

## DEMOCRATISATION EN OUGANDA: UN MODELE ?

*par Frank Van Acker et Katrien Van der Heyden*

*The arrival of Kabila in Kinshasa raised great expectations regarding the development of Congo in the mind of both the Congolese people and the international community. A series of ambitious reconstruction plans were prepared for the summit of the "Friends of Congo" beginning December 1997. The main purpose of this plan "Programme de stabilisation et de relance de l'économie" was to persuade the donors to support the reconstruction of this devastated country. At that moment, prospects were favourable within an optimistic framework, the proposed plan seemed rather feasible. Since then, the international community has become sceptical, real reconstructive changes have been delayed and the plan, as such, should be reconsidered.*

*Although political development is a determining factor for the development of Congo, this article confines itself to an economic analysis. The 3 year stabilisation plan is re-evaluated given the recent macro-economic developments.*

*The mining sector is one of the most important sectors and a forecast was made regarding the speed of a resumption of operations. This depends on the course of on-going negotiations. A second sector of critical importance is that of transportation. The possible development for other sectors (agriculture, manufacturing, services, etc.) is based upon the forecast of recovery in the transport infrastructure as proposed in the plan. According to the authors, the economy as a whole (in terms of GDP) could reach the level of 1991 by the end of the transitional period, December 1999.*

*The short-term economic policy, with respect of the government sector seems to be very ambitious. It aims at a balanced budget, and a minimal dependency on foreign aid and foreign investment. According to the authors, this will place too heavy a fiscal burden on what is left of the formal sector. Data with respect to government expenditure in the second semester of 1997 show that salary payments are not on the priority list. These delays in salary payments hinder the proper functioning of the state, which is a prerequisite for real take-off. No real investment has thus far taken place.*

*The general conclusion is the following : in spite of definite positive signs and signals 'stability of prices and of exchange rates, balanced budget, etc., the initial optimism has given place to doubts. There is the risk that habits of the former regime may regain control. There is also the fact that, for example, policy might be once again increasingly determined by clientelistic networks and that the population returns to the famous expression of the Article 15: "Débrouillez-vous".*

## 1. INTRODUCTION

En 1986, la *National Resistance Army*, que Yoweri Museveni dirigeait, est sortie vainqueur du maquis, après 4 ans de combat. Depuis, celui-ci mène une expérience de démocratie populaire, où la constellation politique actuelle est portée par le *Movement* (anciennement *National Resistance Movement*). Selon Museveni, c'est le seul moyen d'en finir définitivement avec les rêves éclatés et les traumatismes de l'Ouganda post-colonial, et de développer une nouvelle vision africaine de la démocratie. Qu'est-ce que cela signifie vraiment? Est-il question d'une réelle démocratisation ?

La démocratie n'est pas une donnée statique, mais il existe cependant des indicateurs pour mesurer la portée démocratique d'un régime: la possibilité de tenir des débats politiques, des élections libres, qui offrent la possibilité de remplacer le gouvernement au pouvoir, qui forme le nouveau gouvernement en fonction des résultats des élections<sup>1</sup>. La démocratisation -à comprendre comme le mouvement des gouvernements autoritaires vers la démocratie- est alors un processus social/politique dans lequel un nombre croissant de ces conditions sont remplies. Il s'agit en effet d'un changement profond des rapports de force, ce qui provoque parfois d'étranges alliances pour réaliser ce changement. Un tel processus ne peut donc certainement pas se dérouler dans un vide de pouvoir, et le contexte historique dans lequel le processus ougandais se déroule est un continuel déchirement (voir point 2).

Le choix du modèle démocratique s'est porté sur un consensus social maximal et donc un modèle populiste. Le nouvel ordre institutionnel devrait devenir un système de contrôle direct du peuple et de responsabilité directe des autorités envers le peuple. Cela s'est traduit en pratique par un système de conseils locaux (les anciens *resistance councils*), associé au principe représentatif d'un parlement national. L'essence même de ces conseils locaux est la formation de profondes racines sociales dans l'Ouganda rural (où vit 90% de la population), et la mobilisation politique de la jeunesse, des femmes et des ouvriers grâce à la garantie d'obtenir certaines places dans ces conseils et au parlement. Ainsi, les paysans sont mobilisés en tant que communauté afin de participer au processus politique, et, en même temps, il est mis une barrière au "*vieux patriarcat*", lequel, traditionnellement, impose le silence aux jeunes et aux femmes.

Les élections régulières de '96 et le fait que les autorités aient réussi à mettre l'armée d'unité nationale (*Ugandan People's Defense Forces*, UPDF) sous contrôle civil, et de l'y maintenir, démontrent déjà que le NRM a réussi à passer d'une base de pouvoir étroite obtenue par les armes au large

---

<sup>1</sup> DAHL, R., *Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, Conn. 1971

“*Movement*”. Bien que Museveni ait déjà été lui-même à la tête d’un petit parti politique (*Uganda Patriotic Movement*), il reste opposé aux partis politiques: ceux-ci sont, selon lui, à l’origine des conflits en Ouganda. La question d’un système multipartite n’est pour le moment pas à l’ordre du jour. Les partis politiques sont autorisés, mais leur seule activité autorisée est la publication de leurs opinions. Cependant, une consultation populaire est prévue en l’an 2000 pour régler définitivement ce problème. Il subsiste néanmoins des interrogations sur la nature précise et la signification démocratique de l’expérience ougandaise. Pour situer et comprendre cela, nous retracerons d’abord le contexte historique dans lequel les intentions devront se réaliser. Ensuite, nous analyserons le code-clé, c’est-à-dire la décentralisation. Enfin, nous terminerons par quelques considérations qualitatives.

## 2. L’OUGANDA APRES 1962: APERCU HISTORIQUE

Depuis son indépendance, l’Ouganda a connu des régimes successifs allant de régimes civils à des régimes militaires et même jusqu’à des régimes anarchiques. Il n’est donc pas étonnant que l’idée d’une démocratie provoque une certaine incrédulité. C’est principalement le manque de confiance dans le fonctionnement démocratique des partis politiques qui en est la cause. Des partis politiques comme *Uganda People’s Congress* (UPC) et le *Democratic Party* se sont, par le passé, livrés à des comportements hors-la-loi et non-démocratiques. Les partis politiques sont ancrés dans l’histoire coloniale du pays. Lorsque les Britanniques fondèrent le protectorat en Ouganda, en 1894, ils rassemblèrent à l’intérieur de leurs frontières différents groupes et royaumes. Ils conclurent des traités avec certains d’entre eux, alors que d’autres furent pillés. En outre, ils choisirent de ne développer que le Sud, alors que le Nord était gardé comme réserve de main-d’oeuvre et de militaires. Au sud du pays, le royaume du Buganda, qui était gouverné par un roi (Kabaka), représentait le plus grand groupe ethnique (20%) et jouissait d’une grande autonomie. Le territoire était florissant durant cette période et provoquait la jalousie des groupes du Nord, principalement les Langi et les Acholi.

Avant l’indépendance (en 1962), l’UPC était encore formé par une coalition disparate de différents groupes. C’est une volonté de pouvoir ainsi que la volonté de créer un état central fort (et donc pas le fédéralisme prôné par les forces coloniales) qui les réunissaient. L’UPC bénéficiait d’un large soutien en Ouganda, sauf au Buganda où l’on soutenait plutôt le fédéralisme. Par contre, le *Democratic Party* recrutait alors principalement dans le territoire du Buganda, parmi les intellectuels catholiques. Aux élections de 1961 (encore avant l’indépendance) ces derniers ont réussi à faire de leur chef Kiwanuka le Premier

Ministre. Cela ne plut pas du tout aux intellectuels protestants du Buganda, qui décidèrent dès lors de faire alliance avec l'UPC à travers un autre parti du Buganda, le "*Kabaka Yekka*". Cette alliance remporta les élections de 1962, mais, bientôt, beaucoup de membres du Kabaka Yekka passèrent à l'UPC. Obote, chef de l'UPC, devint Premier Ministre. Il engagea des réformes telles que l'élimination des quatre derniers royaumes et il développa un état central fort, dont il devint le président. Comme pour lui, à long terme, il était important d'avoir toujours le plus grand soutien des élites politiques du Nord, cela le rendait toujours plus dépendant de cette région. Pendant son premier passage au pouvoir (1962-1971) il y eut toujours plus de membres de l'opposition (*Democratic Party*) qui passèrent à l'UPC. C'est ainsi qu'en 1969, l'Ouganda était devenu, de facto, un état à parti unique.

En 1971, le Général Major Idi Amin fait un coup d'état, ce qui empêche les élections prévues pour cette année-là. La terreur qui s'ensuit, engendre le démantèlement de l'économie par le départ de la population asiatique. Il y aura, selon les estimations, entre 100.000 et 250.000 morts durant cette dictature militaire. En 1979, les troupes d'Amin sont défaites par l'armée tanzanienne, soutenue par *Uganda National Liberation Army* (UNLA). *Uganda National Liberation Front* -aile politique de l'UNLA- organise les élections en 1980. Obote revient pour la deuxième fois au pouvoir, de 1980 à 1985. Il y a cependant de fortes présomptions que ces élections ont été falsifiées. Le *Democratic Party* est dès lors encore une fois entré dans l'opposition, mais il pouvait compter sur un grand soutien dans le territoire du Buganda.

Museveni aussi rejette les résultats des élections et rejoint la lutte via la *National Resistance Army* (NRA), qui commence une guerre de guérilla dans le sud du pays (principalement dans le *Luwero Triangle*). Les contre-attaques de l'UNLA font des centaines de milliers de victimes civiles -plus que pendant la dictature d'Amin- alors que le régime est encore officiellement une démocratie multipartite. Ceci est encore profondément gravé dans la mémoire des Ougandais et explique leur scepticisme à l'égard des partis politiques et de la démocratie. En 1985, alors que la NRA contrôle les régions occidentales de l'Ouganda, Obote est démis par Tito Okello Lutwa lors d'un coup d'Etat militaire interne. Bien que ce dernier se soit rendu coupable d'exactions par rapport aux droits de l'homme pendant la guerre, le *Democratic Party* se joint à lui. Cette position opportuniste est considérée par beaucoup comme une trahison, et mine encore plus la confiance dans les partis politiques.

En janvier 1986, Museveni prend Kampala avec la NRA. Le *Democratic Party* retourne sa veste et commence une coalition (fragile) avec le *National Resistance Mouvement* (NRM). Entre-temps, la polarisation entre le Nord et le Sud en Ouganda a grandi et il reste des groupes rebelles dans le nord qui résistent au NRM. Le premier février 1986, l'*Interim National Resistance Council* remplace la *National Assembly*. Au départ, ce Council était composé de

23 membres nommés, puis, en 1989, leur nombre a été élargi à 278 membres, dont 210 avaient été élus au suffrage indirect. Dix ans après son installation, ce *Resistance Council* a été dissous le 15 juin 1996 afin de permettre l'installation d'une nouvelle chambre législative le 27 juin 1996, comme cela avait été prévu dans la nouvelle constitution votée en 1995. Celle-ci avait été préparée et votée par la *Constitutional Assembly* (284 membres) et était entrée en vigueur le 22 septembre 1995.

La véritable pierre d'angle du modèle démocratique de Museveni sont les Resistance Councils. Pendant la guerre, la *National Resistance Army* (NRA) a eu l'occasion de jeter les bases d'une nouvelle sorte de démocratie de base. Pendant le combat qui a eu lieu principalement dans le *Luwero Triangle*, les villageois ont organisé les *Resistance Councils* (RC). Ces comités avaient alors principalement une fin militaire: aider à cacher des personnes et organiser la résistance. Ils formaient donc aussi de plus en plus un forum politique, où l'on discutait de la démocratie et de l'avenir politique du pays. Après la guerre, le NRM a organisé ces *Resistance Councils* à travers tout le pays. Que ces *Resistance Councils* aient leur origine dans une situation de guerre, c'est-à-dire une situation d'instabilité où les institutions traditionnelles et les formes d'organisation sont sous pression, est important. Ils ont pris une place dans le vide du pouvoir, conséquence de la situation politique. De plus en plus de questions ont surgi après la guerre à propos de leur légitimité. Dans certains villages, on en est même arrivé à des conflits ouverts avec les bases du pouvoir traditionnel, à savoir les chefs.

Nous pourrions considérer ces *Resistance Councils* originels comme un mouvement social né de la population. Après la guerre, ils sont devenus en fait un instrument de l'autorité, qui les a institutionnalisés. La transformation d'un mouvement social en un appareil du pouvoir n'est pas si évident. Sachikonye dit à ce propos: «*The major question which arises (...), relates to the ground rules for sustaining the distinction between mobilising on behalf of civil society, and mobilising on behalf of party specific programmes, in order to check the tendency to subsume the organs and structures of civil society to party purposes and agendas*»<sup>2</sup>. Il n'est pas non plus évident que chaque organisation à la base soit, par définition, démocratique.

L'Ouganda est momentanément une république avec, à sa tête, le *Chief of State*, le Président Lieutenant Général Yoweri Kaguta Museveni. Il a pris le pouvoir le 29 janvier 1986 et a été officiellement élu le 9 mai 1996. À la tête du gouvernement depuis le 18 novembre 1994, on trouve le Premier Ministre Kintu Musoke. Le cabinet est nommé par le président et le parlement comprend une chambre avec des membres élus en 1996.

---

<sup>2</sup> SACHIKONYE, L., Democracy, civil society and social movements: an analytical framework, in *Democracy, Civil Society and the State*, SAPES, Harare, 1995, p.10.

### 3. REFORMES INSTITUTIONELLES DANS UN CONTEXTE DE PAUVRETE ET D'INSTABILITE

Museveni a opté pour une démocratie bi-dimensionnelle en Ouganda: parlementaire et participative. Il est apparu clairement dans son approche pour préparer une nouvelle constitution que le projet participatif lui tenait à coeur; Une commission composée de 21 membres avait besoin de plusieurs années pour élaborer un texte basé sur différents moments de consultation populaire: une première phase interactive avec 30.000 chefs communautaires, une série de séminaires dans l'ensemble des 870 sub-counties, le dépouillement de 25.547 opinions manuscrites, dont 5.844 de jeunes et d'étudiants<sup>3</sup>. Ce qui est ressorti de tout ce processus fut essentiellement la confirmation du système "*sans parti*", dans lequel la participation à tous les niveaux est garantie par une décentralisation maximale du gouvernement de l'État. Comme l'a affirmé Museveni lui-même: «*the role of the centre will be to set the stage, but not to act out the play*»<sup>4</sup>. Ce principe avait déjà été repris comme objectif premier dans un programme en 10 points que le NRM développait lors de son combat. Il a été confirmé dans une série de textes, à commencer par le Statut des *Resistance Councils* de 1987 et le *Local Government Statute* de 1993 modifiant profondément le caractère de l'État. Il n'est donc pas si surprenant que l'on retrouve cela largement développé dans l'Article 176 de la nouvelle constitution ougandaise de 1995, qui affirme que «*decentralization shall be a principle applying at all levels... to ensure people participation and democratic control in decision making... to ensure full realisation of democratic governance at all levels*».

Fondamentalement, la stratégie politique consiste à réunir l'Etat et la société civile sans tomber dans le piège des divisions politiques, ethniques ou régionales. Avant l'arrivée au pouvoir du NRM, les autorités centrales avaient nommé des membres des conseils locaux et des fonctionnaires, principalement dans le chef du Ministre de la Politique Locale. Elles avaient aussi veillé à fournir un soutien matériel. Le système des *Resistance Councils* et *Committees*, structure en paliers, a apporté une modification radicale. Les dirigeants locaux n'ont plus été nommés mais élus, ce qui impliquait une responsabilité vis-à-vis de la population locale. Il s'agissait alors d'un mélange d'élections directes et indirectes auquel des modifications ont cependant été apportées. La nouvelle constitution et le *Local Government Act*

---

<sup>3</sup> WALIGGO, J., Constitution-making and the politics of democratisation in Uganda, in: *From Chaos to Order: the politics of constitution-making in Uganda*, editors Hansen H.B. and Twaddle M.; Fountain Publishers, 1994

<sup>4</sup> *Decentralization Secretariat*, 1993

de 1997, qui la rend opérationnelle, sont à ce propos très importants: ils institutionnalisent le transfert des fonctions, du pouvoir et des responsabilités du pouvoir central vers le pouvoir local et l'importance du contrôle démocratique et de la participation. Cela signifie que l'on délègue le pouvoir tant législatif qu'exécutif à un système par paliers de conseils locaux. Il va de soi que le principe d'élections populaires directes pour les conseils à tous les niveaux de pouvoir est ici primordial. Comment cela se présente-t-il exactement? Voici la structure ainsi que le nombre exact de conseils en Ouganda.

LC 5 District 45  
 City 1  
 LC 4 County 151  
 Municipality 13  
 LC 3 Sub-county 767  
 LC 2 Parish 3.924  
 LC 1 Village 43.000

Source: *Ministry of Foreign Affairs*, Octobre 1997<sup>5</sup>

Les élections locales de 1998 sont les premières qui se déroulent selon le nouveau système, où tous les conseils sont élus directement. Le système varie en fonction du niveau: pour les LC 1 et jusqu'aux LC 3 inclus, il n'y a pas de vote secret. Cela signifie que les candidats sont élus par un système de *lining up*. Pour les LC 4 et les LC 5, il y a un isoloir. Outre ces élections, il y a naturellement les élections pour le parlement et le président. Celles-ci se déroulent également selon la voie des urnes "*classiques*".

Parler de démocratisation en Ouganda doit bien sûr être considérée à partir du choix central proposé par les autorités ougandaises elles-mêmes, à savoir la démocratie de base, construite à partir de la base grâce à un système de participation directe de la population aux différents niveaux de pouvoir. La discussion est donc enfermée dans le débat sur les rôles de l'état et de la société civile dans le processus de développement.

Ci-dessous, nous présentons un cadre conceptuel, qui a pour point de départ les différents composantes du processus de décentralisation et qui teste trois variables enregistrant la portée démocratique de chaque composante. Ce tableau donne en même temps un aperçu de la complexité et de l'importance d'une telle entreprise. Ensuite, nous présenterons un certain nombre de considérations qualitatives, qui dépassent le processus de décentralisation à proprement parlé et qui ne peuvent être reprises dans le cadre conceptuel.

---

<sup>5</sup> En fait, le LC 4 n'existe que pour les milieux urbains; Le Président du LC 4 est alors le bourgmestre. Il n'y a que Kampala City qui déroge à cette règle: son bourgmestre est le Président du LC 5.

#### 4. DANS QUELLE MESURE LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION EST-IL DEMOCRATIQUE ?

Le processus de décentralisation en Ouganda fait partie des réformes les plus vastes de la sphère publique jamais entreprises dans un pays<sup>6</sup>. En outre, une étude comparative de l'Ouganda avec des processus semblables au Zimbabwe et en Zambie montre que l'Ouganda jouit des meilleures conditions politiques et économiques pour renforcer le pouvoir local<sup>7</sup>. Au même moment, si l'on considère la centralisation du pouvoir politique et administratif sous les régimes précédents, que la décentralisation -et donc la dispersion du pouvoir- ne peuvent, évidemment pas être une sinécure.

Le cadre suivant peut permettre de faire un tour d'horizon de la réalité du processus. D'un côté se pose la question de comment et dans quelle mesure le pouvoir a été déplacé de l'état vers la localité. Pour cela, nous devons analyser les trois composantes de la décentralisation, qui sont exécutées par étapes différentes. D'abord, la décentralisation politique, c'est-à-dire l'établissement de la responsabilité politique au niveau local, doit être mis en œuvre par le système des *Local Councils*. Ensuite, il y a la décentralisation administrative. Enfin, il y a le volet financier de la décentralisation, qui devrait mener à une situation où le choix des priorités et l'élaboration des budgets sont indépendants des décisions du pouvoir central.

Afin de mesurer la portée démocratique réelle du modèle ougandais de gouvernement institutionnel à partir de la base, nous pouvons faire appel aux trois variables proposées par Lunquist<sup>8</sup>. Il considère la portée (notamment le nombre et la portée des fonctions reprises par les autorités locales), la participation (les possibilités d'implication directe et indirecte des bourgmestres), et l'autonomie (la mesure de l'intervention du pouvoir central).

##### 4.1. Décentralisation politique

Cet aspect a déjà été en partie abordé ci-dessus. La nouvelle constitution et le *Local Government Act* 1997 ont résolument suivi les lignes établies. La direction politique du district a été entièrement mise dans les mains du président de district élu local. Le LC 5 (conseil de district) peut promulguer des bye-laws, engager son propre personnel et le congédier, lever des impôts, et il est -en tant que *District Planning Authority*- responsable du

---

<sup>6</sup> VILLADSEN, S.(ed.), *Democratic decentralisation in Uganda, a new approach to local governance*, Fountain Publishers, Kampala, 1996.

<sup>7</sup> HELMSING, A., *In support of local governance; A synthesis of process and issues in Uganda, Zimbabwe and Zambia*, ISSAS, 1997.

<sup>8</sup> VILLADSEN, op., cit.



développement du district. Dans le même temps, l'autonomie du pouvoir local a été définie dans la constitution. Avant 1995, le ministre du gouvernement local pouvait révoquer les *Resistance Councils*. Selon la nouvelle commission (Art. 202), seul le président, avec l'accord des deux tiers du parlement, est habilité à reprendre le pouvoir législatif et exécutif du district<sup>9</sup>. A cela, il faut ajouter que, par opposition à la phase initiale, la décentralisation politique, est maintenant coordonnée à des réformes administratives et financières, ce qui devrait assurer aux autorités locales une réelle base de pouvoir.

La grande nouveauté du *Local Government Act* 1997 est l'élection directe des dirigeants politiques des LC 5, LC 4 et LC 3, et l'élection directe de tous les conseils de gouvernement locaux. En soi, cela donne à peu près 430.000 bourgmestres élus directement -soit quelque 5% de la population de plus de 18 ans- responsables politiquement<sup>10</sup>. L'élargissement de la base démocratique semble donc ne pas être une notion vide dans l'Ouganda de Museveni. En d'autres termes, il responsabilise les bourgmestres eux-mêmes pour l'amélioration des conditions de vie principalement rurales. Cela contient en soi une large signification dans le paysage politique. Il faut supposer que, dans le futur, les partis politiques pourront fonctionner (il y aura une consultation populaire à ce propos en l'an 2000) et prendre en compte le caractère rural de la société ougandaise dans lequel vit la majorité de la population; en partant de ces principes, les partis politiques éventuels doivent mobiliser les voix en cherchant des alliances avec des paysans insatisfaits à partir d'attentes non remplies. Le *Movement* a -en instaurant les élections directes- fermé cette porte de manière experte, en responsabilisant les paysans eux-mêmes.

Pourtant, actuellement, tous les doutes à propos de la valeur démocratique de ces élections directes ne sont pas levés. Il y a d'abord le fait que les membres des conseils pour LC 1, LC 2 et LC 3 -c'est-à-dire les niveaux les plus proches du milieu paysan- sont élus par le système de "*lining-up*", ou mise en rangs. L'essence de ce système est que les moments de vote ne sont pas séparés de l'expression de son choix. Des conversations avec des Ougandais font rapidement apparaître quelques aspects douteux de cette méthode: la crainte de représailles dans une petite communauté<sup>11</sup>, la possibilité

<sup>9</sup> GARIYO, Z., *Decentralisation Policy, its implementation in Uganda and the role of NGO's*, Decentralisation Workshop Danida, 1997.

<sup>10</sup> Total obtenu sur base de la multiplication du nombre de conseils (voir tableau) par le nombre de membres (9 par conseil). Cela donne grosso modo un nombre de 430.000.

<sup>11</sup> Pas si fictif. Dans un article sur la dynamique des élections pour les membres de la Constituent Assembly en mars 1994, James Katorobo écrit: « *In a significant number of constituencies the climate of elections was violent, and threatening to both candidates and voters.* » (1994, p.143) ; Il semble bien que les élections de 1994 étaient très cruciales, car la 'Constituent Assembly' allait devoir servir à décider de l'adoption ou non du multipartisme

de fraude (en se glissant deux fois, par exemple, dans une même rangée ou une rangée différente, du fait que certains ne semblent pas s'être inscrits), ou la manipulation du processus. Néanmoins, cela rend possible un contrôle direct du comportement électoral des candidats qui ont soutenu leur campagne grâce à des avantages matériels offerts aux électeurs. Doit-on atteindre un certain quorum avant de commencer le comptage? La présence de ceux qui ne supportent pas la longue attente au soleil et qui s'en vont est-elle enregistrée et comptabilisée? Néanmoins, d'autres Ougandais ne jurent que par ce système: pour la majorité des villageois, le caractère ouvert de ce système est reconnaissable et permet de contrôler de manière "*participative*" si la "*voting card*" correspond à l'identité du votant. D'autres auteurs, en traitant ce sujet, rappellent d'ailleurs que les urnes étaient les premières responsables de la fraude massive lors des élections de 1980<sup>12</sup>.

Les premières élections organisées selon la nouvelle loi ont eu lieu entre novembre 1997 et avril 1998. Et avant cela, il y avait eu les élections présidentielles et parlementaires. L'exigence d'aller voter sept fois, dans un court intervalle de temps, n'engage-t-elle pas de trop grandes attentes à la volonté démocratique du bourgmestre et à la capacité de la *Electoral Commission* de mener à bien tout ceci? En d'autres termes, bien que la participation directe et les élections soient en principe garanties, il reste la question de savoir si cela peut être garanti de facto par ce processus très complexe et les diverses méthodes de vote. Comme il est interdit aux partis politiques d'entreprendre des activités comme, par exemple, de placer des observateurs durant les diverses élections, le contenu concret de cette commission et son contrôle ne sont pas politiques. Elle repose donc en dernière instance sur la commission électorale, dont les membres sont nommés par le président. Un autre point est la faible participation. Pour les élections des LC 3 en mars '98, il n'y a eu dans certaines régions que 25% des électeurs qui sont venus chercher leur carte de vote (*voter's card*), dont seulement la moitié est allée effectivement voter<sup>13</sup>.

Enfin, il faut encore signaler un certain nombre d'autres éléments. A côté de la direction élue et politique du district en la personne du District Chairperson, il y a le *Resident District Commissioner* (RDC), qui dépend de l'*Office of the President*<sup>14</sup>. Les tâches de ce dernier, outre la fonction représentative, sont la coordination de l'administration des services

---

dans la constitution ; Il fallait dès lors avoir la majorité des représentants, afin d'influencer de manière décisive le vote à ce propos.

<sup>12</sup> KASFIR, N., *The Uganda elections of 1989: power, populism, and democratization*, in: *Changing Uganda*, editors: Hansen H.B., Twaddle M.; James Currey, 1991

<sup>13</sup> *East African*, 16/3/98, p.9

<sup>14</sup> Le RDC a des assistants au niveau LC 4; leur tâche première est la sécurité intérieure.

gouvernementaux dans le district, et la formulation d'avis au Chairperson<sup>15</sup>. Le RDC a en outre le droit de mobiliser la population autour de la politique du gouvernement. L'interprétation de cette relation est laissée à chacun. Il est sans doute évident qu'une telle chose a mené et peut encore mener à de nombreux conflits. Pour la nomination récente du LC 5 dans le district de Mbarara (novembre 1997) par exemple, le RDC a tenté de mobiliser la population contre le LC 5 sortant sur base d'accusation de corruption. Le président Museveni a dû intervenir, ce qui nous fait dire que les fonctionnaires nommés n'ont pas le droit de mobiliser la population pour ou contre l'un ou l'autre candidat aux élections!

Il y a également le fait qu'il est prévu que le LC 5 peut nommer un *Council Executive* de six membres à temps plein, qui assistera le Chairperson, elle aussi à temps plein, dans la gestion quotidienne du District<sup>16</sup>. Par contre, il est écrit que le LGA prévoira que « *a local council shall meet for the discharge of its duties at least once every two months* »<sup>17</sup>. Suivre le régime minimal signifierait une « *abdication* » effective du Council à l'avantage du Chairman et du Council Executive à temps plein. La pratique devrait démontrer dans quelle mesure le LC 5 rejettera les délibérations portant sur son très réel pouvoir politique et exécutif et comment il tiendra le contrôle qui lui a été confié par les électeurs. Le problème de la capacité des LC se pose ici aussi de manière aigüe. Semakula<sup>18</sup>, dans une étude sur le processus de décentralisation dans le Rakai District, montre que le *Ordinary Level School Certificate* (école secondaire) est la qualification la plus courante des personnes attirées par les conseils locaux.

#### 4.2. Décentralisation administrative

Durant la phase préparatoire de la décentralisation, le président Museveni inscrivit comme une des priorités à résoudre l'élimination du système de deux administrations -gouvernement local et autorités centrales- à l'avantage du gouvernement local. Comme il le dit lui-même: « *it tended to preserve the sectoral approach to development and to promote the duplication of effort, operational inefficiencies, the wastages of resources, and a strong sense of departmentalism* »<sup>19</sup>. L'inefficacité totale de la fonction publique avait déjà été immédiatement constatée après la prise de pouvoir par le NRM, lorsqu'il instaura une commission spéciale de contrôle. À partir de cela, on commença

---

<sup>15</sup> GARIYO, op., cit.

<sup>16</sup> Gov. of Uganda, Min. of For. Affairs, Danida, *Support to the Decentralisation Reform, Phase II 1997-2001*, Programme Document, 1997.

<sup>17</sup> GARIYO, op., cit.

<sup>18</sup> SEMAKULE, V. *Rakai District in Development: Consequences of decentralisation*, 1996

<sup>19</sup> *Decentralization Secretariat*, 1993

un *Civil Service Reform Program* -dont la tâche était de standardiser et renforcer le fonctionnariat- qui fut fortement encouragé par la Banque Mondiale<sup>20</sup>. La décentralisation administrative et le CSRP se retrouvent très fort dans l'orientation des services. L'approche choisie était, en premier lieu, de transférer la loyauté des fonctionnaires envers le département de celui-ci vers la population, en les rendant responsables devant les dirigeants politiques élus localement. Le transfert des décisions aux autorités locales permit d'insister plus sur les priorités locales. La décentralisation administrative -en relation avec le CSRP- permet alors de préciser l'attribution des services. Enfin, les livraisons de "*pain et de beurre*" (ou, dans ce cas-ci de *matoke* et de haricots) deviennent l'indicateur principal des prestations des autorités locales pour la population et la légitimité de l'exercice entier en dépend. On peut remarquer que ceci n'est pas une évidence et comprend même des risques pour le prestige de toute la décentralisation en montrant que les standards d'attribution des services ont diminué en ce qui concerne l'entretien des voies de communication locales et la distribution d'eau<sup>21</sup>. Afin de pouvoir mesurer la qualité des services transférés, les autorités ont récemment instauré un *National Service Delivery Survey*.

Le passage d'une approche sectorielle nationale, où les ministères centraux ont le pouvoir, vers une approche locale intégrée sous la direction de mandataires locaux élus, est une question embarrassante et délicate au point de vue politique<sup>22</sup>. Depuis le 1 janvier 1994, tous les fonctionnaires des départements à décentraliser envoyés dans les districts, sont devenus des employés des autorités locales. Cela signifie que leur embauche et leur éventuel licenciement étaient du ressort des *District Service Committees*, nommés par le LC 5<sup>23</sup>. La seule exception, le *Chief Administrative Officer* a été mis en place à ce *District Service Committees* par le LGA '97. Ceci n'est pas sans importance, car cette personne est en quelque sorte le "*manager du district*" (planning, impôts, ...), et est automatiquement le secrétaire du *Council Executive*. Dans le même temps, un lien constitutionnel avec le niveau central a été créé, car la *Public Service Commission* travaille maintenant comme instance professionnelle.

<sup>20</sup> LANGSETH, P., Civil Service Reform: a general overview, in: *Democratic Decentralization in Uganda: a new approach to local governance*, editors: Villadsen S. and Lubanga F.; Kampala, Fountain Publishers, 1996

<sup>21</sup> DANIDA, op., cit.

<sup>22</sup> Pour illustrer la mauvaise volonté des ministères centraux de traiter avec des solutions locales coupées sur mesure, il y a le fait que le 'Ministry of Public Service' développa un seul modèle de structure administrative pour tous les districts en 1994 (Villadsen, 1996). Bien que cette structure eût dû être approuvée par chaque district séparément, Nielsen (1996, p.5) décrit comment le ministère imposa cette administration-modèle au District Council de Rakai District, de manière peu transparente et peu participative.

<sup>23</sup> NIELSEN, H., *Donor support to decentralisation in Uganda, experiences from Rakai District 1990-1995*, ECDPM Working Paper n. 9, 1996.

L'aspect principal de ces réformes est la coopération possible entre les sociétés civile et politique. Le niveau local devient de plus en plus le centre où les ministères et une foule d'autres acteurs (ONG, programmes bi- et multilatéraux,...) peuvent se rencontrer. Le système des conseils locaux, culminant dans le district, qui doit élaborer des plans de développement, n'est pas seulement l'instrument choisi à des fins de développement. Cette structure est également renforcée parce qu'on lui subordonne les compétences de certains ministères. Néanmoins, il ne faut pas non plus perdre de vue le problème des capacités. Comme Bossuyt<sup>24</sup> l'affirme: «*developing a system of realistic planning in neglected area's could be compared to trying to complete a heart bypass operation with a hand axe. There are major problems of data availability, knowledge, role awareness, attitudes... These problems are even more endemic at lower levels.*». Le rapport DANIDA montre également cette vérité crue<sup>25</sup>. Il semble en effet ainsi que le "Decentralization Secretariat" se soit plus concentré, dans son programme de formation pour la gestion locale, sur le LC 5 et en moindre mesure sur le LC 3. Le problème de la capacité se pose donc doublement: comme un phénomène général qui concerne tant les membres élus des conseils que les fonctionnaires, et donc le fossé entre les LC 5 et LC 3, mais encore plus les LC 1, le niveau politique directement pertinent pour la majorité des citoyens (paysans). Il faut donc faire attention à l'adage disant que «*educating the irresponsible simply increases their ability to exploit those who depend upon them*»<sup>26</sup>.

La valeur démocratique d'une administration décentralisée ne doit pas seulement être mesurée grâce au statut du fonctionariat, mais aussi grâce à la mesure dans laquelle la communauté locale est impliquée au planning et à l'exécution des programmes, par divers comités, en dernier lieu, des comités d'utilisateurs. Il apparaît que ceci varie encore en fonction du district, du secteur, du donneur<sup>27</sup>. Il n'est donc pas rare d'observer des modèles très variés de participation populaire, qui sont alors le plus souvent concentrés sur l'élaboration d'une infrastructure de base<sup>28</sup>. Il n'y a que deux secteurs où le rôle des organes communautaires est officiellement reconnu dans l'exécution et l'entretien des services de base: l'enseignement et les soins de santé primaires<sup>29</sup>. Toutefois, des succès insistent justement fort sur cette participation totale à un

<sup>24</sup> BOSSUYT, J., *Promotion of Decentralised Cooperation, sturdy mission in Uganda - Rakai District development programmes and Community action programme*, COTA, 1995.

<sup>25</sup> DANIDA, op., cit. p.10

<sup>26</sup> BRETT, E.A., *Rebuilding survival structures for the poor: organizational options for reconstruction in the 1990's*, in: *Changing Uganda*, editors: Hansen H.B., Twaddle M.; James Currey, 1991, p.309

<sup>27</sup> BOSSUYT, op., cit.

<sup>28</sup> HELMSING, op., cit.

<sup>29</sup> Pour le rôle des 'Parents Teaching Associations', voir Brett, 1991, p.309.

niveau très local (LC 1), comme par exemple, les comités des sources dans le Bukanga County (*Mbarara District*) où le ‘*fund-matching*’ par les paysans est un principe de base<sup>30</sup>. La coopération autour d’un objectif très concret non seulement responsabilise, mais donne en même temps un entraînement ‘*hands-on*’ de la possibilité et des modalités de la démocratie locale. Comme Brett<sup>31</sup> le démontre, le succès «*depends on some form of direct accountability, whether through markets, voluntary participation, or direct elections. Formal skills and rational systems are important where complex services must be provided, but direct accountability is more so*». Il est intéressant de remarquer que ce chapitre est le 1997-2000 *Policy Framework Paper* dans lequel les autorités s’engagent une fois de plus à revoir enfin les questions des employés ministériels, des mandats, et des responsabilités, à la lumière de la délégation des fonctions aux districts<sup>32</sup>.

### 4.3. Décentralisation financière

Certes, le mirage, reste sans fondement financier. Le système fiscal actuel consiste en une combinaison de revenus propres et de transferts à partir des autorités centrales. Ces transferts consistent eux-mêmes en un système de trois sortes de subventions: “*inconditionnelles*” (subvention minimale pour gérer les services décentralisés), “*conditionnelles*” (pour des programmes spécifiques stipulés entre les autorités locales et centrales), “*d’égalisation*” (subventions spéciales pour les districts les moins développés). Selon le LGA ’97, les autorités locales ont le droit de lever des impôts. En pratique, il s’agit de la *graduated tax* (combinaison d’impôts sur les revenus, d’impôts fonciers, et de diverses licences telles que les marchés, etc.). De ces contributions, 65% sont retenus au niveau des LC 3 (dont 25% à consacrer au LC 2), et 35% vont au LC 5. Cela donne au LC 3 un rôle charnière, non seulement pour ce qui est de la planification, mais aussi pour l’utilisation des contributions locales. Le raisonnement est toujours le même: créer un lien étroit entre les priorités locales, les services et le contrôle. Grâce à ce système, et à des capacités supérieures, certains districts ont réussi à mobiliser considérablement les moyens locaux<sup>33</sup>. La possibilité d’une expansion plus grande est cependant

<sup>30</sup> VAN ACKER, F., *ACORD water-Programme Oruchinga Valley*, Mission Report, 1997.

<sup>31</sup> BRETT, op., cit.

<sup>32</sup> Government of Uganda, *State of Decentralization and Related Issues: Hoima-Kibale Agricultural Development and Community Support Project*, Pre-appraisal report

<sup>33</sup> Le Rakai District a augmenté ses revenus des contributions locales sur une période de trois ans de USH 200 millions à 800 millions; soit de 200.000 USD à 800.000 (Nielsen, 1996, p.15). Ceci reflète l’espace encore existant et créé dans le passé par le très faible rapport des revenus courants/BNP (9,4% en ’93/94). Un tel montant donne l’indication suivante: un revenu de 800.000 USD réparti sur une population d’environ 500.000 personnes signifie environ 1,6

réduite, étant donné la pauvreté de la population (BNP réel per capita 190 USD en '94; *Uganda Human Development Report '97*).

D'où l'intérêt du lien fiscal avec les autorités centrales. Le Rakai District est parvenu, en 1995, à financer 25% de son budget propre. Environ la moitié du budget provenait du pouvoir central, alors que le reste était financé par un donneur extérieur. Environ les deux tiers des subventions du pouvoir central étaient "*conditionnelles*"<sup>34</sup>. Le problème crucial est donc que le pouvoir central ne mine le système en conditionnant la majorité des transferts. Les revenus du capital pour les investissements et le développement sont tout aussi importants. Bien que la constitution stipule que la fonction financière doit être décentralisée, sans autre distinction pour la nature du budget, le Ministère des Finances et les autres ministères prennent une autre direction. Le problème est que le budget national pour le développement est défini par secteurs et est financé à 80% par des donneurs. En d'autres termes, il est géré "*verticalement*" par divers ministères et non pas "*horizontalement*" par les autorités locales. Cependant, une étude de la Banque Mondiale en 1997, a démontré que 50% du Programme d'Investissements Publics (PIP) actuel peuvent être investis dans des projets locaux que l'on peut décentraliser<sup>35</sup>. La manière de concevoir le développement, et son contenu financier, sont donc intimement liés. Il semble qu'il y aura des changements d'ici peu. En principe, en commençant le budget 1998-1999, le pouvoir devrait transférer le budget du développement aux districts. Les modalités d'exécution n'avaient pas encore été élaborées<sup>36</sup>.

Il faut aussi remarquer que certains de ces anciens investissements de capitaux ont de graves conséquences pour le budget actuel des pouvoirs locaux. Un exemple clair est le secteur de la santé. Là où, pour la LGA '97, seuls les centres de santé étaient du ressort des pouvoirs locaux, cette loi a également ajouté des hôpitaux. Ainsi une décision sectorielle prise en 1996 de construire un hôpital de district, a de graves retombées sur le budget du LC 5 en 1998! Par contre, les sources de revenus les plus lucratives sont restées aux mains du pouvoir central: l'exploitation minière (dont la majorité est encore inexploitée: l'or du Karamoja, le pétrole dans le Lac Albert, le cobalt à Kasese), le tourisme, l'industrie, ...<sup>37</sup>. Il apparaît nécessaire d'aborder ceci à long terme, tout comme

---

USD par personne par an. Avec 6 personnes en moyenne par famille, cela donne 9.6 USD par an. Même avec un revenu familial annuel de seulement 300 USD par an –étant donné que le district est très pauvre- il s'agit d'une charge fiscale très faible: soit 3% du revenu annuel brut.

<sup>34</sup> NIELSEN, op., cit.

<sup>35</sup> DANIDA, op., cit.

<sup>36</sup> Hoima Pre-Appraisal Report

<sup>37</sup> GARIYO, op., cit.

l'utilisation équilibrée des 'fonds d'égalisation' afin d'éviter les inconvénients du modèle chinois<sup>38</sup>.

D'un côté, la question d'une décentralisation financière plus complète est tout à fait justifiée. De l'autre, il y a la question tout aussi importante de savoir comment ces fonds seront gérés. Le problème de la corruption en Ouganda est endémique et il se pose tout autant au niveau local qu'au niveau central, du moins si l'on en croit les nombreux gros titres de la presse quotidienne<sup>39</sup>. Cela en appelle à la capacité des pouvoirs locaux en gestion financière, ainsi qu'à la transparence et à la responsabilité de ceux-ci. Il n'est pas surprenant que le problème des capacités se pose ici aussi, tout comme dans les autres domaines. Le besoin le plus grand se fait sentir principalement au niveau LC 3, qui a un rôle charnière: manque de budgets approuvés en temps opportun, rapports financiers erronés, comptabilités manquantes, une trop grande part des fonds qui partent dans les *allowances* au lieu des services, ...<sup>40</sup>.

En ce qui concerne la responsabilité, il y a eu une évolution intéressante depuis l'introduction des *Local Public Accounts Committees* par la LGA '97. La transparence est ainsi assurée de manière "externe" grâce à la mobilisation de la communauté comme "*chien de garde*", et en lui donnant l'accès direct au *District Audit Office*. Ce dernier passe à travers les contrôles internes les plus stricts, une option traditionnellement soutenue par la Banque Mondiale et d'autres donateurs. Afin d'adapter le système des contrôles internes à la gestion décentralisée, le mandat du *Office of the Auditor General* a également été adapté (Art.163 *Constitution*), à savoir, l'audit de tous les registres jusqu'au niveau des LC 3. Certes, cet élargissement des fonctions signifie également un élargissement de la présence du pouvoir par l'implantation de bureaux jusqu'au niveau des districts. Ici aussi se pose le problème de personnel insuffisamment qualifié et du manque de matériel<sup>41</sup>.

#### 4.4. Conclusions sur la décentralisation

**Tableau 1. Valeur démocratique du processus de démocratisation**

<sup>38</sup> Les disparités dans les possibilités pour les autorités locales de générer des revenus propres ont provoqué des différences énormes de richesse entre l'intérieur de la Chine et les provinces côtières.

<sup>39</sup> Quelques exemples du ministre des Finances lui-même; Le 'Chief Administrative Officer' (CAO) du Mbarara District a été démis de ses fonctions à cause d'irrégularités dans des appels d'offre; Le président du LC 5 du Pallisa District est poursuivi pour USH 17,4 millions (17.400 USD) dans des dépenses douteuses; dans le Rakai District, le CAO et l'inspecteur des routes sont poursuivis pour le détournement de USH 42 millions (42.000 USD), (Nkandji, février '98).

<sup>40</sup> *Ministry of Local Government, 1997*

<sup>41</sup> En 1992, les 9 divisions locales ont reçu entre autres une machine à calculer grâce à un programme élargi financé par la Banque Mondiale.



**en Ouganda**

Verticalement, nous avons les différentes composantes du processus démocratique. Horizontalement, nous avons la mesure de la valeur démocratique de chaque composante grâce à trois variables.

	PORTEE POUVOIR LOCAL	AUTONOMIE POUVOIR LOCAL	PARTICIPATION CITOYENS
Gestion politique	Portée très large; pouvoir local dispose du pouvoir législatif et exécutif; responsable pour toute la planification (y compris plans de développement); comprend aussi des tâches nationales ('nation building')	Substantiel mais dans le "Mouvement"; points charnières au niveau LC 5 et LC 3; clauses spéciales expresses pour la révocation du Pouvoir Local par le central; un point de friction au niveau du district entre le Président élu du LC 5 et le RDC nommé.	Très substantiel; tous les conseils sont directement élus, avec discrimination positive pour certains groupes à risques (jeunes, femmes, invalides,...); réserves quant aux méthodes de vote différenciées: urne pour LC 3 et niveaux supérieurs, rangs pour LC 1 et LC 2; problème possible de faible participation pour élections à venir

	PORTEE POUVOIR LOCAL	AUTONOMIE POUVOIR LOCAL	PARTICIPATION CITOYENS
Administration	Tous les ministères et départements à décentraliser (Constitution '95) tombent sous les compétences locales (y compris tout le personnel); la planification est considérée horizontalement.	Responsable devant la direction politique locale (y compris du CAO)	Indirecte via instauration des 'District Service Committees', 'District Tenders Boards', 'District Planning Committees', etc. (accessibles aux élus); Directement via les comités d'utilisateurs, mais l'expérience varie selon les districts et secteurs (plus intégré pour l'enseignement)
Finances	En partie subventions 'conditionnelles' et moyens propres via 'graduated tax'; toutes les dépenses courantes doivent être payées grâce à cette taxe	Les budgets sont votés au niveau local; l'autonomie est encore plus réduite, à cause de la gestion sectorielle du budget d'investissements, et de l'espace réduit pour l'élargissement des impôts locaux; il est vraiment unique que le LC 3 dispose de ses propres moyens	Planification et budgétisation se passent au niveau local; rôle innovateur pour les citoyens dans les 'Local Public Accounts Committees'

Personne ne pourra nier que le processus de transferts est très substantiel en Ouganda. À tous les niveaux, la portée du pouvoir local et l'implication des citoyens sont très larges.

Il y a cependant un frein énorme dans le processus à cause du manque d'autonomie au niveau financier, et l'on peut même se demander si cela ne pose pas tout le système sur des bases fragiles. Le résultat de la responsabilité politique locale doit être évaluée par la qualité des services rendus (enseignement, santé, infrastructure,...). Il reste pourtant pour le financement une grande dépendance à l'égard du pouvoir central pour les transferts fiscaux. Un aspect important de réelle démocratisation réside donc dans le rehaussement de la part de ces transferts forfaitaires, en même temps que dans des audits internes stricts, mais aussi dans des "checks & balances" participatifs aux différents niveaux (mais principalement pour les LC 5 et LC 3) au moyen des *local public accounts committees* prévus. Dans le même temps, il est primordial de décentraliser le plus rapidement possible le budget des capitaux et d'éloigner les mains des divers ministères des cordons de cette bourse. Autrement, le

principe que la planification se passe au niveau local, avec toutes les hyperboles d'autodétermination etc., n'a en fait pas de sens. Cela peut être ainsi de jure, mais quelque chose de différent apparaît de facto. Ce qui complique tout ici, c'est que les donneurs de l'Ouganda doivent être prêts à suivre la situation prévue dans la constitution et à chercher des possibilités de mettre en pratique le concept de coopération décentralisée. L'importance du pouvoir local est de plus en plus reconnue au niveau international comme moyen de tisser une toile démocratique. C'est ainsi que la Convention de Lomé IV de 1989 prévoit clairement une coopération décentralisée entre les Etats<sup>42</sup>.

Pour terminer cette partie sur une note positive, il faut signaler qu'il existe une possibilité très novatrice pour que les autorités locales corrigent leur position dans les négociations avec le pouvoir central et forcent une solution légale pour les points de conflits. En 1994, l'*ULAA (Ugandan Local Authorities Association)* a été créée, dont toutes les administrations de districts peuvent devenir membre. En soi, il paraît être un forum de choix pour la rencontre des autorités locales et centrales, afin de préparer les modifications de gestion et constitutionnelles, et tirer les conclusions des discussions. L'accès des autorités locales des LC 3 à l'*ULAA*, ce qui impliquerait une modification des statuts de ces derniers, est actuellement à l'ordre du jour<sup>43</sup>.

## 5. QUELQUES CONSIDERATIONS QUALITATIVES

En-dehors des paramètres créés par les réformes institutionnelles, il reste un certain nombre de questions ouvertes autour du processus de démocratisation. Nous tenterons ici de les rassembler et de les définir grâce à divers arguments.

La nouvelle carte institutionnelle de l'Ouganda se dessine de manière plutôt progressive. Cependant, tout dépend de la mesure dans laquelle l'émancipation politique désirée réussit à mettre le conservatisme hors-jeu: « *As direct rule authorities were dismantled and the rights of peasant communities recognized, all strata and sections within that community experienced a newfound freedom. But as communities were reproduced, so were the internal hierarchies within these communities. Their spontaneous tendency was to contain the reform.* »<sup>44</sup>. Il reste à ce propos un grand point d'interrogation: la procédure pour l'établissement des listes de candidats aux différentes élections et le processus de nomination par l'*Electoral Commission*: comment cela fonctionne-t-il précisément au niveau local? Qui est nommé? Il est clair que la

---

<sup>42</sup> BOSSUYT, op., cit.

<sup>43</sup> DANIDA, op., cit.

<sup>44</sup> MAMDANI, M., *Citizen and Subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*; James Currey, London, 1996, p.209.

société civile ne peut être que l'émanation de ce qui existe. La faiblesse du système n'offre ici que peu de garanties que l'émancipation politique signifie aussi effectivement l'émancipation sociale. Kasfir écrit que le manque de compétition entre partis politiques a comme conséquence qu'il y a une forte tendance à choisir les candidats sur base de qualités personnelles, comme le caractère, l'honnêteté, et pas tant sur base du programme politique<sup>45</sup>. Néanmoins, une société civile forte peut aussi bien réagir contre ce piège populiste que contre la compétition politique. Une autre manifestation de ce phénomène est le cloisonnement religieux. Il apparaît que dans les régions qui étaient fortement influencées par la religion, les anciens RCs, qui suivaient le cloisonnement social, représentaient ainsi soit les catholiques, soit les protestants. Le cloisonnement religieux est très important, étant donné que l'église est, en Ouganda, une structure bien développée et est donc une voie parallèle pratique pour la diffusion de l'information et des messages politiques. D'un autre côté, il ne faut pas oublier que ce cadre institutionnel offre un espace très large à la participation des femmes et des jeunes à tous les niveaux, ce qui laisse une bonne possibilité d'en finir avec le conservatisme social. Les récentes élections des LC 3 semblent également montrer que les électeurs sont bien capables d'écarter les personnes influentes au niveau social: « *There were places where they humiliated local businessmen who had entered the race, by voting overwhelmingly for their opponents who were cart-pushers* »<sup>46</sup>

Une des prémisses principale du modèle populiste est que Monsieur Tout-le-Monde peut facilement évaluer les questions de politique. Cette capacité doit alors pouvoir être exprimée grâce aux divers moyens de participation directe et indirecte et, d'abord, par le système de comités (*planning, tender boards, etc.*). Cela ne semble cependant pas si simple. Ci-dessus, nous avons plusieurs fois insisté sur le problème des capacités aux différents niveaux, tant pour les mandataires élus que pour le personnel exécutif. Il est difficile de concevoir comment un manque de connaissances peut donner des solutions de progrès social et la question suivante reste très importante: cela n'aura-t-il pas, à plus long terme -si des efforts de formation ne sont pas entrepris-, un effet renforcé sur le conservatisme des communautés paysannes?

Une autre inconnue si l'on pense au possible rétablissement du multipartisme après le référendum de l'an 2000, porte sur les conséquences finales de la renaissance des royaumes, éliminés sous Obote I, mais prévue dans la nouvelle constitution. Ceux-ci peuvent avoir leurs revenus propres, mais doivent se contenter d'un rôle culturel. Il est facile d'interpréter ce point comme un coup tactique du NRM en 1995, afin de tenir à l'écart l'opposition du

---

<sup>45</sup> KASFIR, op., cit.

<sup>46</sup> East African, 16/3/98, p.9.

Buganda pour les élections cruciales de 1996, en rétablissant une institution importante pour le Buganda à travers une alliance royaume-NRM<sup>47</sup>. Un des deux vieux points de discorde de l'indépendance ougandaise a été rouvert ici, à savoir la relation Ouganda-Buganda. Le concept des conseils élus localement est en soi en opposition avec ceux des rois et des chefs traditionnels. L'histoire de l'Ankole montre que tous les Ougandais ne sont pas intéressés par un rétablissement des royaumes: la majeure partie de la population ne veut pas entendre parler du rétablissement des anciennes lignes de séparation entre les communautés.

L'émancipation politique reste sans aucun doute un slogan creux si aucune amélioration n'est apportée à la vie des Ougandais. Cela peut être une bonne idée de mettre la responsabilité de l'attribution des services au niveau local, mais il faut alors en avoir les moyens. L'Ouganda souffre d'une énorme dette extérieure; en 1994, par exemple, le paiement des intérêts (USD 302 millions) étaient égal à 121% des revenus d'exportation. Cela a sans aucun doute une répercussion sur le développement social du pays. Au niveau international, l'Ouganda ne reçoit actuellement des louanges que pour ses prestations économiques. Ceci est souligné par le courant continu de coopération bilatérale et par la récente visite de deux jours du président Clinton. Il apparaît souvent qu'il y a une pression internationale pour donner carte blanche à ce système politique -malgré ses mérites et ses défauts- car le pays est un "bon élève" au niveau économique. Museveni est effectivement un bon élève de la Banque Mondiale. Il a sans scrupule mis en œuvre le SAP depuis 1987. Les résultats ont été incontestablement remarquables: l'inflation est retombée de 256% en 1986 à 10% par an en 1996. En outre, l'Ouganda a connu un taux de croissance du PNB de 8,5% durant l'année budgétaire 1995-1996 et de 10% l'année précédente. Pour la décennie entière, la croissance a été en moyenne de 6,5%. Si l'Ouganda continue de croître à la même vitesse, il atteindra d'ici l'an 2000 le même niveau qu'en 1970 pour le PNB per capita. Mais il s'agit ici d'indicateurs macro-économiques, et un coup d'œil sur le développement humain donne une tout autre image. Si l'on considère la place de l'Ouganda (au niveau mondial) pour la PNB per capita et que l'on en retire le nombre qui indique sa place au niveau du Index Développement Humaine, on obtient -19. Ce chiffre montre clairement que le développement humain est nettement en retard par rapport au succès économique. Même si l'on tient compte des conséquences négatives de l'épidémie de SIDA (très importante en Ouganda), le résultat n'est pas encore prometteur. De nouvelles possibilités se présentent néanmoins. L'Ouganda est le premier pays au monde qui peut bénéficier des réajustements multilatéraux de la dette grâce au programme HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*) de la Banque Mondiale, qui effacera 39% de la

---

<sup>47</sup> MAMDANI, op., cit.

somme totale actuelle des dettes en avril 1998. Il faut donc s'attendre à ce qu'il y ait plus de place dans le budget pour le développement social du pays, ce qui permettra de renforcer encore plus une des grandes options du pouvoir actuel. En 1996, le *Poverty Eradication Action Plan* a été présenté, il s'agit d'un nouveau cadre avec des priorités claires pour l'assistance sociale et l'élévation des revenus pour la "masse".

Le modèle de décentralisation est basé sur la légitimité du *Movement*. Celle-ci n'est cependant pas garantie dans tout le pays. Deux éléments se confondent ici: la vieille cassure entre le nord et le sud du pays et la complexité sociale des régions frontalières qui posent plutôt problème dans un pays relativement petit comme l'Ouganda. Ceci n'est pas typique de l'Ouganda et replace le pays dans le contexte régional, où la différence entre la population, les migrants et les réfugiés est parfois particulièrement difficile à établir. Cette situation pose aussi des problèmes épineux au niveau politique, qui pourraient être facilement exploités par des politiciens peu scrupuleux. Ces éléments ont des répercussions directes sur le fonctionnement d'une structure démocratique, principalement dans l'ouest et le nord du pays. Dans le nord, à la frontière avec le Soudan, Joseph Kony et sa *Lord's Resistance Army* mènent une guerre depuis déjà 10 ans en prolongement du combat d'Alice Lakwena et de son *Holy Spirit Movement*; les deux adversaires ont des liens avec les parties en conflit dans le combat qui dure depuis déjà longtemps dans le Sud-Soudan. À la frontière congolaise à l'ouest de l'Ouganda, deux autres groupes de guérilla sont actifs, à savoir l'ADF (*Allied Democratic Forces*) et le WNBFF (*West Nile Bank Front*). Avant cela, il y a eu dans cette région frontalière un soulèvement paysan qui a duré presque 20 ans, le Ruwenzururu. Il est évident qu'il ne peut être question que d'une démocratie partielle, aussi longtemps que les autorités ne pourront pas pacifier ces régions.

Il y a enfin la figure du président lui-même. Bien que Museveni ait affirmé que dix ans étaient largement suffisants pour un président, il est entre-temps au pouvoir depuis déjà 12 ans<sup>48</sup>. En outre, le pouvoir central semble excessivement concentré en son nom. Il est président, commandant en chef de l'armée, président du NRM, président du *National Executive Council*, et président du *high command* de l'UPDF<sup>49</sup>. A l'instar de Prunier, nous pouvons poser la question de savoir si un tel pouvoir du président rime avec le fonctionnement démocratique de l'organisation institutionnelle de l'Ouganda<sup>50</sup>. Comme le montre l'histoire récente du Ghana et du Burkina Faso, les réformes qui modifient les fondements institutionnels du pouvoir local tout en gardant ceux de l'état central intacts sont « *both partial and unstable, easily*

---

<sup>48</sup> *Financial Times*, 23/3/98

<sup>49</sup> *East African*, 16/3/98

<sup>50</sup> *Le Monde Diplomatique*, 28/2/98

*compromised or even liquidated with a shift or change in the character of the central power.* »<sup>51</sup>. Une ouverture du système politique au centre, avec une plus grande participation, semble donc nécessaire à moyen terme. Un tout premier pas semble avoir été franchi avec l'élection de Gilbert Bukenya comme président de la faction parlementaire du NRM début mars, fonction remplie encore une fois jusque-là par Museveni.

## 6. CONCLUSIONS

Le “*bon élève*” a sans aucun doute encore un long chemin à accomplir avant que le succès économique n'atteigne la base de la population. Entre-temps, le débat sur la nouvelle forme de démocratie qu'aurait trouvée l'Ouganda continue. Mais, pour citer Nuscheler<sup>52</sup> « *what is at stake is the security of the basic structure, not the precise detail of the inner architecture* ».

La démocratie doit se développer à partir de la base. Le fondement de ce processus d'émancipation est l'acquisition d'un débat public et d'une attitude critique. Donner de l'espace politique pour ce combat est plus que l'institutionnalisation du modèle occidental qui, trop souvent en Afrique, consiste en un choix entre les partis, mais n'offre aucune protection contre la violence arbitraire de l'état. Avant l'annonce que les réformes institutionnelles offrent un espace protégé pour l'action et la réflexion critique, elles pourront être utilisées comme moyen de rendre le pouvoir et les intérêts plus transparents.

Beaucoup de choses dépendront vraiment de la capacité des Ougandais à donner un contenu aux espaces définis, grâce à une forme radicale de créativité sociale. Il est clair que la dimension sociale d'un processus de démocratisation n'est substantielle que lorsque la société civile ne reste pas hors de la structure du pouvoir, mais qu'elle y imprime clairement son cachet. Il devient donc difficile pour les dirigeants nouvellement élus à différents niveaux de précipiter la nouvelle structure dans une crise de légitimité, par la corruption, le népotisme, et une impuissance générale à obtenir quelque chose. Dans cette optique, la faible participation aux premières élections locales sous le nouveau système semble ne pas être directement si positif.

En résumé, nous pouvons dire que, momentanément, dans le contexte actuel, le système présente des atouts certains pour la création d'une forme de développement participatif. Il n'est actuellement pas possible de prévoir les chances de survie de cette constellation politique à long terme. Tout dépendra

---

<sup>51</sup> MAMDANI, op., cit., p. 215.

<sup>52</sup> NUSCHELER, F., Democracy: a fragile export, in: *The Democratisation of Disempowerment*, editor: Jochen Hippler; Pluto Press/Transnational Institute, 1995, p.231

de la volonté du régime de laisser la démocratie de base se développer et d'en faire un forum pour un débat public non-violent sur l'avenir. Il paraît improbable que la constellation actuelle soit la phase finale du processus de démocratisation -seul quelqu'un comme Fukuyama ose prévoir la fin de l'histoire sur base d'une constellation politique- mais ce moment semble offrir des solutions intéressantes en tant que phase intermédiaire. Le plus grand défi est simplement la faiblesse de la société civile même de pouvoir manier ces structures de manière créative. Une autre question qui surgit souvent par rapport à cela, est la 'possibilité d'exporter' le modèle ougandais. On peut vraiment mettre en doute la possibilité d'exportation pure et simple de ce système. Le Congo, par exemple a une autre histoire des partis politiques. Le Rwanda et le Burundi n'offrent actuellement pas de contexte politique où l'on pourrait tenir un débat public de manière sûre. Mais il y a encore 387.000 LC 1 en Ouganda qui ne se préoccupent pas encore de cette question.