



**crisis states**  
research centre



**WORKING PAPERS**

Working Paper no. 3

**FONDEMENTS ECONOMIQUES ET POLITIQUES DE  
LA CONSTRUCTION  
DE L'ETAT EN AFRIQUE :  
COMPRENDRE LA RECONSTRUCTION ETATIQUE**

**Gabi Hesselbein**  
Crisis States Research Centre  
**Frederick Golooba Mutebi**  
Makerere Institute for Social Research  
**James Putzel**  
Crisis States Research Centre

Juillet 2006

Droits d'auteurs © Gabi Hesselbein, Frederick Golooba-Mutebi, James Putzel, 2006.  
Malgré leurs efforts pour garantir la fiabilité du contenu de ce document, le Crisis States Research Centre et LSE déclinent toute responsabilité pour la fiabilité de l'information fournie par les auteurs.

Tous droits réservés. Cette publication ne peut être reproduite, sauvegardée ou transmise sous toute autre forme sans l'autorisation préalable de l'éditeur. Elle ne peut être diffusée au public ou circulée sous une forme autre que celle sous laquelle elle a été publiée.

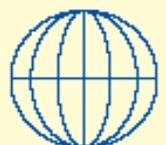
Les demandes de reproduction sont à adresser à :  
The Editor, Crisis States Research Centre, DESTIN, LSE, Houghton Street, London WC2A 2AE, Grande Bretagne.

---

**Crisis States Working Papers Series No.2**

ISSN 1749-1797 (print)  
ISSN 1749-1800 (online)

**Development  
DESTIN  
Studies Institute**



Crisis States Research Centre

## Fondements Economiques et Politiques de la Construction de l'Etat en Afrique : Comprendre la Reconstruction Etatique<sup>1</sup>

Gabi Hesselbein, Frederick Golooba-Mutebi, James Putzel

### Introduction

Ce document vise à examiner, à la lumière de l'exemple de stabilité relative de la Tanzanie, les processus de reconstruction étatique en Ouganda et au Rwanda ainsi qu'en République Démocratique du Congo<sup>2</sup>.

Partant d'une perspective institutionnelle et organisationnelle, il aborde trois dimensions d'un Etat – ses systèmes d'organisation politique, ses systèmes de sécurité et ses systèmes administratifs. Tout en considérant l'évolution des organisations politiques, il examine les modalités de définition de la citoyenneté (qui considère-t-on membre du système politique ou non) ; l'accès aux postes publics (De quels moyens disposent les différents groupes pour influencer au niveau étatique?) et l'allocation des droits de propriété (quels sont les schémas de distribution de ces droits aux détenteurs de la richesse?). Il utilise ici le concept de « multiplicité institutionnelle » qui permet d'examiner les systèmes d'autorité auxquels sont confrontés les acteurs économiques et politiques et qui fournissent des cadres normatifs ainsi que des encouragements pour l'action bien distincts les uns des autres. Quatre systèmes institutionnels sont ici conceptualisés : les systèmes d'autorité adoptés par un Etat (loi statutaire) ; les systèmes façonnés dans le temps par des communautés plus anciennes (loi coutumière) ; les systèmes établis par des groupes ou des communautés dans un souci de survie ; et les systèmes pensés par des centres de pouvoir non étatiques (seigneurs de guerre, patrons, gangs criminels)<sup>3</sup>. Au cours du processus de construction étatique, historiquement et en période d'effondrement ou de guerre, on opère souvent dans plusieurs systèmes à la fois ; quelquefois, les détenteurs du pouvoir usent de règles qui leur permettent de prendre l'avantage dans un système aux règles différentes.

Un Etat « en construction » est à cheval sur deux systèmes d'organisation politico-économique bien distincts. Les systèmes conçus autour de petites entités – communautés, tribus, groupes linguistiques (formes d'organisation plus « traditionnelles »), et activités économiques informelles – et ceux conçus autour d'entités plus larges, d'organisation nationale dans les sphères politiques et économiques (l'Etat moderne et l'économie formelle), nécessaires pour

---

<sup>1</sup> Une version précédente de ce document fut présentée à la 21<sup>ème</sup> Conférence Biannuelle de l'Association Internationale de Recherche sur la Paix à l'Université de Calgary, du 29 juin au 3 juillet 2006. Les commentaires sont les bienvenus, et peuvent être envoyés aux auteurs : [mutebi@soft.co.za](mailto:mutebi@soft.co.za); [g.hesselbein@lse.ac.uk](mailto:g.hesselbein@lse.ac.uk); [j.putzel@lse.ac.uk](mailto:j.putzel@lse.ac.uk).

<sup>2</sup> Nous examinerons ailleurs les processus d'effondrement étatique et la prévention de l'effondrement dans ces quatre pays. Le choix de ces pays émane d'un projet comparatif plus large du Crisis States Research Centre.

<sup>3</sup> Il s'agit ici d'une construction heuristique et conceptuelle. Il existe d'autres systèmes d'autorité distincts, comme ceux introduits par les agences de développement étrangères ou les ONG.

maintenir la cohésion d'un Etat et garantir une gestion pacifique des conflits. Il existe une bibliographie vaste et controversée sur les économies « formelles » et « informelles ». Pour nous, l'économie « formelle » comprend essentiellement des activités de marché (opérationnelles à travers des entités publiques ou privées) et opère au sein de l'Etat ou de l'autorité publique. L'économie « informelle » désigne des activités économiques entreprises en dehors des relations de marché (production de subsistance, et autres activités au-delà du contrôle de l'Etat) ; en d'autres termes, les activités non comptabilisées et non taxées d'acteurs économiques petits et grands, ou encore ce que Maliyamkono et Bagachwa appellent la « seconde économie »<sup>4</sup>. La construction étatique implique l'évolution d'une organisation politique et l'expansion d'une économie formelle à l'échelle de l'Etat (au sens territorial du terme). Ce document explore cinq propositions liées au processus de reconstruction, à des expériences de guerre ou d'effondrement étatique.

En premier lieu, les modalités de reconstruction ainsi que les perspectives de stabilité dépendent de la nature de la coalition politique au pouvoir. La manière dont cette coalition arrive au pouvoir – par victoire absolue ou non – est ici cruciale. En effet, construire sans au préalable s'accorder sur les règles du jeu condamne le processus avant même qu'il ait été entamé. Il est particulièrement important de savoir si la coalition au pouvoir est suffisamment (inclusive) (complète/exhaustive pour garantir un consensus entre les élites les plus importantes, et une acceptation au niveau de la population des règles gouvernant la reconstruction de l'Etat.

Ensuite, maintenir la paix requiert une consolidation de la force coercitive au sein des systèmes de sécurité de l'Etat. Il est particulièrement important pour un Etat de garantir la mise en place d'une structure militaire intégrée avec une chaîne de commandement claire et des soldats loyaux. Le paiement de salaires adéquats déterminera ce degré de loyauté ainsi que le pillage éventuel des ressources des populations par des bandes armées à la recherche de moyens de survie. Il est également nécessaire de prendre en compte la présence, sur le territoire, de groupes armés rivaux non intégrés à la structure militaire qui figurent souvent dans l'équation du processus de reconstruction. Enfin, comme dans tout processus d'effondrement étatique, la force militaire d'un Etat doit être institutionnalisée dans un cadre légal au service des organisations politiques de cet Etat<sup>5</sup>.

Les conditions économiques et les perspectives de générer des revenus sont fondamentales à la consolidation étatique, tout comme elles le sont à son effondrement. Nous passerons brièvement en revue les conditions sous lesquelles s'opère la reconstruction, et analyserons en détail les perspectives de mise en place d'une base de revenus nécessaire à tout Etat pour survivre.

En quatrième lieu, l'organisation du système politique joue un rôle déterminant dans la consolidation et la durabilité de la paix. Examinons ici les processus d'inclusion et d'exclusion en observant la manière dont le système politique définit et promeut la citoyenneté, les droits de

---

<sup>4</sup> T.L. Maliyamkono, et M.S.L. Bagachwa, *The Second Economy in Tanzania*, Londres, James Currey, 1990. Voir également Janet MacGaffey, *The Real Economy of Zaire. The Contribution of Smuggling & other unofficial Activities to national Wealth*. Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1991.

<sup>5</sup> Evidemment, lorsque les organisations militaires sont elles-mêmes les organisations politiques de l'Etat ceci n'est plus pertinent en termes de consolidation étatique, quelles que soient les préférences normatives et les hypothèses scientifiques concernant l'autorité civile sur les organisations militaires.

propriété et l'accès aux postes publics. Nous affirmons que des formes démocratiques d'organisation posent problème dans les processus de reconstruction.

Enfin, comme à son habitude lors de l'effondrement d'un Etat, le rôle des acteurs internationaux dans la reconstruction est également crucial. L'assistance financière pour le développement peut soutenir un Etat dans une crise économique ou le déresponsabiliser dans la recherche de sources de revenus alternatives, augmentant son potentiel de crise au long terme. Promouvoir des élections comme un moyen de garantir une certaine légitimité à l'Etat peut miner le processus de reconstruction si les conditions économiques et sécuritaires ne sont pas propices à une concurrence politique. Dans ce cadre, des conditionnalités politiques peuvent concourir à l'adoption, par une coalition au pouvoir, de pratiques répressives pour supprimer l'opposition politique avant le vote. D'un autre côté, une pression par des bailleurs peut empêcher un régime d'envahir un pays voisin ou d'avoir recours à l'épuration ethnique d'une partie de sa population.

### **Les coalitions politiques au pouvoir**

La guerre civile en Ouganda et au Rwanda offre une victoire absolue, et donc une liberté totale dans la définition des règles du jeu, aux organisations politiques en place. Elles y parviennent grâce à la guerre ce à quoi le Tanganyika African National Union (TANU) put accéder à l'indépendance grâce aux scrutins – un consensus parmi des élites critiques ainsi que l'acceptation passive par les populations des paramètres de construction de l'Etat.

Evidemment, tandis qu'une victoire non remise en cause permet la mise en place d'un programme cohérent, le caractère inclusif de nouvelles coalitions de pouvoir affecte au long terme leur efficacité, leur soutien populaire et leur longévité. Alors que la victoire de Museveni est, globalement, accueillie positivement, celle du régime post-génocide au Rwanda concourt à la fuite de nombreux supporters de l'ancien régime face au Front Patriotique Rwandais (FPR). Le NRM (National Resistance Movement) et le FPR mettent néanmoins en place des coalitions de pouvoir relativement complètes ou développées, comme le Chama Cha Mapinduzi (CCM) le fait en Tanzanie.

#### *Ouganda*

Le NRM de Museveni remporte la victoire sur les forces armées du gouvernement et crée un gouvernement inclusif pour renforcer son expérience gouvernementale limitée et coopter des concurrents armés et non armés. Sur la base d'une approbation généralisée, le NRM suspend toute activité des partis politiques pour une période indéterminée, invoquant le besoin de cicatriser les blessures des conflits religieux et ethniques du passé.

Museveni est expert dans la manipulation de la multiplicité institutionnelle. Depuis son arrivée au pouvoir, son gouvernement encourage la formation de coalitions institutionnelles autour de chefferies, de royaumes, d'ONG et d'églises. Ces institutions sont toutefois soumises aux règles du régime NRM et aux organisations cooptées par l'Etat. Usant de techniques typiquement coloniales, Museveni crée ou ravive des chefferies et des royaumes qui en réalité n'ont jamais existé. Ceci lui permet de se profiler comme un « libérateur culturel », et aux Ougandais de pratiquer leur culture, et augmente considérablement son soutien populaire. Son soutien à la création d'un nouveau royaume de Buruli au Buganda au regard de protestations de la

monarchie Buganda et de célébrations des Baruuli – une minorité ethnique ayant jusque là occupé une des provinces traditionnelles du Buganda – en fait un parfait exemple. Ces organisations donnent à des entrepreneurs politiques locaux des voies d'exploitation des ressources à partir du centre et les incorporent ainsi au réseau clientéliste du président.

Dans le cas de la monarchie Buganda, les tentatives du Président d'intimider le roi Kabaka et ses conseillers pour qu'ils abandonnent leurs demandes pour former un gouvernement fédéral ont été vaines ; le Président a décidé d'accorder une forme d'autonomie diluée mais néanmoins acceptée par les sujets du roi dont il a réussi à maintenir le soutien. Dans un certain sens, Museveni mobilise cette multiplicité institutionnelle et crée des cercles concentriques d'alliances et de réseaux de patronage. Sa capacité à ce faire contribue à consolider l'Etat dans ses premières années. Toutefois, la préservation et même la création de nouvelles institutions ayant le potentiel de légitimer les défis envers l'Etat et pourraient bien affaiblir les perspectives de stabilité à long terme.

### *Rwanda*

Comme en Ouganda dix ans plus tôt, le Front Patriotique Rwandais (FPR) remporte une victoire totale qui voit les forces de l'ancien régime fuir le pays. Il doit établir, dans un contexte post-génocide, une nouvelle coalition de pouvoir.

Le génocide rwandais est organisé de manière systématique<sup>6</sup> tandis que l'ex-président Habyarimana est encore en vie, préparé idéologiquement par les « Dix Commandements des Hutu » et nourri de propagande par la Radio Télévision des Mille Collines. L'attentat contre l'avion présidentiel transportant les Présidents rwandais et burundais marque le début de l'un des massacres les plus violents de l'histoire qui engendra la mort d'entre 800 000 et 1 million de personnes ainsi que le déplacement de plus de deux millions de réfugiés, sur une population d'environ 7 millions de personnes<sup>7</sup>.

Le FPR prend le pouvoir et instaure un nouveau gouvernement Hutu et Tutsi dans le but de refléter une image d'inclusion, dédié à la paix et à la reconstruction de l'Etat. Le nouveau leadership essaie de se cantonner plus ou moins aux accords d'Arusha signés quelques années auparavant avec le gouvernement déchu, afin de créer un gouvernement d'unité nationale. Alors qu'en termes numériques le Parlement est composé en majorité de Hutu, le pouvoir réel revient au FPR<sup>8</sup>. Dès le début, les « vainqueurs »<sup>9</sup> démontrent un désir d'inclusion et évitent de se présenter comme un gouvernement de victimes Tutsi.

Le nouveau gouvernement hérite d'un pays où des dizaines de milliers de corps gisent dans les rues, tout a été pillé ou détruit, de nombreux survivants sont des victimes de viol, blessées et traumatisées, et une épidémie de choléra a coûté la vie à plus de 30 000 personnes. Des années

---

<sup>6</sup> Des listes de Tutsi étaient préparées par district, et des armes cachées jusqu'au signal du commencement des massacres qui fut annoncé à la radio.

<sup>7</sup> G. Prunier. *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. Londres: Hurst & Company, 1997

<sup>8</sup> Prunier (1997), p. 300.

<sup>9</sup> Certains auteurs affirment que le génocide et le traumatisme étaient d'une telle ampleur que personne ne pouvait se considérer « vainqueur » ; tous les survivants se sentaient abattus. . Hildegard Schürings, "Noch keine Versöhnung. Vor 10 Jahren: Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit", in *Zeitschrift Entwicklungspolitik* 7/2004, p.2.

après le génocide, les survivants s'appellent toujours *Bapfuye Buhagazi*, « des morts vivants »<sup>10</sup>. Leurs cauchemars sont encore omniprésents lors de notre recherche à Kigali en 2005. Le nouveau gouvernement introduit un certain nombre de mesures pour changer le schéma du système politique, mais il réussit surtout à minimiser les peurs d'une revanche Tutsi.

Si le premier gouvernement post-génocide fait des efforts pour se profiler comme gouvernement d'unité nationale tout en excluant clairement les génocidaires, des luttes de pouvoir considérables ont lieu au sein de l'élite au pouvoir. On assiste à une succession rapide de Premiers Ministres<sup>11</sup> et de ministres, qui se soldera par la démission du Président Bizimungu en mars 2000 et l'arrivée au pouvoir de Paul Kagame.

Un an plus tard, Le Pasteur Bizimungu viole les règles de la transition et établit un nouveau parti politique, le « Parti pour la Démocratie et le Renouveau », qui est immédiatement interdit<sup>12</sup>. Il est incarcéré peu après et accusé d'activités politiques illégales menaçant la sécurité de l'Etat. En juin 2004 il est reconnu coupable d'incitation à la violence et d'association de criminels et est condamné à 15 ans de réclusion.

Il est toujours difficile de faire une distinction entre accusations fondées et tentatives d'exclusion de toute opposition politique. Aujourd'hui encore, des officiers sont accusés de génocide et licenciés. Malgré cela, le FPR a réussi à établir un gouvernement relativement complet et encouragé une certaine retenue aussi bien au niveau de ses forces militaires que de sa population, ce qui fut crucial dans la poursuite du processus de reconstruction.

### *Congo*

Contrairement à l'Ouganda et au Rwanda, le gouvernement de transition qui arrive au pouvoir au Congo en avril 2003 représente une sorte de coalition forcée entre différents partis sous la présidence de Joseph Kabila. L'accord de paix de Sun City de décembre 2002 voit l'adoption d'une Constitution et d'un gouvernement intérimaires mieux connu sous la formule « 1+4 ». Un Président, Joseph Kabila, et quatre vice-présidents, représentant les différentes factions militaires et la « société civile » ; ils ont pour objectif officiel la pacification et la réunification du pays, ainsi que la préparation au référendum sur la constitution et aux élections multipartites en 2005/2006<sup>13</sup>.

Le gouvernement de transition souffre d'une carence totale en terme de confiance et de coopération. « Ils acceptent à peine de se parler », souligne un diplomate<sup>14</sup>. Chaque parti (à l'exception d'un seul) est l'aile politique d'une organisation militaire, et aucun d'entre eux ne parvient à représenter les intérêts d'une classe sociale particulière.

Jusqu'à la mi-2005, il n'est pas possible de parler d'une « nouvelle coalition » cohérente au pouvoir. La question de savoir qui gouvernera la République Démocratique du Congo demeure

<sup>10</sup> Prunier (1997), p. 358.

<sup>11</sup> 1994: Faustin Twagiramungu, 1995: Célestin Rwigyema, (MDR – Mouvement Démocratique Republicain); 2000: Bernard Makunza (MDR)).

<sup>12</sup> Avant l'avènement de la nouvelle constitution en 2003, seuls les partis pré-1994 étaient admis dans la vie politique. En avril 2003, le MDR, le parti de l'ancien Premier Ministre du PARMEHUTU, fut interdit.

<sup>13</sup> Accord Global et Inclusif du 16 décembre 2002.

<sup>14</sup> Des entretiens anonymes furent menés entre le 28 mai et le 12 juin 2005.

donc en suspens. L'absence d'un vainqueur absolu de la guerre civile a engendré une coalition fractionnée au niveau de l'Etat central, ainsi que la perpétuation d'une situation de violence et de conflit. Les combats continuent au Kivu et en Ituri et ressurgissent au Katanga<sup>15</sup>. Ni les forces armées congolaises, ni les Nations Unies, n'ont réussi à désarmer les rebelles Hutu rwandais (*Interahamwe*) à l'est du pays, tandis que des forces Mai Mai se sont armées dans l'objectif de protéger leurs communautés face à des influences « étrangères »<sup>16</sup>.

Le caractère inclusif des coalitions installées en Ouganda et au Rwanda reflète le type de coalition formé en 1977 et régnant depuis lors en Tanzanie – le Tanzanian African National Union (TANU), et plus tard le Chama Cha Mapinduzi<sup>17</sup>. Elles ont constitué le premier pas vers une paix relative, qui paraît encore lointaine au Congo. Le manque d'une victoire claire au Congo teinte chaque aspect du processus de reconstruction dans ce pays.

### **Structures de sécurité**

Toute reconstruction étatique est impossible sans l'établissement, en termes wébériens, d'un monopole sur la force coercitive. Trois questions émergent de notre étude des systèmes sécuritaires dans les quatre pays. D'abord, un Etat viable nécessite une armée intégrée avec une chaîne de commandement unifiée. Ensuite, la loyauté et la discipline des soldats doivent être garanties par le paiement régulier de leurs salaires et un soutien social adéquat. De plus, l'organisation de la sécurité requiert de la part des forces armées de l'Etat de pouvoir éliminer ou contenir des forces rivales sur le même territoire, qui constitueront un recours facile à tout opposant au processus de reconstruction. Enfin, les forces militaires de l'Etat doivent être institutionnalisées de façon à ce qu'elles se soumettent à l'organisation politique aux commandes de l'Etat.

#### *Ouganda*

Arrivé au pouvoir en Ouganda en 1986, le National Resistance Movement (NRM) est une organisation politico-militaire. Sa victoire décisive durant la guerre civile crée une base pour le lancement relativement rapide d'une organisation militaire intégrée au sein de l'Etat. Récemment, on remarque un recrutement sur une base ethnique - spécialement du village d'origine de Museveni - au sein de certaines branches sensibles de l'armée comme la Garde Présidentielle. Toute construction militaire exclusive pourrait affecter l'intégrité du secteur sécuritaire comme l'ont démontré précédemment des efforts de construction en Ouganda.

Si la loyauté et la motivation des soldats ayant combattu aux côtés de Museveni sont évidentes, on ressent aujourd'hui une certaine désillusion dans les forces armées. Tout en proclamant leur admiration pour le Président, les dissidents en exile critiquent souvent le manque de professionnalisme des forces armées et dénoncent des pratiques discriminatoires et corrompues qui saperaient le moral des troupes<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> International Crisis Group, "The Congo's Transition Is Failing: Crisis in the Kivus", Africa Report N°91, 30 mars 2005 et International Crisis Group, "Katanga: The Congo's Forgotten Crisis", Africa Report N°103, 9 janvier 2006.

<sup>16</sup> Entretien avec UNOCHA, bureau du Nord-Kivu, 7 juin 2005.

<sup>17</sup> Pour une info sur le TANU et le nouveau gouvernement, voir John Iliffe, *A Modern History of Tanganyika*, Cambridge, 1979, et Henry Bienen, *Tanzania. Party Transformation and Economic Development*. Princeton, 1967.

<sup>18</sup> Entretien avec un ancien Colonel, 27 décembre 2002, Londres.

Depuis son accession au pouvoir, le gouvernement NRM a affaire à plusieurs groupes d'insurgés : l'Armée Démocratique Ougandaise du Peuple (UPDA) ; le Mouvement du Saint Esprit (HSM) ; Force Obote Back Again (FOBA) ; Forces Démocratiques Alliées (ADF) ; Armée Nationale pour la Libération de l'Ouganda (NALU) ; Armée de Résistance du Seigneur (LRA) ; et le West Nile Bank Front (WNBF). Seuls le LRA et l'ADF existent encore, les autres ayant été vaincus ou leurs membres rachetés. L'Etat a réussi à écraser cinq de ces groupes grâce à leurs bases étroites au sein de communautés ethniques ou religieuses. Le LRA a monté une campagne de violence qui a considérablement affecté les communautés du nord-est, et a empêché un contrôle total du territoire par l'Etat central<sup>19</sup>. Son influence ailleurs est limitée en raison de ses bases étroites au sein du groupe ethnique Acholi. La base de l'ADF au sein de la minorité musulmane a limité le soutien qu'elle aurait pu espérer de la population.

Un fort épuisement (if fatigue is used in English) généralisé, résultat d'un long passé de conflit armé en Ouganda, contribue également à la chute rapide des groupes insurgés. Les tentatives de renversement au Buganda par l'officier Herbert Itongwa dans les années 1990 échouent car on ne souhaite pas que l'expérience du « triangle de Luweero » ne se répète et que l'on ne trouve pas de justification à l'insurrection contre un Etat qui, somme toute, a apporté la paix et dont la cote de popularité est au plus haut. Une certaine forme de corruption, que certains appellent la poursuite d'une stratégie inclusive de construction étatique, est utilisée par le gouvernement pour contrer ces insurrections. Museveni attire certains groupes hors du maquis avec de l'argent ou des postes au sein de l'Etat, comme il le fit dans les années 1980 et 1990 avec l'Armée Démocratique du Peuple Ougandais (UPDA) lorsqu'il eut recours à de vieux sages pour ses négociations avec les insurgés. Aujourd'hui certains d'entre eux sont encore ministres ou officiers de l'Etat et sont devenus de fervents supporters de Museveni et du NRM. Ces groupes n'ont, généralement, bénéficié d'aucun soutien externe à l'exception de l'Armée de Résistance du Seigneur, qui a été la plus difficile à écraser. Quelques uns de ses anciens officiers, toutefois, ont quitté le maquis et ont eu accès à de l'argent et des biens, ou été intégrés à l'UPDF.

Il est encore possible que de nouveaux groupes armés surgissent à l'avenir. Museveni, encouragé peut-être par son contrôle quasi-complet de l'armée et son patronage étatique, fait de moins en moins attention aux opinions de l'opposition. Ses opposants, particulièrement au sein du NRM et ceux ayant quitté le parti, revendiquent leur désir d'effacer les mauvaises actions de Museveni, comme son annulation des limites de mandats, son encouragement du sectarisme et de la corruption, et son implication de l'armée dans la sphère politique. Plus il rejette le dialogue et opte pour la violence, plus il rétrécit leurs chances de réagir en conséquence.

Un constat inquiétant se fait autour d'une ré-politisation des forces armées. Museveni a récemment gagné du soutien au Parlement pour avoir alloué des sièges à l'armée dans un parlement multipartite, justifiant que l'UPDF est une armée révolutionnaire ne pouvant être dissociée de la sphère politique. Cette pratique rappelle celle qui avait garanti la loyauté des forces armées en Tanzanie. Il est peu surprenant que des ministres de l'armée aient soutenu l'annulation des mandats comme preuve de loyauté au Président<sup>20</sup>. Certains officiers de l'armée

<sup>19</sup> Voir Tim Allen, *The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army* (Londres: Zed, 2006).

<sup>20</sup> Citant un membre du conseil militaire, un quotidien a révélé que lorsque les membres du conseil questionnent la sagesse d'avoir une représentation de l'armée dans un parlement multipartite, Museveni répond que c'est une bonne chose, car ils « boostent notre soutien ». Les anciens collègues de Museveni (y compris l'ancien Commandant

perçoivent ces évolutions avec quelques réserves, comme l'a montré l'abstention d'un ministre militaire pendant le vote sur les mandats, invoquant sa réticence à prendre parti. Un autre officier ayant déclaré son opposition à l'annulation des mandats et son intention de voter contre, a été arrêté et incarcéré (puis rapidement remplacé) quelques jours avant le vote.

L'Etat ougandais a pu établir relativement rapidement une armée intégrée et contenir plusieurs groupes d'opposition armés. Pendant plusieurs années le gouvernement a su fournir un appui de base à ses soldats et garantir leur loyauté, malgré des signes de malaise au sein des forces armées. S'il a pu contenir la guerre au nord-est, ce conflit semble être en train de suffoquer les racines institutionnelles, JE NE COMPRENDS PAS. Le fait que les autorités militaires aient promu un rôle pour l'armée au sein du Parlement ne constitue pas une menace à la domination de l'armée dans la sphère politique, mais pourrait être un moyen d'affirmer la soumission militaire – de manière similaire à ce que la Tanzanie a accompli sur plusieurs années.

### *Rwanda*

Le Président Kagame semble être décidé à créer une armée issue de l'Armée Patriotique Rwandaise (APR) non liée au parti FPR. Une majorité de recrues Hutu (constituant 60% des troupes en 2005) et le désengagement complet des forces militaires de la sphère politique semblent confirmer cette ambition. Contrairement à la Tanzanie ou à l'Ouganda, la nouvelle constitution rwandaise stipule que ses juges, procureurs, membres des forces armées, le Service de Sécurité Nationale et la police « ne sont pas autorisés à devenir membres d'organisations politiques » (art. 59).

Alors que le gouvernement soutenu par la force militaire de l'APR est capable, petit à petit, de rétablir l'ordre<sup>21</sup>, la restauration du monopole de la violence prend du temps et fait l'objet de contestations. La menace des *Interahamwe* à l'est du Congo réorganisés pour renverser le régime de Kagame a certainement eu un impact important. A l'intérieur du pays, l'utilisation de la force est de mise<sup>22</sup>. Globalement, toutefois, il y a un sentiment que le gouvernement rwandais est capable de fournir un minimum de sécurité aux Rwandais. La sécurité, au sens de pouvoir se déplacer dans les rues sans se faire tuer, violer ou torturer, semble être la première source de légitimité du gouvernement de Kagame<sup>23</sup>.

Les personnes suspectées de génocide ont été emprisonnées. En 1995, plus de 130 000 personnes étaient en prison en attente d'un jugement. Il est vite apparu impossible pour les cours et tribunaux d'un si petit pays de gérer un tel contentieux.

---

militaire l'opposent aux côtés de l'opposition traditionnelle. H.Bogere, "Army must be Neutral – Muntu". *The Monitor*, 12.11.2003

<sup>21</sup> Il existe de nombreuses versions de cette remarque, qui nous éloigneraient de notre argument. Notamment, le rôle des Nations Unies et de l'Opération Turquoise française semblent avoir constitué des obstacles à la restauration d'un minimum de sécurité.

<sup>22</sup> En 1995 lorsque le camp de Kibeho fut détruit.

<sup>23</sup> Du moins, ceci fut le message qui ressort le plus fréquemment de la plupart de nos entretiens à Kigali. Des rumeurs circulent bien sûr, et pas uniquement au sein de la communauté expatriée rwandaise, selon lesquelles le gouvernement mène un combat acharné contre les Hutu, les poussant à l'exil, les tuant ou les emprisonnant et se préparant à les vaincre « une fois pour toutes ». Jean-Paul Rwasamanzi, "Stellungnahme zum Brief vom 24.4.2002 von Herrn Ruzibukira-Intsinzi". 2002 in: [www.akahera-rhein.de/aktuell](http://www.akahera-rhein.de/aktuell) and Henriette Schild, "Nehmt ihn nicht mit, er ist ein Mörder". Beitrag in "Berliner Zeitung" vom 27.4.1995, S.3.

### Congo

Au Congo, la sécurité constitue le plus grand obstacle à la reconstruction étatique. Un observateur réaffirme ce que de nombreux fonctionnaires, hommes d'état, chefs traditionnels, gestionnaires d'ONG et leaders religieux nous ont communiqué : « L'avenir du Congo est hypothétique si la solution au problème de la sécurité n'est pas trouvée ».

Les deux guerres congolaises ont légué une présence d'armées différentes actives sur le territoire dont l'autorité centrale réside à Kinshasa. Le Ministre de la Défense en 2005 est responsable de la création d'une armée intégrée à partir des restes de l'ancienne Force Publique de Mobutu et des armées qui lui ont or qui s'y sont succédées. Les Nations Unies et plusieurs gouvernements occidentaux apportent leur assistance à ce processus. Le Ministre ne peut qu'estimer le nombre de soldats présents puisque le phénomène des « soldats – fantômes » - ces soldats qui n'existent que sur des fiches de paie – est généralisé. Il n'y a qu'une seule tentative pour procéder à l'enregistrement des soldats de manière systématique, elle est abandonnée après trois semaines. Durant la mi-2005, les estimations font état d'environ 100 000 soldats or, dans les fichiers gouvernementaux ils sont recensés au nombre de 300 000<sup>24</sup>. Un observateur de l'ONU nous rapporte qu'« il s'agit d'un complot de généraux pour piller les fonds publics, puisque les soldats sont rarement ou très mal payés ». Le salaire officiel d'un soldat se situe entre 10 et 15 dollars US par mois.

Parallèlement aux forces armées officielles, la Garde Présidentielle compte environ 18 000 hommes. Il n'est pas évident que ces soldats soient payés ou qu'ils le soient à partir du budget officiel. On dit que c'est l'Angola qui paie les salaires de la Garde Présidentielle.

La Belgique assiste dans la formation de brigades pour la nouvelle armée intégrée. L'objectif est l'intégration de soldats d'armées différentes (pour ou contre Mobutu, loyaux envers les candidats à la Présidence ou non, armées mais locales) dans une seule et même armée congolaise nationale.

Il s'agit d'un processus à deux étapes : le passage par un centre de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DRDR) sous les auspices de la mission des Nations Unies, le ou la MONUC ; vient ensuite le désarmement et l'option de quitter l'armée pour se réintégrer dans la vie civile<sup>25</sup>. Ceux qui choisissent de demeurer soldats doivent être formés pour faire partie de l'armée nationale, à travers un processus de *brassage*. En pratique, cet exercice a échoué. « Les soldats cheminent à travers le maquis pendant cinq semaines pour le désarmement et se retrouvent mourant de choléra car il manque l'eau potable dans les centres de DDR » fait défaut<sup>26</sup>, (comme nous l'ont rapporté des organisations humanitaires). Les Nations Unies rapportent que le nombre de soldats démobilisés est encore en dessous des attentes. Les soldats et leurs généraux

<sup>24</sup> Entretien, Ministre de la Défense, 29.05.05. *Programme minimum de partenariat pour la transition et la relance (PMPTR) en République démocratique du Congo*. Document préparé par le Gouvernement de la République Démocratique du Congo avec le soutien de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC). Novembre 2004 (ci-après, Programme Minimum), p.217 et information IMF, respectivement.

<sup>25</sup> La dimension pratique de la question de savoir « ou ces soldats peuvent-ils se réintégrer ? » ne peut être sous-estimée. Le Congo a très peu à offrir en terme d'alternative à la vie militaire.

<sup>26</sup> La procédure officielle est d'échanger son arme contre du savon, une couverture et 50 USD.

n'ont pas confiance dans le programme de DDR ; seuls les soldats faibles ou malades y abandonnent leurs armes.

Certaines sections des différentes armées ont immédiatement rejoint le brassage, éliminant le choix individuel des soldats et les laissant sous leur ancien commandement. La plupart de nos sources relèvent qu'une seule brigade intégrée (3 000 soldats) a été créée à la mi-2005 et est déployée au Kivu et en Ituri. La source la plus optimiste parle de quatre brigades intégrées, mais au moment où nous écrivons ce travail, cela semble être illusoire.

Pour compliquer les choses, le transport physique de l'argent pour payer les soldats est un problème majeur. Ceci est dû en partie à un système bancaire non fonctionnel<sup>27</sup> et à des officiers gouvernementaux ou militaires préférant faire usage de camions et d'avions pour des raisons bien compréhensibles. Néanmoins, l'une des conséquences en est que les soldats des nouvelles brigades ne reçoivent pas de salaire et vendent leurs chaussures ou leurs armes pour survivre, ayant même recours à des prélèvements de taxes. En cas de violence, il est impossible de savoir si leur loyauté reviendra au commandement national, ou à leurs supérieurs immédiats qui pourront soutenir des objectifs politiques opposés.

A l'est du Congo, la situation est encore pire : en plus de ces problèmes, les milices locales Mai Mai, l'ancienne armée rwandaise et les Interahamwe continuent à recruter des soldats dans le but de renverser le régime de Kagame par une intervention militaire. Ces armées vivent aux dépens de la population locale, qui doit les nourrir ou survivre en pillant les ressources naturelles du pays. Jusqu'ici un effort conjoint entre 18 000 troupes de la MONUC (dont le mandat officiel est de protéger les civils) et l'armée intégrée n'a pas réussi à déloger ces troupes. Selon des sources de l'ONU, les combats continuent et certaines zones des Kivus et de l'Ituri demeurent inaccessibles, même pour les convois MONUC.

En 2005, on se demande encore si une partie des armées officielles ougandaise et rwandaise<sup>28</sup> se trouve encore sur le territoire congolais. De plus, les *Interahamwe* et les Mai Mai recrutent des enfants soldats – qui, d'après certaines estimations, constituent jusqu'à 50% de leurs troupes. Des mercenaires sont également utilisés. Les entreprises de sécurité publique sont ubiquitaires, et il revient à qui peut se les payer de décider si elles seront armées ou non.

L'échec du projet de création d'une armée intégrée est certainement le plus grand obstacle au projet de construction étatique au Congo. Il est surprenant de constater la pression limitée qui a été exercée par les organisations internationales finançant le processus sur les différents membres du gouvernement de transition. L'absence d'une force intégrée qui soit crédible, même si elle n'inclut pas tous les aspirants à y participer, compromet la reconstruction en général, et tout particulièrement la tenue d' « élections démocratiques ». De la même manière, tout comme le précédent effondrement l'a montré, la création d'une force armée sans le paiement adéquat des soldats se soldera par des loyautés changeantes et des victimes civiles. Enfin, il est impossible

---

<sup>27</sup> Il n'existe qu'une banque pour 1.500.000 million de personnes et tous les 56 000 km. OECD, African Economic Outlook: Country Studies: Democratic Republic of Congo, 2005-2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/8/www.oecd.org/dev/publications/africanoutlook>

<sup>28</sup> La sagesse locale les nomme « soldats sans frontières ».

d'imaginer une paix durable au Congo sans le désarmement des soldats des anciennes forces armées rwandaises et des *Interahamwe* et leur retour au Rwanda.

### *Tanzanie*

Le contraste entre le Congo et l'expérience tanzanienne de construction d'une force militaire après la mutinerie de 1964 est notable. En un sens, l'intégration de la nouvelle force au TANU a créé un modèle qui aura sans doute influencé les fondateurs du NRM en Ouganda et l'organisation originale du FPR au Rwanda.

Mais en Tanzanie aussi la sécurité pose problème, et la police d'Etat peine encore à garantir la sécurité des personnes au quotidien. L'émergence et la tolérance par l'Etat de groupes *sungusungu* pour faire appliquer la loi locale reflètent le caractère précaire de la sécurité en zones rurales. Ces forces fonctionnent selon des règles coutumières mais l'Etat tente de les incorporer à la loi statutaire afin de limiter les excès et de mieux bénéficier de leur efficacité. Aujourd'hui, les conflits violents sont liés davantage à une activité criminelle ou à des disputes foncières locales qu'à des questions politiques. En zones urbaines on assiste à une expansion rapide des forces de sécurité privées. La Tanzanie ne compte encore qu'une station de police pour 30 à 40 000 habitants. Si ces tendances sont inquiétantes, la police, avec ses capacités limitées, demeure une force organisée centralement au fort degré de discipline.

C'est le destin des forces armées tanzaniennes qui fait l'objet des plus grandes inquiétudes dans le contexte du multipartisme. La volonté d'ériger le TANU en parti unique est venue de la nécessité de garantir la soumission de l'armée à l'autorité politique civile et fut relativement efficace. La question principale est de savoir si les organisations militaires de l'Etat sont suffisamment institutionnalisées pour servir des maîtres politiques occupant des postes étatiques. A ce jour, l'armée a maintenu des relations saines avec la population civile, tout au moins sur le continent<sup>29</sup>.

Les relations avec le CCM sont similaires à celles qu'entretenaient les forces armées en Indonésie avec GOLKAR (Golongan Karya, le parti politique à la tête de l'Etat). La plupart des officiers militaires sont membres du CCM et la tendance pour ceux-ci de prendre des postes au sein du gouvernement s'est accrue à la fin des années 1980. Lorsque les débats sur le multipartisme ont commencé au début des années 1990, Julius Nyerere (le fondateur de l'Etat en Tanzanie) arguait que le meilleur moyen d'y parvenir serait une fissure au sein du CCM, où les nouvelles formations politiques seraient à la base des principes fondateurs du parti et de l'Etat<sup>30</sup>. Dans les années 2000, il n'y avait toujours pas de signe d'une telle fissure. Comme l'a noté un observateur, « le CCM voit la santé du CCM comme une question de sécurité nationale ».

### **Conditions économiques et revenus de l'Etat**

Au long terme la viabilité d'un Etat dépend de l'initiation de processus de croissance et d'enrichissement. en période d'après guerre, c'est à des systèmes de production et de distribution détruits qu'ont affaire les nouveaux gestionnaires. Ils sont également confrontés au fait que la faible activité économique ayant pu exister dans le secteur formel demeure au-delà de leur portée

<sup>29</sup> Entretien, Rwekaza S. Mukandala, 23.06.05.

<sup>30</sup> Entretien, Rwekaza S. Mukandala, 23.06.05.

et est gouvernée par des règles institutionnelles alternatives. Tandis que l'Ouganda enregistre des progrès positifs en termes de reconstruction économique<sup>31</sup>, celle-ci demeure embryonnaire au Rwanda et n'est qu'une vague idée au Congo. Au Rwanda, la crise économique à la base de l'effondrement étatique et du génocide trouve ses racines dans la densité de population, des taux de productivité extrêmement bas, et une structure économique largement informelle. Il n'existe ni programme de transformation ni signes de changement clairs.

C'est dans ce contexte que les nouveaux leaders tentent de reconstruire une base de revenus pour l'Etat. Les défis dans les quatre cas, même en Tanzanie, sont les mêmes : des budgets gouvernementaux dépendant de l'aide extérieure ; une dépendance extrême sur les revenus douaniers ; et des bases fiscales très étroites au niveau interne.

### *Fondement économique de la reconstruction de l'Etat*

Prenons le cas de la République Démocratique du Congo pour illustrer les dimensions économiques de la reconstruction. Au Congo, le mode de production prédominant pour au moins 70% de la population consiste encore en des formes d'économie de subsistance, c'est-à-dire d'une production non axée vers un marché mais vers les besoins de survie immédiats des populations. Les gens vivent comme chasseurs ou petits paysans, travaillant la terre sous des droits de propriété traditionnels gouvernés par des normes et des règles qui leur sont dictées. Dans de telles conditions, il y a eu expansion de la production agricole via des techniques extensives, comme la colonisation de nouvelles terres, plutôt que grâce à des méthodes intensives usant de nouvelles technologies. La pression démographique limite la poursuite de ces modes extensifs de production.

L'économie formelle comprend l'agriculture de plantation, une partie du secteur minier et du secteur de services. L'industrie est plus ou moins absente et le minage industriel s'est écroulé pour laisser place au minage artisanal. L'économie formelle est sensée travailler sur la base de droits de propriété individuels, licences, taxation, paiement des frais de douanes etc. Pour illustrer l'état de dévastation du Congo, dans les années 1970 environ 25% de la population travaillait dans l'économie formelle ; en 2005, ce chiffre était estimé à 5%.

Le fait qu'une très grande proportion de l'activité économique a lieu en dehors du contrôle de l'Etat (subsistance, seconde économie et économie de guerre) mine l'existence même de celui-ci, et rend difficile la garantie de certaines fonctions étatiques de base comme la sécurité. Si l'Etat est propriétaire de 54 entreprises et possède des actions dans 55 autres, cela ne signifie pas qu'elles sont des sources de revenus. L'entreprise autrefois la plus importante, Gécamines, opère aujourd'hui dans l'ombre d'elle-même, à 10% du taux de rendement d'autrefois. Dans beaucoup de cas, le Ministre chargé des entreprises étatiques (et son administration) n'a pas d'information sur le rendement, le personnel, les bénéfices ou les pertes de ces compagnies<sup>32</sup>. Il tente aujourd'hui encore de déterminer lesquelles existent réellement.

---

<sup>31</sup> Voir J. DiJohn et J. Putzel, "Institutional Change for Growth and Poverty Reduction in Low Income Countries: The Case of Uganda", Document présenté à la conférence When Institutions Are Weak: Strategies For Change, Fond Monétaire International, Washington D.C. 6-7 juillet, 2005.

<sup>32</sup> Entretien, Ministre de Portefeuille, 29.05.05.

Pendant la guerre, les entreprises publiques sont récupérées par des groupes militaires en province et opèrent au sein d'un système juridique et d'institutions diversifiés. Jusqu'ici, les processus de recentralisation, certification et régulation de ces compagnies n'a pas été accompli. Néanmoins, encouragé par la communauté internationale, le gouvernement déclare vouloir privatiser les entreprises semi-étatiques et créer un cadre légal pour les entreprises privées.

Sous ces conditions, la construction d'une base fiscale pour un nouvel Etat présente de sérieux dilemmes. Même dans le cas le plus stable, en Tanzanie, le niveau de production nationale demeure très bas. En 1981, après une banqueroute quasi totale, les autorités tanzaniennes résistent aux demandes du FMI d'adopter un programme d'ajustement structurel standard et tentent seuls de s'ajuster. En 1986, le gouvernement CCM exécute lui-même un programme IMF qui concoure à une réduction radicale de l'Etat. Il s'en suit une période de redressement et finalement la réintroduction d'une certaine régulation de l'économie libérale. Entre 1992 et 2003, le PIB commence une expansion modeste, augmentant avec un taux annuel de 4% même par tête ceci ne représente que 1.3%<sup>33</sup>. La privatisation des entreprises semi-étatiques augmente pendant cette période avec la moitié d'entre elles finissant dans les mains d'étrangers et l'autre moitié chez des locaux, y compris les intérêts commerciaux arabes<sup>34</sup>. Globalement, toutefois, l'ouverture d'une nouvelle mine d'or qui devient la source principale de revenus du gouvernement contribue à cette performance et ce résultat positifs.

#### *Rétablissement de la base financière de l'Etat*

Un Etat ne peut fonctionner sans les moyens financiers nécessaires pour son action. Le rétablissement d'une base de revenus fiable est crucial pour la reconstruction, et constitue un défi important pour les pays en voie de développement, même ceux n'ayant pas traversé des périodes d'effondrement, comme la Tanzanie. La construction de la base fiscale d'un Etat en plein effondrement est encore plus problématique.

Dans tous les cas, l'Etat demeure dépendant de l'assistance externe pour sa survie et le défi reste celui de construire une capacité interne pour trouver des fonds qui peuvent, au long terme, contribuer à réduire cette dépendance. En second lieu, les revenus dérivent généralement des frais de douanes - taxes sur les importations - une situation précaire étant donné les pressions pour la libéralisation commerciale. Troisièmement, dans tous les cas la base fiscale nationale demeure très étroite et des efforts sont fournis pour user d'une capacité administrative limitée pour collecter les taxes sur des sources qui ont le plus fort potentiel. Nous les passerons ici successivement en revue.

Le premier tableau rend compte du degré de dépendance des pays en question sur l'Assistance Officielle au Développement (AOD). Il montre le PIB par habitant comparé aux niveaux d'assistance financière étrangère par tête. En 2003, l'aide à l'Ouganda, à la Tanzanie et au Rwanda se situe entre 15 et 18% du revenu moyen par tête, et atteint les 100% pour le Congo, ceci reflète l'assistance financière donnée pendant les accords de paix. Ces quatre économies dépendent fortement de l'aide. Sur une plus longue période, on constate que le Rwanda et la Tanzanie reçoivent environ deux fois le niveau d'AOD par tête que le Congo et l'Ouganda

<sup>33</sup> Données du World Development Indicators, sur internet, 2005.

<sup>34</sup> Entretien, Max Mmuya, 22.06.05.

pendant les années 1980, tandis que durant les années 1990 l'assistance stagne au Congo (revenu moyen de 5.9 USD par tête)<sup>35</sup>. Ces montants d'aide pèsent pas lourd comparés aux niveaux de dépense des gouvernements de ces pays. En Ouganda entre 1987 et 2003, par exemple, l'AOD représente 65.4% des dépenses du gouvernement central<sup>36</sup>. Les employés fiscaux au Congo rapportent que l'AOD sous la forme de prêts et de dons représente 55% des dépenses de l'Etat.

**Tableau 1: Revenu et Assistance par habitant (en dollars US)**

	1999	1999	2000	2000	2001	2001	2002	2002	2003
	Rev.	Ass.	Rev.	Ass.	Rev.	Ass.	Rev.	Ass.	Rev.
RDC	100	2.74	90	3.78	80	5.25	90	22.67	100
Rwanda	270	49.81	260	41.77	240	37.63	230	43.49	220
Tanzanie	250	30.07	270	30.33	270	36.9	280	35.04	300
Ouganda	290	26.15	270	35.24	250	33.16	240	25.94	250

Source: Indicateurs de Développement Mondial. Economic and Social Data Services, Avril 2005

Après le génocide du Rwanda, la reprise économique se fait très lentement et dépend presque essentiellement du retour des réfugiés et anciens exilés. Le taux très bas de productivité, ainsi que des cultures de rente et un secteur industriel minimes, sont des indicateurs clairs que la reprise sera lente. La communauté internationale joue un rôle important en termes d'accumulation de capital et de dépenses étatiques. En 2000, 48% des recettes de l'Etat proviennent de dons étrangers et non de sources internes<sup>37</sup>. L'aide par tête décline cependant aujourd'hui. En moyenne, de 1990 à 2000, le Rwanda a reçu 64 USD par personne chaque année<sup>38</sup>.

Dans les quatre pays, la majeure partie des revenus collectés par l'Etat provient des taxes douanières sur l'importation. Au Rwanda, celles-ci représentent environ 30% des revenus du pays, selon des sources officielles. En Tanzanie, en 2004, les taxes douanières représentent entre 55 et 60% des revenus, une situation inquiétante étant donné la réduction possible des taxes sur l'import résultant de l'application de l'Accord sur le Commerce en Afrique de l'Est<sup>39</sup>.

Dans les quatre pays la base fiscale nationale demeure très étroite et des efforts sont fournis actuellement pour réformer les systèmes de perception. Comme le montre le deuxième tableau, seuls 700 contribuables fournissent 90% du revenu national au Congo, tandis qu'en Tanzanie la base est plus large avec 300 000 contribuables. Néanmoins, même là, seuls 278 gros contribuables fournissent 70% du revenu national. Ceci concourt à l'établissement d'agences semi-autonomes au sein du gouvernement afin d'améliorer l'efficacité de la perception fiscale au niveau des douanes et des autorités, standardisant les lois fiscales et se concentrant sur les plus importants contribuables, généralement à travers les Offices des Grands Contribuables comme en

<sup>35</sup> UNCTAD, *Least Developing Countries Report 2002*, "ODA Per Capita in Constant US Dollars".

<sup>36</sup> DiJohn et Putzel, 2005, p.10.

<sup>37</sup> République du Rwanda, Ministère de la Finance et du Plan. Département de Statistiques: Indicateurs de Développement du Rwanda 2001, p. 203.

<sup>38</sup> UNCTAD, *Least Developing Countries Report 2002*, "ODA Per Capita in Constant USDollars".

<sup>39</sup> Entretien avec un consultant, Dar Es Salaam, 21.06.05.

Ouganda, en Tanzanie et au Rwanda. Examinons brièvement ces efforts au Rwanda, au Congo et en Tanzanie<sup>40</sup>.

**Tableau 2: Contributions des contribuables au revenu de l'Etat, 2005**

	Congo	Rwanda	Tanzanie
Nombre total de contribuables	600-700	5,060	300,000
Contribution au revenu national	90%		
“Grands” contribuables		257	278
Contribution au revenu national	40%	80%	70%

*Source: Entretiens et tableaux fournis par les autorités des pays respectifs.*

### *Rwanda*

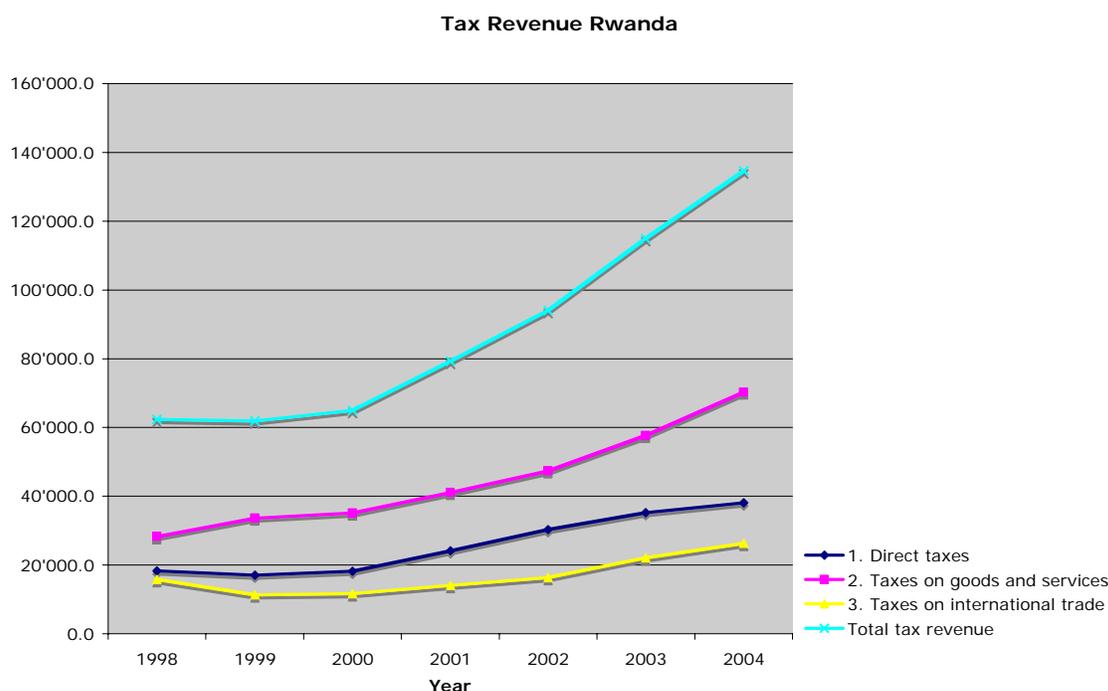
Au Rwanda, où les taxes nationales autres que les taxes douanières ne représentent que 20% du revenu du gouvernement, ce dernier tente d'évoluer d'une dépendance sur des taxes sur le commerce extérieur vers des taxes sur le revenu et la TVA, fixée à 18%.

Contrairement au Congo, l'administration financière semble compétente, transparente et non corrompue. Elle réussit à augmenter le revenu interne comme pourcentage du PIB, même si la base de revenu demeure très limitée : 257 contribuables de 80% des revenus fiscaux et le nombre total de contribuables ne dépasse pas les 5 000.

Comme le montre le graphique ci-dessous, le revenu a augmenté considérablement ces dernières années, mais il faudra encore beaucoup de temps avant qu'un niveau moyen de revenu africain comme pourcentage du PIB soit atteint. Jusqu'ici, seuls 14% du PIB passent d'une manière ou

<sup>40</sup> Pour une discussion sur cet effort en Ouganda, voir DiJohn et Putzel, 2005.

d'une autre entre les mains du gouvernement<sup>41</sup>.



Source: Rwanda Revenue Authority, 15.06.2005

### Congo

La question des revenus étatiques au Congo est délicate. Bien que les chiffres présentés ici soient issus de sources officielles comme la Banque Centrale, l'Office des Douanes et Assises (OFIDA), le Ministère des Finances et du Budget ou le Fonds Monétaire International, l'économie fonctionne globalement sur le Dollar US – plus de 85% des dépôts bancaires se font en dollars<sup>42</sup>. Très souvent, les tableaux utilisés sont incohérents, indisponibles ou basés sur de simples estimations.

Le gouvernement de transition et les institutions financières internationales s'accordent sur l'urgence d'une expansion du revenu, puisque seuls 45% du revenu du gouvernement est national, c'est-à-dire produit de douanes et de taxes. 55% vient de l'extérieur. Un bureau de contribuables est installé et contribue à environ 40% du revenu national, tandis que 90% du revenu national provient d'environ 600 entreprises<sup>43</sup>. Un tiers de la taxe sur le revenu provient des expatriés.

<sup>41</sup> Entretien, Rwanda Revenue Authority, 15.06.05.

<sup>42</sup> Programme minimal, p.37. Le système bancaire est très faible au Congo et n'existe que dans les grandes villes. Le réseau le plus élaboré se trouve au niveau de la Caisse Générale d'Épargne du Congo, qui possède un total de 60 agences en 2002 dans un pays de la taille de l'Europe. A titre de comparaison : la banque d'épargne de Hambourg possède 180 agences dans la ville. Le Congo dépend encore lourdement d'une gestion des espèces « par camion », comme nous l'a rapporté un économiste. (Banque Centrale du Congo: Rapport Annuel 2002-2003. Kinshasa 2003, p.265)

<sup>43</sup> Source FMI.

Depuis 2002, la perception fiscale semble s'être améliorée : l'OFIDA collecte 55 millions de dollars en revenus douaniers pour 2002 et projette plus de 300 millions de dollars pour 2005<sup>44</sup>. Cette perception est concentrée en quatre endroits géographiques: Kinshasa et Matadi, le port de l'Océan Atlantique (50%) ; Kasumbalesa à la frontière zambienne (9%) ; Lubumbashi (20%) ; et presque rien dans la région des Grands Lacs. Les provinces riches en or et en minerais de l'est contribuent à moins de 1% aux revenus douaniers. Statistiquement, un officier de la douane contrôle 780 km de frontière à lui seul.

Le chef de l'OFIDA nous a donné quelques indicateurs comparatifs : les revenus douaniers représentent en 1994 70 millions de dollars; en 2004, ils s'élevaient à 260 millions de dollars, et l'objectif pour 2005 est d'atteindre les 300 millions, environ le même montant perçu annuellement sous le régime de Mobutu. Il est notoire, toutefois, que le Produit Intérieur Brut est considérablement moins élevé aujourd'hui.

Les interlocuteurs de l'OFIDA et de l'IMF soulignent que la perception ne s'améliore pas qu'en termes absolus mais également en pourcentage de PIB. Le problème avec cette manière de présenter les choses est que le PIB en prix constants a considérablement baissé entre 1993 et 2002, du moins selon la Banque Centrale : les données du rapport annuel de 2002-2003 dans le tableau 3 en offrent une illustration.

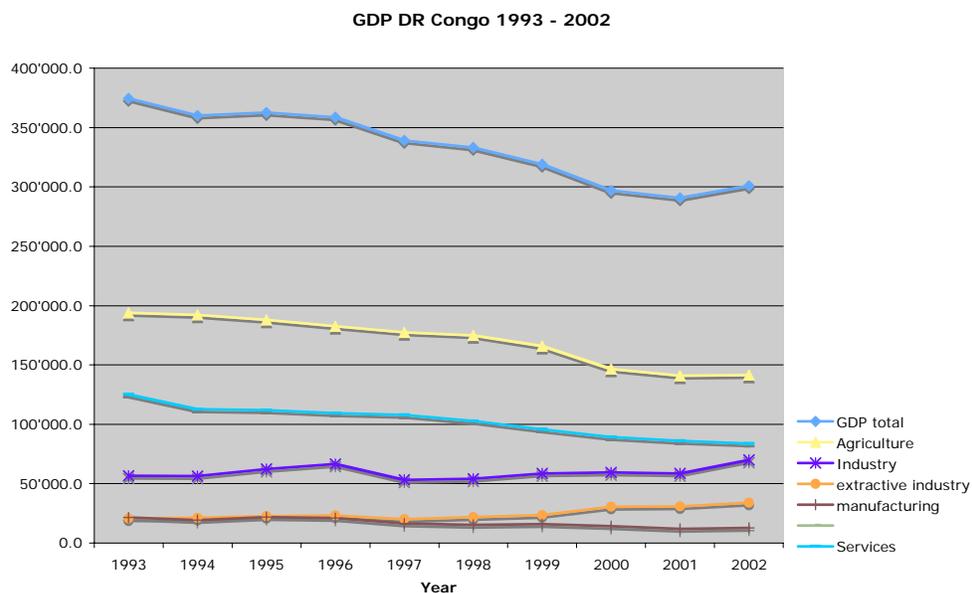
**Tableau 3: République Démocratique du Congo, Produit Intérieur Brut et composition (1993-2002)**  
(en millions de Francs Congolais au taux de 2000)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>PNB total</b>	374,55 7.5	360,059.7	362,641.5	358,603.3	339,206.9	333,315.1	319,082.2	297,065.5	290,827.1	300,914.4
<b>Agriculture</b>	193,83 2.5	192,243.7	187,908.8	182,544.9	177,481.2	174,965.6	166,028.6	146,671.3	140,907.3	141,563.9
<b>Industrie</b>	56,534. 5	56,203.5	62,305.2	66,386.0	53,290.7	54,085.1	58,586.7	59,570.7	58,564.0	70,054.3
<b>Industrie minière</b>	20,786. 7	21,183.9	22,512.0	23,231.8	19,992.3	21,912.3	23,633.3	30,516.6	30,770.9	33,830.5
<b>Produits manufacturés</b>	21,382. 5	19,197.9	21,717.4	20,981.4	16,417.5	15,225.9	15,887.9	14,151.0	11,851.5	12,657.7
<b>Services</b>	125,05 1.1	112,539.4	111,831.6	109,275.4	107,839.2	102,741.8	95,724.7	89,089.5	85,939.2	83,887.7

Source: Banque Centrale du Congo, Rapport Annuel 2002-2003.

Le PIB en taux constant a baissé de 20% suite à des déclinés dans le secteur agricole (-26.9%), les produits manufacturés (-39.87%) et les services (-32.91%). Seule une augmentation dans le secteur minier permet d'éviter une baisse encore plus importante.

<sup>44</sup> Entretien, Office des Douanes et Assises (OFIDA), Kinshasa, 03.06.05.



Avec un PIB par tête de 99 dollars par an, une espérance de vie de 45 ans, 15 000 enfants soldats, entre 2 et 3 millions de personnes déplacées<sup>45</sup>, et une économie malade, l'Etat congolais ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre. Parallèlement à la sécurité, savoir comment stimuler la croissance économique est primordial. Pour augmenter le revenu, une économie doit être capable de produire des richesses.

### *Tanzanie*

Même en Tanzanie, les revenus de l'Etat sont extrêmement faibles. Avec l'élection de Mkapa à la Présidence, un effort s'est fait pour rétablir le déclin ayant accompagné la décennie précédente de libéralisation. Mais la base de revenus reste précaire. Même en termes de taxes douanières, les estimations de biens sont souvent sous-évaluées de 100 à 500%, minant les efforts du gouvernement d'introduire un grand programme de réforme.

Les tentatives de reconstruire la base de revenus ciblent aujourd'hui les initiatives les plus à mêmes de produire des résultats. La valorisation des biens pose le plus grand problème ce qui concerne la perception des taxes douanières. Les programmes de réforme se sont ainsi concentrés sur l'amélioration des capacités de l'office des douanes afin de garantir un respect des procédures de valorisation. Un autre blocage se retrouve au niveau du temps nécessaire aux biens pour passer les douanes, qui augmentent les possibilités de corruption aux frontières pour accélérer le processus. En réformant la procédure de passage aux douanes, les fonctionnaires pensent qu'ils pourront améliorer de manière significative la base de revenus de l'Etat. Cette réforme impliquera également la disparition des myriades d'exemptions possibles pour éviter l'action discrétionnaire de certains douaniers.

En 1995 l'Autorité des Revenus Tanzanienne (TRA) est établie en tant qu'agence semi autonome de l'Etat. Le personnel de l'ancienne autorité est approuvé, près de 36% d'entre eux déplacés et

<sup>45</sup> Rapport FMI no. 04/243.

en 2004 50% de l'ancien personnel a disparu. Le principe de la réforme est de concentrer une capacité limitée sur des zones où le maximum de revenus peut être perçu. Comme ailleurs, ceci implique la mise en place d'un large Office des Contribuables (LTO). Lorsque le LTO fut établi en 2001, 100 grands contribuables furent identifiés ; ce chiffre doubla en juillet 2004, et on planifie d'en ajouter 78 d'ici juillet 2006<sup>46</sup>. En 2004 le LTO perçoit 62% de tout le revenu national ou 33% du revenu total. Le plus surprenant est que 90% du revenu provient de compagnies étrangères<sup>47</sup>. Pendant la période *Ujamaa* le taux de taxation est fixé à 95%. En 2004, ceci est réduit à 30%. La taxe de retrait maximale est fixée à 15%. Un fonctionnaire du TRA, qui demande l'annulation de toutes les exemptions accordées aux entreprises étrangères, rapporte que si ces dernières se plaignent, « qu'elles aillent investir à Falujah. La tranquillité et la paix ont un prix ».

Alors que 200 entreprises représentent 33% du revenu total du gouvernement, la base fiscale totale en Tanzanie est de 300 000 personnes, dont 10% tombent sous l'autorité du LTO. Un fonctionnaire fiscal nous rapporte qu'avec la libéralisation sous Mwinyi, les abus étaient monnaie courante et que le pays était presque ruiné. En 1995, lorsque Mkapa arrive au pouvoir, la perception fiscale chute de 25 milliards de shillings par mois. Dans l'espoir d'une reprise, la perception fiscale en 2004 atteint 145 milliards de shillings par mois.

Si dans un système stable comme celui de la Tanzanie il s'avère difficile d'établir une base solide de revenu national, il le sera encore plus dans des pays qui émergent de périodes d'effondrement et de guerre. En Ouganda, au Rwanda et au Congo, cette question suscite beaucoup d'attention, des leçons sont tirées petit à petit du processus. L'expert ayant mené les efforts de réforme fiscale en Ouganda s'est impliqué ensuite au Rwanda. L'expérience comparative illustre néanmoins la dépendance de ces économies sur les revenus douaniers et la course à l'ouverture des régimes qui ne prend pas toujours en compte l'impact que celle-ci risque d'avoir sur des efforts financiers embryonnaires.

### **L'organisation politique dans la reconstruction étatique**

L'organisation de la sphère politique dans le processus de reconstruction de l'Etat en détermine au long terme non seulement l'efficacité, mais également la légitimité et la durabilité. Les processus d'effondrement étatique sont sous-tendus par des systèmes d'organisation politique basés sur l'exclusion. Sur base des études de cas ici, et faisant suite à nos discussions sur les coalitions nationales ayant pris le pouvoir dans de nouveaux Etats, nous pourrions dire que les variables clefs permettant d'apprécier la mesure dans laquelle l'organisation politique conduit à des systèmes plus inclusifs et plus durables sont : la manière dont la citoyenneté est définie, la manière dont l'accès aux postes publics est définie, et la distribution de droits de propriété au sein du système politique.

L'inclusion telle qu'on l'entend ici n'est pas déterminée par des processus démocratiques formels. L'histoire de la Tanzanie où un Etat à parti unique a construit et maintenu un système

---

<sup>46</sup> Les grands contribuables ont été définis de la sorte: recettes de plus de 10 milliards ; secteurs commerciaux spéciaux (comme fonds de retraite, secteur financier, mines, retraites, assurances) ; contribuables dont les paiements dépassent 150 millions de shillings par an. Entretien, LTO, Dar Es Salaam, 22.06.05.

<sup>47</sup> 86 personnes travaillent pour le compte du LTO.

politique inclusif et relativement stable sur une durée de 40 ans en est un exemple. Prenant l'expérience de l'Ouganda, du Rwanda et du Congo, nous souhaitons appuyer cette hypothèse en examinant brièvement la manière dont l'introduction d'une compétition multipartite en Tanzanie s'est accompagnée d'un risque de nouvelles formes de politiques d'exclusion.

### *Ouganda*

Après 1986 le « National Resistance Movement » (NRM) établit un gouvernement combinant une participation considérable de communautés locales dans les structures de gouvernance avec une démocratie sans parti, ou un Etat dominé par le NRM, parti unique. La logique de Museveni dans son engagement pour un gouvernement « sans parti » est d'éviter une politique compétitive qui attirerait la population sur la base de l'ethnicité, de la religion ou de particularismes régionaux. Après des années de guerre qui mobilise ces questions régionales identitaires, la décision du NRM est globalement acceptée. Une approche inclusive est ainsi accompagnée de contraintes considérables sur la démocratie formelle.

Le NRM introduit un système d'administration locale, le système du Conseil de la Résistance (RC), dans lequel les populations locales élisent leurs représentants et sont libres de participer aux processus de prise de décision. Pour la première fois dans l'histoire du pays, une place est faite aux représentants de groupes sociaux ; les femmes, les handicapés, les jeunes. L'Ouganda n'a pas de gouvernement plus inclusif depuis son indépendance.

Avec le temps, et surtout dix ans après la venue au pouvoir du NRM lorsque Museveni se maintient au pouvoir, une opposition commence à se développer au sein du NRM et de l'élite en général. La majorité de la population qui garde des souvenirs encore récents du chaos politique et économique d'antan, souhaite pourtant toujours que « la paix apportée par Museveni » perdure. Beaucoup disent être fatigués de la politique et perçoivent cette opposition comme celle de fauteurs de troubles. Museveni sait que telle est la perception de nombreux ruraux, et la capitalise en parcourant le pays pour organiser de grands rassemblements qui démontrent sa popularité. Ici encore, Obote organisait les mêmes rassemblements lorsque le mouvement rebelle de Museveni se rapprochait du pouvoir. On aboutit ainsi à une polarisation croissante de l'élite et à une réticence ou un manque de volonté du peuple ordinaire à risquer la paix et la stabilité.

Museveni recherche le soutien d'élites clefs en leur donnant un accès considérable à des postes et des ressources publics, même si ses critiques lui reprochent les intérêts personnels plutôt que le souci d'inclusion qui se cachent derrière ces pratiques. Il est prêt à céder du pouvoir (bien que limité) à des barons locaux qui, grâce à leur gestion de fiefs locaux tels les districts, ont accès aux opportunités et aux ressources de patronage qui leur donnent carte blanche au niveau de l'Etat central. Il réussit ainsi à maintenir des niveaux de soutien élevés lors des campagnes. Les fruits de ce soutien – grosses voitures, quelques écoles, des cliniques et des emplois – font des heureux, remerciant Museveni de leur avoir apporté « la décentralisation ».

Plus inquiétantes encore sont les nominations aux postes publics. En 1995, de nombreux dissidents membres pour la plupart de partis politiques ayant accepté de se joindre aux accords inclusifs sont purgés du gouvernement. A partir de là, les nominations se font uniquement pour les supporters du NRM et prennent des couleurs régionales, favorisant les alliés ethniques de

Museveni<sup>48</sup>. L'administration subit quelques critiques après avoir nommé les membres de la tribu Bahima et de la famille de Museveni à des postes militaires ou au sein de l'Autorité des Revenus Ougandaise (son fils est nommé commandant du bataillon mécanisé de l'Armée).

En termes de droits de propriété, le parcours du régime NRM est encore inégal. D'une certaine manière, les habitants des zones du nord et du nord-est se sentent plus sécurisés dans leur propriété que jamais depuis l'indépendance. Afin de consolider sa base de soutien, Museveni ne pratique plus la discrimination ouverte contre certains éléments de la communauté commerciale et permet l'accès à des avoirs lucratifs. Il retourne les avoirs expropriés avant sa venue au pouvoir et élargit les accès privilégiés et les exemptions fiscales à de nouveaux investisseurs. Il réinvestit des propriétés asiatiques qui ont profité à plus d'un (avocats, comptables, agents immobiliers, etc). Enfin, il invite à titre personnel des investisseurs étrangers en leur accordant des offres intéressantes. De nombreux membres de ces groupes associent leur succès à Museveni et veulent ainsi le maintenir au pouvoir car, d'après eux, il est irremplaçable. Ses campagnes électorales sont en effet partiellement financées par les dons de ces groupes ou par le biais de leurs agents.

Récemment, des critiques du NRM le comparent au CCM et notent un risque de troubles et de désintégration qui pourraient résulter de l'absence d'un débat en son sein, et de l'imposition par Museveni de ses vues sur l'appartenance au parti. Ces derniers temps, le parti est purgé des membres qui osent s'y opposer, laissant « seuls des lâches qui s'y plient pour protéger leur source de revenus », comme le note un observateur. Ceci empêche ceux qui, au sein du parti favorisent le dialogue et le consensus plus que la confrontation, pour influencer les événements. Museveni ne cache pas son dégoût des partis politiques et il se montre réticent à parler à leurs leaders comme à des égaux, préférant donner des leçons et, quelque fois, les harceler ayant recours aux forces de police, de l'armée et d'autres agences sécuritaires. Pendant la phase pré-électorale en 2006, les partis politiques montrent leur détermination à se défendre contre de telles pratiques en créant des ailes militantes de la jeunesse pour riposter. Bien qu'il n'y ait pas de confrontations, ces événements soulignent le risque d'un retour aux « mauvais jours ».

### *Rwanda*

Au Rwanda, le gouvernement semble être déterminé à établir et à garantir la participation politique. On y trouve peu d'exemples de pratiques arbitraires ou de persécution à base ethnique<sup>49</sup>. En mars 1999 des élections locales se sont tenues. En 2001, les autorités locales et bourgmestres sont élues, et un an et demi plus tard, les juges des tribunaux *Gacaca* (des tribunaux communautaires établis pour juger les accusés de génocide – voir ci-dessous). En mai 2003 un référendum national adopte la nouvelle constitution avec un taux d'approbation de 93%. En août 2003 Paul Kagame est élu à la tête de l'Etat, suivi des élections parlementaires en septembre. Cinq partis sont représentés au Parlement et au gouvernement, avec deux partis supplémentaires formant l'opposition en dehors du gouvernement<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> M. A. Tripp, "The Changing Face of Authoritarianism in Africa: The Case of Uganda", n.d.

<sup>49</sup> Comme l'a dit un ambassadeur (entretien, 15.06.05) "le gouvernement chasse-t-il les gens de leurs lits à trois heures du matin? Non! Les groupes sociaux de femmes, de la jeunesse, des handicapés etc. ont-ils l'occasion d'exprimer leurs idées et leurs besoins? Oui!".

<sup>50</sup> Les partis au parlement et au gouvernement : FPR : Front Patriotique Rwandais (32 députés) ; PDC : Parti Démocratique Centriste (3 députés) ; PDI : Parti Démocratique Idéal (3 députés) ; UPDR : Union Démocratique du Peuple Rwandais (1 député) ; PSR : Parti Socialiste Rwandais (1 député). Les partis d'opposition au parlement :

La nouvelle constitution garantit un certain nombre de droits individuels et collectifs que l'Etat se doit de protéger. Etant donné les expériences de l'histoire du pays, il est compréhensible que certaines restrictions sur l'expression, qu'elle soit individuelle ou collective, soient envisagées à travers l'interdiction de discrimination. La constitution se réfère à son principe fondamental (article 9) de « combattre l'idéologie du génocide... et l'éradication des divisions ethniques, régionales ou autres ». L'article 11 stipule que « tous les Rwandais sont nés et demeurent libres et égaux en droits et en devoirs. Quelque discrimination qui serait basée entre autres sur l'origine ethnique, la tribu, le clan, la couleur de peau, le genre, l'origine sociale, la religion ou la foi, l'opinion, le statut économique, la culture, la langue, le statut social, l'handicap physique ou mental ou toute autre forme de discrimination est interdite et répréhensible par la loi ». La liberté de pensée (art. 33), la liberté d'association (art. 35), l'accès équitable au service public (art. 45) et aux partis politiques (art. 52-55), sont garantis à condition de ne promouvoir la discrimination sous quelque forme que ce soit.

Il existe bien sûr des différences – comme partout ailleurs – entre les normes constitutionnelles et la réalité. Le gouvernement de Kagame est souvent accusé d'avoir viré à l'autoritarisme et d'avoir banni l'expression politique qui lui déplait. Aucun des entretiens que nous avons eu n'a fait état d'une malhonnêteté ou d'un intérêt pour le pouvoir politique personnel de Kagame, même ceux qui le critiquaient sur certaines décisions, ou par manque de décisions. Il y a toutefois une prise de conscience de la possibilité de forces centrifuges, et les restrictions d'activités sous la loi sur la discrimination sont compréhensibles. En mars 2005, l'aile politique des FDLR (ex-FAR/Interahamwe) déclare à Rome/St Egidio qu'elle est prête à mettre un terme au combat armé. Elle accepte un retour au Rwanda à deux conditions : de ne pas être soumise au processus de la *Gacaca* et d'avoir le droit d'établir son propre parti politique. Les deux demandes sont rejetées par le gouvernement, ce qui est compréhensible et en accord avec la constitution<sup>51</sup>.

Après le génocide, les termes « Hutu » et « Tutsi » ont perdu leur sens dans la vie publique rwandaise. La constitution adopte une définition très large de la citoyenneté et abolit toute notion de *jus sanguinis* dans la définition des droits de propriété et toute référence à l'ethnicité ou à l'origine. L'article 7 stipule ainsi que :

« Nul ne doit être privé de son origine rwandaise... Les Rwandais ou leurs descendants qui ont été privés de leur nationalité entre le 1<sup>er</sup> novembre 1959 et le 31 décembre 1994 retrouvent automatiquement leur nationalité rwandaise s'ils retournent s'installer au Rwanda... Toute personne d'origine rwandaise et ses descendants ont droit, sur demande, à la nationalité rwandaise ».

---

PSD : Parti Social Démocrate (7 députés) ; PL : Parti Libéral (6 députés). Il y a 24 sièges parlementaires qui reviennent à des femmes, 2 pour la jeunesse et 1 pour les handicapés.

<sup>51</sup> Les objectifs politiques et militaires du FDLR sont listés comme auto-description: "Les forces de libérations démocratiques du Rwanda (FDLR) sont des Rwandais déterminés à défendre leur patrie sous menace constante d'extermination par un régime tyrannique et barbare. Les FDLR sont la réponse à un mépris, une arrogance, une répression brutale et un fascisme du Front Patriotique Rwandais (FPR)... Les FDLR constituent une organisation politique et militaire. Ses objectifs sont de libérer le Rwanda, de plaider pour les opprimés et les exclus, d'ouvrir une nouvelle ère de paix et de rendre aux citoyens la planification et la gestion de leurs vies ». (<http://fdlr.r-online.info>).

Certains lisent ce paragraphe et toute rhétorique politique comme une définition du pouvoir Tutsi « d'une notion diasporique, plutôt que territoriale, de l'obligation politique et de la communauté politique »<sup>52</sup>. Le gouvernement et la constitution font état très clairement de leur intention de ne pas ré-institutionnaliser les Hutu et les Tutsi comme identités politiques afin d'éviter une guerre civile permanente. Mais étant donné l'expérience de division ethnique et politique qui règne depuis l'ère coloniale, les violences qui ont abouti au génocide et ont débordé jusque dans les pays voisins, il y a des sentiments et des tensions qui deviennent réalité dans la vie quotidienne. « Le plus grand défi du Rwanda est de construire une démocratie qui peut incorporer une *majorité coupable* à un *minorité menacée* pour créer une seule communauté politique »<sup>53</sup>. Tant que les perceptions populaires attribuent le terme de « survivant » aux Tutsi et que les Hutu sont perçus comme bourreaux, la constitution ne pourra à elle seule garantir l'accès équitable à la sphère politique, au pouvoir etc. Comme le note Mamdani<sup>54</sup>, un long processus d'aide régionale et internationale est nécessaire. Jusqu'ici, l'héritage historique est si déstabilisant qu'il n'est pas enseigné dans les écoles, car « l'histoire au Rwanda se présente selon deux versions : Hutu et Tutsi »<sup>55</sup>.

Entre temps, des questions pratiques doivent être abordées. Si l'on se base sur le caractère de masse du génocide et sur le fait que les prisonniers accusés de génocide sont censés, statistiquement parlant, avoir exécuté huit personnes chacun, nous avons tenté de comprendre pourquoi et comment tant d'humains ont pu être prêts à commettre de telles atrocités. Une explication et une rumeur possible est que les génocidaires ont été motivés par la volonté de reprendre leurs propriétés à leurs voisins. Bien que nous n'ayons pas mené d'analyse exhaustive sur ce point, la thèse d'un profit quelconque dérivé du génocide n'est pas confirmée. Les anciens propriétaires ou leurs descendants ont en principe le droit de réclamer leurs terres, leurs maisons etc. En pratique, ceci contredit la vision populaire que les femmes et les enfants en dessous d'un certain âge n'ont pas le droit à l'héritage. On note deux développements dans ce cas : d'une part, le gouvernement a voté une loi garantissant l'héritage aux femmes<sup>56</sup> et les aidant à regagner leur anciennes propriétés<sup>57</sup>. D'autre part, dans de nombreux cas ceci a échoué. La situation des femmes, spécialement des veuves, est si mauvaise que la plupart d'entre elles ont accepté de s'impliquer dans des pratiques sociales abolies depuis longtemps. Les catholiques ont accepté la polygamie, devenant les troisièmes et quatrièmes femmes d'un homme capable de les protéger en réclamant pour elles leurs propriétés perdues<sup>58</sup>.

En 2004, la réforme foncière est adoptée par le Parlement rwandais et le Sénat. Ceci affectera une grande majorité populaire qui dépend de la terre. La nouvelle loi se concentre sur un

---

<sup>52</sup> Mahmood Mamdani, *When Victims Become Killers*. Princeton, 2001, p. 261.

<sup>53</sup> Mamdani (2001), p. 266.

<sup>54</sup> Mamdani (2001), Chapitre 9: Political Reform after Genocide.

<sup>55</sup> Mamdani (2001), p. 267.

<sup>56</sup> En fait, les lois rwandaises et la constitution démontrent une attitude remarquablement progressiste envers les droits des femmes, et reconnaissent ces droits de manière assez prononcée.

<sup>57</sup> Il s'agit ici d'une tâche énorme, puisque la plupart des 2 millions de réfugiés de 1994 sont retournés chez eux. 2.5 million de personnes en plus ont été déplacées.

<sup>58</sup> Selon l'un de nos contacts, depuis 1994 60% des femmes vivent dans des relations informelles car les familles ne peuvent prendre en charge leurs dotes et frais légaux. La guerre et le génocide et leurs conséquences ont appauvri les gens si bien que le comportement social a beaucoup changé. D'autres exemples montrent que les familles élargies ne peuvent plus prendre en charge les orphelins de leurs parents.

regroupement de la population en petits aménagements en milieux ruraux, sur une consolidation foncière supervisée (regroupement de petites parcelles) et sur l'établissement d'un plan d'utilisation et de mise en valeur de la terre<sup>59</sup>. Traditionnellement, la terre au Rwanda est propriété de l'Etat et le droit d'occupation est réservé aux familles. La loi coutumière sera dorénavant confrontée à la loi statutaire. Il reste à voir si celle-ci engendrera de nouvelles tensions que l'élite rwandaise sera capable de gérer.

Un autre sujet d'inclusion ou d'exclusion concerne l'accès aux postes publics. Au cours de l'histoire, tantôt Hutu tantôt Tutsi ont été les privilégiés de l'accès à des postes au sein d'organisations publiques. Les données sur les proportions exactes ne sont pas disponibles, mais certaines sources notent que les Hutu constituent une majorité dans de nombreuses organisations tandis que les Tutsi sont au pouvoir, et que les fonctionnaires nient toutes catégorisations ethniques. Alors que la constitution, la loi et les fonctionnaires garantissent des recrutements sur base de compétences, il est possible que les exigences de compétences d'une élite qui pour certains vient de l'« étranger » puissent être perçues comme une discrimination<sup>60</sup>.

L'élite au pouvoir donne l'impression d'être aussi inclusive que possible, c'est-à-dire de ne pas inviter les organisateurs de leur massacre à leur table mais bien de tout faire pour bâtir des ponts entre les deux ethnies. D'anciens membres des FAR (les forces armées du régime Habyarimana) ont été intégrés au FPR. Ceci dénote une volonté de rester au pouvoir à tout prix afin de ne devenir la cible de nouvelles attaques génocidaires. Même sans démocratie formelle cette condition ne sera pas acceptée à tout jamais par la majorité, lorsqu'elle ne peut être s'empêcher de s'identifier sur bases ethniques.

Plus de 100 000 prisonniers accusés d'avoir participé au génocide posent un problème énorme : comment peuvent-ils être nourris et bien traités, et la justice rétablie après un tel traumatisme ? Clairement, la capacité judiciaire d'un pays déchiré par la guerre est limitée. Une routine juridique normale ne serait capable de gérer un tel contentieux car 150 ans de procès dépassent de loin la durée de vie des accusés. Une amnistie n'est pas envisageable non plus et promouvrait l'idée qu'il est possible de tuer et de ne pas être puni. Le Rwanda a trouvé un moyen unique de gérer ce problème.

Les personnes accusées d'avoir planifié le génocide (première catégorie) relèvent de la juridiction du tribunal d'Arusha, établi par les Nations Unies en 1995<sup>61</sup>. Il existe trois autres catégories d'accusés, qui relèvent des tribunaux *Gacaca*.

Ces tribunaux sont des structures locales élues qui mélangent des aspects de loi coutumière et statutaire. Cette loi a été votée et s'applique aujourd'hui dans tout le pays. Dans un manuel de

---

<sup>59</sup> Entretien, Ministère de l'Agriculture, 15.06.06.

<sup>60</sup> Le fait que de nombreux cadres du FPR étaient en exil en Ouganda et en Tanzanie avant de retourner au Rwanda, et le fait qu'ils étaient capables d'attirer un grand nombre de Rwandais de la diaspora, concourra à un grand changement linguistique au Rwanda. Du moins à Kigali, l'anglais est presque aussi courant que le français. Un emploi exigeant la maîtrise du anglais peut par conséquent tout aussi bien se traduire "nous recherchons un Tutsi de l'exil".

<sup>61</sup> Le tribunal d'Arusha n'est pas particulièrement populaire au Rwanda, car les procès prennent trop de temps et la qualité de vie des accusés est trop agréable, d'après certains, alors que les victimes souffrent à une toute autre échelle.

procédures juridiques, les droits des accusés à la défense sont également codifiés. Plus de 170 000 juges ont été formés pour y présider et en 1996 les premiers tribunaux ont été établis dans le cadre d'une phase pilote. Après l'adoption de la loi *Gacaca* en 2001, les tribunaux ont été ancrés dans la constitution en 2003 (art. 152)<sup>62</sup>.

Les tribunaux *Gacaca* sont critiqués pour plusieurs raisons. Certains les voient comme un moyen facile de revanche, favorisant de fausses accusations. D'autres les considèrent en dehors du cadre d'un Etat de droit. D'autres encore invoquent une échappatoire un peu trop facile pour des personnes ayant commis des crimes graves. Enfin, certains trouvent dangereux de jouer le rôle de témoins et craignent les représailles qu'ils pourraient entraîner.

On note un certain nombre de conséquences indirectes : les témoins et les spectateurs doivent refaire face à leurs traumatismes. Dans nombre de cas, les accusations ne seront pas fondées et un meurtrier sera libéré. Dans d'autres cas, les témoins deviennent ennemis de familles ce qui, dans des villages en milieux ruraux, pourrait fomentier la haine pour des siècles à venir. Les enfants grandissent en entendant parler de ces atrocités un jour par semaine (à travers les sessions *Gacaca* tenues dans leurs villages), qui pourrait également engendrer davantage de haine.

La *Gacaca* est censée contribuer à l'unité nationale de manière communale afin de faire face à l'histoire récente et de d'obtenir réparation et réconciliation. Il n'est pas encore clair de savoir dans quelle mesure elle remplira ces fonctions. Il est important de noter en sa faveur qu'elle a créé un sentiment général affirmant que « personne n'est au-dessus de la loi » - pas même les ministres et amis proches de Kagame<sup>63</sup>. De plus, il s'agit d'une approche raisonnable et pragmatique pour éviter l'impunité – que ce soit à travers des tribunaux ordinaires qui ne peuvent être tenus durant la vie d'un accusé, ou à travers une procédure d'amnistie.

### *Congo*

Encore une fois, le Congo constitue un cas extrême. Les perspectives de construction d'une organisation politique inclusive demeureront limitées tant que les questions essentielles de légitimité et de citoyenneté ne sont pas résolues. Nos enquêtes sur le terrain témoignent d'opinions inflexibles sur cette question. Il est particulièrement inquiétant que la communauté internationale ait encouragé le gouvernement de transition à organiser des élections nationales dans un tel contexte. Des groupes antagonistes opérant au sein de systèmes institutionnels rivaux ont des opinions diamétralement opposées sur cette question. Un antagonisme similaire, ancré dans des normes institutionnelles rivales, teinte toute approche d'accès aux postes publics ou de droits de propriété. Actuellement, des institutions de droit coutumier et statutaire, de réseaux réciproques informels, et de réseaux violents usant du travail forcé, coexistent en conflit.

Les aspirations des acteurs en faveur d'un avenir et un Etat véritable, capable d'unifier les règles du jeu, sont remarquables dans la situation actuelle. Un leader traditionnel note :

« Mon peuple vit dans des conditions désespérées, et je ne peux rien y faire. Ils sont serrés sur des terres ancestrales ; ils sont entourés de violence. Comment puis-je améliorer la situation ? C'est impossible avec le gouvernement actuel. Ils écrivent

<sup>62</sup> Un bon aperçu des règles et procédures est fourni par l'ONG « Penal Reform International ».

<sup>63</sup> Il s'agit ici d'un discours unanime de personnes que nous avons interviewées.

beaucoup et ne font rien. Nous avons besoin d'un hôpital et d'un accès à de l'eau potable pour éviter le choléra. Autrefois nous avions une machine pour produire de l'extrait de banane. Elle a été détruite pendant la guerre. Nous ne pouvons retourner à une simple agriculture. Nous avons besoin de machines et de travail. Un gouvernement puissant pourrait résoudre nos problèmes ».

Les entrepreneurs en ont assez des armées postées sur tout le territoire qui interfèrent dans leur commerce. Ils ont presque des souvenirs nostalgiques du régime de Mobutu lorsque, comparativement, les choses allaient bien. Sans exception, nos contacts ont tous noté clairement qu'ils seraient prêts à payer des impôts plutôt que des bakchichs concernant l'éducation de leurs enfants. Il y a un fort désir de rétablissement d'un cadre unique et d'un Etat capable d'ouvrir des espaces économiques.

Au-delà de la tension autour de la question de la citoyenneté dans les Kivus, à l'est du pays, les habitants de l'autre côté (ainsi que les représentants de la communauté internationale) présumant que même une citoyenneté non contestée n'aboutirait pas à des élections sur base de références politiques, à savoir des programmes ou des idées pour l'avenir. Les partis politiques sont avant tout les ailes de factions militaires<sup>64</sup>, et ensuite seulement les représentants d'une région particulière, ou d'une partie de l'élite d'une région particulière, qui présumant que leurs compatriotes vont voter pour eux de manière néo-patrimoniale. Soit ils ne savent pas pour qui d'autre voter, soit les votes sont à vendre, comme à Kinshasa : « nous ne voterons que pour notre tribu », souligne un commerçant.

La constitution, adoptée de manière unanime par un référendum en décembre 2005, stipule que tous les habitants du Congo au moment de l'indépendance sont citoyens congolais (art. 14), et exige une loi qui définit le terme de citoyenneté au-delà de cela. La « loi no. 4/24 » de novembre 2004 fait référence à un ensemble de *jus sanguinis* (un citoyen est enfant de parents congolais) et de *jus soli* (un citoyen est enfant de minorités ethniques qui étaient au Congo à l'indépendance, et des enfants nés au Congo dont les parents sont inconnus ou sans Etat ou dont le pays d'origine ne donne pas la citoyenneté à leurs enfants). La citoyenneté congolaise peut être acquise par un processus de naturalisation, d'adoption, de mariage et d'une combinaison de naissance et de résidence. Les enfants d'étrangers nés au Congo et y ayant vécu de manière constante peuvent devenir Congolais à l'âge de 18 ans (art. 21).

Pendant la préparation au référendum et aux élections nationales, deux questions apparaissent plus importantes encore dans la discussion politique que le texte de loi sur la citoyenneté. Pour certains, spécialement aux Kivus, la question de savoir qui est citoyen est encore d'actualité, et la réponse automatique de Congolais traditionnels « indigènes » telle que rapportée par un leader est : « tous ceux ayant vécu ici avant 1960, ainsi que leurs enfants. Celui qui parle kinyarwanda n'est pas sérieusement Congolais »<sup>65</sup>.

Pour d'autres, le processus d'enregistrement pour le référendum et les élections est des plus importants. La loi no. 04/028 de décembre 2004 définit la procédure : les électeurs potentiels

<sup>64</sup> Un homme d'affaires, réfléchissant à poser sa candidature pour défier le gouverneur dans le processus électoral, répondit par l'affirmative lorsqu'on lui demanda si cette candidature signifierait la création de sa propre armée.

<sup>65</sup> Entretien, leader traditionnel, Nord Kivu, 09.06.05.

peuvent soit présenter une carte d'identité tel un passeport, un permis de conduire, une carte de sécurité sociale ou une carte militaire. Les autres peuvent présenter cinq témoins inscrits sur la liste électorale et ayant vécu au même endroit qu'eux pendant au moins cinq ans (art. 10).

Etant donné le déclin de l'Etat pendant les vingt années précédentes, peu de Congolais peuvent présenter un document adéquat. Durant la période d'enregistrement les personnes « indigènes » craignent que la solution des cinq témoins ne constitue un moyen facile pour toute personne du Rwanda de se faire enregistrer. « Si tous les Rwandais s'enregistrent, la guerre éclatera », dit le Vice-gouverneur du Nord-Kivu et membre d'une famille royale du Masisi, Lendu du royaume de Maunde. « Les Mai Mai ne regarderont pas leur pays se faire piller sans rien faire. Ils veulent défendre et libérer le Congo occupé »<sup>66</sup>.

Les cadres contestés de la citoyenneté et de l'origine ethnique sont étroitement liés, pas seulement à l'accès à des postes et autorités publics, mais aussi à la propriété foncière. Les autorités coutumières non élues mais ayant un droit traditionnel détiennent un certain pouvoir administratif et judiciaire, ainsi que celui de pouvoir allouer les terres. Malgré la nationalisation formelle de toutes les terres en 1973 et la stipulation par la Constitution<sup>67</sup> que toutes les terres appartiennent à l'Etat, le leadership « traditionnel » exerce son droit hérité d'allocation foncière. Un leader du Nord Kivu nous rapporte :

« Je suis responsable de cette terre, je peux décider et je peux demander. La terre est propriété de nos ancêtres, les premiers propriétaires, et il me revient de la rationner et de l'allouer pour l'agriculture, l'habitat, etc. Lorsque le Gouverneur souhaite construire quelque chose sur la terre Bukumu, il doit m'en demander la permission »<sup>68</sup>.

Le Congo opère très clairement avec des institutions concurrentes : la citoyenneté, la propriété foncière et l'accès aux postes publics sont établis de manière antagoniste dans les lois coutumière et statutaire. Ceux qui opèrent dans ce cadre peuvent trouver des moyens de coopération, mais en cas de pénurie, des cadres institutionnels alternatifs sont utilisés pour justifier de la poursuite d'objectifs par des moyens violents. La décadence des institutions nationales et la pression sur les institutions traditionnelles les ont endommagé. Dans de nombreux domaines de la vie politique et économique au Congo une chose a évolué : les espaces et les personnes ne sont plus sous le contrôle ni de l'autorité traditionnelle ni de l'autorité étatique.

C'est le cas surtout des citoyens, arrivés jadis en tant que travailleurs lorsqu'il existait encore une industrie minière, et de ceux ayant percé dans un autre domaine de l'économie formelle, y compris celui des différentes organisations étatiques. La simple distance les a rendus inaccessibles à leurs anciennes autorités traditionnelles, et les organisations étatiques, qui ne peuvent les payer, leur procurer une protection juridique ou une sécurité sociale, perdent également de leur autorité. Toutes sortes de réseaux informels, gouvernés par des institutions pensées par leurs participants, se développent : l'achat et la vente de nourriture, la construction de maisons, l'obtention de diplômes universitaires, la maintenance de l'eau et de l'assainissement, la

<sup>66</sup> Entretien, 10.06.05.

<sup>67</sup> Art. 9: «Le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. Les conditions de leur concession sont fixées par la loi, qui doit protéger les intérêts des populations locales ».

<sup>68</sup> Entretien, leader traditionnel, Nord Kivu, 09.06.05.

création de services de santé ou la création d'un minage artisanal reviennent généralement à de tels réseaux. Contrairement à la sagesse conventionnelle, ils n'opèrent pas selon une rationalité *homo oeconomicus* pure qui dicte que les individus achètent et vendent à un prix fixe. Ces réseaux opèrent selon la connaissance personnelle qu'ils ont les uns des autres, à travers un certain degré de confiance et de réciprocité. « La dette, qu'elle prenne la forme d'un prêt, d'un service rendu ou d'une faveur, devra toujours être repayée »<sup>69</sup>. Ces réseaux sont venus dominer une grande partie de l'économie zairoise, y compris le commerce international. Une partie de ce secteur informel – ou seconde économie, comme l'appelle Jane MacGaffey<sup>70</sup> – est légale, comme l'achat ou la vente de nourriture, ou l'échange d'argent, bien qu'elle n'implique généralement pas le paiement de taxes ou de concessions, mais plutôt de « frais ». Une autre partie de ce business est tout à fait illégale, comme la prostitution ou l'extraction minière et le trafic de minerais en dehors du pays. Ces réseaux représentent d'un côté l'économie de subsistance, et d'un autre une manière de s'enrichir en peu de temps. Les églises et les ONG internationales font souvent partie de ces réseaux.

On sait souvent s'adapter aux différentes institutions<sup>71</sup>, opérant aussi bien en dehors des institutions officielles qu'en dedans. On sait éviter les taxes et frais douaniers, se connecter aux réseaux internationaux, et gérer ce qui représente probablement la quatrième institution en dehors de la loi coutumière et statutaire et les institutions créées par les communautés : celles érigées au sein des réseaux de violence. Des rapports sur le minage artisanal indiquent que ce dernier ne se fait pas principalement par d'anciens paysans qui veulent s'enrichir rapidement. Les gens sont forcés par les groupes armés – l'armée « officielle », ou les rebelles armés – de faire le travail pénible et dangereux des mines dans des coins reculés<sup>72</sup>.

Etant donné ce contexte, la course aux élections multipartites dictées par les accords de Sun City pour avoir eu lieu en août 2006, offre peu de perspectives de paix et de nombreuses occasions de violence et de guerre. Ces perspectives ont requis un processus organisationnel extensif et complexe. Il s'agit là d'un pays où il n'y a pas de consensus sur les membres du système politique, et où l'intégration militaire n'a pas évolué au-delà d'un stade embryonnaire. Il semble peu probable que ce type de processus aboutira à l'établissement d'un gouvernement légitime aux yeux de toutes les communautés de la RDC.

---

<sup>69</sup> Theodore Trefon, *Reinventing Order in the Congo. How People respond to State Failure in Kinshasa*, Kampala, 2004, p.23

<sup>70</sup> Janet MacGaffey, *The Real Economy of Zaire. The Contribution of Smuggling & other unofficial Activities to national Wealth*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1991.

<sup>71</sup> L'un de nos contacts, un homme d'affaires, s'était établi dans le business des compagnies aériennes lorsqu'un désastre naturel détruisit toute sa propriété. Sans domicile et sans argent, il réussit à rendre visite à son village natal et y resta sept mois, prétendant vouloir retourner à la vie rurale. Ce lien ancestral lui donna accès aux diamants de la région, qu'il vendit à Kinshasa avec l'aide des membres du réseau. Il investit dans des hôtels et dans le transport mais fit banqueroute une fois de plus après la guerre. Il travaille aujourd'hui comme activiste des droits de l'homme pour une ONG internationale. Un autre homme d'affaires représentait autrefois une agences de l'ONU et gère aujourd'hui un hôtel, un échange d'argent, un café internet etc. La rumeur dit qu'il fait cela pour cacher ses activités illégales dans le commerce et le trafic de minerais.

<sup>72</sup> Daniel Stroux, *Rohstoffe, Ressentiments und staatsfreie Räume. Die Strukturen des Krieges in Afrikas Mitte*. IPG 2/2003, pp. 95 – 111; Human Rights Watch, *Democratic Republic of Congo: The Curse of Gold*, New York et Londres, 2005.

Les quatre pays ont commencé avec des élections et des gouvernements multipartites après l'indépendance. Ils sont tous passés par une période de troubles et se sont rétablis lorsqu'une faction (coups militaires en Ouganda, Rwanda et Congo, établissement d'un système monopartite en Tanzanie) a pris le dessus. La stabilité en Ouganda et au Rwanda n'a pas été atteinte par des élections multipartites. En fait, malgré les tensions qui ont émergé, la consolidation initiale de la paix et de la stabilité semblait au moins nécessiter la limitation de cette forme de démocratie. Ce fut certainement également l'expérience de la Tanzanie. Même aujourd'hui, dans ce pays des plus stables d'Afrique, l'introduction d'élections multipartites menace de raviver des formes d'exclusion politique.

### *Tanzanie*

Après une décennie de libéralisation économique désastreuse, la Tanzanie s'est embarquée dans la libéralisation politique en 1992 et la poursuit jusqu'aujourd'hui. Trois élections ont été organisées sous le nouveau système multipartite : en 1995, 2000 et 2005. Malgré une volonté d'introduire la compétition politique, le CCM comme « parti fondateur » a maintenu sa domination du système. L'ère de la libéralisation politique transforme cependant le parti au pouvoir et la sphère politique, introduisant de nouveaux éléments de régionalisme et de politiques ethniques. La réaffirmation de l'autorité étatique permet une réhabilitation des revenus de l'Etat, mais la base fiscale demeure très étroite. La source la plus sérieuse de conflit et d'instabilité émerge de l'union toujours imparfaite entre le continent et Zanzibar, où la politique se joue à travers le prisme de la religion. La libéralisation politique pose également le problème du lien entre les forces de sécurité et l'Etat civil.

La période de libéralisation politique est marquée par des changements qui pourraient avoir un impact déterminant sur la stabilité de l'Etat. La compétition multipartite à travers les trois périodes électorales ne voit pas apparaître de défi majeur au CCM sur le continent, mais transforme la manière de faire et peut-être le caractère même de la coalition au pouvoir. Toutefois, la nouvelle ère de politiques multipartites engendre une crise majeure à Zanzibar et de sérieuses tensions.

Les premières élections multipartites de 1995 voient Benjamin Mkapa se faire élire avec une majorité pour le CCM, l'opposition ne récoltant que 69 sièges. Lors des élections de 2000, le CCM élargit sa marge de victoire et l'opposition ne remporte que 14 des 300 sièges disponibles au Parlement. Ceux qui avaient quitté le CCM pour former une nouvelle opposition reviennent. Selon un universitaire, ceci est dû à l'ancrage du parti au sein de l'Etat et son contrôle des ressources : « A la fin c'est au gouvernement qu'il faut s'adresser pour obtenir un contrat »<sup>73</sup>. Les partis d'opposition n'articulent pas de programmes qui soient si différents de ceux du CCM et tous proviennent de la même philosophie socio-démocrate et philosophique d'*ujamaa*.

Le pouvoir continu du CCM est lié à sa légitimité en tant que « parti fondateur » et aux avantages dont il bénéficie pour avoir été le seul au contrôle de l'Etat pendant plus de trente ans. On relève que : « le TANU se retrouve dans des endroits reculés. Le drapeau du parti est visible dans toutes les campagnes. Une carte d'appartenance au parti s'utilise comme carte d'identité, à la poste comme dans une banque »<sup>74</sup>. De plus, le parti bénéficie pendant longtemps des ressources de

<sup>73</sup> Entretien, Max Mmuya, 22.06.05.

<sup>74</sup> Entretien, Chris Peter, 23.06.05.

l'Etat, représentant près de 3% du budget national. Il est propriétaire de stades et de bâtiments officiels, gère des *sukita* – magasins, et contrôle de grandes étendues terriennes. L'aile de la jeunesse du parti tient ses propres auberges et hôtels. Le CCM n'entre donc pas dans les élections sur un terrain égalitaire.

La loi sur le multipartisme enregistre le CCM comme parti politique permanent reconnu par l'Etat. Les nouveaux partis sont enregistrés pour une durée de 180 jours seulement, après quoi ils peuvent entamer le processus d'enregistrement permanent. La législation requiert des nouveaux partis qu'ils s'enregistrent et collectent plus de 200 signatures de soutien dans chaque district du pays afin d'empêcher des partis représentant une seule ethnie ou région de se présenter. Elle stipule également que les partis ne sont pas autorisés à faire mention d'appartenance ethnique ou religieuse dans leurs programmes.

Mais le voile derrière lequel se dissimule le tissu régional ou raciste de certains nouveaux partis est très fin. Le slogan d'un candidat (Mtikila) - « Jetez tous les Indiens dans l'océan » - fait des vagues auprès de citoyens ordinaires. Dans certains villages on rapporte que « le CCM nous harcèle trop ; nous n'en avons pas besoin de dix ».

Le CCM ne célèbre pas réellement la concurrence multipartite et n'accueille de parti d'opposition fort. Comme le note un observateur :

« Le CCM est habitué à de grandes victoires. Pendant les cinq premières années [du multipartisme] le gouvernement et le CCM ont beaucoup investi en termes de ressources et d'efforts pour saper les partis les plus petits. Ils ont utilisé le gouvernement pour détruire l'harmonie des petits partis »<sup>75</sup>.

La loi stipule que les partis reçoivent des fonds pour faire campagne sur base de la taille de leur électorat et le nombre de sièges qu'ils possèdent déjà au Parlement. Le gouvernement joue des divisions internes au sein de l'opposition en donnant des fonds au président d'un parti ou à son secrétaire, de manière à ce qu'ils entrent en conflit l'un avec l'autre. C'est ce qui se produit pendant les élections de 1995 et de 2000<sup>76</sup>.

Tandis que la légitimité et la popularité du CCM restent relativement intactes sur le continent, le multipartisme introduit un changement dramatique dans la manière de mener la politique. Le tissu du CCM en tant que parti est changeant, et le discours politique et les campagnes montrent de plus en plus de signes de façonnement de l'électorat sur base de racisme, d'ethnicité, de religion et d'identités régionales, contrairement au passé.

Dans les années 1990, la politique des personnalités prend de l'importance au sein du CCM. Selon un observateur, le parti est colonisé par une nouvelle classe moyenne ayant bénéficié de la libéralisation. Après la création du CCM une résolution de Zanzibar distancie l'organisation des objectifs d'Arusha et les membres du CCM sont aujourd'hui autorisés à acheter ou à vendre des parts. Les fonctionnaires du parti peuvent maintenant offrir le *takrim* ou l'« hospitalité africaine », contrairement au passé. En 1992, les organisations de masse du parti (jeunesse,

<sup>75</sup> Entretien, Chris Peter, 23.06.05.

<sup>76</sup> Entretien, Max Mmuya, 22.06.05.

femmes, travailleurs, coopératives, parents) avaient une place dans le comité central. Le parti les a aujourd'hui lâchés, à l'exception des groupes de jeunes et de femmes. « Les hommes parlent beaucoup de politique, mais ils ne s'enregistrent et ne votent pas, préférant la boisson. Les femmes, au moins, sont mobilisables »<sup>77</sup>.

Une nouvelle tendance inquiétante remet en question la question de la citoyenneté tant prônée par Nyerere durant les premières années de la construction de l'Etat. Kaya écrit que « actuellement, certaines personnes prônent l'*uzawa* (indigénisation noire) dans l'économie »<sup>78</sup>. Les fonctionnaires du CCM au sein de l'Etat ont souvent usé du concept de citoyenneté pour exclure des opposants politiques potentiels. Oscar Kambona, Ministre de l'Industrie et Secrétaire Général du TANU, s'est exilé en Angleterre après une dispute avec Nyerere. En voulant retourner au pays en 1992 pour participer aux élections on lui répond qu'il n'est plus citoyen tanzanien. Ce type de pratique est également utilisé pour accéder à des intérêts économiques. Lors du débat sur l'indigénisation après l'indépendance, Nyerere y aurait fait référence en tant qu'« apartheid camouflé »<sup>79</sup>.

Le TANU puis le CCM ont souvent fait faire campagne à leurs leaders en dehors de leurs régions d'origine<sup>80</sup>. La tendance actuelle est pour les candidats de se présenter dans leurs milieux locaux. Omari suggère que l'opposition revêt aujourd'hui une couleur distinctement ethnique<sup>81</sup>. Selon Kaya, la religion est aussi devenue la base d'un appel au vote dans des élections multipartites<sup>82</sup>. Après le recensement de 2002, les Musulmans constituent 35% de la population, les Chrétiens 30% et les autres confessions 30%. L'opposition dans les deux scrutins nationaux est musulmane, mais ne remporte que 10% des votes.

Alors que la politique est changeante et pourrait être transformée par ces tendances, le système politique maintient une légitimité considérable. « L'Etat énerve, mais n'aliène pas »<sup>83</sup>. Le taux de participation aux élections est de 70%, une caractéristique héritée du « système de mobilisation » sur lequel le TANU/CCM a bâti l'Etat.

Les conséquences de l'introduction du multipartisme sont différentes en ce qui concerne Zanzibar. Dans les élections de 1995 le CCM affronte le Civic United Front (CUF) musulman qui cherche à couper les liens avec le continent et à introduire la *sharia*. L'annonce de la victoire par le CCM (26 sièges) par rapport au CUF (24, dont 20 à Pemba, où leur base est la mieux établie) engendre des violences. Salmin Amour devient le Président de Zanzibar. Les élections d'octobre 2000 poussent les politiciens de Zanzibar à invoquer la fraude et à demander un nouveau scrutin.

<sup>77</sup> Entretien, Chris Peter, 23.06.05.

<sup>78</sup> Hassan O. Kaya, "Electoral Violence, Political Stability and the Union in Tanzania", AJCR 2, 2004., p.164.

<sup>79</sup> Entretien, Chris Peter, 23.06.05.

<sup>80</sup> « Julius Nyerere, Amir Jamal, Omar Muhaji et Oscar Kambona qui se sont présentés, et ont gagné, dans des régions autres que leurs régions d'origine. Derek Bryceson est un exemple classique d'un grand fermier blanc, éduqué à Cambridge, représentant la classe ouvrière – la plus large du pays – et néanmoins étant vainqueur ». Kaya, p. 165.

<sup>81</sup> Omari, Abidallah H, "Civil-military relations in Tanzania", in Rocky Williams, Gavin Cawthra & Diane Abrahams, éd., *Ourselves to Know*, Pretoria: Institute for Strategic Studies, 2002, pp.89-106, p.104.

<sup>82</sup> Kaya (2004), p. 164-165.

<sup>83</sup> Entretien, Rwekaza Mukandala, 22.06.05.

Amani Karume, le fils de l'ancien président zanzibarite assassiné, est élu à la tête de l'île<sup>84</sup>. Les tensions au sein du système zanzibarite où les élites n'ont jamais été réconciliées à la fédération engendrent régulièrement des violences et posent un défi sécuritaire très grand à l'Etat tanzanien.

Depuis la fin des années 1990, la violence marque la scène politique à Zanzibar aussi bien que les relations entre Zanzibar et le continent. Celle qui suit les élections de 1995 engendre le déplacement de près de 10 000 personnes et la suspension de l'aide au développement par l'Union Européenne. L'arrestation et l'emprisonnement de députés CUF font l'objet de nombreuses campagnes internationales des Droits de l'Homme.

En 1999 le Commonwealth signe un pacte de réconciliation entre le CCM et le CUF en préparation pour les élections l'année suivante. Après ces élections, en janvier 2001, des manifestations populaires sont lancées et 26 personnes y trouvent la mort. En octobre de la même année, un accord de paix est signé entre le CCM et le CUF dans lequel le gouvernement dominé par le CCM accepte d'incorporer les partis d'opposition dans le gouvernement et de relâcher les prisonniers politiques. Un engagement est pris pour réformer le système judiciaire et la Commission Electorale Zanzibarite. Kuduma menace une reprise des armes par le CUF, mais est fortement critiqué sur le continent comme à Zanzibar<sup>85</sup>.

Le type de questions que suscite l'introduction du multipartisme en Tanzanie, où les organisations étatiques sont fortement institutionnalisées et de longues traditions de conduite pacifique de la politique ont été établies, devrait remettre en doute le bien-fondé de l'introduction de processus démocratiques formels comme la condition sine qua non à la reconstruction de pays post-crise. Une attention particulière devrait être accordée à garantir de manière graduelle un certain degré d'inclusion, pas nécessairement favorisé par la compétition multipartite.

## Conclusions

Ayant limité nos arguments aux défis et aux processus de la reconstruction, nous y circonscrivons également nos conclusions en reprenant les cinq propositions émises au début du document.

Tout d'abord, le type de reconstruction et les perspectives de stabilité à long terme dépendent fortement du type de coalition au pouvoir. La plus grande différence entre les résultats des guerres en Ouganda et au Rwanda, et celle au Congo, réside dans le fait qu'il n'y a pas d'unique vainqueur au Congo. De la même manière, la victoire totale du TANU aux scrutins de 1958 et de 1960 est cruciale dans l'établissement d'un nouvel Etat en Tanzanie. Cette victoire qui voit la mise en place d'une coalition au pouvoir permet l'établissement d'une série formelle de règles et d'un cadre organisationnel cohérent. La paix peut également se construire à travers des négociations entre armées en conflit, mais la consolidation d'une coalition nationale cohérente est bien plus difficile.

Le caractère inclusif de la coalition au pouvoir détermine les perspectives de reconstruction. En Ouganda, le NRM réussit à établir un gouvernement avec le soutien, ou du moins la reconnaissance, des principaux membres de l'élite et d'une partie de la population. A l'adoption

<sup>84</sup> Entretien, Rwekaza Mukandala, 22.06.05.

<sup>85</sup> Entretien, Rwekaza Mukandala, 22.06.05.

plus tard par le Président Museveni d'approches exclusives au centre de l'Etat, le régime acquit une certaine légitimité, du moins aux yeux d'une partie de l'élite. L'exclusion du gouvernement d'importants détenteurs du pouvoir pourrait créer de nouvelles sources d'instabilité. Au Rwanda, suite au génocide et à la polarisation qu'il engendre, les efforts du FPR pour recruter des leaders sur base ethnique permet d'établir un certain degré de paix et d'ordre et de s'atteler à la reconstruction étatique. Au Congo, toutes les tendances sont représentées au niveau du gouvernement intérimaire, mais celui-ci est tout sauf inclusif. Il est difficile ici de parler d'une coalition nationale cohérente et les partis au pouvoir maintiennent intactes leurs armées, menaçant d'une reprise de la violence.

Notre deuxième proposition concerne la nécessité de consolider la force coercitive au sein des systèmes sécuritaires de l'Etat. Il s'agit ici d'un ancien adage, mais d'une pertinence toujours importante dans les processus de reconstruction étatique. Sans victoire totale avec une guerre civile, il est particulièrement difficile, mais non impossible, de créer un système de sécurité consolidé avec une chaîne de commandement unifiée. En Ouganda et au Rwanda, les forces du NRM et du FPR forment le noyau des nouvelles forces armées. En Tanzanie, après la mutinée des forces armées héritées des Britanniques, le parti au pouvoir, TANU, décide de construire une armée entièrement nouvelle. La nouvelle armée est intégrée au TANU suivant un modèle influencé par Museveni et Kagame un quart de siècle plus tôt. L'échec pour créer une armée unifiée au Congo représente le plus grand obstacle à la reconstruction étatique, dont la communauté internationale et son assistance financière sont partiellement responsables. De plus, une armée doit être payée et ses salaires doivent garantir la loyauté de ses soldats et les empêcher d'user de leur pouvoir militaire pour assurer leur subsistance. Le manquement au paiement des salaires des différentes composantes de l'armée et des forces de police en zones urbaines met en doute la loyauté de ces hommes et ne peut empêcher leur implication dans le pillage et la violence envers les populations civiles.

Il est nécessaire d'éliminer des forces armées rivales non incluses dans le processus d'intégration mais bien dans les calculs des principaux opposants. Au nord et au nord-est de l'Ouganda, on constate un statu quo à long terme qui empêche le contrôle efficace du territoire par l'Etat. C'est le cas également en Colombie et aux Philippines. Au Congo, la présence et la liberté de mouvement des anciennes forces armées rwandaises et des *Interahamwe* continuera à bloquer tout processus de reconstruction. La prévalence de ces forces armées déstabilise aussi considérablement le Rwanda et l'Ouganda.

En troisième lieu, les conditions économiques et les perspectives pour générer des revenus sont cruciales à la reconstruction étatique. Nous n'avons pas réussi ici à présenter de manière exhaustive le déclin économique ayant contribué à l'effondrement étatique en Ouganda, au Rwanda et au Congo. L'effondrement des trois pays est précédé d'une chute brutale dans les exportations et d'une contraction économique radicale ayant des conséquences dramatiques sur les revenus nationaux. Les détenteurs du pouvoir jouissent d'une grande légitimité pour gérer des crises économiques si violentes ; c'est le cas notamment du parti au pouvoir en Tanzanie. Les différents systèmes institutionnels présents dans tout pays en voie de développement trouvent leurs bases dans la structure économique du pays. Avec une grande partie de la population à la recherche de stratégies de survie dans l'économie secondaire, et les acteurs non étatiques à la recherche de profits dans le même secteur, l'Etat est non seulement incapable de puiser dans des

revenus fiscaux légitimes, mais les détenteurs du pouvoir peuvent développer une base économique pour défier l'Etat, souvent légitimé par des systèmes de droit indépendants.

Quatrièmement, l'organisation du système politique joue un rôle déterminant dans les perspectives de consolidation de l'Etat et de la paix. Nous nous sommes penchés ici sur les caractères inclusif et exclusif de l'organisation politique et sur leur lien avec la citoyenneté, l'accès aux postes publics et l'allocation ou la protection des droits de propriété. Des systèmes institutionnels rivaux offrent des approches alternatives et souvent opposées à ces trois dimensions de la vie sociale. En Tanzanie, la combinaison d'une approche inclusive, une politique délibérée de promotion de l'intégration sociale de tous les groupes et un refus d'incorporer des autorités politiques traditionnelles au sein de l'Etat, aura été critique pour les décennies suivantes. Sans cette approche inclusive et la facilitation de l'accès aux postes publics pour une plus grande partie de la population, il est difficile pour un gouvernement de contrer les niveaux de violence qu'offre l'existence de systèmes institutionnels alternatifs. L'Ouganda a récemment fait quelques progrès à ce niveau, tandis que le Rwanda tente encore de cicatiser les plaies du passé.

Enfin, les acteurs internationaux ont joué un rôle important dans les processus de reconstruction. La survie de l'Etat en Tanzanie est le fruit de la nature du parti politique au pouvoir pendant la période postindépendance, mais aussi de l'assistance financière externe. Celle-ci a été garantie en partie par le degré de légitimité de la coalition au pouvoir. Sans une assistance internationale similaire il est difficile de concevoir comment le régime de Kagame aurait pu faire les progrès qu'il a faits jusqu'ici. De la même manière, la pression actuelle de la communauté internationale pour réintroduire la compétition politique menace la stabilité d'un régime toujours précaire. En Ouganda, le statut de Museveni comme « chéri des bailleurs » lui a donné l'occasion de consolider une stabilité relative sans trop devoir envisager le multipartisme. Toutefois, les particularités des politiques néolibérales ayant accompagné l'assistance à ce pays auront également renforcé les politiques personnalisées du Président et bloqué l'émergence d'une opposition légitime suffisamment forte pour le défier au sein des règles du nouvel Etat ougandais. Au Congo, la communauté internationale semble avoir davantage investi dans le processus électoral que dans l'unification de l'armée ou dans la gestion des opposants armés qui pourraient, à long terme, déstabiliser le pays et la région.

Nos études de cas montrent que l'inclusion n'est pas synonyme de démocratie au sens formel du terme. Le multipartisme et la démocratie libérale sont particulièrement problématiques dans des contextes de multiplicité institutionnelle, où des systèmes de règles rivaux constituent la base de la réorganisation au sein de procédures démocratiques formelles. Ceci a été le cas en Afrique et en Asie pendant la période postindépendance. Au moment où les Etats faisaient face à un déclin économique désastreux sur le continent africain, où des forces opposées défiaient leur légitimité sur une base institutionnelle alternative, la communauté internationale faisait pression sur des régimes pour adopter des procédures démocratiques formelles, comme au Rwanda avant le génocide. Ironiquement, le modèle de reconstruction le plus apparemment démocratique est celui du Congo. Les expériences de multipartisme limité en Tanzanie, en Ouganda et au Rwanda, ainsi que les expériences historiques de la plupart des nouveaux pays développés du monde, jettent un doute sur l'idée que la construction de l'Etat doit se faire par la démocratie libérale moderne.

## Bibliographie

- Achebe, Chinua, *Things Fall Apart*, Heinemann Ltd., Nairobi, 1958.
- Africa Now, vol.32 (Décembre 1983).
- Allen, Tim, *The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army*, Zed Press, Londres, 2006.
- Arusha Declaration, In: Nyerere, Julius, (1977): *The Arusha-Declaration – ten years after*. Edition allemande, Cologne 1977.
- Banque Centrale du Congo, *Rapport Annuel 2002-2003*, Kinshasa, 2003
- Baregu, Mwesiga L, 'Perceptions of threat and conception of defence before the mutiny in Tanzania People's Defence Forces' in *Tanganyika Rifles Mutiny: January 1964*, Dar es Salaam University Press, Tanzanie, 1993
- Baregu, Mwesiga L., n.d., '*The Rise and Fall of the One Party State in Tanzania*', mimeo.
- BBC Timeline: Democratic Republic of Congo  
<http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk>
- Beattie, J.H.M., *Bunyoro: An African Kingdom.*, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1960
- Becker, Peter (1993): 'Rwanda' in Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz: *Handbuch der Dritten Welt*. J.H.W. Dietz Nachf., Bonn
- Bertelsmann (2004): Ländergutachten Rwanda. [www.bertelsmann-transformations-index.de](http://www.bertelsmann-transformations-index.de)
- Bienen, Henry (1967): *Tanzania. Party Transformation and Economic Development*. Princeton.
- Bienen, Henry (1978): *Armies and Parties in Africa*. Londres, New York, Africana Publishing Company.
- Bogere, H., (2003). "Army must be Neutral – Muntu". *The Monitor*, 12 December.
- Callaghy, T.M. (1984): *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. New York.
- Carbone, Giovanni, *No-party democracy ? ; political organisation under Movement democracy in Uganda*, 1994- thèse de doctorat, London School of Economics, 2001.
- Constitution of the Republic of Rwanda (2003), Published in: *Journal Officielle No. speciale du 04/06/2003*, p. 63 ff..
- Curtis, M., 2004. *Unpeople*. Britain's Secret Human Rights Abuses. Londres: Vintage.
- Democratic Republic of Congo, *Global and Inclusive Agreement of 16 December 2002*
- DiJohn, Jonathan, Putzel, James (2005): *Institutional Change for Growth and Poverty Reduction in Low Income Countries: The Case of Uganda*. Document présenté à l'atelier du Programme Crisis States Annuel 2005, Londres.
- Dunbar, A.R., 1965. *A History of Bunyoro-Kitara*. Nairobi: Oxford University Press.
- Fallers, L.A., 1956: *Bantu Bureaucracy: A Century of Political Evolution among the Basoga of Uganda*. Chicago et Londres: The University of Chicago Press.

- Forces Démocratiques de Liberation du Rwanda FDLR (2005): “*Who are the FDLR and why the FDLR.*” <http://fdlr.r-online.info>
- Grill, Bartholomäus (2005): *Kongos kleines Wirtschaftswunder* in Die Zeit Nr. 29, 14.07.2005, S. 25.
- Heald, Suzette (2002): *Domesticating Leviathan: SunguSungu groups in Tanzania*, Crisis States Working Paper, no.16.
- Hochschild, Adam (1999): *King Leopold’s Ghost*. New York.
- Human Rights Watch (2005): *Democratic Republic of Congo. The Curse of Gold*. New York et Londres.
- Human Rights Watch (1999): *Hostile to Democracy: The Movement System and Political Repression in Uganda*. New York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (1999): *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*. Londres: Human Rights Watch & Paris: International Federation of Human Rights.
- Human Rights Watch (2004): *State of Pain: Torture in Uganda*. Human Rights Watch Reports Vol. 16, No. 4, March 29. [www.hrw.org/reports/2004/uganda0404](http://www.hrw.org/reports/2004/uganda0404)
- Iliffe, John (1979): *A Modern History of Tanganyika*, Cambridge.
- IMF Document EBD/02/81, May 28th, 2002: *Democratic Republic of Congo - Interim Poverty Reduction Strategy Paper*.
- IMF Document EBS/02/76, May 6th, 2002: *Democratic Republic of Congo – Request for Three Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility – Letter of Intent, Memorandum on Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*.
- IMF Document EBS/02/76, Supplement 1, May 29th, 2002: *Democratic Republic of Congo – Requests for Three Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility and for the First Annual Program*.
- IMF, Government Finance Statistics Yearbook, éditions annuelles 1971 – 2003, Washington D.C.
- International Alert (2005): *Land reform and women’s access to land* [www.international-alert.org/our\\_work/regional/great\\_lakes/](http://www.international-alert.org/our_work/regional/great_lakes/)
- International Crisis Group (2005), *The Congo's Transition Is Failing: Crisis in the Kivus*, Africa Report N°91, 30 mars.
- International Crisis Group (2006), *Katanga: The Congo’s Forgotten Crisis*, Africa Report N°103, 9 janvier 2006.
- International Monetary Fund (2004): IMF Country Report No. 04/243 , May 29, 2004, 12 juillet, 2004, Democratic Republic of the Congo: Fourth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Requests for Waiver of Performance Criteria and Additional Interim Assistance Under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries—Staff Report; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Democratic Republic of the Congo.

- International Penal reform: *Gacaca Courts in Rwanda*. [www.penalreform.org/English](http://www.penalreform.org/English)
- Kanyehamba, G.W., 2002. *Constitutional and Political History of Uganda from 1894 to the Present*. Kampala, Centenary Publishing House.
- Karugire, S.R., 1971. *A History of the Kingdom of Nkore in Western Uganda to 1896*. Oxford, Clarendon Press.
- Karugire, S.R., 1988. *The Roots of Instability in Uganda*. Kampala, The New Vision Printing and Publishing Corporation.
- Kaya, Hassan O. (2004), *Electoral Violence, Political Stability and the Union in Tanzania*, AJCR 2 2004.
- Kiando, Andrew: (1990): *The Nature of Economic Reforms in Tanzania*, TAAMULI, vol.1 (1990)
- Körner, Peter (1993), ‚Zaire’. In: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Ed.): *Handbuch der Dritten Welt*. Vol. 4, Bonn.
- Kyemba, H., 1997. *A State of Blood. The Inside Story of Idi Amin.*, Kampala, Fountain Publishers.
- Le Journal parlement, No. 63, Avril, Mai, June 2005, Kinshasa.
- Lemarchand, R., 1994. ‘Managing Transition Anarchies: Rwanda, Burundi, and South Africa in Comparative Perspective’. *The Journal of Modern African Studies*, 32, 4, pp. 581-604.
- Leys, C., 1967. *Politicians and Policies: An Essay on Politics in Acholi, Uganda, 1962-65*. Nairobi, East African Publishing House.
- Low, D.A. & Pratt, R.C., 1960. *Buganda and British Overrule*, London, Oxford University Press.
- Lupogo, Herman (2001): ‘Civil-military Relations and Political Stability’, *African Security Review*, Vol. 10 No 1, 2001.
- MacGaffey, Janet (1991): *The Real Economy of Zaire. The Contribution of Smuggling & other unofficial Activities to national Wealth*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- MacGaffey, Janet, Bazenguissa-Ganga, Rémy (2000), *Congo-Paris. Transnational Traders on the Margins of the Law*, Oxford, Bloomington.
- MacGaffey, Wyatt (1982): ‘The Policy of National Integration in Zaire’ in *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 20, No. 1, mars 1982, pp. 87 – 105.
- Maliyamkono, T.L. and Bagachwa, M.S.L. (1990), *The Second Economy in Tanzania*, Londres, James Currey.
- Mamdani, Mahmood (1999): ‘Preliminary Thoughts on the Congo Crisis’ in Mamdaza, Ibbo (Ed.) (1999), *Reflections on the Crisis in the Democratic Republic of Congo*, Harare, SAPES Books.
- Mamdani, Mahmood (2001): *When Victims Become Killers*, Princeton.
- Mamdaza, Ibbo (Ed.) (1999): *Reflections on the Crisis in the Democratic Republic of Congo*. Harare, SAPES Books.

- Melvorn, L.R., 2000. *A People Betrayed: the Role of the West in Rwanda's Genocide*. Cape Town. NAEP & Londres et New York, Zed Books.
- Middleton, J & D. Tait, eds., 1958. *Tribes without Rulers*. Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Middleton, J., 1965. *The Lugbara of Uganda*, New York, Holt, Rinehart & Winston.
- Minimum Program (2004): Programme minimum de partenariat pour la transition et la relance (PMPTR) en République démocratique du Congo. Document préparé par le Gouvernement de la République Démocratique du Congo avec le soutien de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC). Novembre 2004.
- Monson, Jamie (2000): "Claims to History and the Politics of Memory in Southern Tanzania, 1940-1960" in the *International Journal of African Historical Studies*, vol.33, no.3 (2000), 543-565.
- Mouvement des Patriotes Congolais (MPC). Status, Projet de Société, Règlement d'ordre intérieur. Juillet 2000. (Project Ngezayo)
- Mpangala, Gaudens (2000): *Ethnic Conflicts in the Region of the Great Lakes: Origins and Prospects for Change*. Dar-es-Salaam.
- Museveni, Y.K., 1997. *Sowing the Mustard Seed*, Londres, Macmillan.
- Mutibwa, P., 1992. *Uganda since Independence. A Story of Unfulfilled Hopes*, London, Hurst & Co.
- Mutombo, Charles (2005): 'Le MPC de Victor Ngezayo pour le plan B en R.D. Congo' in *La Victoire du Congo*, Hebdo Indépendant de l'informations Générales, No. 09 du 08 au 16 Juin 2005.
- Mwakikagile, Godfrey (2004): *Tanzania under Mwalimu Nyerere: Reflections on an African Statesman*. Futus Corporation.
- Nohlen, Dieter (Ed.): *Lexikon Dritte Welt*. Reinbek 1993.
- Office des Douanes et Accises (OFIDA): Statistiques des transits déclarés au port de Mombasa à destination de la DRC. De janvier à octobre 2004.
- OECD, African Economic Outlook: Country Studies: Democratic Republic of Congo, 2005-2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/8/www.oecd.org/dev/publications/africanoutlook>
- Oloka-Onyango, 1997. *Uganda's 'Benevolent' Dictatorship*. *Current History* 9 (6):212-216.
- Oloka-Onyango, J., n.d., "New-Breed" *Leadership, Conflict, and Reconstruction in the Great Lakes Region of Africa: A Sociopolitical Biography of Uganda's Yoweri Kaguta Museveni*.
- Omari, Abidallah H (2002): "Civil-military relations in Tanzania", in Rocky Williams, Gavin Cawthra & Diane Abrahams, ed.s, *Ourselves to Know, Pretoria*, Institute for Strategic Studies, pp.89-106. <http://www.iss.org.za/pubs/Books/OurselvesToKnow/Omari.pdf>
- Polanyi, Karl (1944): *The Great Transformation*, Columbia University Press.
- Pole-Institute (2002): *The Coltan Phenomenon in war-torn North-Kivu Province*, Regards Croisés, Revue trimestrielle, No. 007, Septembre 2002.

- Pottier, J., 2002. *Re-Imagining Rwanda: Conflict, Survival and Disinformation in the Late Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Prunier, G., 1997. *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, Londres. Hurst & Co.
- Putzel, James (2002): *Politics, the state and the impulse for social protection: the implications of Karl Polanyi's ideas for understanding development and crisis*, Crisis States Working Paper no.18 (2002).
- Republic of Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning, Department of Statistics: Rwanda Development Indicators 1999.
- Republic of Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning, Department of Statistics: Rwanda Development Indicators 2001.
- Republic of Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning, Strategic Planning and Poverty Reduction Department: Poverty Reduction Strategy – Progress Report, June 2003.
- Republic of Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning, Strategic Planning and Poverty Reduction Department: Poverty Reduction Strategy – Annual Progress Report, June 2003- June 2004, October 2004.
- Republic of Rwanda, Ministry of Local Government, Information and Social Affairs: Financial Management and Accounting Procedures Manual for Local Administration in Rwanda, April 2003.
- République Démocratique Du Congo Assemblée Nationale: Projet de Constitution de la République Démocratique du Congo. Kinshasa, Mai 2005.
- République Démocratique du Congo, Forces Armées de la République Démocratique du Congo, Quartier Général Opérationnel Avance BN. Ordre d’opération “Bima” No. 01/04, Document No. 001/QG OPS Av/BN/T3-OPS/04. Décembre 2004.
- République Démocratique du Congo, Ministère des Finances et Budget, Office des Douanes et Accises (OFIDA): Programme de réforme et de modernisation de l’office des douanes et accises. Décembre 2002.
- République Démocratique du Congo, Ministère des Finances, Direction Générale des Impôts: Condensé d’informations élaboré dans le cadre de la mission du Fonds Monétaire International du 24 au 31 Mai 2005. Mai 2005.
- République Démocratique du Congo: Constitution de la Transition de la République Démocratique du Congo et Acte Final. Version officielle tirée du Journal Officiel RDC. Kinshasa, Novembre 2003. Editions Linelit.
- République Démocratique du Congo: Journal Officiel, Cabinet du Président de la République. Numéro spécial, 1er août 2004. (incluse les lois portant sur l’organisation, les attributions et le fonctionnement de la Commission électorale indépendante; Loi portant sur l’organisation, les attributions et le fonctionnement de la Commission vérité et réconciliation et al.)
- République Démocratique du Congo: Loi No. 04/028 du 24 Decembre 2004 portant sur l’identification et l’enrôlement des électeurs en République Démocratique du Congo. Version officielle tirée du Journal Officiel du 27/12/2004. Kinshasa, mars 2005. Editions Linelit.

- République Démocratique du Congo: Loi No. 04/24 du 12 Novembre 2004 relative à la nationalité Congolaise. Version officielle tirée du Journal Officiel du 17/11/2004. Kinshasa, Mars 2005. Editions Linelit.
- Rwasamanzi, Jean-Paul (2002): "Stellungnahme zum Brief vom 24.4.2002 von Herrn Ruzibukira-Intsinzi" in [www.akahera-rhein.de/aktuell](http://www.akahera-rhein.de/aktuell)
- Sathyamurthy, T.V., 1986. *The Political Development of Uganda, 1900-1986*. Brokfield, Vermont: Gower.
- Schatzberg, Michael (1981), *Ethnicity and Class at the Local Level: Bars and Bureaucrats in Lisala, Zaire*, in *Comparative Politics*, Vol. 13, No. 4 July 1981, pp. 461-478.
- Schild, Henriette (1995): "Nehmt ihn nicht mit, er ist ein Mörder". Beitrag in "Berliner Zeitung" vom 27.4.1995, S.3.
- Scholl-Latour, Peter (1989): *Mord am großen Fluss. Ein Vierteljahrhundert afrikanischer Unanhängigkeit*, München.
- Schürings, Hildegard (2004): „Noch keine Versöhnung. Vor 10 Jahren: Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ in *Zeitschrift Entwicklungspolitik* 7/2004.
- Shaidi, L.P. (1990): *Trade Liberalisation and the Law*, TAAMULI, vol.1 (1990), no.s 1&2,
- Shivji, Issa G. (1990) *The Politics of Liberalization in Tanzania: Notes on the Crisis of Ideological Hegemony*, in TAAMULI, vol.1 (1990), no.s 1&2.
- Shivji, Issa G. (1983): *Notes on the Crisis of Ideological Hegemony*", TAAMULI, vol.1 (1990), no.s 1&2.
- Southall, W.A., 1956. *Alur Society: A Study in Processes and Types of Domination*, Cambridge, W. Heffer & Sons Ltd.
- Stein, E, *The Economics of the State and the IMF in Tanzania*, TAAMULI, vol.1 (1990), no.s 1&2.
- Steinhart, E. I., 1977. *Conflict and Collaboration: The Kingdoms of Western Uganda, 1890-1907*, Princeton, N. J, Princeton University Press.
- Stephens, Hugh (1968): *The Political Transformation of Tanganyika: 1920-67*, New York, Frederick A. Praeger.
- Stroux, Daniel (2003): *Rohstoffe, Ressentiments und staatsfreie Räume. Die Strukturen des Krieges in Afrikas Mitte*. IPG 2/2003, pp. 95 – 111.
- TANU Guidelines, Mwongoza, 1971.
- Tosh, J., 1978. *Clan Leaders and Colonial Chiefs in Lango: The Political History of an East African Stateless Society, c.1800-1939*, Oxford, Clarendon Press.
- Trefon, Theodore (2004), *Reinventing Order in the Congo. How People respond to State Failure in Kinshasa*, Kampala.
- Tripp, M.A., n.d., *The Changing Face of Authoritarianism in africa: The Case of Uganda*.
- Twaddle, M., 1993. *Kakungulu and the Creation of Uganda, 1868-1928*, London, James Currey.
- UNCTAD (2002): *Least Developed Countries Report 2002*. Geneva.

- Uvin. P., 1998. *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*, West Hartford,CT, Kumarian Press.
- Van Acker, 2004. 'Uganda and the Lord's Resistance Army: The New Order no one Ordered'. *African Affairs*, 103/412: 335-357.
- Vansina, J., 2004. *Antecedents to Modern Rwanda: The Nyiginya Kingdom*, Oxford, James Currey & Kampala, Fountain Publishers.
- W E Smith, W.E. (1973), *Nyerere of Tanzania*, Gollancz, London.
- Weber, Max (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Hrsg. Von J. Winckelmann. Tübingen.
- World Bank (2005): World Development Indicators On-Line, April 2005.
- Wrong, Michaela (2001): *In the footsteps of Mr Kurtz*, Londres, Harper Collins
- Yashar, Deborah (1997) *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870S-1950s*, Stanford, Stanford University PRes
- Young, C./ Turner, T. (1985): *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison, London

## Other Crisis States Publications

### *Working Papers (Series 2)*

- WP1 James Putzel, 'War, State Collapse and Reconstruction: Phase 2 of the Crisis States Programme' (Sept 2005)
- WP2 Antonio Giustozzi, 'Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) of ex-combatants in Afghanistan: constraints and limited capabilities' (June 2006)

### *Working Papers (Series 1)*

- WP7 Hugh Roberts, 'Co-opting Identity: The manipulation of Berberism, the frustration of democratisation and the generation of violence in Algeria' (December 2001) – *Also available in Spanish*
- WP12 E. A. Brett, 'Liberal Theory, Uneven Development and Institutional Reform: Responding to the crisis in weak states' (July 2002)
- WP14 David Keen, 'Since I am a Dog, Beware my Fangs: Beyond a 'rational violence' framework in the Sierra Leonean war' (August 2002)
- WP15 Joseph Hanlon, 'Are Donors to Mozambique Promoting Corruption?' (August 2002)
- WP16 Suzette Heald, 'Domesticating Leviathan: Sungusungu groups in Tanzania' (September 2002)
- WP17 Hugh Roberts, 'Moral Economy or Moral Polity? The political anthropology of Algerian riots' (October 2002)
- WP18 James Putzel, 'Politics, the State and the Impulse for Social Protection: The implications of Karl Polanyi's ideas for understanding development and crisis' (October 2002)
- WP19 Hugh Roberts, 'From Segmentarity to Opacity: on Gellner and Bourdieu, or why Algerian politics have eluded theoretical analysis and vice versa' (December 2002) – *Also available in French*
- WP20 Jonathan DiJohn, 'Mineral-Resource Abundance and Violent Political Conflict: A critical assessment of the rentier state model' (December 2002)
- WP21 Victoria Brittain, 'Women in War and Crisis Zones: One key to Africa's wars of under-development' (December 2002)
- WP23 Giovanni M. Carbone, 'Emerging Pluralist Politics in Mozambique: the Frelimo-Renamo Party System' (March 2003)
- WP24 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Hyper-fragmentation and Traditional Politics in Colombia: Discussing Alternative Explanations' (March 2003, revised September 2004) – *Also available in Spanish*
- WP25 Francisco Gutiérrez Sanín, 'The Times of Democratic Involutions' (March 2003, revised January 2005) – *Also available in Spanish*
- WP27 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Criminal Rebels? A discussion of war and criminality from the Colombian experience' (April 2003)
- WP36 Giovanni M. Carbone, 'Developing Multi-Party Politics: Stability and Change in Ghana and Mozambique' (November 2003)
- WP50 Laurie Nathan, 'The Absence of Common Values and Failure of Common Security in Southern Africa, 1992-2003' (July 2004)
- WP52 Manorama Sharma, 'Critically Assessing Traditions: The Case of Meghalaya' (November 2004)
- WP53 Andries Bezuidenhout, 'Postcolonial Workplace Regimes in the Engineering Industry in South Africa, Swaziland and Zimbabwe' (November 2004)
- WP54 Jo Beall, 'Decentralisation and Engendering Democracy: Lessons from Local Government Reform in South Africa' (November 2004)
- WP55 Laurie Nathan, 'Security Communities and the Problem of Domestic Instability' (November 2004)
- WP56 Angelika Rettberg, 'Business-led Peacebuilding in Colombia: Fad or Future of a Country in Crisis?' (December 2004)
- WP58 E. A. Brett, 'From Corporatism to Liberalisation in Zimbabwe: Economic Policy Regimes and Political Crisis (1980-1997)' (January 2005)
- WP66 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Re-stating the State: Paramilitary territorial control and political order in Colombia (1978-2004)' (September 2005)
- WP69 Jenny Kuper, 'Law as a Tool: The Challenge of HIV/AIDS in Uganda' (September 2005)
- WP73 Giovanni Carbone, '"Populism" Visits Africa: The Case of Yoweri Museveni and No-party Democracy in Uganda' (December 2005)

These can be downloaded from the Crisis States website ([www.crisisstates.com](http://www.crisisstates.com)), where an up-to-date list of all our publications and events can be found.

The Crisis States Research Centre aims to examine and provide an understanding of processes of war, state collapse and reconstruction in fragile states and to assess the long-term impact of international interventions in these processes. Through rigorous comparative analysis of a carefully selected set of states and of cities, and sustained analysis of global and regional axes of conflict, we aim to understand why some fragile states collapse while others do not, and the ways in which war affects future possibilities of state building. The lessons learned from past experiences of state reconstruction will be distilled to inform current policy thinking and planning.

### Crisis States Partners

*Colombia:*

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia (Bogotá)

*India:*

Developing Countries Research Centre (DCRC),  
University of Delhi

*South Africa:*

Department of Environmental and Geographical Sciences,  
University of Cape Town

*with* collaborators in Uganda and other parts of  
sub-Saharan Africa

### Research Components

 Development as State-Making: Collapse, War and Reconstruction

 Cities and Fragile States: Conflict, War and Reconstruction

 Regional and Global Axes of Conflict



## Crisis States Research Centre

Development Studies Institute (DESTIN)  
LSE, Houghton Street, London WC2A 2AE  
Tel: +44 (0)20 7849 4631 Fax: +44 (0)20 7955 6844  
Email: [csp@lse.ac.uk](mailto:csp@lse.ac.uk) Web: [www.crisisstates.com](http://www.crisisstates.com).

