair que les membres du noyau dirigeant sont plus intéressés à faire fructifier leurs affaires qu'à construire la démocratie.

Par ailleurs, le fonctionnement du NRM ne laisse guère présager que le système politique créé par ses fondateurs puisse survivre à la présidence de Museveni. Ses dirigeants ont perdu l'initiative politique qu'ils avaient auparavant, mais ils s'accrochent toujours à leurs postes. Pourquoi ne créent-ils pas un parti politique et n'affrontent-ils pas l'opposition ? Il est probable que leurs grands succès dans les domaines de la paix et des réformes, sans mentionner le fait qu'ils contrôlent les leviers du pouvoir, leur donneraient de fortes chances de remporter une victoire démocratique. Une partie de la réponse tient à ce qu'ils n'ont pas mis à profit leur période d'exercice du pouvoir pour créer une organisation politique solide. Le pouvoir a une très bonne raison de vouloir maintenir un contrôle serré sur la structure interne du NRM et de ne pas légaliser les partis. S'il devenait démocratique et s'il devait entrer en compétition avec d'autres partis, nombre de ses membres de rang moyen, qui n'ont pas profité des bénéfices monopolisés par le groupe dirigeant, le quitteraient et créeraient leurs propres partis. La coquille vide qu'est devenu le NRM deviendrait alors visible pour tous.

Néanmoins, même si leur pragmatisme semble avoir toujours eu plus de poids que leur idéalisme, il serait faux de suggérer que Museveni et sa garde rapprochée ne sont pas attachés à la démocratie. En fait, ils évaluent des

28. *Constitution of the Republic of Uganda*, 1995, article 271 (3).

29. C. Nkutu, « The referendum : let the rules be fair ! », *The Sunday Vision*, 6 juin 1999.

30. A. Mwenda, « Donors upset over parties bill », *The Monitor*, 12 juin 1999.

alternatives incertaines dans un environnement politique complexe. Partout où leur contrôle personnel sur les institutions gouvernementales n'a pas été contesté, ils ont soutenu plus d'initiatives libérales et démocratiques que tous les gouvernements ougandais précédents ou que la plupart des autres régimes africains. Mais, lorsqu'ils couraient des risques importants, ils ont toujours préféré protéger leurs intérêts plutôt que d'adopter des solutions plus démocratiques.

Dès lors, pouvons-nous dire que l'Ouganda d'aujourd'hui est plus démocratique qu'il ne l'était en 1986, malgré la manière dont le NRM a instrumentalisé la démocratie de « mouvement » ? Grâce à celle-ci, tous les Ougandais ont fait l'expérience intime et répétée des procédures démocratiques ; chaque village a appris quelque chose au sujet de la démocratie, que ces expériences aient donné plus de pouvoir à ses habitants ou non³¹. Les Ougandais ont pratiqué la démocratie dans leurs propres communautés de manière bien plus active que dans tout autre État de l'Afrique subsaharienne, sauf peut-être en Tanzanie. Si une culture civique repose sur la création d'habitudes démocratiques largement répandues, les Ougandais ont incontestablement eu des possibilités répétées de les acquérir. En outre, malgré leur manque d'attention à la démocratie de « mouvement » quand cela les arrangeait, Museveni et le NRM ont choisi d'enrayer la plupart des crises dans le cadre de la loi. Le NRM n'a pas ignoré la Constitution ni le Parlement. Il s'est imposé le plus souvent, mais il a aussi perdu quelques batailles avec le Parlement et a parfois réagi de manière constructive aux critiques venues des députés ou de la presse. Même si la législation électorale a favorisé la perpétuation de son autorité, il l'a respectée, respectant notamment le droit de chacun à s'exprimer par le vote et à voir ce vote pris en compte. Ainsi, des progrès, pas toujours faciles à mesurer, ont bien été accomplis dans le sens de l'émergence d'une culture politique du respect de l'État de droit. À ces titres divers, le gouvernement du NRM a fait quelques pas incertains vers la consolidation démocratique, même si ce n'est pas, paradoxalement, vers la consolidation de sa démocratie de « mouvement ».

Nelson Kasfir

Dartmouth College, USA

Traduit de l'anglais par Anne Kraft

31. Voir R. Banégas, « Entre guerre et démocratie : l'évolution des imaginaires politiques en Ouganda », in D.-C. Martin (dir.), *Nouveaux langages du politique en Afrique orientale*, Paris, Karthala-IFRA, 1998, pp. 179-254.