

Policy Briefing

Briefing Afrique N°98

Dakar/Bruxelles, 8 avril 2014

Guinée-Bissau : les élections, et après ?

I. Synthèse

Le 13 avril 2014, deux ans et un jour après le coup d'Etat qui a empêché la victoire du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC) à l'élection présidentielle de mars-avril 2012, au terme d'une série de reports et de crises, la Guinée-Bissau va enfin tenir ses élections. Ces élections législatives et présidentielles ne résultent pas d'un consensus endogène fort. Elles auront lieu parce que le pays est au bord de la banqueroute et que la communauté internationale, moins divisée qu'au moment du coup d'Etat, a exercé une forte pression. Elles ne sont qu'une première étape dans la transition, et les problèmes de fond qui minent la stabilité demeurent. Les scrutins ne manqueront pas de bousculer des intérêts établis et de mettre en jeu l'équilibre du pays. Le nouveau pouvoir devra favoriser le consensus et le pluralisme politique. La communauté internationale, quant à elle, doit rester attentive dans la période cruciale qui s'engage.

La pression internationale a été déterminante pour faire en sorte que les élections aient enfin lieu comme prévu. Les responsables politiques et militaires n'avaient d'autre choix que d'aller aux élections pour éviter la faillite de l'Etat et sortir d'un isolement international persistant. Mais le vote ne réglera rien si les partenaires internationaux n'accompagnent pas la Guinée-Bissau dans la période cruciale qui suivra l'investiture du nouveau président. Ils devront le faire en améliorant encore leur coordination dans les derniers jours qui restent avant les scrutins, mais surtout pendant et après le vote.

La tenue des élections doit en effet beaucoup à l'amélioration partielle des relations entre les différents partenaires internationaux impliqués. Alors que la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), qui avait soutenu les autorités de transition dès le début, commençait à leur marquer son impatience, l'Union africaine (UA) et le nouveau représentant spécial du secrétaire général des Nations unies, José Ramos-Horta, ont su rapprocher les différentes tendances de la communauté internationale pour peser plus fortement sur la petite élite politico-militaire locale et faire avancer le processus électoral.

En poussant si résolument aux élections, la communauté internationale met les acteurs qui ont organisé ou accompagné le coup d'Etat face à des choix difficiles. Ainsi, les responsables des forces de défense et de sécurité, dont certains sont impliqués dans le trafic de cocaïne et les violences politiques, devront accepter le retour à

un pouvoir civil. Ce dernier devra remettre en cause les privilèges acquis et entamer des changements dans le secteur de la sécurité, changements dont la perspective a nourri le dernier coup d'Etat. Il devra le faire cette fois avec prudence et souci du compromis, pour éviter une réaction violente de l'armée.

Grand favori de ces élections, le PAIGC devra quant à lui résister à la tentation du « winner-take-all ». Il devra laisser un espace à ses adversaires et notamment aux acteurs politiques qui ont accompagné la transition. Avec un bilan socioéconomique désastreux, les perspectives électorales de ces derniers semblent médiocres. Dans un pays à l'économie exsangue, où l'Etat est le chemin privilégié d'enrichissement, ces acteurs risquent de se trouver coupés du système de distribution des privilèges formels et informels. Ils pourraient être tentés de s'associer avec des factions militaires mécontentes et recourir à la violence.

Il semble difficile d'imaginer, compte tenu du niveau actuel de pression internationale, que les élections ne se tiennent pas à la date prévue et dans de bonnes conditions, au moins pour le premier tour. Mais cela ne suffit pas. C'est la stabilité et la performance du nouveau régime qui seront décisives. Les acteurs diplomatiques à Bissau le savent, et tentent d'aménager un programme d'accompagnement qui aidera le nouveau pouvoir à mener les réformes nécessaires tout en préservant les complexes équilibres politico-militaires. Ils doivent être suivis par leurs chancelleries, qui ont du mal à rester attentives à la Guinée-Bissau, tout petit pays d'un million et demi d'habitants, sans ressources stratégiques et qui n'attire pas l'attention par des violences de masse.

Les mesures suivantes doivent être envisagées pour la période post-électorale par les partenaires de la Guinée-Bissau, notamment la Cedeao, l'Union africaine, les Nations unies, l'Union européenne et les pays amis :

- ❑ En fonction du déroulement des élections et du comportement des forces de sécurité pendant et après le scrutin, la communauté internationale doit envisager une levée progressive des sanctions individuelles pour les militaires de moindre rang. La levée des sanctions pour les militaires de plus haut rang doit être conditionnée à des avancées réelles dans la modernisation de l'armée.
- ❑ Les bailleurs de fonds doivent être prêts à soutenir les nouvelles autorités à court terme pour le paiement des salaires des fonctionnaires et à plus long terme pour financer le « Governance Efficacy Amelioration Programme » (GEAP) et les programmes de développement qu'il encadrera.
- ❑ Si le départ du représentant spécial du secrétaire général des Nations unies José Ramos-Horta était confirmé, il devrait être remplacé dans les plus brefs délais par un nouveau représentant capable de mobiliser et de coordonner l'action internationale dans le pays.

Les nouvelles autorités devront pour leur part envisager les mesures suivantes :

- ❑ La nouvelle Assemblée devra voter rapidement la loi d'amnistie promise dans les actes de la transition, qui doit porter exclusivement sur le coup d'Etat d'avril 2012.
- ❑ La nouvelle équipe dirigeante devra favoriser un pluralisme ethnique et politique fonctionnel.

II. Des élections devenues inévitables

Le coup d'Etat militaire d'avril 2012 avait renversé le Premier ministre et président du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC), Carlos Gomes Júnior, entre les deux tours d'une élection présidentielle qu'il était certain de remporter. Pendant un temps, ni le PAIGC, ni les partis adverses et les dissidents du PAIGC qui ont accédé au pouvoir suite au coup d'Etat n'ont semblé pressés d'aller aux élections.¹ La pression internationale a débloqué la situation. Elle a pu s'exercer à cause de la dégradation de la situation budgétaire et socioéconomique et du rapprochement entre les partenaires internationaux.

A. Une situation socioéconomique difficile, une situation budgétaire critique

L'Etat guinéen a toujours dépendu des ressources internationales, et le coup d'Etat lui a coûté presque tous ses bailleurs de fonds.² L'appui direct ou indirect de plusieurs Etats ouest-africains majeurs, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Nigéria et Sénégal, engagés dans une lutte d'influence avec l'Angola autour de la Guinée-Bissau, n'a pas contrebalancé les pertes.³ Alors même que le PIB reculait, les montants de l'aide en pourcentage du PIB sont passés de 8,2 pour cent en 2011 à 3,9 pour cent en 2013.⁴

A cela s'est ajoutée la baisse dès 2012 de la quantité et de la valeur des exportations de noix de cajou, essentielles pour le pays, sous l'effet d'un ensemble de facteurs locaux et internationaux, conjoncturels et structurels. Les impayés résultant de la campagne 2012 ont fragilisé les rares banques opérant dans le pays, qui n'ont guère financé la campagne 2013. La mévente a affecté les revenus des agriculteurs et des commerçants locaux, ainsi que les rentrées fiscales de l'Etat.⁵

Par ailleurs, la transition a vu une redistribution et un accroissement des privilèges que l'Etat peut accorder – exemptions en matière de taxes sur les importations de biens de consommation ou de carburant, licences de pêche ou de coupe de bois, facilités d'accès au crédit, marchés publics. La bancarisation de certaines grosses recettes, mise en œuvre à partir d'octobre 2012, a permis de réduire certaines fuites fiscales, mais d'autres tentatives pour resserrer les mailles du filet fiscal ont échoué

¹ Sur le coup d'Etat d'avril, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°190, *Au-delà des luttes de pouvoir : que faire face au coup d'Etat et à la transition en Guinée-Bissau ?*, 17 août 2012.

² Même les meilleures années, le budget voté est pour moitié composé d'aides internationales attendues. Après le coup d'Etat, certains bailleurs de fonds comme l'Union européenne (UE) ont maintenu ou redirigé une partie de leurs interventions vers les secteurs sociaux, souvent en passant par les ONG. Ces derniers mois, comme les perspectives électorales se précisaient, d'autres partenaires comme la Banque mondiale se sont réimpliqués.

³ Après le retrait en 2010 de la mission de l'UE pour la réforme du secteur de la sécurité, l'Angola avait acquis une influence croissante à Bissau, déployant une mission militaire et des investissements et nouant des liens privilégiés avec Gomes Júnior. Cela a irrité certains pays ouest-africains qui n'avaient pas apprécié le soutien angolais au président Laurent Gbagbo lors de la crise politique en Côte d'Ivoire en 2010 et 2011. Sur cette lutte d'influence, voir le rapport de Crisis Group, *Au-delà des luttes de pouvoir*, op. cit. Après le coup d'Etat, le Nigéria a accordé au nouveau régime une aide budgétaire directe, mais les pays concernés ont aussi agi au travers de la Cedeao, de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ou de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD).

⁴ Courriel de Crisis Group, économiste d'une organisation internationale, 10 mars 2014.

⁵ Les exportations ont chuté de 174 000 tonnes en 2011 à 125 000 tonnes en 2012, tandis que le prix à l'export chutait de 1 350 à 1 081 dollars la tonne. Sources : www.africancashewalliance.com et www.afdb.org/. La baisse des revenus du cajou, utilisés par les ruraux pour acheter du riz pour les mois creux, pourrait aggraver l'insécurité alimentaire dans certaines zones trop dépendantes. Courriel de Crisis Group, agronome, 5 mars 2014.

pour le moment, comme l'installation d'un scanner au port de Bissau et le marquage des importations de carburant.⁶

Tout cela s'est traduit par une baisse des rentrées fiscales, de 8 pour cent de 2011 à 2013.⁷ En conséquence, la fourniture d'eau et d'électricité a connu de graves difficultés, le paiement des arriérés de salaire des fonctionnaires, engagé par le régime précédent, a été suspendu, et le paiement des salaires a connu des retards puis des interruptions. Entre novembre 2013 et février 2014, les fonctionnaires n'ont reçu qu'un mois de salaire. Ceci a entraîné des grèves à répétition des services publics.

B. Une pression internationale mieux coordonnée

La tension qui a opposé autour du coup d'Etat de 2012 plusieurs pays clés d'Afrique de l'Ouest à l'Angola, au Portugal et au Cap-Vert, opérant dans le cadre de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), s'est lentement et partiellement apaisée. Après le départ de la mission militaire angolaise en juin 2012, la Cedeao a vu sa primauté sur le dossier reconnue bon gré mal gré par tous, au nom du principe de subsidiarité.⁸ Mais la ligne modérée qu'elle défendait n'a pas emporté l'adhésion inconditionnelle d'acteurs clés, dont l'Union européenne (UE) et l'Union africaine (UA), qui n'ont pas répondu à ses appels à la levée des sanctions.⁹

Cette situation a, d'une certaine manière, accru l'influence à Bissau de la Cedeao, apparue aux chefs de la transition comme le dernier partenaire accessible. Mais comme la CPLP et l'UE maintenaient leurs distances par rapport aux autorités de transition, la Cedeao s'est trouvée isolée pour soutenir un effort financier important, de l'aide budgétaire au régime de transition à l'entretien de sa mission militaire sur place, l'Ecowas Mission in Bissau (Ecomib). Dans sa recherche d'une solution plus durable, la Cedeao a bénéficié du changement à la tête du Bureau intégré des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (Binugbis) : son chef, le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies Joseph Mutaboba, qui avait tenu une ligne très legaliste et était accusé par les autorités de transition de collusion avec Gomes Júnior, a été remplacé, le 31 décembre 2012, par l'homme politique et prix Nobel timorais José Ramos-Horta.¹⁰

Puisqu'il est apparu que les seules sanctions n'abattraient pas le régime et qu'une intervention internationale agressive, déjà improbable, était rendue impossible par la position de la Cedeao, il fallait trouver une voie de sortie en utilisant l'influence acquise par l'organisation ouest-africaine. Avec le soutien du nouveau représentant de l'UA à Bissau, le diplomate são-toméen Ovidio Pequeno, et l'appui discret des Etats-Unis, Ramos-Horta a multiplié les contacts. Il a contribué à un rapprochement des positions sur une ligne qui validait l'état de fait que constituait le coup d'Etat – et donc excluait un retour à la situation préalable – tout en poussant à la formation d'un gouvernement inclusif et la tenue rapide de nouvelles élections. Les missions d'évaluation du quintette ONU-UA-Cedeao-CPLP-Organisation internationale de la francophonie en décembre 2012 et en juillet 2013, et la désignation annoncée en mai

⁶ Entretien de Crisis Group, économiste d'une organisation internationale, 4 février 2014.

⁷ Courriel de Crisis Group, économiste d'une organisation internationale, 10 mars 2014.

⁸ Les départs du Portugal du Conseil de sécurité des Nations unies et de l'Angola de la présidence de la CPLP et du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine ont joué un rôle.

⁹ Sont en vigueur actuellement des suspensions diplomatiques (UA, Organisation internationale de la francophonie et CPLP), des sanctions ciblées contre des militaires impliqués dans le coup d'Etat (UE et Nations unies) et des sanctions économiques non ciblées (UE, au titre de l'article 96).

¹⁰ Entretien de Crisis Group, diplomate, 22 janvier 2014.

2013 d'un nouveau représentant de la CPLP (le diplomate brésilien Carlos Moura, nommé en 2014) ont constitué des étapes de la convergence des acteurs internationaux.

Pour faire accepter cette approche, les acteurs internationaux ont fait le pari que les militaires et leurs partenaires politiques mesureraient les risques d'une rupture avec la Cedeao et d'un isolement total du pays. L'influence de la Cedeao vient moins de l'Ecomib, aux capacités opérationnelles limitées, que de l'éventualité de son ralliement à l'idée d'une intervention internationale agressive ou d'un embargo total, sur le modèle de celui prononcé en avril 2012 contre les putschistes maliens. L'arrestation de l'amiral et ancien chef d'état-major de la marine Bubo na Tchuto en avril 2013 par l'agence anti-drogue américaine, et l'ouverture de poursuites par la justice américaine contre le chef d'état-major général, António Injai, ont joué de ce point de vue un rôle ambigu. Ces épisodes ont certes pu pousser les chefs militaires à conserver à tout prix leur influence, mais ils ont aussi rappelé que certains acteurs internationaux avaient *effectivement* les moyens et l'intérêt d'agir.¹¹

Pour ce qui concerne le PAIGC, la principale formation du pays, d'abord arc-bouté sur le retour à la situation d'avant le coup d'Etat – donc une victoire électorale sous la direction de Gomes Júnior –, il a fini par se rallier, quitte à sacrifier son chef.¹² Ce ralliement s'explique par un ensemble de facteurs : l'incapacité du Portugal et de l'Angola à entraîner la communauté internationale sur une ligne plus dure face au coup d'Etat ; la tentative, en partie au moins truquée, de contre-coup d'Etat survenue en octobre 2012, au cours de laquelle les militaires ont montré qu'ils étaient disposés à la violence et contrôlaient la situation sécuritaire ; la brutale agression subie alors par Iancuba Injai, l'animateur du Front national anti-coup (Frenagolpe) ; la menace d'une suspension de l'Assemblée, où le PAIGC disposait d'une majorité confortable ; et la possibilité d'une transition prolongée indéfiniment. Beaucoup au PAIGC n'étaient par ailleurs pas fâchés de voir s'affaiblir l'envahissant Gomes Júnior, surtout quand il a été clair que la mauvaise situation socioéconomique de la transition ouvrait au parti de bonnes perspectives électorales.¹³

Le basculement s'est concrétisé avec la réintégration dans le parti, le 13 janvier 2013, des dissidents anti-Gomes Júnior, dont le président de transition, Serifo Nhamadjo. Le PAIGC a signé le pacte de transition le 17 janvier et un accord avec le principal parti pro-transition, le Parti pour la rénovation sociale (PRS), le 17 mai. Un gouvernement inclusif a été mis en place le 7 juin. Certes, le PAIGC a dû laisser le poste de Premier ministre au sortant, Rui Barros, et n'a obtenu guère plus de ministères que le PRS. Mais c'était là le prix de la marche à l'élection.

¹¹ L'histoire court qu'après l'arrestation de na Tchuto, des personnes liées au trafic de cocaïne ont démonté leurs plaques d'immatriculation pour compliquer leur identification. Le trafic aurait diminué dans les mois qui ont suivi la chute de na Tchuto. Mais des sources diplomatiques et sécuritaires signalent deux livraisons maritimes importantes en janvier et février 2014 sous protection de responsables militaires. Il s'est peut-être agi pour ces derniers de financer la campagne électorale de leurs alliés politiques. Entretiens de Crisis Group, Bissau et Dakar, février et mars 2014.

¹² Dans une lettre adressée en juillet 2013 à la direction du parti et qui a circulé sur internet, Gomes Júnior a exprimé sa frustration à ce sujet.

¹³ Entretiens de Crisis Group, responsables du PAIGC, Bissau, mars 2013 et février 2014.

III. Des élections qui s'organisent

Les controverses sur la qualité du dispositif électoral avaient joué un rôle dans le coup d'Etat d'avril 2012. Le régime de transition était donc attendu sur ce point. Le travail en la matière n'a avancé que sous forte pression internationale et après de multiples reports. Malgré des améliorations notables, des fragilités persistent. Du côté des partis, la mise en ordre en vue des élections a été difficile, entre le PAIGC, mastodonte politique d'autant plus divisé qu'il est ultra-favori aux législatives, et les autres partis, hésitant sur les alliances et les stratégies. A la présidentielle, les tensions au sein du PRS et du PAIGC pourraient ouvrir le jeu à des candidats indépendants.

A. *Le recensement et les institutions électorales (et leurs limites)*

Lors de la présidentielle de 2012, les critiques des adversaires de Gomes Júnior envers le dispositif électoral et leur dénonciation de fraudes massives avaient contribué à rendre le coup d'Etat possible.¹⁴ Pendant la transition, sous forte pression internationale et non sans vives tensions, le dispositif a été rénové. Même s'il présente encore des faiblesses, il a gagné en solidité et devrait permettre des élections dans de bonnes conditions.

Le PAIGC a dû accepter de perdre la main sur les institutions chargées de préparer les élections, la Commission nationale des élections (CNE), responsable de la tenue des élections, et le Bureau technique d'appui au processus électoral (GTAPE), chargé de la gestion du fichier électoral. Le GTAPE a ainsi vu le retour de son ancien directeur, Cristiano na Betam-A, qui avait été nommé au poste par un ministre PRS à sa création en 2005, et remplacé sous la primature Gomes Júnior en 2008. Quant à la présidence de la CNE, après le décès en octobre 2012 de son titulaire, un député PAIGC, le PAIGC a dû concéder la désignation non d'un député, comme la loi le prévoit, mais d'un magistrat sans affiliation politique. Mais le magistrat élu en décembre 2012 par la majorité PAIGC à l'Assemblée, jugé trop proche du parti, s'est trouvé sous forte pression et a vite démissionné. Le 12 juin 2013, l'Assemblée a élu un autre magistrat, Augusto Mendes. La controverse a aussi porté sur les présidents des commissions électorales régionales en exercice, mais ils ont finalement été confirmés, ce qui semble indiquer que la polémique s'apaise progressivement.

Sur le fichier électoral, les autorités de transition ont immédiatement affirmé opter pour la biométrie en lieu et place du système manuel existant, d'autant plus fragile que l'état-civil est faible.¹⁵ Une partie des acteurs internationaux y ont vu une manière de gagner du temps, compte tenu des délais de confection d'un tel fichier, ont mis en cause la gestion du marché, et ont refusé de payer. Il a fallu une mission d'experts électoraux des Nations unies et une forte pression internationale pour imposer un système dit « manuel amélioré ».¹⁶ Ramos-Horta a ensuite mobilisé les

¹⁴ Voir le rapport de Crisis Group, *Au-delà des luttes de pouvoir*, op. cit., p. 9.

¹⁵ En 2008, moins de 30 pour cent des électeurs ont présenté une pièce d'identité lors de leur inscription sur la liste électorale. Voir « Evaluation finale du Projet d'appui au cycle électoral 2008/2010 », Programme des Nations unies pour le développement, décembre 2010, p. 48.

¹⁶ La base de données informatisée comprend les empreintes digitales des inscrits, mais la recherche des inscriptions multiples a été menée uniquement à partir des données déclaratives d'état-civil. Une même personne peut donc s'être inscrite à plusieurs endroits en se présentant avec deux témoins et n'avoir pas été détectée si elle a fourni des données d'état-civil suffisamment différentes. Un « dédoublement » à partir des empreintes digitales devra être mené lors des mises à jour ultérieures de la base de données.

autorités timoraises, qui ont envoyé une mission technique consistante et des kits d'enregistrement pour initier le processus. Prévu pour durer du 1^{er} au 21 décembre 2013, le recensement a connu des difficultés. Il a fallu un délai et une aide du Nigéria pour boucler le processus, le 10 février 2014. Pour la première fois, des Guinéens de la diaspora ont été enregistrés.¹⁷ Au final, le fichier comprend 775 508 noms, soit 95 pour cent des 810 000 électeurs prévus par les estimations.¹⁸

Les retards et difficultés dans le recensement ont nourri les controverses : des cartes ont été mal imprimées et des électeurs, à cause des lenteurs du processus, se sont inscrits en plusieurs endroits. Selon des responsables du PAIGC, le recensement aurait été biaisé, plus précoce et plus intensif dans les zones favorables au PRS.¹⁹ Enfin, la distribution des cartes a été problématique. Les critiques se sont progressivement tues, mais il ne faut pas exclure qu'elles réapparaissent.

Il faut enfin mentionner la présence à Bissau, au moins jusqu'en mai 2014, des environ 600 hommes de l'Ecomib, mission qui a des responsabilités larges, incluant la sécurisation du processus de transition, de « l'ensemble des individus et institutions impliquées dans le processus électoral » et de « toutes les autres institutions, VIP et personnes vulnérables ».²⁰ Un plan de sécurisation des élections qui prévoit des patrouilles mixtes a été préparé entre autorités guinéennes, Cedeao et Nations unies.²¹

B. Une scène politique en cours de réorganisation

1. Un PAIGC qui resserre les rangs

Parti de libération, ancien parti-Etat, le PAIGC est une machine à remporter les élections – ceci explique la violence des compétitions en son sein.²² D'abord secoué et divisé par le coup d'Etat, le parti s'est réorganisé pour profiter des perspectives électorales. Il s'est distancié de Gomes Júnior, figure trop clivante. Non sans tensions, il s'est choisi un président, Domingos Simões Pereira, dit « DSP », qui sera tête de liste aux législatives et candidat à la primature, et un candidat à la présidentielle, José Mario Vaz, surnommé « Jomav ». Tous deux ont une image de gestionnaire efficace. Leurs faibles connexions avec l'élite militaire et le régime de transition, leur associa-

¹⁷ Les deux sièges prévus pour les représenter par la loi électorale de 1998 n'avaient jamais été pourvus.

¹⁸ La confection du fichier a mis un terme au flottement du calendrier. Face à l'absence d'avancées, la date d'avril 2013 avait été abandonnée le 20 janvier 2013. A son arrivée en février, Ramos-Horta avait exigé des élections avant fin 2013, et tous les partenaires internationaux ont convergé. Fixé au 24 novembre 2013, le scrutin a été repoussé au 16 mars puis au 13 avril 2014. Certaines étapes prévues par la loi électorale ont été raccourcies pour tenir le délai. Le PAIGC a demandé à décaler le scrutin au début mai pour rester dans le cadre légal, mais a finalement accepté le 13 avril.

¹⁹ Le nombre d'inscrits a varié de façon importante entre 2008 et 2014 selon les zones, avec des inscriptions en baisse dans les îles Bijagos et en forte hausse dans les banlieues de Bissau et dans bon nombre de zones balantes. Certains pensent que cette variation s'explique par une meilleure couverture des zones balantes autrefois négligées ou par une forte mobilisation des Balantes ; d'autres soupçonnent des fraudes, des enregistrements d'électeurs fictifs ou de mineurs. Courriels de Crisis Group, chercheurs et experts électoraux, mars 2014.

²⁰ Status of mission agreement between the government of the republic of Guinea-Bissau and Ecomib, 7 novembre 2013.

²¹ L'armée aurait demandé à ce titre trois mois de vivres aux partenaires internationaux. Entretien de Crisis Group, diplomates, Bissau, 5 février 2014.

²² Depuis qu'il y a des élections multipartites, le PAIGC ne les a perdues qu'une seule fois, dans un contexte de division interne extrême, au sortir de la guerre civile de 1998-1999.

tion passée et les liens qui leur sont prêtés avec Gomes Júnior et la CPLP sont une ressource électorale, mais aussi une fragilité face à l'armée.

Le PAIGC avait un premier choix à faire quant au destin de Carlos Gomes Júnior. Ce dernier a annoncé sa candidature pour un nouveau mandat à la présidence du PAIGC dès septembre 2012, puis son retour à Bissau et sa candidature à la présidentielle le 8 août 2013, mais le parti a gardé le silence. Les acteurs internationaux auxquels Gomes Júnior a demandé des garanties de sécurité sont restés vagues, alors que le régime de transition et les militaires formulaient des menaces à peine voilées.²³ Le parti a de plus en plus marqué sa distance avec Gomes Júnior, pour ne pas provoquer les militaires, avant de rejeter sa candidature pour des raisons de droit peu convaincantes. Gomes Júnior, après un ultime recours, a déclaré se soumettre à cette décision, en attendant des « temps meilleurs ».²⁴

L'exclusion de Gomes Júnior a ouvert le jeu au sein du parti, d'autant qu'elle s'est accompagnée de l'exclusion de son grand rival Serifo Nhamadjo de la course électorale. Président de transition, Nhamadjo est interdit de se présenter aux élections par les accords de transition et il a fini par renoncer à remettre en cause cette règle, sous pression de la société civile et de certains partenaires de la Cedeao.²⁵ La longue incertitude sur le destin de ces deux figures et sur la marche aux élections et la complexité des calculs factionnels internes ont amené la direction provisoire du PAIGC à retarder à de nombreuses reprises le congrès censé renouveler les structures du parti et sélectionner les candidats.

Parmi les candidatures à la présidence du parti, deux ont émergé, très contrastées. D'un côté, Domingos Simões Pereira « DSP », ingénieur formé en URSS et aux Etats-Unis, ancien ministre, secrétaire exécutif de la CPLP de 2008 à 2012. Il peut compter sur sa bonne image internationale, décisive dans un pays où les bailleurs de fonds jouent un rôle crucial, et sur son absence d'implication dans les troubles des années passées. Mais parce qu'il appartient à l'élite créole, qu'il vient de la CPLP, et qu'il a le soutien d'une bonne part des fidèles de Gomes Júnior, il est souvent vu comme proche de ce dernier, du Portugal et de l'Angola.²⁶ De l'autre côté, l'homme d'affaires Braima Camará « Ba Quécuto », fils d'un ancien combattant et ancien député PAIGC de la région de Bafatá, président de la chambre de commerce et ancien conseiller des présidents Nino Vieira et Malam Bacai Sanha. Riche, considéré comme lié à Nhamadjo et aux militaires, il a été critiqué pour son faible niveau de formation académique, son recours supposé au clientélisme et sa tendance présumée à jouer

²³ Ramos-Horta s'est borné à noter que la situation était calme et que tout le monde pouvait venir en Guinée-Bissau tranquille. Le ministre de la Justice, Saïdo Baldé, a ainsi souligné dès le 19 août 2013 que Gomes Júnior ferait face à la justice à son retour.

²⁴ « Primeiro-ministro deposto, Carlos Gomes Júnior, afasta candidatura às presidenciais », Lusa, 5 mars 2014.

²⁵ « Présidentielle en Guinée-Bissau : le chef de la transition n'est pas candidat », AFP, 3 mars 2014 ; entretiens de Crisis Group, chercheurs et diplomates, Bissau, février 2014.

²⁶ Originaire de Farim, l'un des plus anciens sites portugais du pays, Pereira est un *kriston*, terme qui en créole portugais dénote, au-delà des « chrétiens », une identité trans-ethnique urbaine. Sur le lien présumé entre Pereira et l'Angola, voir par exemple « Crise política revela interesse internacional na Guiné-Bissau », Deutsche Welle, 19 septembre 2012. Le pouvoir angolais est très généralement considéré comme un des bailleurs de fonds du PAIGC, et Pereira s'est rendu en Angola en mars 2014, en pleine campagne électorale. « Guiné-Bissau: Breves », ditaduradocenso.blogspot.com, 16 avril 2013 ; « Fortalecidos os laços entre MPLA e PAIGC », jornaldeangola.sapo.ao, 27 mars 2014.

sur les réseaux musulmans et/ou mandingues au sein du parti. Malgré ses démentis, les rumeurs concernant son implication dans le narcotrafic ont pesé.²⁷

Tout cela a ouvert la voie à la formation d'une alliance contre Camará, rassemblant les autres candidats autour d'une réforme des statuts du parti qui affaiblirait la présidence du parti, manière de réduire l'impact d'une victoire éventuelle de Camará. Simões Pereira s'y est rallié le 21 décembre 2013, avec deux autres chefs de faction dont Satu Camará, figure influente proche de Nhamadjo mais hostile à Braima Camará.

Après des controverses très politiques sur les questions organisationnelles, le PAIGC a enfin tenu son congrès à Cacheu en février 2014. La réforme des statuts a échoué, mais l'alliance anti-Camará s'est rangée derrière Pereira, qui a remporté la présidence du parti avec deux tiers des voix. Camará a reconnu sa défaite. Le PAIGC reste une machine à gagner, et Camará et certains de ses alliés figurent sur la liste du parti pour les législatives.

Le camp de Camará, allié pour l'occasion aux partisans de Gomes Júnior, déçus de voir Pereira si timide sur le cas de leur mentor, a joué un rôle décisif dans la désignation de l'homme d'affaires José Mário Vaz « Jomav » comme candidat du parti à la présidentielle avec près de deux tiers des voix.²⁸ Comme Pereira, Vaz est vu comme lié à Gomes Júnior, dont il a été un ministre important, et sa victoire a fait sourciller du côté des autorités de transition, et peut-être aussi dans la sous-région.²⁹ Le procureur général Abdu Mané, lui-même une figure très politique, a d'ailleurs contesté la légalité de la candidature de Vaz, rappelant qu'il était l'objet d'une enquête pour le détournement supposé d'une aide angolaise. Mais la crise qu'aurait pu ouvrir l'invalidation de la candidature PAIGC à la présidentielle a été évitée : le Tribunal suprême de justice a rejeté le recours de Mané. Certains observateurs pensent que Vaz est politiquement plus faible que Pereira, et qu'il s'agit de permettre la victoire d'un candidat indépendant à la présidentielle afin d'éviter les accusations d'hégémonie du parti ; d'autres jugent au contraire que certains dans le parti veulent provoquer une nouvelle réaction des militaires qui obligerait la communauté internationale à intervenir.³⁰

Contre les pronostics, le PAIGC a maintenu son unité et propose des candidats forts. Sans aller jusqu'à reconduire Gomes Júnior, le parti a choisi de ne pas faire de place aux interlocuteurs des chefs militaires, Camará et Nhamadjo, et n'a pas apaisé leur méfiance. Par ailleurs, la lutte a été rude et les tensions internes peuvent éclater à tout moment. Elles pourraient d'ailleurs entraîner une crise après les élections, si les mécontents du PAIGC à l'Assemblée formaient une nouvelle majorité parlementaire avec d'autres partis, situation déjà vue entre 2005 et 2008. La place qui sera laissée aux dissidents du parti réunis autour de Braima Camará et Serifo Nhamadjo sera décisive de ce point de vue.³¹

²⁷ « Guinée-Bissau: O Delfim do Presidente », Portuguese News Network (PNN), 29 avril 2010 ; « A Resposta do delfim do Presidente », ditaduradoconsenso.blogspot.com, 27 mai 2010.

²⁸ Pereira aurait soutenu Mario Lopes da Rosa, ministre de la Pêche du gouvernement de transition. Courriel de Crisis Group, responsable du PAIGC, 11 mars 2014.

²⁹ Entretien de Crisis Group, diplomate, Dakar, 21 mars 2014.

³⁰ Entretien téléphonique de Crisis Group, diplomate, 11 mars 2014 ; courriel de Crisis Group, responsable du PAIGC, 11 mars 2014.

³¹ Ralliée à Pereira, Satu Camará pourrait être bien placée pour assurer un minimum de cohésion.

2. Un PRS divisé

Le PRS, la seconde force politique du pays, n'est pas moins marqué par l'incertitude que le PAIGC. Longtemps dirigé par l'ancien président Kumba Yalá, un Balante, ce parti est assuré de recevoir la quasi-totalité des voix de cette communauté, la plus importante du pays, avec environ 25 pour cent de la population.³² Parti communautaire, le PRS est un éternel perdant électoral, qui semble ne parvenir à accéder au pouvoir que dans les fourgons de l'armée, où les Balantes sont très – et de plus en plus – influents. La transition s'est accompagnée d'une intensification des débats internes au PRS : le retour du parti aux affaires et l'affaiblissement et les divisions du PAIGC constituaient une occasion à saisir. Mais de ces débats, qui traversent aussi bien le parti que la communauté balante, le PRS sort pour le moment divisé.

Au congrès du parti, en décembre 2012, les cadres non-balantes ont critiqué l'enfermement sur l'électorat balante. D'autres ont dénoncé en Yalá un chef dépassé et irrecevable pour les indispensables partenaires internationaux à cause de son expérience désastreuse au pouvoir.³³ Cette critique a eu de l'écho chez les jeunes cadres balantes en quête de normalisation, mais aussi dans les zones rurales, auprès de la base du parti.³⁴ Yalá n'a pas voulu prendre le risque du désaveu, laissant la présidence du parti à un autre Balante, le député Alberto Nambaia, figure consensuelle. Signe d'ouverture, Florentino Mendes, d'ethnie manjak, a pris le secrétariat général.

Un an plus tard, sans l'aval du parti, Yalá a annoncé sa candidature à la présidentielle. Mais sous pression des réseaux d'anciens de la communauté balante, il s'est rétracté et a essayé de prendre le PRS de court en déclarant son soutien à la candidature d'un inconnu, Nuno Gomes Nabiam, à la présidentielle. Nabiam est un jeune ingénieur balante non membre du PRS, nommé à la tête de la Direction de l'aviation civile à la suite du coup d'Etat. Il aurait un lien fort avec certains hauts responsables militaires, qui financeraient largement sa campagne et qui auraient incité Yalá à le soutenir, ce que ce dernier a fait avec détermination jusqu'à son décès le 4 avril 2014, quelques jours seulement avant les élections.³⁵ Face à la perspective d'une victoire aux législatives du PAIGC, certains des chefs militaires et leurs alliés politiques ont placé leurs espoirs en une victoire de Nabiam à la présidentielle : le dualisme qui en résulterait dans l'exécutif pourrait leur offrir une certaine protection face au PAIGC.³⁶

Contre la prise de position de Yalá, le PRS a pris le risque de présenter son propre candidat à la présidentielle, l'homme d'affaires balante Abel Incada. La division ne s'est pas arrêtée là, car ce choix « tribaliste » a fâché deux hauts responsables non

³² Chiffre cité par Álvaro Nóbrega, *A luta pelo poder na Guiné Bissau* (Lisbonne, 2003), p. 71-72. Sur la question balante, voir Marina Temudo, « From the margins of the state to the presidential palace: the Balanta case in Guinea-Bissau », *African Studies Review*, vol. 52, no. 2 (2009), p. 47-67.

³³ La présidence Yalá (2000-2003) avait été marquée par une vive instabilité ministérielle, une crise budgétaire et des violations des libertés et de l'ordre institutionnel, Yalá tentant maladroitement de domestiquer un Etat qui lui échappait. Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°142, *Guinée-Bissau : besoin d'Etat*, 2 juillet 2008, p. 15-16.

³⁴ Un jeune cadre balante du PRS déplore ainsi que ce parti soit trop associé aux militaires, qui auraient dérégulé le fonctionnement de l'Etat dont il dépend pour vivre. Entretien de Crisis Group, Bissau, 3 février 2014.

³⁵ Nabiam serait un parent, peut-être un neveu d'António Injai et aurait étudié avec lui à Kiev. Nabiam aurait fait valoir son expérience américaine, affirmant pouvoir l'aider face aux poursuites de la justice américaine. Entretiens de Crisis Group, responsable du PRS, universitaire et journalistes, Bissau, janvier 2014 et Dakar, 12 mars 2014 et 1^{er} avril 2014.

³⁶ Injai aurait accepté, dans des discussions avec certains Etats membres de la Cedeao, de prendre sa retraite en cas de victoire de Nabiam, manière d'encourager ces Etats à soutenir ce dernier. Entretien téléphonique de Crisis Group, diplomate, 31 mars 2014.

balantes du PRS, Jorge Malu et Braima Sori Djaló, qui ont annoncé leur candidature comme indépendants. Deux autres figures balantes non membres du PRS se sont également positionnées, le sociologue, ancien Premier ministre et chef du Manifesto do Povo (MP), Faustino Fudut Imbali, et Domingos Quadé, le bâtonnier de l'ordre des avocats.

Aucun de ces candidats n'a de liste propre pour les législatives, et le PRS peut sans doute compter sur son habituel quart des voix. Mais à la présidentielle en revanche, l'ancienne quasi-unanimité du vote balante semble menacée, même si des tentatives de rassemblement, parfois coercitives, sont en cours.³⁷ Cette division fait écho aux débats au sein de la communauté balante, mais aussi entre les responsables militaires balantes.³⁸ Sans doute Yalá a-t-il pu, avant de mourir, apporter une bonne partie des voix balantes à Nabiam, d'autant que ce dernier a des moyens de campagne considérables. Par ailleurs, on peut s'inquiéter de la réaction des chefs militaires qui soutiennent Nabiam face à la défaite assez probable de ce candidat sur lequel ils ont investi autant de ressources, et duquel ils attendent une protection si précieuse. Des militaires et des proches de Yalá auraient explicitement affirmé qu'une défaite de Nabiam serait un *casus belli*.³⁹ Ce qui demeure, c'est le sentiment de la nécessaire défense de l'identité et des intérêts des Balantes. Ce sentiment est avivé par la frustration d'être une majorité *relative* mais une minorité politique. Les critiques dont a fait l'objet au moment du coup d'Etat la communauté balante, accusée de perturber le développement du pays, jouent bien sûr un rôle. Cette stigmatisation est entretenue par la revendication balante elle-même.⁴⁰

3. La troisième voie ?

L'électorat guinéen est, en particulier en ville, depuis longtemps demandeur d'une troisième voie entre le PAIGC, ex parti-Etat hégémonique, et le PRS, parti communiste.⁴¹ Comme à chaque fois, une foule de petits partis, mais aussi, pour la présidentielle, de candidats indépendants, se proposent.⁴²

Pour les législatives, la solution n'est probablement pas à chercher du côté des petits partis qui ont rapidement rejoint la transition, comme le Parti républicain pour l'indépendance et le développement (PRID) ou l'Union patriotique guinéenne (UPG) : s'ils ont accédé à des postes et à des ressources et cultivé des liens dans l'élite militaire, ils sont trop associés à la mauvaise situation socioéconomique actuelle. Certains partis moins associés à la transition, comme le Parti de la nouvelle démocratie (PND) de Iaia Djalo, un dissident du PRS, ou encore l'Union pour le chan-

³⁷ C'est peut-être ainsi qu'il faut interpréter les menaces de mort dont Imbali dit avoir été l'objet en février 2014. Sa candidature a finalement été rejetée par le Tribunal suprême.

³⁸ Les clivages pourraient recouper le clivage entre les deux zones de peuplement balante, au Nord (Oio et Mansoa) et au Sud (Tombali et Quinara). Courriel de Crisis Group, universitaire, 5 mars 2014.

³⁹ Entretien de Crisis Group, chercheur, 3 avril 2014 ; courriel de Crisis Group, diplomate, 4 avril 2014.

⁴⁰ Voir par exemple, sur le site des « Intellectuels balantes de la diaspora », une contribution qui compare les Balantes aux Juifs. « Ficou aprovado que os Balantas são Judeus da Guiné-Bissau escolhido por Deus », tchogue.blogspot.com, 16 novembre 2012.

⁴¹ Ainsi, au premier tour de la présidentielle de 2009, à sa première candidature, un candidat sans parti, l'ancien président de transition Henrique Rosa, avait obtenu 23 pour cent des voix.

⁴² 22 partis ont présenté des listes pour les législatives et sept ont été rejetés par le Tribunal suprême. Il y a eu 21 candidatures pour les présidentielles, dont huit rejetées.

gement (UM) d'Agnelo Regalla, un dissident du PAIGC, tentent d'offrir une alternative mais ne peuvent espérer un poids national à l'Assemblée.

A la présidentielle, le jeu est plus ouvert, du fait de la division du vote balante et des tensions au sein du PAIGC : si le candidat du PAIGC, qui est favori, n'obtient pas une majorité absolue au premier tour et que les votes sont dispersés, un candidat concurrent pourrait se qualifier pour le second tour avec un pourcentage relativement faible des suffrages. Cela pourrait profiter à des candidats indépendants donnant une image de nouveauté. Parmi les plus cités reviennent l'avocat balante Domingos Quadé, mentionné ci-dessus, qui pourrait attirer des électeurs au-delà de la communauté balante, et surtout le banquier d'affaires et ancien administrateur de la Banque mondiale Paulo Gomes, bien connecté en Afrique de l'Ouest, qui projette une image de modernité et dispose de ressources de campagne importantes.⁴³ Ce dernier jouit d'ailleurs d'une certaine faveur au sein même du PAIGC, où certains voient sa victoire éventuelle comme une manière d'apaiser les craintes suscitées par la perspective d'un renouvellement de son hégémonie et de faire un geste en direction de la sous-région.⁴⁴

IV. Après les urnes : deux risques majeurs

Les élections ne régleront pas tout. Le nouveau pouvoir civil qui en sortira, quel qu'il soit, devra arbitrer entre les attentes des bailleurs de fonds et les équilibres locaux. Il remettra certainement en cause le statu quo actuel, rassurant et profitable pour la hiérarchie militaire et ses partenaires politiques. Les acteurs diplomatiques à Bissau le savent et tentent de cadrer la suite du processus en promouvant une difficile combinaison entre un programme exigeant de gouvernance, une « modernisation » négociée de l'armée et une inclusivité politique. Il n'est pas certain que les pays ou les institutions qu'ils représentent concrétisent les intentions affichées avec les appuis financiers et politiques nécessaires, ni que les vainqueurs des élections se prêtent au jeu. Mais il faudra bien en passer par là pour garantir la stabilité du pays après les élections.

A. *Le risque interne : la remise en cause des privilèges*

Après les élections, les réformes attendues par les partenaires internationaux et par une partie de la population, mais aussi la redistribution des postes au sein de l'appareil d'Etat et de l'armée ainsi que des accès légaux et illégaux aux ressources vont probablement bousculer les équilibres locaux. Les formes d'une éventuelle inclusivité politique, solution toujours problématique, sont encore mal définies. La clé de la stabilité réside dans la difficile gestion de l'armée.

Les luttes sont intenses dans le microcosme politique guinéen parce que l'Etat y est, plus que jamais, le chemin privilégié d'enrichissement dans une économie exsangue et que le vainqueur rafle toujours toute la mise. Les acteurs internationaux comptent donc sur le fait que les hommes de la transition, dissidents du PAIGC ou représentants des partis pro-transition, acceptent de perdre l'accès, pour eux-mêmes

⁴³ Gomes, mentionné pour la primature de transition en mai 2012, aurait eu alors le soutien de certains chefs militaires.

⁴⁴ Par ailleurs, sans parti politique ni base à l'Assemblée, Gomes serait moins en rivalité avec Pereira. Entretiens de Crisis Group, Bissau, février 2014.

et leurs protégés, aux meilleurs morceaux de la machine administrative, pour redevenir des fonctionnaires mal payés, des entrepreneurs sans marchés ou des commerçants sans crédit.⁴⁵

Pour tempérer ce risque, les acteurs internationaux poussent à une inclusivité politique. Avec l'appui de la troïka Cedeao-Binugbis-UA, un « projet de pacte de régime post-électoral » circule, qui engagerait sans plus de précision les acteurs politiques à « inclure dans le gouvernement, quel que soit le parti vainqueur, d'autres forces politiques, la société civile et les indépendants ». ⁴⁶ Nuno Nabiam et le PRS ont marqué leur intérêt, mais le PAIGC a refusé de signer ce document.⁴⁷ Le PRS et le PAIGC sont cependant régulièrement en contact, et certains au PAIGC sont réceptifs à l'idée d'inclusivité, en particulier en direction de la communauté balante afin de réduire les risques d'une nouvelle coalition politico-militaire mobilisant sur la cause balante.⁴⁸ Il n'est cependant pas certain que les bonnes intentions survivent au moment du grand partage. Par ailleurs, l'inclusivité peut s'avérer désastreuse du point de vue de la gestion, comme l'exemple du Mali sous Amadou Toumani Touré l'a montré.⁴⁹ Si le projet de pacte semble enterré, le nouveau pouvoir devra, de sa propre initiative et dans son intérêt bien compris, faire le choix d'un pluralisme ethnique et politique fonctionnel.

La frustration des hommes politiques vaincus ne représente un danger que s'ils trouvent un relai dans la galaxie militaire. Or du côté de l'armée, l'inquiétude est réelle. Les militaires, souvent vus comme les grands coupables en dedans comme en dehors du pays, ont aussi beaucoup à perdre, en particulier dans la haute hiérarchie. L'armée s'est de plus en plus autonomisée ces dernières années et les carrières y varient spectaculairement au gré des factions aux commandes. Reste donc à voir si les chefs militaires vont accepter de se soumettre au nouveau pouvoir civil et de respecter son droit à remanier la hiérarchie. L'entrée de certains chefs militaires dans les affaires (usines de glace, pêche, commerce de carburant et exploitations agricoles), nouveauté consécutive au coup d'Etat, constitue une autre inconnue : certains y voient une ouverture susceptible de faciliter la reconversion des militaires tandis que d'autres s'inquiètent que ces derniers veuillent défendre leur espace économique en gardant une influence forte sur l'Etat.⁵⁰

Le cas le plus extrême est sans doute celui du chef d'état-major António Injai, poursuivi devant la justice américaine pour narco-terrorisme. Alors qu'il évoque volontiers avec les diplomates ses projets de retraite campagnarde, beaucoup se demandent s'il peut faire maintenant autre chose que de rester retranché à l'état-major.⁵¹ Des signes

⁴⁵ Les salaires dans la fonction publique sont généralement bas. C'est l'accès, très politique, aux frais de représentation ou de mission ou l'accès aux formations qui fait la différence.

⁴⁶ Voir « Devant le Conseil de sécurité, le représentant pour la Guinée-Bissau soutient la constitution d'une coalition élargie au sein du futur gouvernement de transition », Conseil de sécurité, 9 mai 2013 ; « O que se prepara nos gabinetes da ONU ? », ditaduradoconsenso.blogspot.com, 18 mars 2014.

⁴⁷ Entretien téléphonique de Crisis Group, responsable du PAIGC, 25 mars 2014.

⁴⁸ « Líderes do PRS e do PAIGC encontram-se em Bissau », GBissau.com, 26 février 2014. Des responsables du PAIGC ont poussé la désignation d'un Balante comme candidat du parti à la présidence de la République. Entretien de Crisis Group, responsable du PAIGC, Bissau, 22 janvier 2014.

⁴⁹ La stratégie de cooptation large du président Touré a entraîné une aggravation des logiques néopatrimoniales et a affaibli la capacité de l'Etat, contribuant à la crise de 2012.

⁵⁰ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bissau, janvier et février 2014.

⁵¹ Injai a été inculpé en avril 2013 pour avoir accepté de convoier de la cocaïne et des armes au profit d'une guérilla colombienne. Le chef d'état-major de l'armée de l'air, Papa Braima Camará (à ne

témoignent d'ailleurs que l'armée reste sur ses gardes : la hiérarchie s'est « balantisée » plus nettement encore, plusieurs centaines de jeunes Balantes ont été recrutés, des efforts auraient été faits pour acheter des armes et pour concentrer les armes sous la garde d'unités de confiance, et le général Injai a pris le contrôle de la Garde nationale.⁵²

Dans ce contexte, l'insistance de Ramos-Horta à affirmer que les hommes politiques sont au moins autant responsables de la situation du pays que les militaires est bienvenue, mais elle ne suffit pas.⁵³ L'échec en septembre 2013, faute de majorité suffisante, du vote de la loi d'amnistie en faveur des auteurs du coup d'Etat, pourtant prévue dans le pacte de transition, n'aide pas. Il ne faut certes pas surestimer la confiance des militaires en une éventuelle amnistie, et le destin du capitaine putschiste malien Amadou Haya Sanogo, qui a perdu l'immunité assurée par son statut d'ancien chef d'Etat avant d'être arrêté, est connu à Bissau. Même si personne n'a envie d'évoquer le sujet de peur d'être accusé de complaisance envers les militaires, le vote rapide par le nouveau parlement d'une amnistie limitée au coup d'Etat d'avril 2012 est utile dans le contexte actuel.

Sans surestimer là non plus son importance, la levée des sanctions individuelles imposées à une vingtaine de responsables militaires par certaines organisations internationales doit être mise au service de la poursuite de la transition. Ainsi, selon la façon dont le processus électoral se déroule, et en particulier la façon dont les forces de sécurité se comportent, la communauté internationale pourra lever progressivement les sanctions pesant sur les militaires de moindre rang. La levée des sanctions pour les militaires de plus haut rang devra être conditionnée à des avancées significatives dans la modernisation de l'armée.

A plus long terme va se reposer la question de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Les acteurs internationaux semblent avoir compris qu'à moins d'avoir sur place une force internationale robuste, il fallait procéder de façon progressive et négociée. Le terme « réforme » a d'ailleurs été abandonné au profit de ceux de « professionnalisation » et de « modernisation », pour éviter l'allusion à la tentative de RSS soutenue par l'UE, qui avait nourri l'acrimonie des militaires envers Gomes Júnior. Ramos-Horta a souligné qu'il n'était pas « réaliste » d'exiger un équilibre ethnique dans l'armée, geste en direction du sentiment balante.⁵⁴ En tout état de cause, pour être efficace, la transformation de l'armée doit engager les acteurs sur le temps long, dix ou quinze ans au minimum.

Pour la mise en œuvre, c'est la Cedeao qui voit confirmé son rôle central, aussi bien dans le financement du fonds de pension qui doit permettre le départ à la retraite des militaires trop âgés et la sortie des volontaires que dans la gestion des relations avec la hiérarchie militaire. Ce choix se justifie. La sous-région a tenu une position modérée face au coup d'Etat, et elle dispose de la menace de l'embargo. Ses Etats membres ont l'expérience concrète de la gestion d'armées difficiles, et le Sénégal en

pas confondre avec l'homme politique Braima Camará), figure pour sa part sur la Drug Kingpin List américaine, la liste des trafiquants de drogue les plus recherchés.

⁵² Cette force paramilitaire dépendant du ministère de l'Intérieur, créée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) menée par l'UE, était censée constituer un contrepoids à l'armée. Injai y a nommé un proche, l'ancien commandant des parachutistes Tomás Djassi.

⁵³ « Guinea-Bissau está peligrosamente cerca de ser un Estado fracasado », IPS, 1^{er} octobre 2013.

⁵⁴ Ibid.

particulier a des liens étroits avec l'armée guinéenne.⁵⁵ Compte tenu de tout cela, il est préférable de laisser la Cedeao s'occuper de la relation avec l'armée, afin qu'elle puisse explorer les possibilités de transformation. La mutation de l'Ecomib en une force de stabilisation élargie à d'autres pays, suggérée par certains observateurs, est donc mal venue pour le moment.⁵⁶ Il serait cependant souhaitable qu'après les élections, la Cedeao s'efforce d'obtenir un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies pour faciliter son accès aux soutiens extérieurs.

La Cedeao a déjà engagé en 2013 près de 5 millions d'euros pour la rénovation des casernes, elle a une équipe de spécialistes sur place, auprès du ministère de la Défense, et certains de ses Etats membres fournissent une assistance matérielle aux forces guinéennes (véhicules, uniformes). Par ailleurs, le Brésil a été sollicité par Ramos-Horta pour relancer ses activités de coopération et collaborer avec la Cedeao sur le secteur de la défense et de la sécurité. Brasilia n'a pas encore pris d'engagements fermes sur le sujet mais a donné des signes encourageants.⁵⁷ L'articulation entre la Cedeao, acteur multilatéral, et le Brésil, acteur bilatéral, devra être soigneusement précisée, car sur les questions de défense et de sécurité plus encore que sur le reste, une étroite coordination est indispensable.

Mais même avec une approche graduelle et négociée, la marge de manœuvre est étroite, comme en atteste la navigation verbale de Ramos-Horta, qui souligne qu'il ne s'agit pas d'« expulser qui que ce soit » des rangs mais aussi qu'un changement dans le commandement est la « condition principale » de la « modernisation » de l'armée.⁵⁸ Personne ne sait au juste quelles sont les limites à ne pas franchir dans la remise en cause du statu quo, et si l'armée est traversée de débats internes, les rapports de force en son sein restent impénétrables. Pour frustrante qu'elle apparaitra à une partie des citoyens guinéens et aux partenaires internationaux, une approche graduelle est indispensable, pour ne pas pousser le pouvoir civil si laborieusement formé à un choc frontal avec des segments clés de l'élite militaire. Le nouveau régime devra d'ailleurs réfléchir à l'avantage qu'il y aurait à laisser des militaires à la tête des ministères de la Défense et de la Sécurité, puisque cela les rend co-responsables de la situation et réduit leur méfiance envers le pouvoir civil et leur crédibilité à accuser ce dernier.

B. *Le risque externe : perdre l'attention internationale*

Le nouveau régime légitime ne le sera pas longtemps s'il ne peut prendre en charge les salaires et les arriérés et améliorer l'accès à l'eau et à l'électricité, à la santé et à l'école. Or beaucoup d'interlocuteurs de Crisis Group signalent la difficulté à inscrire la Guinée-Bissau à l'ordre du jour international, surtout face à des cas plus specta-

⁵⁵ Voir Vincent Foucher, « Wade's Senegal and its relations with Guinea-Bissau: brother, patron or regional hegemon ? », South African Institute of International Affairs Occasional Papers Series, no. 132, janvier 2013.

⁵⁶ Gustavo Plácido Dos Santos, « Elections in Guinea-Bissau: A Roadmap for Restoration of Constitutional Order », Portuguese Institute for International Relations and Security (IPRIS) Viewpoints, mars 2014.

⁵⁷ A la suite du coup d'Etat, le Brésil avait suspendu sa coopération, dont la mise en place d'un centre de formation des forces de sécurité. A l'approche des élections, il a formé 1 500 agents des forces de sécurité pour la sécurisation du scrutin. Entretien de Crisis Group, diplomate, New York, 20 mars 2014.

⁵⁸ « ONU defende que Guiné-Bissau terá que mudar chefias militares », Lusa, 7 février 2014.

culaires comme le Soudan du Sud et la Centrafrique.⁵⁹ En effet, le pays est petit (un million et demi d'habitants), ne connaît pas de violences de masse et il est trop enclavé pour menacer la stabilité de la sous-région. Son principal titre à la célébrité internationale, la participation au trafic de cocaïne, d'ailleurs probablement surévaluée, est un bienfait à double tranchant, qui contribue à faire du pays un partenaire douteux. Enfin, une situation si ambiguë, si délicate à réformer, complique encore la mobilisation de l'assistance.

Tout le monde marque volontiers sa préoccupation et encourage la Cedeao, l'UA et le Binugbis, mais il n'est pas certain que beaucoup soient prêts à mettre les ressources nécessaires à disposition. Il n'y aurait aujourd'hui « aucun bailleur réellement disposé à faire un appui budgétaire ». ⁶⁰ La mobilisation des ressources est d'autant plus délicate que leur mise en œuvre sur le terrain pose des problèmes importants. Pour ne prendre qu'un exemple, le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme aurait suspendu un temps son aide au Secrétariat national de lutte contre le Sida à cause de graves problèmes de gestion, avant d'exiger le renouvellement de l'équipe et de transférer la gestion à l'Unicef. ⁶¹

Face à ce problème, la troïka formée à Bissau par le Binugbis, la Cedeao et l'UA, encouragée par les Etats-Unis et la Banque mondiale, soutient l'idée d'une deuxième phase de transition après les élections, marquée par un programme exigeant de gouvernance, le Governance Efficacy Amelioration Programme (GEAP). Le GEAP, d'un coût estimé à 20 millions de dollars sur cinq ans, vise à aider le pouvoir civil à engager un nouveau partage des richesses et privilèges, à reconstituer sa base fiscale et à améliorer l'efficacité de la dépense publique. Le cœur du dispositif consiste, sur le modèle du Governance and Economic Management Assistance Program (GEMAP) libérien, au détachement de fonctionnaires internationaux au sein de ministères et d'administrations clés, chargés de contrôler la gestion et d'aider à la réforme et à la formation mais surtout dotés de pouvoir exécutif. ⁶²

La garantie de qualité dans la gestion de l'aide que peut fournir le GEAP est censée faciliter la mobilisation des appuis internationaux. Une conférence des bailleurs de fonds est prévue pour septembre 2014. Par ailleurs, une Commission nationale de planification et de coordination stratégique (CNPCE), soutenue par les Nations unies, a travaillé à un programme de gouvernement censé donner des grandes directions au régime qui sortira des urnes. Mais la composition de cette commission et son travail ont été mal reçus par le PAIGC qui y voit une limitation de son pouvoir en cas de victoire.

Le GEAP semble une bonne idée susceptible de mobiliser les bailleurs de fonds. En cas de victoire du PAIGC, il faudra vaincre son inclinaison à associer le GEAP au pacte de régime et à la CNPCE. La communauté internationale devra convaincre ses dirigeants qu'ils peuvent y trouver un moyen d'obtenir des résultats rapides en matière de politique publique, lesquels sont synonymes de futurs soutiens populaires et électoraux. ⁶³ Peut-être faut-il s'assurer que les techniciens du GEAP soient présents physiquement dans les différentes institutions guinéennes, et que leur prise de fonc-

⁵⁹ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bissau, janvier et février 2014.

⁶⁰ Courriel de Crisis Group, expert d'une organisation économique internationale, 10 mars 2014.

⁶¹ Entretien de Crisis Group, diplomate, Bissau, 22 janvier 2014.

⁶² « G-B state rebuilding under an elected government capacity enhancement initiative in Guinea-Bissau », document confidentiel non daté. Pour une remarquable description critique du GEMAP et de sa mise en place, voir Renata Dwan et Laura Bailey, « Liberia's GEMAP. A joint review by the DPKO Best Practices Section and the World Bank's Fragile States Group », mai 2006.

⁶³ Entretien téléphonique de Crisis Group, responsable du PAIGC, 24 mars 2014.

tion s'accompagne de quelques ressources pour améliorer les conditions de travail des équipes locales, et leur légitimité aux yeux de celles-ci. Mais il faudra surtout que les partenaires internationaux prennent le GEAP et la conférence des bailleurs de fonds au sérieux. Ils devront d'ailleurs se mobiliser avant même la conférence, car si le nouveau pouvoir élu en avril doit attendre les décaissements des fonds convenus en septembre 2014, sa légitimité nouvelle sera immédiatement fragilisée.⁶⁴

L'exemple libérien signale par ailleurs une série de problèmes auxquels les acteurs internationaux doivent réfléchir dès à présent. Ce type de dispositif voit les acteurs locaux mécontents lever l'étendard de la souveraineté. Résister à cette pression exige une solide coordination locale des principaux partenaires, bien relayée au plus haut niveau. Il faut également construire la plateforme diplomatique la plus large possible, et approcher certains partenaires bilatéraux comme la Chine ou les pays du Golfe, habitués aux dons discrets ou aux prêts bonifiés, qui pourraient représenter un recours pour les acteurs du régime qui voudraient contrer l'impact du GEAP.⁶⁵

Enfin, il est indispensable de préparer le départ prochain de José Ramos-Horta, qu'il a annoncé aux partenaires internationaux à Bissau. S'il suscite des appréciations divergentes sur le terrain pour son peu de souci des convenances diplomatiques et administratives et son goût de la communication, Ramos-Horta a participé à la construction du fragile compromis entre acteurs locaux, mais aussi au rapprochement et à la mobilisation des acteurs internationaux.⁶⁶ Il faut lancer au plus vite la sélection d'un remplaçant capable de mobiliser aussi bien sur la scène locale que sur la scène internationale.

V. Conclusion

Voici deux ans, beaucoup d'observateurs prévoyaient que l'élection présidentielle de mars-avril 2012 allait permettre une stabilisation de la Guinée-Bissau autour d'un PAIGC hégémonique et bénéficiant d'un appui angolais résolu, et pourrait être une chance historique de rompre avec le cycle de faiblesse de l'Etat. L'occasion, réelle ou imaginaire, a été manquée. Avril 2014 pourrait être une occasion meilleure encore, celle de la montée d'une nouvelle génération d'hommes politiques, plus consensuels en interne comme à l'international, et capables de gérer suffisamment bien le pays pour re-légitimer l'Etat et convaincre les militaires de la nécessité de se plier à l'obéissance et à la modernisation nécessaires. Compte tenu de la grande fragilité du pays, de sa scène politique compétitive, de sa hiérarchie militaire soupçonneuse, de son économie fragile, une vraie transformation sera impossible sans une forte implication internationale, à la fois politique et financière. Elle sera aussi compliquée sans une réelle volonté de changement de la part des forces politiques et militaires du pays.

Dakar/Bruxelles, 8 avril 2014

⁶⁴ La Banque mondiale a mis en place un financement d'urgence pour garantir les salaires des sec-teurs de la santé et de l'éducation, mais il se termine en juin 2014.

⁶⁵ Matt Chessen et Robert Krech, « Post-War Reconstruction in Liberia: The Governance and Economic Management Assistance Program (GEMAP) », 2006.

⁶⁶ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bissau, mars 2013 et janvier et février 2014.

Annexe A : Carte de la Guinée-Bissau



Annexe B : Liste des acronymes

Binugbis	Bureau intégré des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau.
Cedeao	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.
CNE	Comissão Nacional de Eleições, Commission nationale électorale.
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Communauté des pays de langue portugaise, organisation internationale rassemblant huit pays lusophones.
Ecomib	Ecowas Mission in Guinea-Bissau, mission de la Cedeao en Guinée-Bissau, contingent déployé en juin 2012.
Frenagolpe	Frente Nacional Anti-Golpe, Front national anti-coup créé après le coup d'Etat d'avril 2012 par le PAIGC et des partis et associations sympathisantes.
GEAP	Governance Efficacy Amelioration Programme, Programme d'amélioration de l'efficacité de la gouvernance.
GEMAP	Governance and Economic Management Assistance Program, Programme d'appui à la gouvernance et à la gestion économique.
GTAPE	Gabinete Técnico de Apoio ao Processo Eleitoral, Bureau technique d'appui au processus électorale.
PAIGC	Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde, Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert, fondé par Amílcar Cabral en 1956, qui a mené la guerre d'indépendance contre le Portugal et a été au pouvoir jusqu'à la guerre de 1998-1999 ; présidé maintenant par Domingos Simões Pereira.
PND	Partido da Nova Democracia, Parti de la nouvelle démocratie, parti dirigé par Iaiá Djalo, un dissident du PRS.
PRID	Partido Republicano para Independência e Desenvolvimento, Parti républicain pour l'indépendance et le développement, créé en mars 2008 et maintenant dirigé par Afonso Té.
PRS	Partido para a Renovação Social, Parti pour le renouveau social, un des premiers partis créé pour s'opposer au PAIGC après l'instauration du multipartisme, dirigé par Kumba Yalá jusqu'au congrès de décembre 2012.
RSS	Réforme du secteur de la sécurité.
UA	Union africaine.
UE	Union européenne.
UM	União para Mudança, Union pour le changement, un des premiers partis créé pour s'opposer au PAIGC après l'instauration du multipartisme, dirigé aujourd'hui par Agnelo Regalla.
UPG	Union patriotique guinéenne, parti dirigé par Fernando Vaz, ministre d'Etat et porte-parole du gouvernement de transition.

International Crisis Group

Headquarters

Avenue Louise 149
1050 Brussels, Belgium
Tel: +32 2 502 90 38
Fax: +32 2 502 50 38
brussels@crisisgroup.org

New York Office

newyork@crisisgroup.org

Washington Office

washington@crisisgroup.org

London Office

london@crisisgroup.org

Moscow Office

moscow@crisisgroup.org

Regional Offices and Field Representation

Crisis Group also operates out of over 30 different locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America.

See www.crisisgroup.org for details