

GUINEE-BISSAU : BESOIN D'ETAT

Rapport Afrique N°142 – 2 juillet 2008

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE	i
I. INTRODUCTION	1
II. LA GUINEE PORTUGAISE.....	2
A. EXPLOITATION DE BOUTS DE CHANDELLE	2
1. Travail forcé et évitement.....	3
2. Doctrine de l'indigénat	3
B. LA GUERRE DE LIBERATION : FONDEMENT DU POUVOIR POSTCOLONIAL	5
1. Stratégie binationale et politico-militaire du PAIGC	5
2. Parti-Etat dans les zones libérées.....	6
III. MISE EN PLACE DU MODELE CLIENTELISTE, 1974-1980	7
A. PARTAGE PERSONNALISE DU POUVOIR	7
B. DOMINATION CAPVERDIENNE : LES CAUSES DU PREMIER COUP D'ETAT.....	8
IV. LE PREMIER REGNE DE NINO VIEIRA	10
A. L'ARMEE AU CŒUR DU POUVOIR	10
B. L'OUVERTURE POLITIQUE : PAS DE NOUVELLE DONNE.....	11
C. LE CONFLIT ARME : 7 JUIN 1998 – 7 MAI 1999.....	12
1. L'intervention régionale, catalyseur de la guerre	13
2. Le départ de Nino Vieira	14
V. L'ALTERNANCE POLITIQUE : UN DOUBLE ECHEC	15
A. KUMBA YALA AU POUVOIR : LA REVANCHE DES BALANTES ?.....	15
B. CRISE BUDGETAIRE ET INSTABILITE CHRONIQUE	16
C. RETOUR DE NINO VIEIRA : LA HIERARCHIE MILITAIRE AU POUVOIR	16
VI. UN NOUVEL ELAN ?	18
A. LE PACTE DE STABILITE.....	18
B. RISQUES DE NOUVELLE CRISE POLITIQUE	19
C. DIFFICILE REFORME DE L'ARMEE	21
D. CRIMINALISATION DE L'ETAT	22
E. COORDINATION DE L'AIDE FINANCIERE	24
VII. CONCLUSION	25
 ANNEXES	
A. CARTE DE GUINEE-BISSAU.....	26

GUINEE-BISSAU : BESOIN D'ETAT

SYNTHESE

La Guinée-Bissau a besoin d'un Etat. Ses structures politiques et administratives ne lui permettent ni de contrôler son territoire, ni d'assurer les services publics minimums, ni de contrebalancer la domination politique de l'armée. Cette faiblesse structurelle est à l'origine de crises politiques récurrentes, de coups à répétition et de la prolifération de réseaux criminels. Cependant, la Guinée-Bissau semble être engagée aujourd'hui dans un nouvel élan grâce au pacte de stabilité politique signé par les trois partis politiques les plus importants en mars 2007. Le risque est réel de voir le pays devenir un narco-Etat et un *no man's land* politique et administratif, ouvert à tous les trafics et aux réseaux terroristes du Maghreb. La communauté internationale devrait d'urgence soutenir les efforts du gouvernement actuel pour consolider la démocratie, réformer le secteur de la sécurité et construire des structures étatiques viables.

Comme colonisateur, le Portugal n'avait pas construit la charpente d'un système politique, administratif et bureaucratique qui aurait pu constituer la base d'un véritable Etat postcolonial. Le Portugal salazariste ayant refusé de négocier, la Guinée-Bissau lutta pour son indépendance – le seul pays de la région à obtenir l'indépendance par la force des armes. Aucun des dirigeants qui se succédèrent au pouvoir depuis 1974 ne tenta cependant de mettre en place les structures d'un Etat fonctionnel et démocratique. Par conséquent, les infrastructures, la bureaucratie, l'administration, les institutions politiques et les indices de développement humain et social n'ont pratiquement pas évolué depuis les premières années d'indépendance.

Le premier coup d'Etat, six ans après l'indépendance, fut la conséquence directe du népotisme et du pouvoir clientéliste mis en place par le parti unique, seul modèle de référence pour les dirigeants suivants. Le premier d'entre eux, Bernardo Joao Vieira, réussit à conserver le pouvoir pendant près de vingt ans en intégrant l'armée dans sa stratégie de survie. Après sa chute et une guerre civile (1998-1999), la transition démocratique échouera finalement face à l'influence

de l'armée. Le successeur élu de Vieira, Kumba Yala, s'appuya également sur l'armée, jusqu'à ce qu'elle le renverse en 2003. Le retour de Vieira ne fit que consolider le pouvoir politique des militaires. Aujourd'hui, le mouvement démocratique et réformiste fondé sur le pacte de stabilité et mené par le gouvernement de Martinho Ndafo Cabi se heurte à la même résistance militaire et est entravé par l'absence continue d'institutions politiques et administratives fonctionnelles.

La création d'un Etat démocratique est de plus en plus urgente alors que le risque de criminalisation augmente. Le trafic de cocaïne en provenance d'Amérique latine a explosé ces dernières années et le pays est devenu un point de transit central sur la route vers les marchés européens. Les quantités de drogue qui y passent s'évaluent en centaines de kilogrammes par semaine. L'argent du trafic a déjà corrompu l'élite militaire et certaines personnalités politiques du pays, ce qui menace le processus démocratique.

Des réformes de fond sur la manière dont le pays est géré sont indispensables. Parmi ces réformes, celle de l'armée est la plus urgente afin que le système politique soit libéré du joug des militaires. L'enjeu est considérable pour le pays et pour toute la région d'Afrique de l'ouest, qui est déjà marquée par les crises politiques à répétition (Guinée) ou de lents processus de consolidation de paix (Sierra Léone, Libéria).

La communauté internationale a pris des mesures hésitantes pour prêter son assistance. Un programme de réformes intégrant les défis majeurs du secteur de la sécurité et de l'administration publique a été adopté en 2007. A la demande du Premier ministre, le pays fut mis à l'agenda de la Commission de la consolidation de la paix des Nations unies (CCP). Cependant, pour que ces mesures produisent des résultats tangibles pour le peuple de Guinée-Bissau, les partenaires étrangers doivent augmenter leurs efforts et saisir cette réelle opportunité de succès.

Dakar/Bruxelles, 2 juillet 2008

GUINEE-BISSAU : BESOIN D'ETAT

I. INTRODUCTION

Ancienne colonie portugaise, la Guinée-Bissau est le seul pays d'Afrique de l'ouest qui fit la guerre pour obtenir une indépendance tardive en 1974. Les ébauches d'institutions nées dans le maquis pendant la lutte contre le colonisateur, ne surent pas être adaptées à la période postcoloniale, et ce petit pays de 1,3 million d'habitants, le moins peuplé de la sous-région à l'exception des îles du Cap Vert, resta sans véritable Etat.

En une trentaine d'années, la Guinée-Bissau changea très peu. La pauvreté y est endémique et les indices de développement humain sont en bas des classements africains. Le pouvoir civil est étouffé par les antagonismes personnels et la prépondérance des militaires dans le jeu politique. L'instabilité politique chronique qui en résulte n'a pas permis d'entrevoir jusqu'ici une issue à la situation de crise quasi-permanente qui touche le pays. Les carences de l'administration nationale sont pratiquement les mêmes qu'à l'indépendance et soulignent la sous-institutionnalisation de l'Etat. Il n'y a aujourd'hui que 4 400 km de routes contre 2 771 km sous la colonisation, mais seuls 40 km d'entre elles sont goudronnées. Le reste est toujours inutilisable pendant la saison des pluies.¹

Dans les campagnes, comme à l'indépendance, « les gens vivent indépendamment de l'Etat central », ² et ce sont les structures communautaires, parfois soutenues par des organisations non-gouvernementales (ONGs), qui fournissent les services de base comme l'éducation ou la santé, avec d'énormes insuffisances. Près de 11 pour cent des enfants meurent à la naissance.³ L'espérance de vie est à peine de 46 ans. Le taux d'illettrisme est de 60 pour cent, une progression lente, même par rapport aux 99 pour cent d'illettrés dans les dernières

années de la colonisation portugaise. L'indice de développement humain, qui combine des mesures sur l'espérance de vie, l'éducation et le pouvoir d'achat, a classé la Guinée-Bissau à la 175^{ème} place sur 177 pays, juste au dessus du Burkina Faso et de la Sierra Leone, et en dessous du Niger et du Mali, tous des pays de la sous-région. Son rang reflète l'incapacité de la Guinée-Bissau de sortir de sa situation de post-conflit : guerre de libération des années 1970 et guerre civile de 1998-1999.

Ce rapport d'introduction explique les problématiques auxquelles la Guinée-Bissau doit faire face. Il est le premier d'une série de rapports qui seront axés sur les politiques nationales et internationales nécessaires pour sortir le pays du cycle incessant des crises politiques et devenir un point de stabilité dans la région.

¹ La saison des pluies rend le reste des routes impraticables. Joshua Forrest, *Lineages of State Fragility, Rural Civil Society in Guinea-Bissau* (Oxford, 2003), pp. 171-174.

² Entretien de Crisis Group, ONG, Bissau, mars 2008.

³ Le taux de mortalité infantile de 108,72 pour 1000 selon les estimations du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) pour l'année 2007.

II. LA GUINÉE PORTUGAISE

La Guinée portugaise est née de plusieurs siècles d'acharnement portugais à s'implanter dans ce territoire stratégique pour leurs intérêts commerciaux. Au début des années 1440, les navigateurs portugais sont les premiers Européens à arriver sur le littoral de la future Guinée-Bissau où ils établissent des liens commerciaux avec les populations de la région. Très rapidement, ils s'installent dans les zones côtières allant de la future Gambie à la future Sierra Leone pour servir d'intermédiaires entre Africains et négriers d'Europe et d'Amérique.

Au 17^{ème} siècle, les ports de Cacheu et Bissau sont les comptoirs commerciaux les plus importants de la région, et les puissances européennes se disputent le monopole de cette zone commerciale. Les Portugais, en perte de vitesse, décident d'assurer leur contrôle sur au moins un port de la région. Cacheu sera finalement déclaré « trop difficile à contrôler » par l'administration portugaise, mais ils parviennent, après plusieurs échecs, à consolider leur présence à Bissau grâce à des accords de paix avec les chefs locaux qui dominent la région.⁴

C'est en 1836 qu'une zone géographique comprenant notamment Bissau, Cacheu et Ziguinchor hérite du nom de Guiné Portugeza et devient un district colonial sous l'autorité du gouverneur général du Cap Vert. Quelques années plus tard, en 1870, l'Angleterre renonce enfin à ses revendications sur l'île de Bolama et le littoral sud du territoire, grâce à l'arbitrage du président américain Ulysses S. Grant. Les frontières de la Guinée portugaise seront définitivement fixées en 1886, dans la foulée du partage de l'Afrique par les Occidentaux, par un accord avec la France qui contrôle les territoires voisins.

Entre temps, l'abolition et la disparition progressive de l'esclavage au 19^{ème} siècle ont modifié les enjeux commerciaux dans la région. Les Portugais se rabattent sur l'exploitation agricole à travers des compagnies privées, mais ils évitent les investissements

nécessaires pour mettre en place un véritable Etat colonial pourvu d'une structure administrative à part entière. Pendant toute la période coloniale qui dure jusqu'en 1974, ils ne bâtissent pratiquement aucune infrastructure physique, administrative ou sociale qui pourra être reprise en main par l'élite des populations colonisées à l'indépendance. Mais la plus lourde marque de l'intransigeance portugaise reste le refus catégorique de négocier l'indépendance des colonies jusqu'aux années 1970, ce qui provoquera finalement la guerre de libération.

A. EXPLOITATION DE BOUTS DE CHANDELLE

La présence coloniale en Guinée portugaise était un effort d'exploitation économique minimal en termes de coûts financiers et humains. Dès les premières années de la colonisation, les Portugais ont du mal à s'imposer, et la précarité de leur contrôle militaire sur le territoire ne leur permet pas de mettre en place une administration coloniale efficace. Ils ne pourront pas instaurer les bases d'un système d'exploitation avant la fin de la « pacification » du territoire en 1930. Cette précarité relative se poursuivra tout au long de l'époque coloniale, car même après avoir assuré le contrôle du territoire, les Portugais n'auront ni la capacité ni la volonté de consolider une administration coloniale qui passe nécessairement par un effort d'investissement financier et humain.

Ils n'en ont en fait pas les moyens. Au début du 20^{ème} siècle, leur retard économique et industriel par rapport au reste de l'Europe se creuse. La quasi-totalité de leurs capacités d'investissement est absorbée par l'Angola et le Mozambique, classées colonies de peuplement, tandis que la Guinée-Bissau – dont les quelques richesses minières sont méconnues à l'époque – est livrée à une poignée de colons sans ressources et à quelques compagnies d'import-export.⁵ Mais le sous-investissement portugais est aussi une question de volonté politique. Leur doctrine coloniale, établie sous la dictature d'António de Oliveira Salazar en place au Portugal dès 1936, prône l'exploitation économique : elle instaure le régime de l'indigénat et exige une colonie auto-suffisante. Or, sans investissements conséquents, les recettes tirées de l'exploitation agricole du territoire sont maigres, et les profits de l'administration coloniale sont insuffisants pour être réinvestis dans la construction

⁴ A l'époque, ce sont les Papels qui dominent la région de Bissau. Les territoires alentours sont occupés par une multitude de groupes ethniques, très mobiles pour la plupart. Parmi eux, les Balantes, les Felupes, les Mandjacks ou encore les Mandingues présents depuis le treizième siècle, et les Fulas (ou Peulhs) issus des migrations venant du Futa Jallon à partir de la fin du cinquième siècle. Pour une description claire et détaillée des groupes ethniques de Guinée-Bissau à l'époque, cf. Forrest, *Lineages of State Fragility*, op. cit., chapitre 1.

⁵ Cf. *ibid*, pp. 23-24; et Patrick Chabal, ed., *A History of Postcolonial Lusophone Africa* (London, 2002), chapitre 1, «Lusophone Africa in Historical and Comparative Perspective», pp. 3-17.

d'infrastructures locales qui pourraient accélérer le développement de la colonie.

1. Travail forcé et évitement

Dès les premières années de la colonisation, les Portugais tentent d'instaurer le travail forcé et l'impôt annuel, introduits en 1899 et 1903 respectivement. Officiellement, les autorités font appel au travail forcé pour « toutes les activités agricoles, commerciales et industrielles » et surtout la construction des routes.⁶ Leur application est impossible avant la pacification et même après la fin de ces guerres en 1930, la résistance reste très forte, en dépit des menaces de représailles portugaises. De nombreux Bissau-Guinéens fuient vers la frontière casamançaise pour échapper aux raids de conscription. En 1935, le taux de désertion est tel que les autorités coloniales réquisitionnent de plus en plus de femmes et d'enfants pour faire les travaux. La méthode encourage l'émigration et offre de maigres résultats : 2771 km de routes sont construits dans le pays, dont 61 km seulement sont goudronnés, et donc utilisables pendant toute l'année, à peine plus qu'avant l'indépendance.⁷

La collecte des impôts n'a pas plus de succès. Elle est menée par des brigades de police mobiles qui ont pour mission de se déplacer à travers le pays une fois par an pour localiser toutes les familles du territoire et leur prélever, de gré ou de force, l'impôt en liquide ou en nature. Là encore, les villageois résistent, se cachent, émigrent ou bien brûlent leurs huttes pour payer moins d'impôts. Tant de sujets les évitent que les finances de l'administration coloniale périclitent en 1936.⁸ Alors que la métropole rechigne à apporter des investissements supplémentaires, le pouvoir colonial est loin de disposer des infrastructures et des moyens financiers nécessaires à la mise en place d'une administration solide dans le pays.

Même le secteur économique, dont la seule composante est l'agriculture, ne bénéficie pas d'investissement. Les techniques de production agricole restent sous-industrialisées et inefficaces. Sous le monopole des compagnies portugaises, la culture de certaines

denrées, dont la noix de cajou, est rendue obligatoire.⁹ Les recettes de l'administration coloniale ne décollent pas. Au contraire, le déficit commercial se creuse alors que la colonie est transformée en marché d'écoulement des produits manufacturés portugais peu compétitifs sur les marchés européens. Les paysans guinéens sont tenus de troquer ces produits en échange de leurs récoltes, dont la valeur est systématiquement sous-évaluée par les autorités. Le trafic qui se développe à la frontière avec le Sénégal limite encore les recettes coloniales. Dans les années 1950, les autorités n'auraient été capables d'acquérir qu'entre un cinquième et un quart de la production agricole totale de la colonie.¹⁰

2. Doctrine de l'indigénat

Outre ce manque de capacités, le régime de l'indigénat portugais justifie l'absence de développement des services publics. Les Portugais fondent leur régime colonial sur la distinction de statut entre civilisés (les colons) et non civilisés (les Africains), introduite dès 1917 et semblable au code de l'indigénat français. En pratique, ce système permet aux autorités de se dédouaner de toute responsabilité politique et sociale vis-à-vis des Africains, et donc de limiter encore à l'extrême tout investissement dans les services publics (santé, éducation, services sociaux).¹¹

Alors que les résidents portugais et capverdiens jouissent des mêmes droits civils et politiques qu'en métropole, les Africains sont officiellement régis par le droit coutumier local, et n'ont donc pas accès à la justice ou aux services de l'administration portugaise. Seules les infrastructures qui servent aux quelques huit mille « civilisés » résidant dans la colonie sont développées et modernisées. Elles sont d'ailleurs géographiquement réparties en fonction d'une ségrégation raciale planifiée. A Bissau, l'administration, mais aussi les routes goudronnées, les écoles, l'eau courante et l'électricité existent uniquement dans la « ville blanche », définie par un périmètre à l'intérieur duquel les Africains ne peuvent pas circuler librement. La périphérie de la ville qui leur est réservée ne bénéficie d'aucune infrastructure urbaine moderne, tout comme le reste du pays, à l'exception de quelques routes qui relient les villes principales, occasionnellement fréquentées par des administrateurs coloniaux.¹²

⁶ Peter Karibe Mendy, « Portugal's civilizing mission in colonial Guinea-Bissau: rhetoric and reality », *The International Journal of African Historical Studies*, vol. 36, no. 1, édition spéciale « Colonial encounters between Africa and Portugal », p. 43.

⁷ La saison des pluies rend le reste des routes impraticables. Forrest, op. cit., pp. 171-174.

⁸ Forrest, *Lineages of State Fragility*, op. cit.

⁹ Patrick Chabal, « National liberation in Portuguese Guinea, 1956-1974 », *African Affairs*, vol. 80, no. 318 (1981), p. 77.

¹⁰ Ilda Lourenço-Lindell, *Walking the tight rope, Informal Livelihoods and Social Networks in a West African City* (Stockholm, 2002), p. 52.

¹¹ Ibid, p. 50.

¹² Ibid, pp. 51-54.

Seuls les Capverdiens,¹³ considérés par les Portugais comme un cas à part du fait de leur héritage mixte européen et africain, échappent à l'humiliation du régime de l'indigénat et bénéficient directement du statut d'assimilés.¹⁴ Installés sur le littoral guinéen à partir du 16^{ème} siècle pour servir d'intermédiaires dans le commerce d'esclaves et de marchandises, les Capverdiens et leurs descendants métis forment déjà une élite locale bien avant l'occupation effective de la Guinée portugaise.¹⁵ Jugés supérieurs aux Africains, en 1930 ils occupent déjà 27 pour cent des postes de hauts responsables dans l'administration portugaise à Bissau et représentent 61 pour cent de ses petits et moyens fonctionnaires. Ils deviendront ensuite prédominants dans l'administration coloniale, car les autorités les recrutent activement pour pallier selon eux le manque d'assimilés sur le continent.¹⁶ En Guinée portugaise, ils constituent pratiquement le seul effort d'investissement en termes de ressources humaines, et seront perçus par les populations africaines comme des « colons auxiliaires ».¹⁷

Au Portugal, Salazar met en place dès 1933 le régime dictatorial de l'« Etat Nouveau ».¹⁸ La défense intransigeante de l'empire colonial portugais devient un des fondements de sa doctrine nationaliste. Les

partis politiques sont interdits en métropole comme dans les colonies. L'Etat portugais, qui veut réduire au silence les dissidents et briser toute activité politique, est insensible à la vague de décolonisation des années 1950 en Afrique. A l'indigénat et au refus d'investir dans le développement social et économique de la colonie s'ajoute l'exclusion catégorique de toute négociation pour l'indépendance. Face aux revendications du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le régime Salazar va tenter d'améliorer l'image de son système colonial, pour mieux s'accrocher à ses colonies.

En 1952, le Portugal modifie le statut de toutes ses colonies, qui deviennent des « provinces » à part entière de la métropole, ce qui lui évitera par la suite de se plier à la résolution des Nations unies de 1960 appelant à l'indépendance immédiate de tous les peuples colonisés.¹⁹ Ce changement de statut ne modifie en rien l'absence de droits pour les colonisés, qui doivent remplir une série de critères discriminants avant de pouvoir prétendre aux droits politiques et civils des citoyens de la métropole. En 1961, le Portugal continue d'exclure toute négociation pour l'indépendance, mais pour apaiser l'anti-colonialisme grandissant, tous les habitants des colonies d'Afrique sont élevés au rang de citoyen. Cependant, leurs conditions de vie changent peu. En Guinée portugaise, le travail forcé continue et ne sera abandonné qu'en 1970 lorsque le nouveau gouverneur de Guinée portugaise, le Général Antonio Spínola, met en place son programme tardif de développement nommé « Guiné Melhora » dans les zones encore sous son contrôle.²⁰

Ce programme, mis en œuvre entre 1968 et 1973, est une initiative qui se veut innovante pour tenter d'endiguer la progression du mouvement anti-colonial. Il lance, dans des zones stratégiques encore sous contrôle, des programmes de développement dans le secteur de l'éducation, de la santé ou de l'agriculture, qui s'accompagnent généralement de largesses financières faites aux paysans. Mais dans tous ces secteurs, le retard est trop avancé pour être rattrapé.²¹ La situation du secteur de l'éducation est pire en Guinée portugaise que dans toutes les autres colonies avec un taux d'illettrisme de 99 pour cent. En 1959, seuls 19 pour cent des enfants reçoivent un enseignement primaire (dont seuls 26 pour cent de l'école publique, uniquement accessible aux enfants portugais ou assimilés, les Africains recevant leur instruction exclusivement des missionnaires catholi-

¹³ Les îles du Cap Vert sont découvertes inhabitées entre 1460 et 1462 par les Portugais, qui s'y installent et ramènent des esclaves des côtes ouest africaines. Cette promiscuité engendre rapidement une population métisse qui développe une culture et une langue créoles propres à l'archipel. Cf. Elisa Silva Andrade, « Cape Verde », dans Chabal, *History*, op. cit., p. 264.

¹⁴ Dans le régime de l'indigénat, les « assimilés » représentent une catégorie intermédiaire entre les civilisés et les non-civilisés. Il s'agit des non-Européens qui remplissent un nombre de critères suffisants pour être assimilés à des civilisés. Ces critères comprennent notamment l'abandon des us et coutumes indigènes, un salaire régulier, la capacité à s'exprimer en Portugais et à lire et à écrire. Le fait même que les Capverdiens aient bénéficié du statut d'assimilés alors que 95 pour cent d'entre eux étaient illettrés atteste du fait que cette catégorisation est, en théorie comme dans les faits, totalement arbitraire. Cf. Karibe Mendy, op. cit., p. 52.

¹⁵ Les Capverdiens n'échappent cependant pas au sous-investissement des Portugais dans les secteurs économiques et sociaux. Les îles du Cap Vert sont très pauvres et, malgré le statut d'assimilé de sa population, le taux d'illettrisme est de 78 pour cent en 1950.

¹⁶ Karibe Mendy, op. cit., p. 53.

¹⁷ Entretien de Crisis Group, universitaire, Bissau, mars 2008.

¹⁸ L'Etat Nouveau, régime catholique et corporatiste en place au Portugal jusqu'en 1974, se base sur les valeurs traditionnelles de l'Eglise et de l'armée, et sur le culte de la nation et du chef, qui exerce son pouvoir absolu à travers le parti unique et la répression systématique des opposants par la police politique.

¹⁹ Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies, 14 décembre 1960.

²⁰ Karibe Mendy, op. cit., pp. 46-47.

²¹ Ibid.

ques dans des écoles dites « rudimentaires »). L'unique école secondaire de la colonie n'ouvre qu'en 1958 à Bissau avec seulement 249 élèves.²²

En dehors des services publics, les conditions de travail dans les villes sont particulièrement difficiles. Les employés domestiques et les ouvriers non qualifiés ou semi qualifiés reçoivent la moitié du salaire reçu pour le même travail dans les colonies voisines. Cette précarité entraîne des grèves répétées contre les compagnies portugaises, alors que la répression se fait plus dure contre les revendications sociales, perçues comme des tentatives de déstabilisation. En 1959, la grève des dockers du port de Bissau est brutalement réprimée par la police coloniale, faisant une cinquantaine de morts et de nombreux blessés. Connu sous le nom du massacre de Pijiguiti, cet événement sera le déclencheur de la lutte de libération armée.²³ Devant les carences du régime colonial et l'intransigeance dont il fait preuve alors que nombre de pays africains ont déjà commencé les négociations pour l'indépendance, la rébellion semblait inévitable.

B. LA GUERRE DE LIBERATION : FONDEMENT DU POUVOIR POSTCOLONIAL

Dans les années 1950, au moment où monte la vague de nationalisme anticolonial sur tout le continent, le mouvement indépendantiste commence à prendre forme en Guinée portugaise. Amilcar Cabral, qui deviendra plus tard le héros national, est un des piliers du mouvement. Capverdien né en Guinée portugaise, il grandit au Cap-Vert avant de faire de brillantes études d'agronomie au Portugal. Il revient à Bissau en 1952, chargé par les autorités coloniales de faire une étude sur l'état des ressources agricoles de la colonie.²⁴ Deux ans plus tard, il tente de fonder le Club Desportivo dans la perspective d'animer un mouvement politique sous couvert d'une association sportive, mais les autorités coloniales refusent catégoriquement. En 1956, il fonde avec cinq autres Capverdiens le Parti africain pour l'indépendance, qui deviendra plus tard le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap Vert (PAIGC), un groupe politique teinté d'idéologie marxiste visant à obtenir l'indépendance des deux colonies sur un front commun.

Pendant la guerre de libération, le PAIGC incarne à la fois les bras politiques, militaires et diplomatiques de

la lutte anticoloniale. Ses victoires militaires lui permettent de commencer à poser les bases du pouvoir postcolonial bien avant d'avoir acquis l'indépendance en créant des structures sociales, économiques et politiques communautaires dans les zones libérées. Celles-ci vont pallier les dures carences du régime colonial et sans doute contribuer à la victoire du parti devenu un Etat de substitution. Mais ces ébauches d'institutions et la centralisation des pouvoirs au sein du PAIGC, efficaces pendant la guerre, ne pourront pas donner naissance à une administration territoriale effective après l'indépendance.

1. Stratégie binationale et politico-militaire du PAIGC

Selon la vision d'Amilcar Cabral, qui est la tête pensante du parti, le programme du PAIGC est binational et vise à l'intégration, dans la lutte pour la libération, puis dans l'indépendance, de la Guinée-Bissau et des îles du Cap-Vert. Pour Cabral, il s'agit de prêcher l'unité des Africains « de tous les groupes ethniques, de toutes les origines et de toutes les couches sociales » contre le colonialisme, et de mettre en avant l'identité africaine du Cap-Vert qui, malgré son statut privilégié auprès des Portugais, reste une colonie très pauvre et sous-développée.

L'intégration des causes nationales guinéennes et capverdiennes offre également des avantages mutuels aux deux parties. Pour les Bissau-Guinéens, il s'agit de disposer d'un leadership capverdien instruit connaissant bien le mode de fonctionnement des colons et étant capable de diriger le mouvement de libération dans ses volets politiques, militaires et diplomatiques. Pour les Capverdiens, il s'agit premièrement d'obtenir en Guinée un terrain propice à la guérilla car leurs îles, rocailleuses et dénudées, n'offrent aucune possibilité de mener une lutte armée contre un colonisateur têtue et bien équipé ; et deuxièmement de recruter des soldats, notamment des paysans guinéens ayant déjà l'expérience de plusieurs siècles de résistance contre les Portugais.²⁵

Parti avant tout politique, le PAIGC évolue progressivement vers la lutte armée. Ce n'est qu'après une ultime tentative pour convaincre les autorités d'entamer des négociations pour l'indépendance que Cabral annonce, le 3 août 1961, que le PAIGC passe à l'action

²² Ibid, pp. 51-52.

²³ Lourenço-Lindell, op. cit., p. 58.

²⁴ Chabal, « National liberation in Portuguese Guinea, 1956-1974 », op. cit., p. 81.

²⁵ Pour une présentation complète de la stratégie politique et militaire du PAIGC, cf. Amilcar Cabral, *Amilcar Cabral, Unité et Lutte, volume I, l'Arme de la Théorie* et Amilcar Cabral, *Unité et Lutte, volume II, la Pratique Révolutionnaire*, textes réunis par Mario de Andrade (Paris, 1975).

militaire.²⁶ Fuyant la police secrète portugaise, le parti se réfugie à Conakry, d'où il lance l'offensive avec la bénédiction de Sékou Touré, premier président de la Guinée française (indépendante dès 1958). Le refuge est éminemment symbolique. Première colonie à rejeter l'offre d'intégrer l'Afrique occidentale française du Général de Gaulle, le pays rompit tous liens diplomatiques avec la France, et Sékou Touré devint une figure de l'anti-colonialisme dans la région. La lutte pour l'indépendance de la Guinée-Bissau commença véritablement.

Les sabotages ciblés débutent en 1962 et, l'année suivante, les groupes de guérilla du parti attaquent les casernes militaires coloniales et les ports commerciaux en Guinée portugaise. Les Portugais ripostent durement, mais les premiers succès de la guérilla sont presque immédiats. A la fin de l'année 1963, le PAIGC contrôle le territoire au Sud de Geba, les îles de Gomo et des poches de territoire au nord de Geba. En 1964, le parti est en mesure de former ses Forces armées révolutionnaires du peuple (FARP), qui vont peu à peu remplacer les unités de guérilla, séparant ainsi les branches politiques et militaires du parti. En juillet 1965, le PAIGC revendique le contrôle de 40 pour cent du territoire de Guinée portugaise. Fort de ces victoires, le parti annonce, dès août 1967, une restructuration des forces armées, la recentralisation des organes militaires, politiques et administratifs, et une série de mesures à adopter pour consolider le développement des zones libérées.²⁷

2. Parti-Etat dans les zones libérées

La stratégie du PAIGC dans les zones libérées tient compte à la fois des besoins d'investir dans le développement du pays après l'indépendance et de commencer à légitimer son pouvoir politique auprès de la population et auprès des pays étrangers qui sont des soutiens financiers et diplomatiques potentiels. A la fin des années 1960, le PAIGC contrôle plus de 70 pour cent du territoire de Guinée sur lesquels vivent 50 pour cent de la population et met en place des « programmes de reconstruction ». De nouveaux organes d'administration locale sont établis : les comités de villages, autour desquels les nouvelles institutions économiques et sociales vont se construire, sous la supervision du PAIGC.²⁸ L'initiative

impressionne la communauté internationale, bien qu'elle ne constitue pas une base adéquate au développement d'institutions nationales après l'indépendance.

Entre 1960 et 1974, près de 130 écoles sont construites en zones libérées et accueillent près de 200 enseignants et 15 000 enfants et adolescents. Près de 500 étudiants vont au lycée ou à l'université dans des pays amis, principalement du bloc de l'Est. Une mission spéciale des Nations unies qui se rend sur place en 1972 atteste que les enfants bénéficient d'un programme scolaire « complet ». Dans le secteur de la santé, le PAIGC a construit neuf hôpitaux et 117 cliniques et mis en place 23 équipes médicales mobiles en 1969. Un nouveau système judiciaire basé sur la participation directe des villageois débute en 1966. Les « tribunaux du peuple » jugent les cas non criminels et fonctionnent à l'échelle du village avec des juges élus par les villageois, sur la base du droit traditionnel. Le secteur économique est géré par le biais de « magasins du peuple » fournissant les populations en commodités de base en échange des surplus de production agricole.²⁹

En fait, les progrès sont tels que le parti considère dès 1971 qu'il est, de fait, un parti-Etat, c'est-à-dire un parti disposant de tous les attributs d'un gouvernement d'Etat à l'exception de la reconnaissance légale internationale.³⁰ A partir de ce moment, la stratégie principale est de montrer à la communauté internationale que le PAIGC dirige déjà le pays dans les faits. Entre 1971 et 1973, le PAIGC concentre ses efforts sur la préparation à l'indépendance et organise des élections pour fonder l'Assemblée nationale. Les conseillers régionaux sont élus au suffrage universel et choisissent ensuite parmi eux les futurs membres de l'Assemblée. Au cours de ces années, plusieurs journalistes et représentants étrangers sont invités par le parti à visiter les zones libérées.³¹ La stratégie est un succès. La mission spéciale des Nations unies qui se rend dans le pays en avril 1972 pour évaluer la situation conduira le Comité spécial des Nations unies à adopter à l'unanimité une résolution affirmant que le PAIGC est « l'unique et authentique représentant du peuple de ce territoire ».³²

²⁹ Chabal, « National liberation in Portuguese Guinea, 1956-1974 », op. cit., pp. 95-96.

³⁰ Ibid, p. 97.

³¹ Pour le témoignage de l'un de ces visiteurs étrangers, cf. Stephanie Urdang, *Fighting Two Colonialisms, Women in Guinea-Bissau* (London, 1979).

³² Il s'agit du Comité spécial de l'ONU qui est chargé, encore aujourd'hui, d'étudier l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Cf. aussi Charles C. Diggs, Jr., "Statement on the

²⁶ Ronald H. Chilcote, « The political thought of Amílcar Cabral », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 6, no. 3 (1968), p. 377.

²⁷ Lars Rudebeck, « Political mobilisation for development in Guinea Bissau », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 10, no. 1 (1972), p. 6.

²⁸ Ibid.

Le PAIGC se rapproche de la victoire militaire et diplomatique. Mais il n'aura finalement pas à terminer la lutte. Après des années de guerre durant lesquelles les Portugais bombardèrent et terrorisèrent systématiquement les populations civiles africaines, y compris par l'usage du napalm, les militaires sont fatigués des défaites coloniales. Au Portugal, la Révolution des œillets menée par certains de ces officiers, dont le Général Spínola, renverse Marcelo Caetano en avril 1974.³³ En juillet, Lisbonne annonce qu'elle est prête à accepter l'indépendance de la Guinée-Bissau et des autres colonies portugaises d'Afrique. Les dernières troupes coloniales se retirent du pays, et en octobre de la même année le PAIGC prend le contrôle de la capitale, Bissau.³⁴

Malgré ses succès pendant la guerre, le parti est mal préparé pour l'indépendance et ses lourdes tâches. Il doit non seulement reconstruire une économie viable et les quelques infrastructures physiques existantes, mais aussi créer de toutes pièces un Etat et des institutions nationales. Les ressources du pays se mesurent uniquement en termes naturels et humains : d'une part, l'économie agricole, dont le paysage fut transformé sous la colonisation en monocultures peu avantageuses pour les producteurs locaux, et d'autre part les ressources humaines constituées d'environ 600 000 Bissau-Guinéens sous-éduqués. La quasi-totalité de la population ayant reçu une éducation scolaire ou universitaire est capverdienne ou métisse. Tout dépend du PAIGC, de sa légitimité, de sa cohésion et de son leadership. Après l'indépendance, les luttes intestines du parti et son détachement vis-à-vis des campagnes mèneront directement à la disparition des noyaux d'infrastructures politiques et administratives créées dans les zones libérées.

III. MISE EN PLACE DU MODELE CLIENTELISTE, 1974-1980

Après le départ des Portugais, le PAIGC dispose de la légitimité populaire et internationale pour prendre les rennes du pouvoir national. L'espoir est immense dans le pays et les possibilités sont nombreuses puisque le colonisateur est parti sans rien laisser derrière lui. Mais la structure politique du PAIGC en période de guerre est insuffisante dans ce nouveau contexte. Les hommes et les femmes du parti sont désormais à la tête d'un Etat sans administration bureaucratique véritable et recourent pour gouverner au népotisme et au clientélisme pour satisfaire leurs intérêts personnels, financiers ou politiques. Les modifications de la constitution pour éliminer les adversaires politiques deviennent un mode privilégié de règlement des conflits. Quant aux ébauches de structures communautaires qui auraient pu devenir la base d'une bureaucratie nationale solide, elles sont négligées.

A. PARTAGE PERSONNALISE DU POUVOIR

Au moment de l'indépendance de la Guinée-Bissau, plusieurs pays africains sont déjà en proie aux excès et aux faillites des partis uniques. Mais pour le PAIGC, le parti unique constitue la suite logique de l'Etat-parti proclamé avant l'indépendance et inspiré du modèle marxiste. Bien que, contrairement à l'Angola et au Mozambique, il ne se proclame pas marxiste, mais simplement « démocratique, anti-colonial et anti-impérial », le pays adopte une stratégie de développement politique et économique essentiellement socialiste.³⁵ L'article 4 de la première constitution du pays est explicite : « Le pouvoir est exercé par les masses travailleuses en association étroite avec le PAIGC qui est le moteur politique de la société ». ³⁶ Le parti unique est donc mis en place sans contestation. Personne ne pourra empêcher sa nouvelle hiérarchie de détourner les efforts de construction de l'Etat vers le renforcement de son pouvoir et de ses intérêts personnels.

Les seize nouveaux ministères mis en place à l'indépendance sont pour la plupart occupés par des fonctionnaires du parti et sont chargés d'obtenir leurs propres financements, ce qui permet à l'élite du

Proclamation of Independence of the Republic of Guinea-Bissau", *Issue: A Journal of Opinion*, vol. 3, no. 3 (1973).

³³ Salazar avait été contraint de laisser sa place à son dauphin, Marcelo Caetano, en 1968 suite à une attaque cérébrale.

³⁴ Mustafah Dhada, « The liberation war in Guinea-Bissau reconsidered », *The Journal of Military History*, vol. 62, no. 3 (1998), pp. 592-593.

³⁵ Peter Karibe Mendy, « The emergence of political pluralism in Guinea-Bissau », dans Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy eds., *Pluralisme Politique en Guinée-Bissau, Une Transition en Cours* (Bissau, 1996), p. 20.

³⁶ Karibe Mendy, « The emergence of political pluralism in Guinea-Bissau », op. cit., p. 25.

PAIGC de gagner peu à peu le monopole des ressources de l'Etat. Le ministre du Plan et de la Coordination économique, Vasco Cabral, par exemple, obtient de nombreux financements des pays du bloc de l'Est, ainsi qu'une centaine d'expatriés pour diriger le personnel local. Son ministère est en pratique financièrement indépendant et lui confère un pouvoir bureaucratique considérable sans aucun contrôle. Avec un tel mode de gouvernement, le népotisme et le clientélisme règnent. Les ministres comme Fernando Fortes, des services postaux et des télécommunications, sont ainsi connus pour récompenser leurs amis en leur offrant des postes administratifs. Outre le manque d'expérience à gérer des structures nationales, les élites du parti et désormais de l'Etat sont trop occupées à chercher et à gérer ces ressources financières pour travailler à mettre en place une bureaucratie fonctionnelle à travers le pays.³⁷

Dans les campagnes, les structures administratives locales mises en place pendant la guerre de libération sont ramenées sous la responsabilité du parti-Etat. Mais en pratique, la population rurale se détache de plus en plus du pouvoir central. Les « comités de village », base de la structure administrative de l'Etat, sont soit écartés de la politique locale, soit dominés par les chefs de villages traditionnels sans lien avec le gouvernement national. Sous la colonisation portugaise, la population rurale avait peu de contacts avec l'administration coloniale ; à l'indépendance, elle en a encore très peu avec l'administration du PAIGC. L'Etat est donc exclu du tissu social et politique rural, ce qui limite ses capacités à mettre en place un gouvernement efficace.³⁸ Le fossé entre le pouvoir et la population va se maintenir tout au long de l'indépendance et garantir la tranquillité des personnalités dirigeantes, qui ne rendront aucun compte à la population et seront libres de continuer à gérer les affaires du pays sur une base clientéliste.

B. DOMINATION CAPVERDIENNE : LES CAUSES DU PREMIER COUP D'ETAT

Au sein du PAIGC, malgré l'enrichissement rapide de son leadership, la transition du maquis à la tête de l'Etat ne se fait pas sans remous. La mort d'Amilcar Cabral, assassiné en 1973 – avant l'indépendance officielle de la Guinée-Bissau – par des dissidents accélère les luttes intestines. Le projet binational qui

ne faisait déjà plus l'unanimité chez les Bissau-Guinéens du PAIGC commence à être sérieusement contesté et Luiz Cabral – demi frère d'Amilcar qui avait pris sa succession à la tête du parti – peine à maintenir l'unité. Devenu président en 1974, il renforcera ses réseaux de soutien personnel au mépris des institutions pour se maintenir au pouvoir. Outre l'héritage du clivage entre Capverdiens et Guinéens issu de la période coloniale et entretenu par les divisions au sein du PAIGC pendant la lutte d'indépendance, c'est surtout la gestion, de plus en plus répressive, de Luiz Cabral qui provoquera le premier coup d'Etat, à peine six ans après l'indépendance.

Durant les débuts de la mobilisation politique pour la guerre de libération, le PAIGC avait déjà dû faire face à une perception négative des Capverdiens dans les campagnes guinéennes, où ils restaient largement vus comme des privilégiés et des collaborateurs du régime colonial. Pendant la guerre, c'est la nature de la collaboration entre les deux groupes qui précipita le clivage : les Capverdiens constituaient le leadership du parti, et les Bissau-Guinéens, en particulier les Balantes – groupe ethnique majoritaire à l'époque – étaient recrutés dans les zones rurales pour être « les fantassins de la lutte armée ».³⁹ A l'approche de l'indépendance, la base majoritairement Balante du parti commença à montrer de plus en plus de méfiance vis-à-vis du projet binational qui, selon certains, « risque de transformer le pays indépendant en colonie capverdienne ».⁴⁰

Amilcar Cabral, leader incontesté du PAIGC, avait su contrôler les tensions contre les Capverdiens au sein du parti. Son assassinat par des Balantes insatisfaits peu avant l'indépendance, bien qu'indubitablement le fruit des manipulations de la police secrète portugaise, rappela tout de même l'importance des tensions et présagea l'impossibilité de les contenir très longtemps. A l'indépendance, le ressentiment vis-à-vis des Capverdiens, qui continuent d'occuper la plupart des postes de responsabilité dans les structures du parti, et désormais du pouvoir postcolonial, se fait sentir de plus en plus chez les Bissau-Guinéens. Le sentiment général de la base est clair : « Les Guinéens avaient le plus sacrifié leur vie pendant la lutte, c'était à eux d'avoir les postes de responsabilité ».⁴¹

L'insatisfaction est encore plus forte au sein de l'armée majoritairement balante. Pour faire face aux tensions anti-capverdiennes, Luiz Cabral tente de

³⁷ Joshua Forrest, « Guinea Bissau since independence: a decade of domestic power struggles », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 25, no. 1 (1987), pp. 97-100.

³⁸ Cf. Joshua Forrest, « Guinea-Bissau », dans Chabal, *History*, op. cit., p. 249.

³⁹ Entretien de Crisis Group, universitaire, Bissau, mars 2008.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Entretien de Crisis Group, diplomate bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

consolider son pouvoir en satisfaisant ses proches. Entre 1977 et 1979, il promeut plusieurs militaires capverdiens loyaux à lui, mais qui sont perçus dans l'armée comme ayant relativement peu d'expérience et donc de légitimité à être promus. Puis, en février 1980, les grades militaires sont introduits pour la première fois. Auparavant, fidèle à l'esprit de la guérilla, l'armée ne connaissait que l'unique distinction entre commandants et soldats. L'introduction des rangs est perçue par les Balantes comme une énième façon de promouvoir des Capverdiens au détriment d'autres soldats plus méritants.⁴²

Peu à peu, le clivage entre les deux groupes se cristallise autour d'une rivalité entre le président capverdien Luiz Cabral et le chef des armées Joao Bernardo Vieira, dit « Nino », un héros de la guerre de libération qui s'est distingué par son habileté et son courage au combat. Nino Vieira est papetier, mais son parcours personnel et militaire lui confère une grande légitimité parmi les Balantes. Il fut « adopté » par une famille balante, et les deux groupes ethniques sont considérés comme alliés depuis qu'ils menèrent de nombreuses batailles en commun contre les Portugais avant l'occupation effective du territoire. La majorité militaire balante se range donc derrière Nino Vieira pour exprimer son insatisfaction.

De son côté, Luiz Cabral a l'appui du leadership capverdien du parti et de l'administration. Mais son régime est de plus en plus contesté par la population et le mécontentement grandissant offre un soutien tacite à Vieira et aux militaires balantes.⁴³ Luiz Cabral lança une politique de développement industriel irréaliste qui mène le pays à la crise économique, et les caisses de l'Etat sont en faillite malgré les nouvelles et très impopulaires taxes imposées aux paysans. Il modifie la constitution et soumet les institutions nationales naissantes à ses intérêts politiques. D'une part, il se repose de plus en plus sur son ministre de la Sécurité nationale, Antonio Buscardini, un Capverdien connu pour avoir traqué et exécuté plusieurs espions présumés de la police portugaise pendant la lutte de libération. Les arrestations arbitraires et les exécutions sommaires sont pratiquées couramment et réduisent l'opposition au silence.⁴⁴ Deux cimetières de masse contenant environ 500 corps exécutés sous le régime de Luiz Cabral seront

découverts un an après sa chute du pouvoir, et attestent de l'intensité de la répression.⁴⁵

D'autre part, il tente de neutraliser Vieira en manipulant les règles institutionnelles. En 1979, il le soulage de ses fonctions de Chef des forces armées. Puis, le 4 novembre 1980, il change la constitution pour supprimer le poste de Commissaire principal, également tenu par Nino Vieira, ce qui lui permet de devenir automatiquement le Chef suprême des armées. En parallèle, certains commandants de l'armée connus pour être fidèles à Vieira sont remplacés par des proches de Cabral. Le corps de l'armée non capverdien est évidemment hostile à ces remplacements et la colère monte.⁴⁶

En 1980, le PAIGC accepte une clause excluant que le président du Cap-Vert puisse être bissau-guinéen alors que l'éligibilité à la présidence de la Guinée-Bissau, ouverte aux Capverdiens, ne change pas.⁴⁷ C'est l'affront de trop pour les Bissau-Guinéens. Nino Vieira, qui dispose déjà du soutien actif de l'armée et de l'aval populaire en profite pour mener un coup d'Etat le 14 novembre 1980, apparemment après avoir appris que Luiz Cabral préparait un « nettoyage » imminent pour se débarrasser de ses ennemis au sein de l'armée.⁴⁸ L'expérience binationale prend fin immédiatement, et les Capverdiens de Guinée-Bissau sont rapidement mis à l'écart des postes de responsabilité dans l'administration et dans l'armée. Un grand nombre d'entre eux quitte le pays.

Sur le moment, le coup d'Etat est accueilli avec enthousiasme dans la population, mais les Bissau-Guinéens le regretteront plus tard. Comme on l'explique aujourd'hui, « nous avons oublié que nous avions besoin d'une élite ».⁴⁹ En purgeant les Capverdiens du leadership, le pays dit adieu au gros de ses compétences techniques et administratives. La relève ne dispose pas de la formation et des compétences pour mener à bien la construction de l'Etat, et ne connaît que le modèle de l'exercice clientéliste du pouvoir instauré par Luiz Cabral.

⁴² Forrest, « Guinea Bissau since independence: a decade of domestic power struggles », op. cit., pp. 101-102.

⁴³ Ibid, pp. 102-103.

⁴⁴ Ibid, pp. 103-104.

⁴⁵ Karibe Mendy, « The emergence of political pluralism in Guinea-Bissau », op. cit., p. 32; Patrick Chabal, « Party, state and socialism in Guinea-Bissau », *Canadian Journal of African Studies*, vol. 17, no. 2 (1983), p. 202.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Forrest, « Guinea-Bissau », dans Chabal, *History*, op. cit., p. 251.

⁴⁸ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

⁴⁹ Ibid.

IV. LE PREMIER REGNE DE NINO VIEIRA

Le premier coup d'Etat avait donné le ton. Vieira procédera de la même manière que son prédécesseur, soumettant les institutions à ses priorités politiques personnelles et renforçant par tous les moyens ses réseaux de soutien. Il se révèle aussi fin stratège à la tête du pays qu'il l'a été dans le maquis et s'assure un premier règne qui durera près de vingt ans. Cette période est jonchée de tentatives de coup d'Etat, réelles ou imaginées, et le pouvoir se concentre de plus en plus entre les mains des militaires. Car pour s'assurer de rester chef, Vieira doit s'inquiéter constamment de maintenir sa popularité au sein de l'armée, tout en éliminant ses ennemis.

Malgré tout, il finira par perdre le soutien des militaires balantes. L'ouverture politique confirmera l'émergence d'un nouveau rival qui sut gagner leur confiance. Ne pouvant plus compter sur la loyauté de l'armée, Nino Vieira provoquera un conflit presque accidentellement en cherchant des appuis à l'étranger. La guerre sera certes destructrice pour le pays, mais le plus lourd héritage du règne de Nino Vieira restera l'institutionnalisation de l'armée comme base du pouvoir postcolonial.

A. L'ARMÉE AU CŒUR DU POUVOIR

Contrairement à Luiz Cabral, c'est dans l'armée que Nino Vieira a le plus de soutien. Dès son arrivée au pouvoir, il suspend et abolit le Conseil d'Etat et le Conseil des ministres, qu'il remplace par un Conseil révolutionnaire présidé par lui-même et dont sept des neuf membres sont militaires et non capverdiens. C'est ce Conseil révolutionnaire qui prend les décisions concernant le parti et le pays, sous l'autorité directe de Vieira.⁵⁰

Les soldats et les officiers lui ont permis de prendre le pouvoir, il doit donc par tous les moyens maintenir leur loyauté. Or, ce mode de gouvernance est par définition fragile. Alors que certains des soldats les plus expérimentés parviennent à être promus rapidement, beaucoup d'autres voient leurs ambitions frustrées. Seule une poignée de chanceux parvient à obtenir des postes ministériels.

En juin 1983, la frustration atteint son paroxysme lors d'une pénurie alimentaire qui force de nombreux

soldats, ayant reçu des quantités insuffisantes de riz, à compter sur leurs familles pour se nourrir. La colère gronde et, durant le même mois, certains des jeunes officiers semblent préparer un coup. Pour prévenir son renversement, Vieira promet de nouveaux uniformes et accorde à l'armée de nouveaux privilèges. Désormais, ils seront les premiers à recevoir la distribution de riz importé et auront un droit de priorité sur les autres biens de nécessité comme l'huile et le beurre sur le reste de la population. En même temps, Vieira prépare une démonstration de force pour dissuader d'éventuels rebelles. Des barrages militaires sont installés partout dans la ville, et un bateau de guerre soviétique est autorisé à stationner dans le port de Bissau deux fois plus longtemps que prévu, au cas où une intervention serait nécessaire. La crise est finalement évitée.⁵¹

Peu après, le Commandant Joao de Silva, l'un des responsables des protestations initiales, est démis de ses fonctions. Ensuite, Vieira crée un Conseil de la sécurité nationale dont il sélectionne personnellement les membres censés être à son entière disposition pour protéger le pays – et sa propre personne – contre d'autres tentatives de déstabilisation.⁵² Après avoir maté les putschistes, il s'attaque aux restes de l'administration civile. Une série de changements ministériels en 1983 et 1984 finit de remplacer les ministres et directeurs généraux (les numéros deux des ministères) par des cadres du PAIGC fidèles à Vieira. Le président se réserve, dans les faits, tous les pouvoirs de prise de décision. En juillet 1984, il nomme onze secrétaires d'Etat, tous des fidèles, et change le personnel du ministère de l'Intérieur afin de consolider son contrôle sur l'administration territoriale.⁵³

Mais ces dérives autocratiques n'éliminent pas tous les rivaux. Victor Saude Maria, ministre des Affaires étrangères à l'indépendance, puis Premier ministre à partir de mars 1982, se dresse en adversaire de Vieira dès 1981. Procédant comme Luiz Cabral l'avait fait contre lui, Vieira parvient à faire abolir le poste de Secrétaire général adjoint du PAIGC, qui aurait du aller à Maria et lui conférer un pouvoir important au sein du parti. En mars 1984, il fait organiser des élections au sein de l'Assemblée nationale, qui vote l'abolition du poste de Premier ministre, puis fait arrêter Maria pour tentative de coup d'Etat. Le poste de Premier ministre est remplacé par celui de vice-

⁵⁰ Forrest, « Guinea Bissau since independence », op. cit., p. 105.

⁵¹ Ibid, pp. 108-110.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid, p. 107.

président du Conseil révolutionnaire, directement sous l'autorité de Vieira.⁵⁴

Après Maria, c'est un militaire Balante qui représente une menace : Paulo Correia. Il s'est distingué lui aussi pendant la lutte de libération, dispose d'un large soutien au sein de l'armée et tenta déjà un coup d'Etat en mars 1982. En riposte à cette tentative ratée, Vieira exécuta le commandant de bataillon qui avait soutenu l'offensive de Correia, mais n'a fait que déplacer ce dernier du poste de ministre des Forces armées à celui de ministre du Développement rural, afin de l'éloigner de l'armée sans provoquer de réaction hostile dans les rangs. Mais les militaires sont mécontents. Pour les apaiser tout en gardant son rival sous son contrôle, il le nomme finalement vice-président.

En novembre 1985, Correia tente à nouveau de prendre le pouvoir par la force. Il est arrêté avant de mener à bien son coup d'Etat avec une douzaine de complices, tous des Balantes. Un total de 53 personnes seront accusées par la suite. Correia et dix d'entre elles sont condamnés à mort neuf mois plus tard.⁵⁵ Des appels à la clémence sont lancés par la communauté internationale, notamment par le Pape Jean Paul II et le président du Portugal de l'époque, Mario Soares, ou même encore Amnesty International.⁵⁶ Vieira ne cède pas à la pression. Le 6 juillet 1986, Correia et cinq autres accusés, tous balantes, sont exécutés.

La tactique politique du Vieira, un jeu d'équilibre entre distribution de privilèges et répression au sein de l'armée, lui permettra de rester au pouvoir pendant près de vingt ans, mais elle va aussi lui porter préjudice. Les exécutions des six Balantes sont perçues comme une tentative de balayage ethnique visant à empêcher les Balantes d'accéder au pouvoir politique, et entraînent une perte de soutien significative parmi les militaires. La peur des coups d'Etat continue de rythmer la vie politique du pays au cours des années 1980.

B. L'OUVERTURE POLITIQUE : PAS DE NOUVELLE DONNE

La libéralisation économique entamée dès 1983 avec l'adoption du programme de stabilisation économique, suivi en 1986 du programme d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI) ouvrit la porte à la pression des bailleurs de fonds internatio-

naux.⁵⁷ La démocratisation du système politique devient une condition sine qua non de l'aide financière dont le pays – en crise économique structurelle – est totalement dépendant. Nino Vieira, n'ayant plus de soutien militaire ou politique solide, cherche de nouveaux appuis. Il libère, en janvier 1990, la cinquantaine de personnes condamnées pour leur participation au coup d'Etat de 1985. En janvier 1991, le pays rejoint la vague de l'ouverture politique qui balaye le continent lorsque Vieira annonce la transition du parti unique vers le multipartisme. Malgré l'ouverture, et alors que le parti fit le choix du semi-présidentialisme, le régime de Vieira reste très autoritaire.

La constitution est modifiée le 8 mai 1991 et l'article 4, qui instaurait le parti unique, est aboli. Deux ans plus tard, il y a déjà onze partis d'opposition. Les premières élections démocratiques multipartites se tiennent en juillet 1994 sans violence et surtout sans surprise : le PAIGC et son président, Nino Vieira, sont réélus à l'Assemblée nationale et à la présidence. Une centaine d'observateurs internationaux est présente au scrutin et plus de 30 journalistes étrangers. Les élections sont jugées transparentes, justes et libres. La majorité des 400 000 inscrits est allée voter avec un taux de participation de 88,91 pour cent aux élections législatives et de 89,33 pour cent aux élections présidentielles.

Les élections laissent tout de même entrevoir certains changements dans le jeu politique, et notamment les répercussions de la répression. Au deuxième tour des élections présidentielles, Vieira doit faire face au jeune Kumba Yala qui y est parvenu grâce au soutien des militaires balantes. Son cheval de bataille pour s'attirer leurs faveurs et attiser l'opposition contre Vieira est le dossier des exécutions de 1986. Les six victimes deviennent le symbole de la persécution des Balantes.⁵⁸ Nino Vieira contre-attaque en basant sa campagne sur un avertissement : il ne faut pas élire un Balante à la tête de l'Etat car il dirigera le pays sur une base purement ethnique. Vieira gagne de justesse avec 52 pour cent des voix, mais la question ethnique fut introduite pour de bon dans le jeu politique national.

Après la victoire de Vieira, rien ne change dans les pratiques du pouvoir. Pourtant, le pays fit un choix institutionnel important. Le deuxième Congrès extraordinaire du PAIGC en février 1991 opta pour un régime politique semi-présidentiel, similaire au modèle portugais. La constitution de 1994 de Guinée-Bissau

⁵⁴ Ibid, pp. 110-111.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Karibe Mendy, « The emergence of political pluralism in Guinea-Bissau », op. cit., p. 34; et entretien de Crisis Group, diplomate bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

⁵⁷ Cf. Karibe Mendy, « The emergence of political pluralism in Guinea-Bissau », op. cit., pp. 49-56.

⁵⁸ Entretien de Crisis Group, diplomate bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

s'y conforme et prévoit que le Président de la république dispose du droit de dissoudre l'Assemblée nationale en cas de crise politique grave. A l'inverse, celle-ci ne peut pas démettre le président, mais peut lui retirer sa confiance. Le Premier ministre, chef du gouvernement, est nommé par le président en tenant compte de la représentation à l'Assemblée nationale. Enfin, le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale, qui peut passer des motions de censure contre lui. Le décalage est évident avec les pratiques autoritaires du régime de Vieira.

De fait, l'Assemblée est depuis sa création en 1973 une institution symbolique, tout à fait impuissante. Jusqu'en 1991, elle ne pouvait pas voter de motion de censure et ne pouvait en pratique qu'«influencer les politiques du gouvernement dans la mesure où le gouvernement acceptait d'être influencé».⁵⁹ Après l'ouverture politique, même si l'Assemblée est désormais un organe multipartite, le PAIGC, étant le parti de Nino Vieira, conserve la majorité des sièges face à des partis d'opposition encore faibles (le PAIGC gagne 62 sièges sur 102, le reste étant réparti entre les nouveaux partis d'opposition dont le Parti pour la réforme sociale (PRS) de Kumba Yala). Les partis d'opposition ne permettent pas à l'institution de contre-carrer le pouvoir du président.⁶⁰

Vieira conservera un pouvoir absolu sur le gouvernement et poursuivra ses habitudes dictatoriales : il est protégé par des gardes spéciaux, envoie la police surveiller ou menacer ses opposants et s'isole de plus en plus du public et des membres de son parti.⁶¹ Plus que les opposants politiques, c'est un militaire qui va lui poser problème.

Après les élections, la crise budgétaire persiste, tout comme l'accumulation des arriérés de salaires aux militaires et aux fonctionnaires de l'administration. L'insatisfaction populaire est de plus en plus forte contre le régime de Vieira qui, en dépit du récent élan démocratique, est au pouvoir depuis bientôt vingt ans. Les grèves, dont le droit fut suspendu sous le parti unique mais réinstauré avec l'ouverture politique, se font de plus en plus récurrentes pour exprimer les frustrations sociales.

⁵⁹ Patrick Chabal, *Political Domination in Africa. Reflections on the Limits of Power* (Cambridge, 1986), p. 100, cité dans Karibe Mendy, « The emergence of political pluralism in Guinea-Bissau », op. cit., p. 30.

⁶⁰ Carlos Cardoso, « Les spécificités de la transition démocratique », dans Johannes Augel et Carlos Cardoso, *Transição Democrática na Guiné-Bissau, Bissau* (Lisbon, 1996), pp. 64-67.

⁶¹ Forrest, « Guinea-Bissau », dans Chabal, *History*, op. cit., p. 254.

C. LE CONFLIT ARME : 7 JUIN 1998 – 7 MAI 1999

En juillet 1997, la Guinée-Bissau entre dans la zone monétaire du franc de la Communauté Financière d'Afrique, le franc CFA, qui englobe les pays de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA),⁶² dont tous les autres membres sont francophones. Dans la foulée, Vieira, étant encore à la recherche d'appuis financiers et politiques externes, se rapprocha du Sénégal. Cet entêtement à chercher des appuis pour se maintenir au pouvoir provoquera la guerre, déclenchée par Nino Vieira lorsque celui-ci limoge son chef d'état-major.

Alors que le gouvernement sénégalais fait face à la rébellion armée casamançaise qui perturbe la politique interne du pays, le président Abdou Diouf fait pression sur Nino Vieira pour que cesse le trafic d'armes entre certains éléments de l'armée bissau-guinéenne et les rebelles casamançais du Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC).⁶³ En réalité, Nino Vieira et son entourage sont directement impliqués dans le trafic. Pour se protéger des soupçons, celui-ci fait porter la responsabilité du trafic à son bras droit et chef d'état-major, le Général Ansumane Mané. Celui-ci est officiellement accusé de négligence, puis limogé et assigné à résidence. Poussant l'hypocrisie à l'extrême, le président ordonne une commission d'enquête parlementaire pour faire la lumière sur le trafic d'armes avec le MFDC. En voulant se protéger du courroux des Sénégalais, Nino Vieira commit un faux-pas. Plusieurs témoins des événements affirment que « Ansumane Mané n'aurait jamais mené la rébellion si Vieira ne l'avait pas limogé ».⁶⁴

Le conflit est déclenché le 7 juin 1998. Les rebelles occupent la capitale. Ils prennent le nom de Junta Militar et proposent le dialogue avec le président par le biais d'un message radio. Vieira refuse, et la junte exige sa démission et la formation d'un gouvernement

⁶² L'UEMOA comprend désormais huit pays: le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo et la Guinée-Bissau.

⁶³ Entretien de Crisis Group, diplomate, Dakar, mars 2008. Le MFDC est un mouvement indépendantiste qui lança une rébellion armée contre le gouvernement sénégalais en 1982. La Casamance est limitrophe de la Gambie et de la Guinée-Bissau, et les différentes factions du MFDC ont toujours entretenu des bases arrière dans ces deux pays pour échapper à l'armée sénégalaise.

⁶⁴ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire bissau-guinéen, confirmé par un diplomate, Bissau, mars 2008.

transitoire pour préparer de nouvelles élections.⁶⁵ Les combats éclatent dans la capitale entre la junte et les forces loyalistes. La population commence déjà à fuir et ne prend pas part à un conflit considéré comme « une querelle entre deux vieux amis du PAIGC »⁶⁶. Vieira et Mané sont en effet très proches. Ils luttèrent côte à côte pendant la guerre de libération et menèrent ensemble le coup d'Etat contre Luiz Cabral en 1980. Au fil des cessez-le-feu et des tentatives de réconciliation nationale, Nino Vieira refusera encore et toujours de quitter le pouvoir et prolongera la guerre pendant près d'un an.

1. L'intervention régionale, catalyseur de la guerre

Dès le 9 juin, le président de Guinée Conakry,⁶⁷ Lansana Conté, un ami personnel de Vieira, envoie des hélicoptères et 400 hommes pour le soutenir. Plus conséquent, le Sénégal envoie sa « force expéditionnaire sénégalaise », composée de 2 200 hommes, pour écraser la junte.⁶⁸ Officiellement, un accord de défense entre le Sénégal et la Guinée-Bissau prévoit l'intervention militaire du Sénégal uniquement en cas d'agression étrangère. La rébellion militaire ne correspond pas à cette définition, mais Abdou Diouf veut saisir l'opportunité de nettoyer les bases arrière bissau-guinéennes du MFDC, et ainsi de régler le problème casamançais une fois pour toutes. Pour la population, l'intervention militaire étrangère et surtout la démonstration de force sénégalaise est perçue comme une agression, voire comme une invasion.⁶⁹ La plupart des anciens combattants rejoint la junte pour l'aider à lutter contre les forces étrangères.⁷⁰ Le conflit dépasse désormais la querelle interne entre factions de l'armée, et c'est une véritable guerre qui s'installe et durera onze mois.

Le 11 juin, le gouvernement portugais organise une évacuation massive des habitants, et principalement de l'élite, de Bissau. Environ 2 200 personnes embarquent pour Dakar sur un navire marchand. Le 13 juin,

les Sénégalais passent à l'attaque, l'ambassade des Etats-Unis est atteinte par un obus et prend feu. Peu après, les villes de l'intérieur sont envahies par les déplacés. Après plusieurs tentatives de négociation, un cessez-le-feu est finalement signé le 26 août 1998 à Praia, capitale du Cap-Vert. Il est rompu le 9 octobre, et la guerre reprend quelques jours plus tard à Bissau. Après de nombreux appels à la signature d'un accord, Ansumane Mané et Nino Vieira se rencontrent finalement à Banjul le 31 octobre 1998.⁷¹

La rencontre se termine par des embrassades, censées sceller la réconciliation entre les deux amis. Des accords de paix sont signés le 1^{er} novembre 1998. Ils prévoient notamment le retrait des militaires sénégalais et guinéens, qui doivent être remplacés par 1 450 soldats de l'ECOMOG, et la mise en place d'un gouvernement d'union nationale chargé d'organiser les élections. Un gouvernement d'union nationale est bien constitué le 12 janvier 1999, mais Nino Vieira refuse de quitter le pouvoir.⁷²

Pendant ce temps, on attend l'arrivée de la force d'interposition censée rétablir l'ordre à Bissau, et qui quittera Dakar à bord d'un navire français, le Sirocco, pour arriver à Bissau dans la nuit du 31 janvier. La France apporta déjà son soutien militaire aux forces loyalistes et sénégalaises, ayant envoyé sur place quelques militaires et même, selon la rumeur, plusieurs mercenaires.⁷³ Ces actions provoquent la colère des Portugais, qui considèrent la Guinée-Bissau comme leur zone d'influence légitime et sont eux-aussi impliqués directement dans le conflit en soutenant le Général Mané. Le secrétaire exécutif de la Communauté économique des États d'Afrique de l'ouest (CEDEAO) avait d'ailleurs dénoncé en juillet 1998 « le comportement colonial du Portugal », qu'il accusait d'avoir fourni un soutien logistique aux rebelles de la junte.⁷⁴ Le 4 février 1999, le président français Jacques Chirac dément une quelconque implication française dans le conflit en Guinée-Bissau lors d'une visite officielle à Lisbonne. Au moment même où celui-ci s'adresse au Parlement portugais, une manifestation contre « l'ingérence française » se déroule à l'extérieur du bâtiment.⁷⁵

⁶⁵ Gérald Gaillard, « La guerre en son contexte ; histoire d'une erreur politique », dans *Revista de Estudos Guineenses* (2000), Numéro Especial 7 de Junho, p. 233.

⁶⁶ Entretien de Crisis Group, universitaire, Bissau, mars 2008. Cf. aussi Gaillard, « La guerre », op. cit., p. 235.

⁶⁷ L'ancienne Guinée française est habituellement désignée par le nom de Guinée. Il y est fait référence dans ce rapport en tant que Guinée Conakry uniquement pour éviter la confusion avec la Guinée-Bissau.

⁶⁸ Gaillard « La guerre », op. cit., p. 234.

⁶⁹ Entretiens de Crisis Group, universitaire, Bissau, mars 2008.

⁷⁰ Une partie du MFDC casamançais se joint à la lutte du côté de la junte militaire.

⁷¹ Gaillard, « La guerre », op. cit., pp. 239-241.

⁷² Ibid.

⁷³ Cf. ibid, pp. 232-251. La présence de mercenaires français à Bissau pendant la guerre a aussi été confirmée par plusieurs interlocuteurs de Crisis Group à Bissau.

⁷⁴ Cf. ibid, p. 238; aussi Adekeye Adebajo, « Building peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau », International Peace Academy occasional paper series, London (2002), pp. 122-123.

⁷⁵ Gaillard, « La guerre », op. cit., p. 238.

2. Le départ de Nino Vieira

Alors que les combats persistent après l'arrivée de la force d'interposition, une réunion a lieu à nouveau entre Vieira et Mané le 15 février, en présence de l'Union européenne. Devant les télévisions du monde entier, Nino Vieira embrasse, pour la deuxième fois, son ancien compagnon.⁷⁶ Mais il refuse toujours de quitter le pouvoir. Les soldats sénégalais quittent Bissau sans avoir ni résolu la crise, ni réglé le problème de la Casamance. A Dakar, les critiques de l'opposition politique dirigée par Abdoulaye Wade s'étaient faites trop pressantes sur les pertes financières et humaines subies par l'armée sénégalaise, où elle était pourtant censée « écraser la junte rapidement. »⁷⁷

Un diplomate portugais notera, non sans perspicacité : « Si les Guinéens ont délogé nos 30 000 hommes armés de Guinée portugaise, ce n'est pas avec deux mille hommes que le Sénégal allait réussir à les mater. Ils n'ont pas lu l'histoire? »⁷⁸ La junte, soutenue par les anciens combattants et de nombreux civils, réussit à renvoyer l'envahisseur. Mais Nino Vieira refuse toujours de partir et tente de cohabiter sans collaborer avec le gouvernement d'union nationale.

Les 4 et 5 mai 1999, une table ronde des pays donateurs de la Guinée-Bissau se tient à Genève. Le Premier ministre nommé par la junte, Francisco Fadul, y arrache la promesse de 200 millions de dollars pour la reconstruction du pays et le soutien à la préparation des élections prévues pour novembre 1999, à la condition que le désarmement soit complété. Là encore, Nino Vieira résiste, et tarde à désarmer les 600 soldats de la garde présidentielle. La junte reprend les armes le 6 mai 1999, essentiellement pour désarmer Vieira. Il est rapidement battu. La junte prend le contrôle de la capitale dès le lendemain. Le palais présidentiel est pris, pillé par la foule et brûlé. Entre temps, Vieira s'échappa et fut accueilli par l'ambassade du Portugal. Le président fut finalement renversé.⁷⁹

Les vingt ans de règne de Nino Vieira eurent le temps d'encre l'armée au cœur du pouvoir. L'ouverture politique censée démocratiser le pays fut un manège superficiel plus qu'une opportunité de changement, et le modèle autoritaire et personnaliste de l'exercice du pouvoir est resté intact. Le départ de Nino apporte donc de grandes promesses de changement. Mais après la guerre, la situation sociale et financière du pays est

désespérée. Les infrastructures de la capitale furent fortement endommagées, et une couche entière de l'élite éduquée du pays émigra.

Les besoins de la reconstruction s'ajoutent au défi du développement économique auquel le pays doit faire face. Les moyens pour s'y attaquer sont pratiquement inexistantes : les caisses de l'Etat sont vides et les ressources humaines compétentes manquent cruellement. Le challenge est énorme et nécessite une volonté politique forte, une aide financière conséquente et une gestion rigoureuse des affaires de l'Etat pour pallier les carences institutionnelles. C'est Kumba Yala qui gagne le droit de relever le défi. Mais tout comme l'ouverture politique, l'alternance ne changera pas la donne fondamentale quant au mode d'exercice du pouvoir en Guinée-Bissau.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Entretien de Crisis Group, diplomate, Dakar, mars 2008.

⁷⁸ Propos rapportés à Crisis Group, diplomate, Bissau, mars 2008.

⁷⁹ Cf. Gaillard, « La guerre », op. cit., pp. 248-251.

V. L'ALTERNANCE POLITIQUE : UN DOUBLE ECHEC

Kumba Yala n'a pas d'expérience significative du pouvoir lorsqu'il devient président. Les attentes sont pourtant considérables. Il faut reconstruire le pays dévasté par la guerre et mettre en place le changement de régime que la population attend après deux décennies de règne de Nino Vieira. Kumba Yala suivra cependant à la lettre la stratégie politique de ses prédécesseurs. Tout comme Vieira au début de son règne, c'est dans l'armée qu'il a le plus de soutien. Cette fois-ci, le corps balante de l'armée, qui constituait jusqu'ici la base sous-jacente du pouvoir, sera propulsé sur le devant de la scène. La hiérarchie militaire n'est plus simplement l'appui principal du pouvoir civil, ou un outil de la transition politique. Elle est directement impliquée dans la supervision du jeu politique.

L'expérience de Kumba Yala est un double échec : premièrement, sa gestion catastrophique des affaires du pays ne permet pas d'envisager la reconstruction ; deuxièmement, elle mènera directement au retour de Nino Vieira. La mauvaise gestion des finances publiques et l'isolement croissant face à la communauté internationale assèchent les caisses de l'Etat, et la déliquescence générale des institutions et des infrastructures du pays provoque rapidement un coup d'Etat qui fait l'unanimité. Le changement n'aura pas eu lieu. Cependant les Balantes contrôlent l'armée et détiennent le pouvoir au grand jour. Le Général Tagme Na Wai, nommé chef d'état-major de l'armée à la demande de la majorité des militaires pendant la période de transition devient le véritable chef du pays.

A. KUMBA YALA AU POUVOIR : LA REVANCHE DES BALANTES ?

Le gouvernement de transition organise comme prévu des élections pour le 28 novembre 1999. Les résultats sont historiques : le PAIGC perd pour la première fois son contrôle de l'Assemblée aux législatives. Le Parti pour la réforme sociale (PRS) de Kumba Yala reçoit 38 sièges sur 102 et devient le parti le plus important de l'Assemblée. Le PAIGC qui mena le pays à la libération perdit définitivement sa légitimité historique sur les autres partis nés de l'ouverture des années 1990. Les présidentielles confirment la tendance. Le deuxième tour en janvier 2000 oppose Kumba Yala et Malam Bacai Sanha du PAIGC.⁸⁰ Ce dernier était un

opposant féroce de Nino Vieira au sein du parti, mais cela ne suffit pas. La population veut un changement radical et élit Kumba Yala qui gagne avec 72 pour cent des voix.

Au-delà du changement politique, la victoire de Kumba Yala est perçue comme un véritable accomplissement pour les Balantes. Après avoir été exclus des plus hauts postes à responsabilité politique sous le leadership cap-verdien, puis sous Vieira qui s'accapara le pouvoir malgré le poids important des militaires, Kumba Yala est le premier Balante à parvenir à la tête du pays.⁸¹

Même si cette revanche n'implique pas qu'il y ait un « rêve d'hégémonie balante en soi »,⁸² Kumba Yala procède, comme ses prédécesseurs à la consolidation de son pouvoir en renforçant son réseau de soutien personnel, qui se base avant tout sur ce groupe ethnique. Il nomme immédiatement un Premier ministre balante. Le seul évêque du pays, un Italien, est mort durant la guerre. C'est encore un Balante qui le remplace. Mais surtout, l'armée, majoritairement balante et dont les rangs ont grossi pendant la guerre, lui est acquise. Une série de promotions est introduite, et de nombreux militaires deviennent généraux. Certains craignent la « balantisation » de toutes les branches du pouvoir, qui pourrait devenir une source de déstabilisation.⁸³ Mais comme l'ont montré les expériences de Nino Vieira et de Luiz Cabral avant lui, c'est surtout le fait de gouverner en dehors d'un cadre institutionnel qui constitue un risque pour la stabilité du pays.

Malgré son assise solide au sein des militaires balantes, Kumba Yala a un rival en la personne d'Ansumane Mané, qui reste une figure respectée et crainte au sein de l'armée. Mané n'a pas d'ambition politique personnelle et refuse d'être nommé au poste de conseiller ministériel, alors que d'autres officiers de la junte acceptent les cinq postes qui leurs sont proposés au gouvernement. Il préfère rester indépendant du gouvernement et, au contraire, n'hésite pas à dire qu'il veut garder un rôle de supervision sur la politique, et qu'il est prêt à intervenir militairement pour remettre les choses en ordre s'il le considère nécessaire. Kumba Yala n'apprécie pas la menace.⁸⁴

En novembre 2000, Mané refuse la nomination de plusieurs officiers balantes et s'autoproclame chef d'état-major. Il sera tué avant la fin du mois par les hommes de Kumba Yala. Avec la mort d'Ansumane

⁸⁰ Cf. Forrest, « Guinea-Bissau », dans Chabal, *History*, op. cit., p. 258.

⁸¹ Entretiens de Crisis Group, universitaires et diplomates bissau-guinéens et étrangers, Bissau, mars 2008.

⁸² Entretien de Crisis Group, universitaire, Bissau, mars 2008.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

Mané, un Mandingue, c'est « encore une couche de l'élite militaire non balante qui est balayée ».⁸⁵ Désormais, les Balantes sont presque seuls à diriger l'armée.⁸⁶

B. CRISE BUDGETAIRE ET INSTABILITE CHRONIQUE

Débarassé d'Ansumane Mané, Kumba Yala est libre de gérer les affaires de l'Etat à sa guise. Le résultat est désastreux. « Il se comporte comme un roi en son royaume. L'argent ne passe plus par le système bancaire ».⁸⁷ Les membres du PRS désormais à la tête de la bureaucratie n'ont aucune expérience de la gestion d'un Etat et les compétences techniques sont rares. Les quelques politiques publiques entamées sont pour la plupart incohérentes et inefficaces. Par ailleurs, le comportement imprévisible de Kumba Yala, qui avait auparavant la réputation d'être un orateur habile et charismatique, éveille de plus en plus l'inquiétude de la population et des partenaires internationaux.

Il fait plusieurs discours décousus à la télévision et, parmi d'autres excentricités, propose sans raison apparente de relocaliser la capitale à Buba, une ville à environ 200km de Bissau. Une autre fois, il menace d'envahir la Gambie. Ses frasques entraînent vite une détérioration des relations avec le FMI, qui suspend l'assistance budgétaire à la Guinée-Bissau et abandonne les efforts pour mettre en place son plan de réduction de la pauvreté. Sans appui budgétaire, les arriérés de salaires atteignent des records insoutenables pour les fonctionnaires bissau-guinéens, qui ne sont pas payés pendant dix mois d'affilée.⁸⁸

Dans ce contexte, la crise politique s'installe. Dès 2000, le PRS n'a plus de coalition et gouverne seul à l'Assemblée. Entre 2001 et 2003, Yala nomme et renvoie quatre Premiers ministres et plusieurs douzaines de hauts fonctionnaires. En novembre 2002, il dissout le Parlement et appelle à des élections législatives anticipées. Faute de moyens, celles-ci n'ont pas lieu dans les délais prévus par la constitution, et le pays reste sans gouvernement pendant plusieurs mois. Durant la même période, des juges de la Cour suprême sont

limogés pour des raisons politiques et le régime, de plus en plus impopulaire, essuie plusieurs tentatives de coup d'Etat.⁸⁹

Finalement, le 14 septembre 2003, Kumba Yala est déposé par un coup d'Etat mené par le Général Verissimo Correia Seabra. La crise politique et l'incompréhension quant aux méthodes de gestion de Kumba Yala étaient telles que l'événement est accueilli dans l'enthousiasme général en Guinée-Bissau comme dans la communauté internationale. Celle-ci condamne le principe de la prise de pouvoir par la force, mais le Secrétaire-général des Nations unies reconnaît qu'elle « est advenue à un moment où les normes démocratiques étaient sérieusement bafouées, et représente le dénouement d'une situation devenue intenable ».⁹⁰

Pour la deuxième fois, un gouvernement de transition est mis en place afin de préparer des élections. Enrique Rosa est nommé président en intérim, et Artur Sanha, ancien secrétaire général du PRS, est nommé Premier ministre. Selon certains, c'est la hiérarchie militaire balante qui l'a imposé afin de conserver un minimum de contrôle sur le pouvoir.⁹¹ Le Général Verissimo Correia Seabra sera tué en octobre 2004 par un groupe de militaires rebelles qui apparemment proteste contre les arriérés de salaires qui persistent et la corruption au sein de la hiérarchie militaire. C'est le Général Tagme Na Wai, un Balante, qui est nommé à sa place, à la demande de la majorité des militaires.

C. RETOUR DE NINO VIEIRA : LA HIERARCHIE MILITAIRE AU POUVOIR

Les élections législatives se tiennent, comme prévu, en mars 2004. Le PAIGC redevient majoritaire à l'Assemblée et un nouveau gouvernement est formé sous la direction du Premier ministre Carlos Gomes Junior. Les élections présidentielles se préparent pour 2005. La charte de transition exclut la candidature de Nino Vieira et de Kumba Yala, mais finalement les deux y participeront. Kumba Yala, malgré le récent coup d'Etat, est toujours chef d'un parti qui représente un tiers du Parlement, et Nino Vieira rentre de plusieurs années d'exil avec le soutien financier et

⁸⁵ Entretien de Crisis Group, diplomate bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

⁸⁶ Le chef d'état-major, le Général Verissimo Seabra Correia, un Papel et ancien numéro deux de la junte militaire dirigée par Ansumane Mané, est encore là, mais il disparaîtra également, assassiné peu après avoir renversé Kumba Yala. Voir la section ci-dessous.

⁸⁷ Entretien de Crisis Group, diplomate bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

⁸⁸ Entretiens de Crisis Group, diplomates et Banque mondiale, Bissau, mars 2008.

⁸⁹ « Guinea-Bissau country profile », The Economist Intelligence Unit, 2007, p. 6.

⁹⁰ Discours de Kofi Annan aux Nations unies le 18 décembre 2003, cité dans Patrícia Magalhães Ferreira, « Guinea-Bissau, between conflict and democracy », *African Security Review*, vol. 13, no. 4 (2004).

⁹¹ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

logistique de la Guinée Conakry, mais aussi et surtout du Sénégal.⁹²

Après la chute de Kumba Yala, c'est l'armée qui reprend les véritables rênes du pouvoir. L'arrivée de Nino Vieira dans le pays pour se présenter aux élections en est la démonstration symbolique. Le PAIGC conteste fortement la légitimité de la candidature de Nino Vieira, qui fut officiellement mis en accusation pour crime par l'Assemblée peu avant son départ en exil. Mais Vieira a convaincu le Sénégal de le soutenir. Il sera un meilleur allié que Kumba Yala, qui n'a pas hésité à s'isoler complètement de la communauté internationale pendant sa présidence, et il se dit capable de maîtriser l'armée.⁹³ De son côté, le Général Tagme Na Wai – sans doute en accord avec Kumba Yala – préfère encadrer le retour de Vieira afin de le garder sous son contrôle au lieu de lui laisser une marge de manœuvre de déstabilisation depuis l'étranger. Nino Vieira fait donc son entrée dans la capitale en juin 2005, escorté par les militaires qui assurent sa protection.⁹⁴

Aux élections présidentielles tenues le 19 juin de la même année, Malam Bacai Sanha du PAIGC se présente pour la deuxième fois contre Kumba Yala,⁹⁵ et pour la première fois contre Nino Vieira, qui participe en tant que candidat indépendant. Cette fois-ci, Malam Bacai remporte le plus grand nombre de votes, mais pas assez pour éviter le deuxième tour. A la surprise générale, Kumba Yala, qui est arrivé troisième au premier tour, soutient Nino Vieira et lui apporte dans la foulée le précieux vote des Balantes. Nino Vieira l'emporte donc contre Malam Bacai et devient pour la deuxième fois le président démocratiquement élu de la Guinée-Bissau.

Les observateurs internationaux déclarent l'élection libre et transparente. Mais l'influence des militaires a été décisive. Inquiets de l'éventualité d'une victoire du candidat du PAIGC, qui impliquerait peut-être leur mise à l'écart, ils se sont entendus avec Kumba Yala pour offrir la victoire à leur ancien ennemi, Nino Vieira. Mais celle-ci n'est pas sans conditions. Comme l'explique un haut fonctionnaire du pays, « les militaires ont fait un deal avec Vieira pour lui laisser la vie sauve et le remettre au pouvoir, mais ils

ne lui laisseront jamais les mains libres. A présent c'est l'armée qui dirige le pays ».⁹⁶

Plus précisément, c'est le chef d'état-major de l'armée, le Général Tagme Na Wai qui contrôle le pays, malgré les divisions internes de l'armée. Vieira conserve la loyauté de quelques militaires qui l'avaient soutenu lors de la rébellion d'Ansumane Mané en 1999. Même parmi les Balantes, le Général Tagme Na Wai et le commandant Bubu Natsu, chef d'état-major de la marine, ont chacun leurs loyalistes. En dépit de ces divisions, la domination numérique des Balantes confère au général un pouvoir considérable. Son fort caractère et son langage très direct lui valent la réputation d'être un homme têtu mais avec des principes.

Tagme Na Wai n'hésite pas à se montrer et intervient régulièrement dans les affaires de l'Etat, mais se veut paradoxalement partisan des règles démocratiques. En février 2008, il a par exemple menacé d'arrêter les hommes politiques qui ne seraient pas disposés à respecter les résultats des élections à venir.⁹⁷ Plus particulièrement, sa relation avec Nino Vieira est ambiguë. Ancienne victime du président, qui l'aurait fait torturer avant de l'envoyer en prison après la tentative de coup d'Etat de 1985, il semble avoir conclu un accord avec son ancien tortionnaire. Vieira garde la vie sauve et peut gérer les affaires de l'Etat dans la mesure où il ne commet aucune décision politique qui pourrait aller à l'encontre des intérêts de l'armée.⁹⁸

Cette entente avec Tagme Na Wai laisse d'ailleurs assez de marge au président Vieira pour continuer à régler des comptes personnels en perturbant la vie politique du pays. En septembre 2006, l'ancien chef de la marine est assassiné. C'était le dernier fidèle de la junte d'Ansumane Mané qui était encore en vie. Le 28 octobre 2006, Vieira limoge le Premier ministre nommé par l'Assemblée avant l'élection présidentielle, Carlos Gomes Junior, pour des raisons entièrement personnelles. Gomes Junior, un riche homme d'affaires, fut le prête-nom de Nino Vieira jusqu'à sa chute en 1999. Mais à son retour d'exil, Gomes Junior s'est approprié ses biens et refuse de les lui rendre.⁹⁹

⁹² « Guinea-Bissau country profile », op. cit., p. 7 ; et entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

⁹³ Entretien de Crisis Group, diplomate, Bissau, mars 2008.

⁹⁴ Entretiens de Crisis Group, haut fonctionnaire bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

⁹⁵ Il s'était déjà présenté lors des élections présidentielles de 2003 qu'avait remportées Kumba Yala.

⁹⁶ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

⁹⁷ Cf. « L'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités d'UNOGBIS », rapport du Secrétaire général, S/2008/181, 17 mars 2008.

⁹⁸ Tous les interlocuteurs de Crisis Group à Bissau s'accordent à le dire.

⁹⁹ L'incident est de notoriété publique à Bissau ; entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire bissau-guinéen, Bissau, mars 2008.

De façon assez représentative du fonctionnement du pays, la situation va dégénérer. Peu après avoir été limogé, Carlos Gomes Junior mentionne, lors d'un entretien à la radio, que le président commandita l'assassinat des anciens membres de la junte qui l'ont déposé en 1999. Un mandat d'arrêt est immédiatement lancé contre lui pour diffamation. Carlos Gomes Junior, qui dit craindre pour sa vie, se réfugie au bureau de l'UNOGBIS, le bureau d'appui au maintien de la paix des Nations unies, présent dans le pays depuis 2001. C'est le Représentant spécial des Nations unies, Shola Omoregie, qui joue le rôle de médiateur et négocie avec le président. Vieira fait finalement retirer le mandat d'arrêt contre Gomes Junior et garantit sa sécurité. Celui-ci quitte les locaux de l'UNOGBIS plus de deux semaines après s'y être réfugié.¹⁰⁰

La crise démontre encore une fois que les institutions de Guinée-Bissau sont entièrement soumises aux agendas individuels de l'élite politique. Perçu comme une absence de volonté à consolider les institutions et assurer la stabilité politique du pays, le comportement de Vieira affecte les relations avec les bailleurs. Gomes Junior avait repris contact avec le FMI, mais le dialogue est à nouveau rompu.¹⁰¹ Neuf ans après la fin de la guerre, aucun des défis de la reconstruction ne sut être relevé. Ni par Kumba Yala, qui se révéla être une véritable calamité pour les finances de l'Etat, ni encore par Nino Vieira, qui pourtant n'a pas l'excuse de l'inexpérience du pouvoir. Le retour de Nino Vieira et sa victoire aux élections présidentielles apparaissent comme une suite logique de plusieurs décennies de pénétration de l'armée dans les structures du pouvoir civil. Désormais, la hiérarchie militaire supervise ouvertement le jeu politique et a mis en place un président qui est à ses ordres. Dans ce contexte, la situation institutionnelle et politique du pays frôle continuellement la crise.

VI. UN NOUVEL ELAN ?

En 2007, à la surprise générale, l'Assemblée nationale réussit à s'imposer dans le jeu politique. Les parlementaires formèrent une coalition majoritaire et signèrent un pacte de stabilité politique qui leur a permis d'imposer le départ du Premier ministre nommé par Vieira après le limogeage de Carlos Gomes Junior. Un nouveau Premier ministre, Martinho Ndafo Cabi, et un gouvernement de consensus furent mis en place et travaillent activement à reconquérir la confiance des bailleurs de fonds et à matérialiser les projets de réformes élaborés en partenariat avec eux. Le pays semble être engagé dans un nouvel élan, même si la crise n'est jamais loin. La hiérarchie militaire continue d'arbitrer le jeu politique même si cela paraît se faire dans l'intérêt, dans le court terme, du gouvernement de consensus et des réformes.

A. LE PACTE DE STABILITE

Début 2007, de nombreux parlementaires n'acceptent pas le limogeage inconstitutionnel de Carlos Gomes Junior et rejettent la légitimité de son remplaçant, Aristides Gomes, un proche de Vieira. Les nouveaux ministres aussi sont tous associés au cercle présidentiel. A l'Assemblée, les députés qui soutiennent le président, le Premier ministre et son gouvernement conservent la majorité des sièges. Mais les tensions sont de plus en plus fortes entre partisans et opposants de Vieira.¹⁰²

Après plusieurs mois de négociations au sein des partis de l'Assemblée, les parlementaires mécontents parviennent à obtenir le soutien du PRS de Kumba Yala, qui rompt son alliance avec Vieira, pour former une coalition parlementaire majoritaire. Le 13 mars, le PAIGC, le PRS et le PUSD (Parti uni social-démocrate) de l'ancien Premier ministre Fransisco Fadul, les trois partis les plus importants de l'Assemblée, signent un pacte de stabilité politique national. Le 19 mars, la coalition fait passer une motion de censure contre le Premier ministre. Selon la constitution, celui-ci doit démissionner, et le président doit nommer un nouveau Premier ministre dans les 72 heures.

Nino Vieira refuse de se plier à la règle et s'accroche à son Premier ministre. Il menace de dissoudre l'Assemblée. Mais les députés tiennent bon. Dix jours

¹⁰⁰ Entretien de Crisis Group, UNOGBIS, Bissau, mars 2008.

¹⁰¹ Entretien de Crisis Group, Banque mondiale, Bissau, mars 2008.

¹⁰² Cf. « L'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités d'UNOGBIS », rapport du Secrétaire général, S/2007/158, 20 mars 2007.

plus tard, Aristides Gomes démissionne. Il faudra attendre encore jusqu'au 3 avril avant que Vieira accepte de le remplacer. Le 9 avril, Martinho Ndafo Cabi du PAIGC est enfin nommé au poste de Premier ministre. Cette victoire de l'Assemblée sur le président par des voies purement démocratiques représente un véritable tournant. En signant le pacte de stabilité, les députés restituent un pouvoir politique à l'Assemblée nationale, conformément à l'esprit du système semi-présidentiel. En pratique, la coalition parlementaire n'a pas la légitimité des urnes, mais au moins – pour la première fois dans l'histoire du pays – l'institution joue désormais un rôle dans l'équilibre des pouvoirs.¹⁰³

Les termes du pacte garantissent un engagement des trois partis d'une durée de dix ans, quel que soit le vainqueur des élections à venir, ce qui donne l'espoir d'une stabilité politique dans le long terme et rassure les bailleurs. Ceux-ci ont d'ailleurs salué la détermination des parlementaires.¹⁰⁴ Les proches de Vieira sont largement balayés des postes ministériels et remplacés par un gouvernement de consensus réparti proportionnellement : le PAIGC obtient neuf ministères, le PRS en obtient six et le PUSD en obtient trois. Le reste des 29 portefeuilles ministériels va à d'autres partis d'opposition et à des indépendants. Seuls deux ministères vont à des proches du président : celui des Affaires étrangères, mais surtout celui de l'Administration interne – l'équivalent bissau-guinéen du ministère de l'Intérieur – à la tête duquel est nommé Baciro Dabo, l'ancien chef de la sécurité de Nino Vieira.¹⁰⁵

Seul le ministre des Finances, Issouf Sanha, a déjà servi sous le gouvernement d'Aristides Gomes. Cependant, il a une excellente réputation auprès des bailleurs, et propose rapidement un plan d'assainissement des finances publiques. Le Premier ministre et son gouvernement s'attaquent activement à la reprise des relations avec le FMI et les autres partenaires extérieurs. Depuis, les projets de réformes du secteur de la sécurité et de l'administration publique, ainsi qu'un plan d'urgence pour lutter contre le trafic de drogue, reçoivent l'approbation des bailleurs et des promesses de financement.¹⁰⁶

B. RISQUES DE NOUVELLE CRISE POLITIQUE

Malgré ce tournant, la crise institutionnelle n'est pas loin. Les élections législatives initialement prévues pour mars 2008 ne purent pas avoir lieu faute de préparation et de moyens. Un consensus entre les partis propose de les repousser au mois de novembre 2008, conformément à la loi électorale indiquant que les élections doivent avoir lieu en octobre ou en novembre de l'année des élections. Or, selon la constitution, le mandat des parlementaires, qui est de quatre ans, prit fin le 21 avril 2008. Entre cette date et les élections de novembre, il y aura donc un vide institutionnel et les prescriptions de la constitution pour le combler ne font pas l'unanimité.

La coalition à l'Assemblée nationale propose de prolonger exceptionnellement le mandat des députés et de conserver le gouvernement actuel jusqu'aux élections de novembre, afin qu'il puisse poursuivre les réformes positives déjà entamées. Or, la constitution prévoit la dissolution automatique de l'Assemblée à la fin de son mandat, et la nomination d'un gouvernement de gestion choisi par le président si les élections législatives n'ont pas encore eu lieu. Dans cette éventualité, des élections doivent être organisées impérativement dans les 90 jours suivant la dissolution du Parlement. Dans la situation actuelle en Guinée-Bissau, ce délai est irréaliste compte tenu des besoins en termes de financements et de préparation pour garantir des élections crédibles.

L'option du gouvernement de gestion présente un intérêt considérable pour Vieira, car elle permettrait de remplacer le Premier ministre qu'on lui a imposé et qui, selon plusieurs interlocuteurs de Crisis Group, refuse d'accéder à ses requêtes financières. « Lorsque Vieira demande dix mille dollars au Premier ministre, on lui répond désormais qu'il n'y a pas d'argent dans les caisses de l'Etat ».¹⁰⁷ Le dimanche 23 mars, le président convoqua donc une session extraordinaire à l'Assemblée, durant laquelle il laissa entendre qu'il pourrait dissoudre le Parlement d'ici la fin de son mandat et nommer un gouvernement de gestion.

Malheureusement pour lui, le Premier ministre a le soutien actif du Général Tagme Na Wai. Peu après cette déclaration, le général a fait passer le message par député interposé lors d'une conférence de presse : l'armée n'acceptera pas qu'on change de Premier ministre avant les élections de novembre. Le message est clair. En avril 2008, les parlementaires votèrent en faveur de la prolongation de leur mandat jusqu'aux

¹⁰³ Entretien de Crisis Group, président de l'Assemblée nationale, Bissau, mars 2008.

¹⁰⁴ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bissau, mars 2008.

¹⁰⁵ Cf. « L'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités d'UNOGBIS », rapport du Secrétaire général, S/2007/401, 3 juillet 2007.

¹⁰⁶ Entretiens de Crisis Group, ministre des Finances, UNOGBIS et diplomates, Bissau, mars 2008.

¹⁰⁷ Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bissau, mars 2008.

prochaines élections législatives, désormais fixées au 16 novembre 2008. Le 19 mai, le président Vieira promulguait officiellement le décret qui l'applique. Le Premier ministre Martinho Ndafo Cabi reste à son poste.

Le respect du nouveau calendrier électoral peut confirmer ou ruiner la crédibilité de l'élan démocratique et l'avenir des réformes déjà entamées. Rien ne garantit que le calendrier sera tenu et que les élections se dérouleront dans de bonnes conditions. Le projet d'introduction de cartes biométriques pour l'identification des électeurs, qui fut convenu avec l'aide du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) pour les législatives, fut finalement abandonné, faute de moyens financiers. L'aide financière n'incluait pas le montant correspondant aux arriérés dus aux commissions électorales nationales et régionales pour les élections de 2002, estimées à 1,7 millions de dollars américains. Le gouvernement disait ne pas avoir les moyens de la payer et demandait l'aide des bailleurs pourtant réticents à payer une dette considérée comme souveraine.¹⁰⁸ Censées limiter les possibilités de fraude, les cartes biométriques sont désormais prévues pour les élections présidentielles de 2010. En attendant, les tâches sont nombreuses pour achever la préparation des législatives : le recensement doit être actualisé, et la plupart des citoyens n'a pas de carnet de naissance.¹⁰⁹

Pour les partis politiques, la préparation aux élections débuta déjà. Le président Nino Vieira ne dispose que du soutien d'une minorité de parlementaires depuis que le PRS se joignit à la coalition parlementaire. Cependant, il tente déjà de manoeuvrer pour renverser la situation. Son bras droit, Aristides Gomes, vient de quitter le PAIGC pour créer son propre parti, le Parti républicain de l'indépendance pour le développement (PRID). S'il parvient à se constituer une base électorale et à gagner des sièges à l'Assemblée, il pourra peut-être modifier l'équilibre des forces au sein du Parlement en faveur de Nino Vieira. Du côté du PRS, le parti garde une assise électorale solide chez les Balantes, et gagne de plus en plus de voix chez les Fulas, devenus récemment le groupe ethnique numériquement majoritaire dans le pays, juste devant les Balantes. Les Fulas sont historiquement le groupe qui se distança le plus du PAIGC, et certains parlent d'un « rêve bi-ethnique d'une association entre Balantes et Fulas ».¹¹⁰

Dans tous les cas, le résultat des votes aux législatives sera, certes, une indication des évolutions politiques dans le pays, mais malgré les campagnes politiques, il y a peu de chances qu'un des partis obtienne une majorité absolue à l'Assemblée. Dans ce cas, quel que soit le rééquilibrage des sièges, et si les termes du pacte de stabilité sont respectés, la coalition parlementaire se maintiendra et pourra continuer à assurer un minimum de stabilité politique et la poursuite des réformes en collaboration avec le gouvernement. « Depuis la coalition, tous les projets sont passés à la majorité absolue. Tout le monde est convaincu de la nécessité des réformes ».¹¹¹ Le vrai danger viendra plutôt des antagonismes personnels qui continuent de perturber la vie politique du pays et qui peuvent, à tout moment, faire échouer les efforts de stabilité.

Pour l'instant, en dépit des avancées en termes institutionnels, les antagonismes personnels au sein de l'élite politique restent très importants. « La spécificité du jeu politique en Guinée-Bissau se trouve dans ces relations à la fois très profondes et très conflictuelles entre des hommes qui ont fait la guerre de libération ensemble ».¹¹² L'expérience de la guérilla puis la tentative de mise en place d'un Etat postcolonial laissèrent leurs marques sur la culture politique du pays. La population bissau-guinéenne en a d'ailleurs l'habitude. Lors des premiers conflits entre les fidèles d'Ansumane Mané et ceux de Nino Vieira, elle accepta d'attendre que passe la querelle entre deux vieux amis, et ne s'était révoltée qu'à l'intervention des soldats étrangers. La culture politique n'a pas changé depuis et les rumeurs sur les coups bas entre politiciens sont fréquentes. La plupart d'entre elles ne comporte qu'une part plus ou moins importante de vérité, mais elles reflètent toutes avec constance la dimension extrêmement personnalisée du jeu politique.

Les rumeurs concernant l'armée sont, évidemment, celles qui provoquent le plus de panique. En mars 2008, un journal rapportait que Tagme Na Wai avait brusquement confisqué les armes de la police judiciaire, et indiquait qu'il préparait peut-être un coup d'Etat.¹¹³ Le général a démenti l'information quelques jours plus tard et le journaliste auteur de l'article fut arrêté. Plusieurs sources fiables donnent des explications contradictoires sur l'événement. Certains pensent que le général a réagi pour se venger d'une vexation que lui avait faite la police en fouillant son avion alors qu'il rentrait d'un voyage en Guinée Conakry. Il

¹⁰⁸ Entretiens de Crisis Group, ministre de l'Administration interne et UNOGBIS, Bissau, mars 2008.

¹⁰⁹ Entretien de Crisis Group, UNOGBIS, Bissau, mars 2008.

¹¹⁰ Entretien de Crisis Group, universitaire, Bissau, mars 2008.

¹¹¹ Entretien de Crisis Group, bailleur de fonds international, Bissau, mars 2008.

¹¹² Entretien de Crisis Group, ONG internationale, Bissau.

¹¹³ Cf. « La police désarmée par le général Tagme Na Wai », Agence de Presse Africaine, 12 mars 2008.

s'agissait donc d'une démonstration de force pour montrer qu'il reste le chef. L'autre explication, donnée par les autorités aux diplomates étrangers qui s'inquiétaient de la rumeur, est que le ministre de l'Administration interne a demandé personnellement au général de le débarrasser d'un stock d'armes de guerre obsolètes contenues dans les locaux du ministère. Tagme Na Wai aurait accepté, et l'incident aurait été déformé par un journaliste.¹¹⁴

Quelle que soit la vérité, les rumeurs illustrent la prévalence des relations personnelles au mépris des règles institutionnelles. Les relations entre personnalités du pouvoir risquent de continuer à être le catalyseur ou l'obstacle à la stabilité du pays, jusqu'à ce que les institutions soient assez solides pour jouer le rôle de régulateur. Mais la rapidité de réaction du chef de l'armée du gouvernement atteste aussi d'une volonté commune de préserver les apparences, sinon aux yeux de la population, au moins aux yeux des bailleurs internationaux. C'est tout de même une nouveauté qui semble confirmer une rupture, en tous cas temporaire, avec les comportements isolationnistes dont a fait preuve Kumba Yala et dernièrement Nino Vieira. Mais les défis sont encore innombrables en termes de consolidation des institutions et de remise en route du développement économique. La première des étapes est celle de régler les problèmes de fond qui empêchent d'envisager une quelconque sortie de crise définitive pour la Guinée-Bissau. Le plus coriace est celui de l'armée.

C. DIFFICILE REFORME DE L'ARMEE

La première étape, et la plus délicate compte tenu de l'histoire du pays, est la réforme de l'armée. Elle doit avoir lieu dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité, qui comprend également la police et la justice. Mais l'enjeu principal est bien celui de la restructuration des forces armées, qui implique tout d'abord une réduction des effectifs et la mise à la retraite d'une partie du personnel. Les évaluations des effectifs de l'armée ont par le passé varié entre 4 000 et 10 000 hommes. Ce décalage énorme s'explique en partie par le fait que la hiérarchie militaire a intérêt à gonfler les chiffres pour faire monter les enchères sur le coût de la réforme et donc le montant de l'aide financière qui lui sera associée, tout en conservant l'image de l'armée comme étant un corps numériquement important et puissant. En réalité, les capacités

opérationnelles de l'armée de terre et de la marine sont très limitées¹¹⁵.

Le décalage entre les diverses estimations souligne aussi le problème crucial des anciens combattants et des militaires à l'âge de la retraite qui reprennent les armes à l'occasion, comme lors de la guerre de 1998-1999, et qui refusent de quitter les rangs de l'armée car l'Etat n'a pas les moyens de leur payer une pension. Lorsqu'ils sont pris en compte dans les effectifs, l'armée bissau-guinéenne peut se compter en dizaines de milliers d'hommes. En réalité, les effectifs stables de l'armée sont bien inférieurs, car dans un contexte de salaires misérables et d'arriérés qui s'accumulent, beaucoup d'entre eux vivent d'autres activités et ne mettent l'uniforme qu'à l'occasion des tentatives de recensement.¹¹⁶

L'armée épuise également les maigres ressources budgétaires du pays, dont les dépenses pour le secteur de la sécurité sont estimées à 30 pour cent, bien au-delà de la limite recommandée par la CEDEAO.¹¹⁷ Le problème est exacerbé par le nombre élevé d'officiers après les séries de promotions au sein de l'armée, notamment la dernière en 2006.¹¹⁸ Les résultats du dernier recensement de l'armée financé par la communauté internationale¹¹⁹ ont estimé à 4458 le nombre de militaires en Guinée-Bissau. Il y a 3,4 militaires pour 1000 habitants, le taux le plus élevé d'Afrique de l'ouest, et plus de 40 pour cent d'entre eux sont des officiers. Le moment est crucial car une fois le recensement terminé, la démobilisation, la réintégration et la réinsertion des militaires, dont les anciens combattants de la guerre de libération, les militaires à l'âge de la retraite, et les militaires non actifs, peuvent commencer. C'est le premier véritable obstacle probable à la réforme.

Les bailleurs se veulent rassurants : la démobilisation ne devrait pas concerner plus de 50 pour cent du personnel militaire, un pourcentage qui effraie pourtant les militaires sans alternative d'activité ou de revenus. Le Général Tagme Na Wai, qui se veut pourtant un fervent partisan de la réforme, a déjà prévenu que les militaires n'accepteraient la réforme que si

¹¹⁴ Entretiens de Crisis Group, diplomates et membres de la société civile bissau-guinéenne, Bissau, mars 2008.

¹¹⁵ Cf. « Guinea-Bissau Country Profile », op. cit., et entretiens de Crisis Group à Bissau, mars 2008.

¹¹⁶ Entretiens de Crisis Group, UNOGBIS, Bissau, mars 2008.

¹¹⁷ Entretien de Crisis Group, CEDEAO, Bissau, mars 2008.

¹¹⁸ Celle-ci suit une campagne importante menée contre les rebelles casamançais du MFDC pour les déloger de leur base près de la ville frontalière de Sao Domingos.

¹¹⁹ Le recensement a été réalisé avec la participation des partenaires internationaux, dont les Nations unies, l'Union européenne et le Portugal. Entretien de Crisis Group, UNOGBIS, juin 2008.

elle leur permettrait de « conserver leur dignité ». Nul doute que la compensation matérielle prévue dans le programme en sera la mesure. Un des bailleurs l'exprime clairement : « Je ne suis pas optimiste sur la réforme. La dignité a une valeur monétaire que la communauté internationale n'est pas prête à payer ».¹²⁰ Certains militaires ont d'ailleurs déjà prévenu que, s'ils acceptent de jouer le jeu de l'ouverture à la réforme dans les termes, ils ne la laisseront pas s'appliquer dans les faits. « Plusieurs officiers ont déjà dit que, quand le moment sera venu de partir à la retraite, personne ne bougera ».¹²¹

L'enjeu principal de la réforme de l'armée est réellement de libérer le système politique du joug des militaires afin que les institutions démocratiques puissent commencer à fonctionner librement et donner – pour la première fois – le contrôle total du pays aux civils. Le gouvernement bissau-guinéen lui-même est conscient que les militaires n'ont toujours pas de conception claire de leur rôle dans un Etat républicain.¹²² La réforme aurait également certains avantages à plus long terme, y compris celui de débloquer les postes de la hiérarchie pour la jeune génération, élever les conditions de vie dans les casernes et améliorer le niveau et la régularité des salaires pour le corps militaire, ce qui dépasse largement les moyens financiers actuels de l'Etat. D'ailleurs, si les militaires sont convaincus que le système des pensions est fonctionnel, la réforme aura sans doute plus de chances de marcher.¹²³

Un autre enjeu de la réforme est l'éventuel ré-équilibre ethnique au sein de l'armée. Cette éventualité n'est pas forcément pour plaire aux Balantes, qui ont tendance à considérer que le contrôle de l'armée leur revient de droit. Depuis la guerre de libération, « ce sont surtout les Balantes qui valorisent l'ascension sociale par l'armée ».¹²⁴ Tagme Na Wai en est d'ailleurs le meilleur exemple. Il partait de rien et apprenait les rudiments de l'alphabet pendant la guerre de libération. Or, il est aujourd'hui à la tête de l'armée, véritable pouvoir du pays. Et malgré ses discours encourageants sur la réforme, le doute persiste chez certains partenaires : « Je ne crois pas que Tagme abandonnera le pouvoir si facilement. Pas après avoir

réussi ce que les Balantes ont toujours rêvé d'accomplir. Obtenir le pouvoir ».¹²⁵

D. CRIMINALISATION DE L'ETAT

Un autre obstacle à la réforme de l'armée qui est aussi l'un des symptômes de la déliquescence de l'Etat en Guinée-Bissau est la fulgurante progression des réseaux criminels qui utilisent le pays comme point de transit et de stockage pour leur trafic, et en particulier pour le trafic de cocaïne. L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) estime que plusieurs centaines de kilogrammes de cocaïne traversent le pays chaque semaine, en provenance d'Amérique Latine et à destination des marchés européens. La drogue arrive par bateau ou par avion du Venezuela, de la Colombie ou du Brésil pour être stockée en Guinée-Bissau avant d'être redistribuée en petites quantités vers l'Europe. Le processus est relativement facile pour les trafiquants. L'Etat bissau-guinéen n'a aucune capacité logistique pour contrôler son territoire, notamment ses quelques 90 îles côtières.¹²⁶

Mais c'est surtout la complicité de certains militaires qui facilite les opérations des trafiquants. Ceux-ci disposent d'un soutien logistique local à travers les hommes de l'armée de terre et de la marine, selon le point de transit. Les militaires de l'armée de terre ont été vus plusieurs fois en train de décharger des paquets de drogue des avions clandestins sur des pistes d'atterrissage précaires à l'intérieur du pays, et la marine est largement impliquée dans le passage des trafiquants et de leurs marchandises dans les îles Bijagos.¹²⁷ Dans ces conditions, la hiérarchie de l'armée parvient à s'approprier une part des vastes quantités d'argent injectées dans le pays par le trafic de drogue. Les militaires ont toutes les chances de vouloir s'opposer à une réforme qui les mettrait à la retraite et les empêcherait de continuer à faire des bénéfices liés au trafic.¹²⁸

Le problème de drogue auquel fait face le pays n'est ni récent, ni limité à la Guinée-Bissau. Mais le pays

¹²⁰ Entretien de Crisis Group, diplomate, Bissau, mars 2008.

¹²¹ Ibid.

¹²² "Restructuring and Modernisation of the Defence and Security Sector, Strategy Document", Republic of Guinea-Bissau Interministerial Committee for the Restructuring and Modernisation of the Defence and Security Sector, Technical Committee, October 2006.

¹²³ Entretien de Crisis Group, membre du comité de pilotage de la réforme du secteur de la sécurité, Bissau, mars 2008.

¹²⁴ Entretien de Crisis Group, universitaire, Bissau, mars 2008.

¹²⁵ Entretien de Crisis Group, diplomate, Bissau, mars 2008.

¹²⁶ Cf. « Cocaine trafficking in Western Africa, situation report », ONUDC, Octobre 2007; et entretien de Crisis Group, représentant régional de l'ONUDC, Dakar, février 2008. Pour plus de détails concernant le trafic de drogues international voir les Rapports Amérique latine de Crisis Group N°25, *Drogues d'Amérique latine I : une bataille perdue*, 14 mars 2008 et N°26, *Drogues d'Amérique latine II : vers de meilleures politiques antinarcotiques*, 14 mars 2008.

¹²⁷ Entretien de Crisis Group, ONUDC, Dakar, février 2008.

¹²⁸ Entretiens de Crisis Group, membre de la société civile et diplomate étranger, Bissau, mars 2008.

est encore plus vulnérable aux trafiquants que ses voisins d'Afrique de l'ouest.¹²⁹ Le cruel manque de capacités des autorités pour lutter contre le crime est médiatisé sous forme d'anecdotes presque cocasses partout dans le monde, évoquant la police qui, faute de voiture ou d'essence, est incapable de poursuivre des trafiquants en 4x4 et doit parfois réquisitionner des taxis. Ou encore la facilité avec laquelle les quelques saisies de cocaïne – autour d'une cinquantaine depuis deux ans, une proportion infime des quantités qui transitent selon les estimations – disparaissent sans laisser de trace des locaux de la police.¹³⁰

En septembre 2006, l'une de ces saisies, de 674 kg et d'une valeur de près de €20 millions s'était volatilisée. Les moyens manquent également au niveau du système judiciaire. Non seulement parce qu'il n'y a pas de prison à proprement parler à Bissau, un autre fait anecdotique faisant le tour de planète, mais surtout parce que la corruption et l'intimidation des juges sont endémiques et empêchent la justice de fonctionner.¹³¹ Plusieurs arrestations de trafiquants de drogue présumés, apparemment d'origine latino-américaine pour la plupart, se sont terminées par la libération immédiate des suspects sans justification légale. Le travail de la commission d'enquête sur la disparition des 674 kg de cocaïne en septembre 2006 est toujours en cours.¹³²

Mais l'implication des autorités locales dans le trafic de drogue dépasse le cadre de l'armée. Un nombre important d'hommes politiques de haut rang sont réputés impliqués dans le trafic, qui transite également vers la Guinée voisine où des hauts responsables militaires sont impliqués.¹³³ La proximité des hautes personnalités du pouvoir et leur implication avérée ou présumée dans le trafic de drogue pose un sérieux risque d'intégration de la criminalité dans l'appareil de l'Etat, déjà très vulnérable, à travers ces individus.

Certains bailleurs de fonds s'inquiètent de ce que « la criminalité, dont la drogue, risque d'infiltrer les struc-

tures de l'Etat, même si ce n'est pas encore tout à fait le cas ». ¹³⁴ Malheureusement, compte tenu de l'opacité du système, il sera difficile de juger du degré de criminalisation de l'appareil de l'Etat avant que le processus ne soit déjà très avancé. Pour l'instant, c'est la société civile qui paye le prix de l'implication des personnalités militaires. En 2007, deux journalistes bissau-guinéens ont dû s'exiler après avoir reçu plusieurs menaces de l'armée liées à leur couverture du trafic de drogue dans les médias.¹³⁵ Le problème éveille clairement l'attention des médias internationaux mais aussi des bailleurs. Le plan d'urgence de lutte contre le narcotrafic, élaboré par le gouvernement bissau-guinéen en partenariat avec l'ONUDC, a déjà bénéficié de €8 millions de l'Union européenne, signe que le problème est pris très au sérieux.¹³⁶

On peut aussi s'inquiéter de la possibilité que, parmi les réseaux criminels qui tirent avantage de l'extrême faiblesse institutionnelle et opérationnelle du pays pour s'y installer, avec ou sans la complicité des autorités, surgissent des réseaux terroristes. En janvier 2008, deux Mauritaniens recherchés pour le meurtre d'une famille de quatre touristes français le 24 décembre 2007 en Mauritanie et trois de leurs complices furent arrêtés à Bissau. Le groupe était suspecté d'être lié à la branche d'al-Qaeda au Maghreb, et avait été traqué depuis la Mauritanie par les services de la Direction générale de la sécurité extérieure, les services de renseignements français.¹³⁷ Les hommes en fuite ont sans doute bénéficié d'appuis au sein de la communauté mauritanienne en Guinée-Bissau, implantée principalement dans le commerce. Certes, « il n'y a pas de cellule dormante d'al-Qaeda au Maghreb en Guinée-Bissau », ¹³⁸ mais l'attrait du pays reste fort dans une région où les réseaux doivent contourner les initiatives anti-terroristes à l'échelle régionale, comme l'initiative trans-sahélienne des Américains.¹³⁹

¹²⁹ Entretien de Crisis Group, représentant régional de l'UNODC, Dakar, février 2008.

¹³⁰ Cf. « La Guinée-Bissau est-elle en train de devenir un narco-Etat? », Rue89, 24 juillet 2007.

¹³¹ Il n'y a qu'une prison qui remplit les critères des Nations unies pour les institutions pénitentiaires à Bafatá. Cf. « Draft strategic program framework, Guinea-Bissau, 2007-2009 », UNODC, October 2006.

¹³² Entretien de Crisis Group, ministre de la Justice et diplomates, Bissau, mars 2008.

¹³³ Entretien de Crisis Group, Bissau et Conakry, mars 2008. Voir aussi le Briefing Afrique de Crisis Group N°52, *Guinée : garantir la poursuite des réformes démocratiques*, 24 juin 2008.

¹³⁴ Entretien de Crisis Group, diplomate, Bissau, mars 2008.

¹³⁵ Cf. « Cocaine et coup d'Etat, fantômes d'une nation baillonnée », Reporters sans Frontières, 12 novembre 2007.

¹³⁶ Entretien de Crisis Group, UNOGBIS, Bissau, mars 2008.

¹³⁷ Entretien de Crisis Group, Dakar et Bissau, février-mars 2008. « Bissau extradites al Qaeda suspects to Mauritania », Reuters, 12 January 2008.

¹³⁸ Entretien de Crisis Group, ambassade de France, Bissau, mars 2008.

¹³⁹ La Trans-Sahel Counter Terrorist Initiative (TSCTI) fut lancée en 2005 sur les bases de l'Initiative Pan-Sahel (Pan-Sahel Initiative) qui visait déjà à combattre la prolifération de l'Islam radical et du terrorisme dans la sous-région en partenariat avec le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Pour une analyse de l'initiative anti-terroriste dans la sous-région, cf. Rapport Afrique de Crisis Group N°92, *Islamist Terrorism in the Sahel, Fact or Fiction?*, 31 mars 2005.

En attendant, la criminalisation de l'Etat est un obstacle immédiat à l'application des réformes de fond en Guinée-Bissau. L'intérêt des personnes impliquées dans le trafic est de conserver le pays dans cet état : sans trop d'instabilité politique qui pourrait perturber le trafic, mais toujours en situation d'échec institutionnel et opérationnel de l'Etat, afin que les trafiquants puissent gérer leurs affaires librement. Dans ce cas, les personnalités civiles et militaires impliquées tenteront de résister à la mise en place des réformes prévues, même si pour l'instant elles semblent dans les termes faire l'unanimité au sein de la classe dirigeante.

E. COORDINATION DE L'AIDE FINANCIERE

Les réformes de fond ne pourront être réalisées qu'avec une aide financière des bailleurs concrète et efficace. Les partenaires principaux du pays, dont l'Union européenne et les Nations unies, perçoivent la Guinée-Bissau comme une opportunité de réussite qui pourrait avoir des répercussions positives dans la région. Le pays est de petite taille, avec une superficie de 36 000 km² et une population de 1,3 millions d'habitants, ce qui accroît les chances de réussite des investissements pour les réformes. De plus, il se trouve au cœur d'une sous-région peuplée d'Etats fragiles, à côté de la Casamance troublée par une rébellion, et de la Guinée Conakry qui souffre de troubles intérieurs graves. Le succès des réformes en Guinée-Bissau en ferait un point de stabilité pour la région. Ces répercussions positives potentielles amplifient donc l'enjeu pour la communauté internationale, y compris l'organisation sous-régionale, la CEDEAO.¹⁴⁰

A la dernière table ronde des bailleurs, à Genève en novembre 2006, les participants avaient montré des réticences à promettre des fonds, à cause de la situation toujours instable du pays. Il y a eu depuis un regain d'enthousiasme de la part des bailleurs, notamment grâce à la stabilité accrue et aux efforts d'initiative et de communication du gouvernement de consensus actuel.¹⁴¹ Parmi ces initiatives, le Premier ministre demanda en juillet 2007 à ce que la Guinée-Bissau soit sur l'agenda de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies (CCP). La requête fut reçue, et le pays devrait bénéficier du soutien de la commission pour la mobilisation des ressources et la coordination de l'aide internationale pour le renforce-

ment des capacités dans les secteurs politique, institutionnel, sécuritaire et économique.¹⁴²

L'un des avantages de l'approche intégrée et de l'intervention de la CCP sera d'offrir au pays un substitut à l'assistance plus ciblée et cohérente dont ont bénéficié d'autres pays en situation de sortie de crise grâce à l'engagement particulier de leur ancienne puissance coloniale, comme dans le cas du Royaume-Uni pour la Sierra Leone, ou bien de la France pour la Côte d'Ivoire. Même si ces expériences n'apportèrent pas que des succès, les bénéfices en termes d'intérêt soutenu, d'aide financière et de soutien à la sortie de crise furent importants pour ces pays.¹⁴³ Plus récemment, c'est le Brésil qui semble reprendre ce rôle en prenant la tête de la configuration de la CPP pour la Guinée-Bissau.¹⁴⁴

Compte tenu de la difficulté et de la complexité des réformes, et en particulier celle du secteur de la sécurité, il faut espérer que la CCP saura jouer efficacement son rôle de coordination en s'assurant que les efforts des différents bailleurs ne se révèlent pas contradictoires sur le terrain. Il faudra, par ailleurs, s'assurer que les efforts faits sur les réformes de fond, et notamment celle de l'armée, donnent des résultats le plus tôt possible, afin de préserver le dynamisme actuel et l'intérêt des bailleurs et des acteurs politiques.

¹⁴⁰ La Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest; entretiens de Crisis Group, l'Union européenne, PNUD, UNOGBIS et CEDEAO, Bissau, mars 2008.

¹⁴¹ Entretiens de Crisis Group, bailleurs de fonds internationaux, Bissau, mars 2008.

¹⁴² Cf. document de la Commission de consolidation de la paix, « Guinea Bissau configuration, 1st meeting, 21 January 2008 ».

¹⁴³ Entretien de Crisis Group, diplomate, Dakar, février 2008.

¹⁴⁴ Le Brésil fut élu à la tête de la configuration de la CCP le 19 décembre 2007. Cf. « Guinea-Bissau added to agenda of Peacebuilding commission; Brazil elected chair of country-specific configuration », document de presse, PBC/26.

VII. CONCLUSION

C'est véritablement l'incapacité d'institutionnaliser des structures étatiques solides qui est à l'origine de la crise politique récurrente en Guinée-Bissau. L'instabilité chronique, les coups d'Etat à répétition et la guerre de 1998-1999 ne sont que les symptômes de la faiblesse des institutions démocratiques et de l'administration civile. A chaque changement de pouvoir depuis l'indépendance, les nouveaux dirigeants manquent l'occasion de mettre en place des institutions solides et de construire les bases d'un véritable Etat postcolonial. Désormais, c'est la hiérarchie militaire qui dirige ouvertement le pays.

Les différents symptômes de la sous-institutionnalisation des structures du pouvoir, et même de leur déliquescence depuis la fin de la guerre de 1998-1999, s'entremêlent pour renforcer les éléments de la crise en Guinée-Bissau. Dans le contexte actuel qui assure, bien que de façon précaire, une certaine stabilité politique, les symptômes les plus inquiétants sont : la vulnérabilité totale du pays face aux réseaux criminels, du fait de l'incapacité de ses institutions à fonctionner comme barrière à ces activités ; l'implication dans les

trafics de la hiérarchie militaire et de quelques personnalités civiles qui sont, elles aussi, touchées par les difficultés économiques et les arriérés de salaires, ouvrant la porte à la criminalisation de l'Etat ; et la persistance des antagonismes personnels au sein de l'élite dirigeante qui, du fait de la personnalisation extrême du pouvoir, peuvent déstabiliser le pays à tout moment.

Au vu de l'accumulation de ces symptômes et de la situation géographique du pays qui en fait un enjeu pour la sous-région, il est impératif que la Guinée-Bissau parvienne à sortir du cycle de la crise chronique et de la déliquescence des structures du pouvoir. Les tentatives pour résoudre les problèmes uniquement là où ils se manifestent ne pourront pas fonctionner dans le long terme. Seule la mise en place de véritables institutions d'Etat, mais aussi d'une régulation de la compétition politique qui n'est plus ancrée dans la mentalité de guérilla de la lutte de libération, pourront à terme permettre à la Guinée-Bissau de sortir définitivement de la crise. Il s'agit pour le pays de tourner la page de la guerre de libération et de commencer à créer un véritable Etat démocratique.

Dakar/Bruxelles, le 2 juillet 2008

ANNEXE A

CARTE DE GUINEE-BISSAU

