

Guinée-Bissau : construire un véritable pacte de stabilité

I. SYNTHÈSE

Les élections législatives de novembre 2008 étaient un test important pour la Guinée-Bissau, qui devait absolument confirmer l'élan de sa transition démocratique. Leur tenue aura été incertaine jusqu'à la dernière minute, mais elles ont finalement remporté un franc succès, salué à la fois par la population et les observateurs internationaux. Cette réussite ne suffit néanmoins pas à garantir la stabilité gouvernementale ou la poursuite des réformes institutionnelles dont le pays a tant besoin. L'abandon du pacte de stabilité entre partis politiques et les différentes accusations de tentatives de coup ou d'assassinat qui ont précédé et suivi les élections ont illustré les dangers qui pèsent durablement sur le pays. Le nouveau Premier ministre, s'il s'assure du soutien continu de la communauté internationale, a désormais l'opportunité de mener les réformes administratives et politiques nécessaires à la construction de l'Etat, à la stabilisation de l'économie et à la lutte contre le trafic de drogue. Pour relever ces défis, il devra cependant fonder son action gouvernementale sur le dialogue politique avec le président Nino Vieira, l'armée et ses rivaux au sein de son parti, en bref la construction d'un nouveau et véritable pacte de stabilité.

Bien que le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap Vert (Partido Africano da Independência de Guiné e Cabo Verde, PAIGC) et son leader Carlos Gomes Junior aient obtenu la majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale, les divisions internes au sein du parti, où l'influence du président Vieira – grand perdant du scrutin – demeure importante, risquent de paralyser l'action gouvernementale, d'autant plus menacée par le spectre d'une intervention militaire dans la vie politique. L'écroulement prématuré du pacte de stabilité et du gouvernement de consensus de Martinho Ndafo Cabi en mars 2008 résultait déjà d'une alliance ponctuelle entre le chef de l'Etat Nino Vieira et le président du PAIGC Carlos Gomes Junior. Leur profonde inimitié, tout comme de probables renversements d'alliances au sein du PAIGC, pourraient néanmoins très bien réserver le même sort au nouveau Premier ministre avant les élections présidentielles prévues pour 2010.

Une grande opacité persiste toujours autour de la tentative de coup d'Etat instiguée, selon les autorités, par le chef de la marine en juillet 2008 et de la tentative d'assassinat contre Nino Vieira survenue une semaine après le vote des législatives en novembre. Quelles que soient les circonstances exactes, ces deux événements illustrent la fragilité politique du pays et l'instrumentalisation des factions de l'armée dans les tentatives de règlements de compte entre les hommes politiques.

La population est la première à payer le prix de l'instabilité du fait du marasme institutionnel et économique qui paralyse le pays tandis que les classes politiques et militaires s'enferment dans des querelles incessantes. En votant massivement et dans le calme, les Bissau-guinéens ont démontré leur désir de rupture avec les pratiques politiques qui ont marqué le pays depuis l'indépendance, plébiscitant la candidature de Carlos Gomes Junior au poste de Premier ministre. Son image rompt clairement avec celle des poids lourds de la vie politique du pays qui sont, pour la plupart, les mêmes depuis l'indépendance, et il est surtout connu pour son efficacité de gestionnaire des affaires de l'Etat lors de son passage à la primature entre 2004 et 2005.

Afin de poursuivre les réformes institutionnelles engagées par le gouvernement de consensus, le pays a tout autant besoin d'un Premier ministre compétent et réformiste que d'une véritable entente entre les acteurs politiques sur les objectifs et les priorités de l'action gouvernementale. Depuis 2007, la Guinée-Bissau bénéficie d'un regain d'intérêt de la communauté internationale qui l'avait largement abandonnée après la gestion désastreuse des affaires de l'Etat sous la présidence de Kumba Yala (1999-2003). Cet intérêt n'aura qu'une durée de vie limitée si l'instabilité politique continue à retarder la mise en œuvre du programme de réformes élaboré avec les partenaires internationaux.

Tant que les réformes institutionnelles ne sont pas mises en œuvre pour remédier aux faiblesses structurelles des institutions du pays, et aussi longtemps que le pays demeurera une plateforme pour le narcotrafic, celui-ci restera vulnérable et victime de l'instabilité et de la corruption endémique. La sortie de ce cercle vicieux requiert un engagement ferme et résolu en faveur des

réformes de la part de tous les acteurs politiques et militaires, qui doivent saisir, tant qu'elle est encore présente, la main tendue des bailleurs de fonds. Les mesures suivantes devraient ainsi être prises:

- Le Premier ministre Carlos Gomes Junior devrait témoigner de sa volonté d'ouverture envers tous les acteurs politiques en faisant du lancement du dialogue avec le président et les différentes factions du PAIGC une des priorités de son programme de gouvernement. Le leadership militaire devrait quant à lui participer à un dialogue similaire avec le gouvernement pour accélérer la mise en place du programme de réforme du secteur de la sécurité. Une nouvelle loi électorale permettant la refonte du registre national des électeurs, devrait notamment faire partie de ces priorités, de même que la réforme de l'administration publique, la lutte contre la corruption et la stabilisation macroéconomique du pays permettant le paiement régulier des salaires des fonctionnaires. Le gouvernement devrait également lancer une large consultation populaire sur l'opportunité et les modalités concrètes de la réconciliation nationale dans le pays.
- Les partenaires régionaux et pays donateurs devraient inciter l'ensemble des acteurs de la classe politique à prendre part aux dialogues mentionnés ci-dessus et à soutenir leurs conclusions. Le déblocage de l'argent promis par les pays donateurs pour la réforme du secteur de la sécurité devrait être opéré dans les plus brefs délais. Un mécanisme de coordination efficace entre les bailleurs de fonds devrait être mise en place pour tous les partenaires internationaux impliqués dans cette réforme.
- La Commission pour la consolidation de la paix des Nations unies (CCP) devrait contribuer à maintenir la Guinée-Bissau sur l'agenda des bailleurs de fonds internationaux afin que ceux-ci continuent de fournir l'aide financière et technique promise dans les plus brefs délais, en priorité sur la réforme du secteur de la sécurité et de l'administration publique, ainsi que la lutte contre le narcotraffic. Elle devrait également soutenir activement les efforts de dialogue entre le Premier ministre, la classe politique et le leadership militaire.

I. SUCCES FRAGILE DES ELECTIONS LEGISLATIVES¹

Les élections du 16 novembre 2008 ont été décrites par les observateurs nationaux et internationaux comme des élections exemplaires pour l'Afrique de l'ouest.² Les Bissau-guinéens sont les premiers à devoir être salués pour ce vote qui s'est déroulé dans le calme. Mais il ne se serait sans doute pas produit dans les mêmes circonstances sans l'importante présence internationale, fruit du regain d'intérêt des bailleurs pour ce pays depuis qu'il a été mis sur l'agenda de la CCP en décembre 2007.³ Le bon déroulement du scrutin a été cependant ressenti comme un soulagement plus que comme l'issue d'un processus bien rodé. Les partis politiques et les dirigeants du pays ont encore beaucoup d'efforts à faire pour construire les bases d'un système politique sain et stable.

A. LE PROCESSUS ELECTORAL

Jusqu'à la semaine précédant les élections, l'incertitude régnait sur la probabilité de leur tenue à la date prévue de même que sur la légitimité du processus. Dans le contexte politique extrêmement volatile, on pouvait craindre des incidents de dernière minute qui auraient empêché leur tenue. Une intervention de l'armée ou de la fraude à grande échelle n'étaient pas à exclure. Les élections présidentielles de 2005 – aux résultats encore suspects pour la majorité des Bissau-guinéens – continuaient de marquer les esprits. Les législatives de 2008 se sont finalement déroulées à la date prévue et sans heurts, mais les inquiétudes qui les ont précédés reflètent la fragilité et la vulnérabilité du pays, notamment face à l'interventionnisme de l'armée dans la vie politique nationale.

1. Une période pré-électorale pleine d'incertitudes

Les élections législatives, initialement prévues pour mars 2008, avaient finalement été repoussées à la fin de l'année. Ce report illustra les réticences de la classe politique à faire face aux urnes. Le président Vieira se

¹ Ce Briefing fait suite au Rapport Afrique de Crisis Group N°142, *Guinée-Bissau : besoin d'Etat*, 2 juillet 2008. Pour plus de détail sur l'arrière-plan historique, il convient de se reporter à cette publication antérieure.

² Entretiens de Crisis Group, mission d'observation de l'Union européenne (UE), ambassade du Sénégal et membres de la société civile, Bissau, novembre 2008.

³ Communiqué issu de l'Assemblée générale des Nations unies, PBC/26, 19 décembre 2007.

trouvait alors dans une position fragile vu son impopularité et l'hostilité affichée des militaires à son égard. Il n'avait pas intérêt à ce que les élections aient lieu rapidement et avait même évoqué la possibilité de les tenir en 2009, couplées avec des élections présidentielles anticipées. Cette proposition avait été rapidement rejetée par l'Assemblée nationale. Les partenaires internationaux avaient alors fait pression, sans succès, pour que les élections aient lieu comme prévu en mars 2008, mais devant le manque de moyens et de préparation, le report s'était imposé.

Sous la pression internationale, qui exigeait qu'une nouvelle date soit choisie au plus vite, et celle de l'armée, dont le puissant chef d'état-major, Tagme na Wai, le président a néanmoins cédé. Le 23 mars, au cours d'une intervention surprise devant les députés et les membres du gouvernement, il a annoncé que le scrutin se tiendrait le 16 novembre.⁴ Même cet engagement paraissait difficile à tenir alors que les financements promis par les bailleurs tardaient à venir et que l'environnement politique restait instable.

De lourdes inquiétudes ont également marqué la campagne sur l'implication politique des militaires et la capacité de Tagme na Wai à les garder sous son contrôle. Malgré ses déclarations rassurantes et son apparente détermination à assurer le bon déroulement des élections, au moins une partie de l'armée avait exprimé des réserves quant à la réforme du secteur de la sécurité prévue par le gouvernement avec l'aide des partenaires internationaux.⁵ Ces individus auraient pu tenter d'empêcher les élections législatives afin d'éviter ou de repousser la mise en œuvre de la réforme. Les craintes se sont matérialisées lors de l'arrestation du chef de la marine, Bubu na Tchuto, qui, selon les autorités, a tenté un coup d'Etat le 8 août 2008. Celui-ci a été arrêté et assigné à résidence avant de s'enfuir avec une facilité surprenante vers la Gambie deux jours plus tard. Jusqu'au jour des élections, il n'y avait donc aucune réelle garantie qu'elles se dérouleraient sans être perturbées par un dessein militaire.

Mais le point le plus inquiétant pour ces élections a sans doute été la question de la légitimité dont elles bénéficieraient. « On peut truquer ces élections, vous n'y verrez que du feu », a justement rappelé un membre de la société civile à des observateurs électoraux de l'Union européenne en référence aux élections prési-

dentielles de 2005 remportées par Vieira.⁶ Celles-ci avaient été déclarées transparentes par ces mêmes observateurs alors que la classe politique bissau-guinéenne et surtout l'opinion publique avaient de sérieux doutes.⁷ Au scrutin de 2005, le candidat du PAIGC, Malam Bacai Sagna, était donné largement favori à l'issue du premier tour avec 35,45 pour cent des voix alors que Vieira n'en avait récolté que 28,87 pour cent.

Contre toute attente l'ancien Président Kumba Yala, qui finit troisième lors du scrutin avec 25 pour cent des voix, appela au vote en faveur de Vieira au deuxième tour. Il est possible que cette stratégie ait fonctionné et que son électorat ait suivi ses instructions. Mais plusieurs sources de Crisis Group affirment que le président de la Commission nationale électorale (CNE) avait annoncé la victoire de Malam Bacai Sagna avant de se raviser. A ce jour, les Bissau-guinéens sont encore convaincus que Vieira a volé sa victoire.⁸

2. Une préparation assurée par les partenaires internationaux

Malgré ce contexte incertain, les partenaires internationaux ont globalement su mettre en place les moyens nécessaires à la tenue des élections, même s'il y eut quelques lenteurs à apporter l'aide financière promise. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), par exemple, a dû utiliser ses propres

⁶ Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bissau, 24 novembre 2008.

⁷ Multiples entretiens de Crisis Group, Bissau, mars, octobre et novembre 2008.

⁸ Nino Vieira s'était présenté à ces élections comme candidat indépendant à son retour d'exil car il avait perdu le soutien du PAIGC. Kumba Yala, le président renversé, s'était présenté pour le Parti pour la réforme sociale (Partido da Renovação Social, PRS). Les résultats par région montrent que Nino Vieira a au deuxième tour obtenu un nombre considérable de voix dans les zones où le vote des Balante pèse particulièrement lourd à Cacheu, Oio et Tombali. Pourtant ces électeurs semblaient difficilement prêts à voter pour Nino Vieira. Celui-ci était tombé en disgrâce au sein de ce groupe après l'exécution de six officiers et personnalités balante en 1998. Kumba Yala en avait d'ailleurs par la suite fait son cheval de bataille contre le président, avec un succès considérable. Par ailleurs, les archives électroniques des observateurs internationaux indiquent que Malam Bacai Sagna a reçu 52,39 pour cent des voix contre 47,61 pour cent pour Nino Vieira. Après avoir été contacté par Crisis Group, l'Union européenne affirme qu'il s'agit d'une erreur. Cependant, les documents du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur les élections donnent les mêmes résultats. Il est envisageable que ce soit le fruit d'une seule erreur reproduite par plusieurs organismes d'observation, mais cette erreur nourrit néanmoins le doute sur la transparence des résultats.

⁴ Pour plus de détails sur le contexte de cette annonce, voir Rapport de Crisis Group, *Guinée-Bissau*, op. cit., pp. 19-20.

⁵ Ibid, p. 21, et entretiens de Crisis Group, Bissau, novembre 2008.

fonds pour payer les activités préparatoires avant de se rembourser lorsque les bailleurs ont finalement envoyé l'argent prévu. Ceux-ci ont cependant su faire preuve de flexibilité, notamment sur la question des arriérés de salaires dus au personnel électoral. Ceux-ci n'avaient toujours pas été payés par le gouvernement pour leur travail lors des élections présidentielles de 2005 et menaçaient de ne pas divulguer les résultats du vote de 2008 tant qu'ils n'auraient pas reçu leur salaire de 2005. La dette étant souveraine, les bailleurs avaient longtemps refusé de la payer à la place du gouvernement. Elle a finalement été réglée par un financement du Japon pendant la semaine précédant les élections.⁹

Si la flexibilité des bailleurs a permis le bon déroulement des élections, l'incapacité de l'Etat bissau-guinéen à régler cette dette souveraine illustre néanmoins un manque patent de volonté politique à vouloir assumer la responsabilité du processus démocratique. Déjà, pour les premières élections multipartites de 1994, un analyste rappelait que le gouvernement n'avait pris la responsabilité d'aucun coût lié au processus électoral et paraissait agir selon la formule suivante: si la communauté internationale tient à ce que l'on tienne des élections, elle devra les payer entièrement.¹⁰

Un point important de la préparation des élections a été l'identification des électeurs. La société civile et les partis politiques ont exprimé des doutes quant à sa transparence. Le PRS en particulier a accusé l'Institut national de la statistique, responsable du recensement électoral, d'être acquis à la cause du PAIGC. En riposte, ce dernier a affirmé que le recensement pour les élections de 2008 avait été réalisé alors que le PRS était en charge du ministère de l'Administration interne. Le porte-parole du PAIGC a accusé le ministre de l'époque d'en avoir donc profité pour faire le recensement en faveur du PRS et a appelé à la révision de tout le processus.¹¹ Les partenaires internationaux ont réussi à calmer le jeu. La mission d'observation électorale de l'Union européenne et le PNUD a assuré qu'« il y avait eu des erreurs uniquement matérielles qui n'auraient pas compromis la validité du recensement, et dont la plupart avait été corrigées ».¹² Tous les partis politi-

ques importants ont finalement officiellement accepté les résultats du recensement qui donnaient 593 557 inscrits.

Malgré ce consensus autour du recensement, le processus a néanmoins connu des problèmes de fond: « tout le processus d'identification est à refaire pour avoir des élections fiables dans ce pays ».¹³ Un nombre important d'étrangers, en particulier des Guinéens, a pu voter frauduleusement lors de ces législatives grâce à la procédure d'inscription par témoignage.¹⁴ Cette méthode permet en effet à un individu qui n'a pas de papiers d'identité (ce qui est le cas pour plus de 90 pour cent de la population en Guinée-Bissau) de s'inscrire grâce à un témoin qui possède déjà des papiers et qui atteste sur la foi de sa nationalité. Un processus en pratique souvent trop laxiste. Par ailleurs, les faux papiers sont relativement faciles à obtenir.¹⁵ Bien qu'aucun parti politique n'ait eu d'intérêt particulier à relever le problème lors de ces législatives, le processus d'inscription reste particulièrement vulnérable aux fraudes dans son état actuel. Une faiblesse qui devra être prise en compte pour prévenir d'éventuels problèmes aux élections présidentielles à venir en 2010 et intégré dans le projet de réforme de la loi électorale.

Autre problème de fond à traiter: le manque de professionnalisme des partis politiques. Par exemple, pendant la période pré-électorale, le président du Mouvement démocratique bissau-guinéen (Movimento Democrático Guinéense, MDG) avait admis à la mission d'observation électorale de l'Union européenne qu'il s'était inscrit avec une carte d'identité expirée. « En Guinée-Bissau, les partis politiques sont les premiers à ne pas connaître la loi électorale », a souligné un membre de cette mission d'observation.¹⁶ Or ceux-ci forment la base de la culture politique du pays, et ce sont leurs dirigeants qui composent une bonne partie de l'Assemblée nationale, du gouvernement et de l'exécutif.

⁹ Entretien de Crisis Group avec le PNUD, Bissau, octobre 2008. Voir aussi « Le Brésil augmente son appui aux législatives en Guinée Bissau à travers le PNUD », communiqué de presse PNUD, 14 novembre 2008.

¹⁰ Johannes Augel, « Guinea-Bissau expects its first democratic elections », dans Augel et Carlos Cardoso (eds.), *Transição democrática na Guiné-Bissau* (Lisbon, 1996), p. 45.

¹¹ Entretiens de Crisis Group, représentants du PAIGC et le PRS, Bissau, octobre 2008.

¹² Entretien de Crisis Group, mission d'observation de l'UE et le PNUD, Novembre 2008. Voir aussi « Rapport préliminaire

sur les Elections législatives en Guinée-Bissau », de la mission d'observation de l'UE, p. 6, http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/guinea_bissau_2008/.

¹³ Entretien de Crisis Group, mission d'observation de l'UE, Bissau, octobre 2008.

¹⁴ Entretien de Crisis Group, Bissau, octobre 2008.

¹⁵ Entretiens de Crisis Group, PNUD, mission d'observation de l'UE et étranger inscrit de manière frauduleuse dans une circonscription en dehors de Bissau, Bissau et Gabù, octobre 2008.

¹⁶ Entretien de Crisis Group, mission d'observation de l'UE, Bissau, octobre 2008. Ce député s'était également plaint du fait que le processus d'inscription présentait trop d'obstacles pour les électeurs.

Le manque de professionnalisme des partis politiques affecte l'ensemble du système politique bissau-guinéen et ne pourra être traité que dans le long terme. Mais certaines mesures peuvent d'ores et déjà être appliquées pour l'encourager. La Cour suprême pourrait vérifier la conformité des structures des partis politiques avec la loi avant de valider leur participation aux élections. Le gouvernement doit également soutenir les efforts entrepris par les organisations non-gouvernementales (ONG) et les partenaires internationaux pour l'alphabétisation des députés. La CCP, qui est désormais l'organe de coordination des bailleurs, doit soutenir ces efforts pour en faire une priorité de l'aide internationale à la Guinée-Bissau.

Ce manque de professionnalisme s'est également appliqué aux médias. S'ils n'ont pas fait preuve d'une volonté apparente de perturber le processus électoral ou d'attiser les violences, leurs sévères limitations financières se sont ressenties sur la qualité de la couverture médiatique.¹⁷ Au sein de l'union des journalistes, par exemple, on peut noter que sur 365 affiliés à l'organisation, 97 pour cent n'ont pas de formation de base en journalisme, ce qui se reflète dans la qualité de leur travail.¹⁸ Quant à la télévision nationale, elle dispose seulement de trois caméras et d'une voiture pour couvrir le pays entier. Ils n'ont aucun ordinateur, et souffrent du même problème d'arriérés de salaires qu'ailleurs dans la fonction publique.¹⁹ Les moyens sont limités partout dans ce secteur: il y a seulement quatre stations de radio ayant une couverture nationale, toutes basées à Bissau; le reste diffuse dans un rayon local, et est pour la plupart financé par des ONG.²⁰

Certains des chefs de villages rencontrés par Crisis Group avaient aussi exprimé des inquiétudes par rapport aux radios privées qui pourraient attiser les tensions ethniques, mais cela n'a pas réellement été confirmé à grande échelle.²¹ Même si, vers la fin de la campagne, certains journaux ont relayé des propos diffamatoires, les observateurs internationaux ont noté un degré acceptable d'impartialité dans les médias.

¹⁷ Entretien de Crisis Group, Bissau, octobre 2008.

¹⁸ Entretien de Crisis Group, mission d'observation électorale de l'UE, Bissau, octobre 2008.

¹⁹ Entretiens de Crisis Group, mission d'observation électorale de l'UE, y compris un membre bissau-guinéen du personnel, Bissau, octobre 2008 ; voir aussi le rapport préliminaire de la mission, op. cit.

²⁰ Entretien de Crisis Group, mission d'observation de l'UE, Bissau, octobre 2008.

²¹ Propos recueillis par Crisis Group lors de la réunion des chefs de villages des cinq régions de Guinée-Bissau, organisée par l'ONG Voz di Paz et tenue à Bulá le 26 octobre 2008.

Globalement, le PAIGC semble avoir bénéficié d'un léger avantage par rapport aux autres partis dans la couverture médiatique à la radio et à la télévision nationale. En effet, les directeurs de la télévision, la radio et le journal nationaux sont des membres du PAIGC et ont fait preuve de subjectivité dans la couverture des élections.²² Compte tenu des moyens limités, la mission d'observation de l'Union européenne a jugé la performance acceptable. Les efforts de professionnalisation des médias devront cependant être encouragés par les partenaires internationaux afin d'assurer une amélioration de la situation à long terme, en particulier en vue des présidentielles prévues pour 2010. Ici aussi, la CCP aurait un rôle important à jouer en soutenant la formation des journalistes, l'équipement des radios communautaires et privées, et la production d'émissions d'éducation civique.

3. Déroulement exemplaire du scrutin

Le vote s'est donc déroulé le 16 novembre dans le calme, sans incidents majeurs. Les observateurs électoraux internationaux présents sur place s'accordent à dire qu'il n'y a pas eu de fraudes significatives. L'opinion publique en est également convaincue et l'annonce des résultats provisoires le 21 novembre a provoqué des élans de joie dans les rues de Bissau, notamment chez les jeunes. Les électeurs se sont déplacés en nombre et ont affiché un taux de participation évalué à 72 pour cent, particulièrement élevé pour des législatives.²³ Le problème de légitimité des élections de 2005 ne s'est finalement pas reproduit lors des élections législatives de 2008. Selon un membre de la société civile, « si les présidentielles de 2005 ont été les plus obscures de l'histoire du pays, les législatives de 2008 ont été les plus claires ».²⁴

La classe politique a, dans son ensemble, accepté les résultats, à l'exception de Kumba Yala du PRS. Celui-ci a déclaré aux médias qu'il rejetait les résultats provisoires et qu'il restait le véritable président du pays. Heureusement, ses propos n'ont pas réellement trouvé écho dans la population tant la victoire du PAIGC est écrasante, et il ne les a pas réitérés lors de l'annonce des résultats définitifs une semaine plus tard. Cette déclaration aurait cependant pu mener à des violences. Kumba Yala tire en effet l'essentiel de son soutien dans la communauté balante qui représente 30 pour cent de la population. 80 pour cent des militaires en

²² Entretien de Crisis Group, mission d'observation de l'UE, Bissau, octobre et novembre 2008.

²³ Rapport du représentant du secrétaire général des Nations unies en Guinée-Bissau, 2 décembre 2008.

²⁴ Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bissau, 24 novembre 2008.

sont issus et Kumba Yala a su, par le passé, galvaniser leurs frustrations et velléités politiques.²⁵

Même si Tagme na Wai n'a pas la loyauté de toute l'armée, ses appels au calme et à la discipline des militaires tout au long de la période électorale ont dans une certaine mesure porté leurs fruits. Aucun incident lié à une intervention ou à une pression quelconque de l'armée n'a été rapporté le jour des élections. C'est aussi ce qui a permis de maîtriser l'imprévisibilité notoire de Kumba Yala qui a besoin des Balante de l'armée pour donner du poids à ses positionnements politiques.

Les élections se sont bien passées grâce au comportement exemplaire des électeurs. Au moment de la pré-campagne, Crisis Group avait rencontré plusieurs chefs de villages qui avaient exprimés de vives inquiétudes quant aux tensions entre villageois qui avaient émergé suite aux discours parfois provocants des partis politiques. Ils avaient notamment fait mention de bagarres survenues entre des partisans du PRS et du PAIGC et avaient peur que ces tensions prennent de l'ampleur à l'approche du scrutin. Cependant aucune bagarre sérieuse n'a éclaté pendant le vote ou le dépouillement des bulletins de vote. Ces législatives ont été l'expression d'un désir massif de changement chez les Bissau-guinéens,²⁶ même si c'est le parti historique de l'indépendance et ancien parti unique, le PAIGC, qui en a été le grand vainqueur.

B. LE GRAND RETOUR DU PAIGC

Les élections législatives ont ainsi confirmé le retour en force du PAIGC qui remporte 67 des 100 sièges au parlement. Cette victoire a surpris par son ampleur, alors que le PAIGC, le PRS et le Parti uni social-démocrate (Partido Unido Social Democrático, PUSD) semblaient tous les trois bénéficier d'une base électorale relativement importante.²⁷ La victoire écrasante du PAIGC en termes de sièges, mais également en termes de votes (avec une progression d'environ 16 pour cent) lors de ces élections est donc particulièrement significative et peut être imputée à la popularité du président du

PAIGC, Carlos Gomes Junior, et l'insatisfaction générale vis-à-vis du chef de l'Etat, Nino Vieira.

Pour la première fois depuis l'ouverture du pays au multipartisme en 1994, un parti va détenir la majorité qualifiée avec plus des deux tiers des sièges à l'Assemblée nationale. Le PAIGC s'était déjà rapproché de cette situation aux élections législatives de 1994 lorsque, en tant que parti unique sortant, il avait obtenu 62 sièges et détenait la majorité absolue. Dans le système bissau-guinéen, les projets de révision de la constitution sont votés à la majorité qualifiée des deux tiers.²⁸ Le PAIGC pourra donc, réviser la constitution et bénéficiera d'une large marge de manœuvre pour légiférer.²⁹ Les Bissau-guinéens ont ainsi offert à leurs dirigeants l'opportunité de mettre en place une Assemblée nationale forte qui correspond à l'esprit du système semi-présidentiel adopté par le pays en 1994.

1. Victoire personnelle pour « Cadogo »

La popularité de Carlos Gomes Junior a effectivement explosé au cours de la campagne législative. Nombre d'électeurs interrogés par Crisis Group ont affirmé qu'ils voteraient d'abord pour Carlos Gomes Junior et non pour le PAIGC. Pour eux, alors que le parti a trop souvent échoué à faire avancer le pays lorsqu'il était au pouvoir, Carlos Gomes Junior représente une nouvelle génération d'hommes politiques capable de reprendre les choses en main. Cette vision fait écho à la campagne du PAIGC qui a martelé que les qualités de gestionnaire de Carlos Gomes Junior avaient été prouvées lors des dix-sept mois de sa primature avant les élections présidentielles de 2005. Il avait notamment réussi à payer les salaires des fonctionnaires régulièrement.³⁰ C'est également lui qui avait relancé les relations avec les bailleurs internationaux, y compris la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), interrompues sous la présidence de Kumba Yala.³¹

Au sein du PAIGC, on lui a reproché de n'avoir pas fait la guerre de libération. Carlos Gomes Junior, surnommé

²⁵ Voir Rapport de Crisis Group, *Guinée-Bissau*, op. cit., p. 15.

²⁶ Entretiens de Crisis Group, plusieurs observateurs électoraux, Bissau et Dakar, octobre et novembre 2008.

²⁷ Dans la législature précédente (2004-2008), le PAIGC détenait 45 sièges, le PRS en avait 35 et le PUSD en avait dix-sept. Mais Fransisco Fadul, président du PUSD, a quitté son parti suite à des divisions internes, et a créé un nouveau parti, le Parti pour la démocratie, le développement et la citoyenneté (PADEC). Sans Fadul, le PUSD a perdu son électorat, alors que le PADEC n'a pas réussi à le récupérer.

²⁸ Entretien téléphonique de Crisis Group, constitutionnaliste bissau-guinéen, 17 décembre 2008.

²⁹ Il existe déjà un projet de révision de la constitution qui avait été voté par une coalition de députés sous la présidence de Kumba Yala mais n'avait jamais été promulguée par ce dernier. Le point principal de ce projet est la création d'une procédure de destitution contre le chef de l'Etat en cas de faute grave. Elle ne revient pas sur la question du nombre de mandats présidentiels, déjà limité dans la constitution à deux mandats consécutifs.

³⁰ Entretiens de Crisis Group, porte-parole du PAIGC, un fonctionnaire de l'administration, des membres de la société civile et des diplomates, Bissau, octobre 2008.

³¹ Voir Rapport de Crisis Group, *Guinée-Bissau*, op. cit., p. 16.

« Cadogo », est un métis d'origine bafada, papet et portugaise. Pendant que les hommes du PAIGC menaient la lutte de libération, il travaillait dans l'administration coloniale. Un parcours qui lui porte préjudice dans le contexte bissau-guinéen. Depuis l'indépendance et la mise en place du parti unique, les dirigeants du PAIGC tirent leur légitimité et leur soutien populaire – particulièrement dans les campagnes – de leur participation à la lutte de libération.³² Ils ont ainsi pu monopoliser l'accès à la sphère politique, au pouvoir et aux ressources de l'Etat pendant deux décennies. Après l'ouverture politique, le poids de cette légitimité historique est resté très important dans le jeu politique.³³

L'extrême popularité dont Carlos Gomes Junior a bénéficié aux législatives de 2008 semble indiquer que ces repères traditionnels de légitimité politique sont en train d'évoluer: les électeurs se sont plus intéressés au potentiel de bon gestionnaire du leader politique qu'au rôle éventuel dans la guerre de libération.³⁴ L'électorat compte désormais une génération qui n'a pas connu la guerre de libération même si elle conserve un poids historique important à ses yeux. Mais il ne s'agit pas uniquement des jeunes: seuls 38 pour cent des électeurs avaient entre dix-huit et 28 ans, ce qui indique que l'électorat plus âgé a lui aussi développé des critères autres que la légitimité historique dans le choix de ses dirigeants.³⁵

Même si son image tranche avec celle des autres poids lourds de la vie politique en Guinée-Bissau, Carlos Gomes Junior n'est pas un nouveau venu. Après avoir quitté le département des finances du gouvernement, il est rentré à la banque centrale, avant de se mettre à son compte dans les années 1980 durant lesquelles il est

devenu très riche. Il a fait fortune lorsqu'il est devenu directeur de la Sociedade de Distribuição de Combustível e Lubrificante da Guiné-Bissau (DICOL), la compagnie nationale de distribution des lubrifiants, et s'est rapproché du président Vieira qui l'a fait rentrer au parti, d'abord comme délégué, puis au comité central, et enfin au bureau politique.³⁶

Les deux hommes sont devenus très proches, mais c'est après les législatives de 1999 que « Cadogo » a vraiment percé au PAIGC. A l'époque, on lui avait fait appel pour remettre à flot financièrement le parti. Il avait donc été élu à la présidence du PAIGC avec le soutien de Malam Bacai Sagna, un des ténors du parti. Ce parcours d'apparatchik du PAIGC et la nécessité de récompenser la base du parti pourraient sans aucun doute peser sur la volonté réelle et les capacités de « Cadogo » à lutter efficacement contre la corruption même s'il s'était illustré comme gestionnaire convaincant lors de son passage à la primature.

Depuis lors, les liens entre Carlos Gomes Junior et Nino Vieira s'étaient transformés en dure rivalité. Nino Vieira a été une figure légendaire du PAIGC issue de la lutte de libération et a symbolisé la domination du parti sur la vie politique du pays pendant ses dix-huit ans au pouvoir. Ses liens formels avec le parti ont été rompus au moment de son départ en exil après la guerre de 1998-1999. A son retour, pour les élections présidentielles de 2005, Nino Vieira a présenté sa candidature contre la volonté de Carlos Gomes Junior, déjà président du PAIGC à l'époque, et contre celle de la majorité au sein du parti. L'armée, sous la direction du général Tagme Na Wai, avait dû escorter Vieira lors de son retour à Bissau pour assurer sa protection.³⁷ Sans le soutien du PAIGC, Nino Vieira s'était finalement présenté comme candidat indépendant.

Les relations entre Carlos Gomes Junior et Nino Vieira s'étaient également envenimées pour des raisons personnelles. « Cadogo » aurait refusé de rendre à Nino Vieira des propriétés qu'il avait acquises pour lui – en tant que prête-nom – avant son départ.³⁸ Les deux hommes se sont néanmoins entendus en juillet 2008 pour faire tomber le pacte de stabilité dans une alliance circonstancielle contre l'autre grand leader du PAIGC et candidat perdant des présidentielles de 2005, Malam Bacai Sagna.³⁹

³² Ceci s'explique par le fait que la guerre de libération s'est faite dans les campagnes, là où le PAIGC recrutait ses combattants. Ce sont aussi ces territoires qui sont devenus les zones libérées administrées par le parti tout au long de la lutte. Bissau est restée sous le joug des Portugais jusqu'à l'indépendance en 1974, ce qui a limité l'influence du PAIGC sur la population de la capitale. Cf. *ibid* ; Patrick Chabal, « National liberation in Portuguese Guinea, 1956-1974 », *African Affairs*, vol. 80, no. 318 ; et Joshua Forrest, *Lineages of State Fragility, Rural Civil Society in Guinea-Bissau* (Oxford, 2003).

³³ Augel, « Guinea-Bissau expects its first democratic elections », *op. cit.*, p. 50.

³⁴ Certes il pourraient exister d'autres raisons pour cette popularité. Plusieurs interlocuteurs de Crisis Group ont fait remarquer un soutien plus cynique : « Ils [les électeurs] se sont dit que, comme il était déjà riche, il n'aurait peut-être pas besoin de voler dans les caisses de l'Etat autant que d'autres politiciens ». Entretien de Crisis Group, membres de la société civile et des diplomates, Bissau, octobre 2008.

³⁵ Entretien de Crisis Group, mission d'observation électorale de l'UE, Bissau, novembre 2008.

³⁶ Entretien de Crisis Group, Oscar « KanKan » Barbosa, porte-parole du PAIGC, Bissau, octobre et novembre 2008.

³⁷ Pour plus de détails sur les circonstances de son retour, voir Rapport de Crisis Group, *Guinée-Bissau*, *op. cit.*, pp. 16-17.

³⁸ Entretien de Crisis Group, Bissau, mars et octobre 2008.

³⁹ Cf. *infra*, III A.

Le succès du PAIGC s'explique également par le fait que la population a largement répondu à son appel visant à lui donner une majorité confortable à l'Assemblée nationale afin qu'il puisse gouverner sans contraintes pendant quatre ans. Le PAIGC déclarait qu'il devrait ensuite être jugé sur sa performance.⁴⁰ Les électeurs ont donc choisi de « voter utile » en faveur du PAIGC, malgré le bilan désastreux de la gestion des affaires de l'Etat et les nombreuses exactions commises sous le parti unique.

2. Echec total du PRID et recul du PRS

Le seul autre parti à avoir obtenu un score significatif aux élections est le PRS avec 26 députés, neuf de moins que dans la législature précédente.⁴¹ Le Parti républicain pour l'indépendance et le développement (Partido Republicano para Independência e Desenvolvimento, PRID), qui visait la troisième place dans l'échiquier politique national, a réalisé un score désastreux et obtenu à peine trois sièges. Un vote sanction contre le président Vieira en est sans aucun doute l'une des causes principales. Certes, les élections législatives ne l'impliquaient pas officiellement, mais celui-ci a vu sa popularité testée à travers le PRID, le parti qu'il a officiellement créé par l'intermédiaire de proches collaborateurs. Le visage du parti est l'ancien Premier ministre que Nino Vieira avait refusé de démettre après la motion de censure votée par le parlement en mars 2007, Aristides Gomes. Son premier secrétaire est Sandje Fati, un des généraux qui avaient défendu le camp du président Vieira durant la guerre de 1998-1999. Par ailleurs, l'épouse de Nino Vieira, Isabella, a offert un soutien public important au PRID dont elle a été la marraine officielle pendant la campagne.

Cette affiliation a permis au PRID, vieux d'à peine sept mois, de bénéficier de ressources financières considérables. Plusieurs témoignages parlent de centaines d'onéreuses 4×4 à double cabine utilisées pour la campagne, et de généreux dons aux électeurs partout dans le pays. Les moyens ont d'ailleurs été tels qu'ils ont attiré les soupçons. Le PAIGC et le PRS ont tous deux accusé le PRID d'utiliser de l'argent issu du trafic de drogue pour faire campagne.⁴² L'image du PRID

en a été sans doute irréversiblement ternie aux yeux de l'opinion publique et ses investissements n'ont pas payé. Le PRID a été le grand perdant des élections, confirmant par la même occasion la vaste impopularité du président Vieira.

Quant au PRS, il passe de 35 à 28 sièges à l'Assemblée nationale. Ce parti, dont les débuts étaient multiethniques, s'est axé sur l'électorat balante sous la présidence de Kumba Yala qui le dirige depuis seize ans, ce qui lui avait permis de réaliser une avancée considérable lors des élections de 2000.⁴³ Mais le parti s'est révélé définitivement prisonnier de cette identification ethnique lors des élections de 2008.

Kumba Yala avait fait le pari de s'attirer le vote très convoité des Fula musulmans.⁴⁴ Il s'est donc converti à l'Islam lors de son séjour prolongé au Maroc où il dit avoir appris l'arabe et le Coran, et se fait désormais appeler Mohamed Yala Embaló. Par ailleurs, il a martelé, pendant la campagne, que le PRS est un parti national qui ne se limite pas aux Balante. La tactique a apparemment échoué au vu du recul du PRS dans des régions où il avait été particulièrement populaire aux dernières élections. Un recul qui confirme également que le parti bénéficie d'une base électorale constante qui repose sur le soutien des Balante à Kumba Yala: il a perdu des sièges dans la région pluriethnique de Cacheu, a reculé faiblement dans les zones fortement balante de Oio et Tombali, et n'a rien perdu dans les fiefs balante de Quinara et Biombo.⁴⁵

Le PRS a sans doute aussi souffert d'une campagne électorale mal organisée. Elle a été ponctuée de déchirements humiliants pour le parti qui n'a pas su maintenir un minimum d'unité, contrairement au PAIGC qui a aplani ses divisions internes pendant la période électorale. Plusieurs membres du PRS, ministres dans le gouvernement de gestion précédant le scrutin, ont quitté le parti pour rejoindre le PRID. Même si ces désistements peuvent s'expliquer par le fait que ces dissidents avaient sans doute déjà des liens avec le président Nino Vieira, cela a endommagé l'image du parti et a limité les perspectives de vote au delà de l'électorat balante. L'absence de Kumba Yala pendant

⁴⁰ Entretien de Crisis Group, porte-parole du PAIGC, octobre 2008.

⁴¹ Parmi les autres partis, le Parti de la nouvelle démocratie, (PND) a obtenu un siège, avec 2,35 pour cent du vote. Le PUSD (1,69 pour cent) et le PADEC (1,55 pour cent) n'ont obtenu aucun siège.

⁴² Entretiens de Crisis Group, membre de la société civile, Bissau, novembre 2008. Voir également « GBissau politicians trade allegations of helping drug traffickers », Agence France-Presse, 6 novembre 2008.

⁴³ Rapport de Crisis Group, *Guinée-Bissau*, op. cit., p. 15.

⁴⁴ Nombreux sont ceux qui estiment que les Fula représentent désormais 30 pour cent de la population bissau-guinéenne et ont numériquement dépassé les Balante. Si ces estimations sont largement répétées dans le cercle politique et diplomatique à Bissau, aucun recensement officiel ne les a confirmées pour l'instant.

⁴⁵ Voir résultats des élections législatives par circonscription régionale, « Dossier dos Resultados das Eleições Legislativas de 16 de Novembro de 2008 », Commission nationale électorale, novembre 2008.

la période pré-électorale et son autoritarisme au sein du parti ont aussi joué en défaveur du parti.⁴⁶ Le PRS n'a jamais annoncé la personne qui serait devenue Premier ministre en cas de victoire aux élections législatives, car elle aurait été désignée *in fine* par Kumba Yala, de sorte à éviter la naissance d'une base politique alternative au sein du parti.⁴⁷

Ces élections législatives réussies représentent un premier pas dans la bonne direction. Elles sont la première étape vers un renforcement des institutions démocratiques. Les risques de nouvelles déstabilisations du gouvernement qui en sera issu n'en sont pas éliminés pour autant.

II. RISQUES DE DESTABILISATION POUR LA NOUVELLE MAJORITE

L'instabilité politique chronique qui touche la Guinée-Bissau depuis les premières années de l'indépendance a des causes structurelles: la faiblesse des institutions civiles et l'interventionnisme de l'armée dans la vie politique nationale. Aujourd'hui encore, les relations d'autorité et de pouvoir entre dirigeants – civils et militaires, qui ont pratiquement tous participé ensemble à la lutte d'indépendance dans les rangs du PAIGC – surdéterminent le jeu politique national, quelles que soient les majorités partisans.

A. DIVISIONS INTERNES ET POSITIONNEMENT POUR LES PRESIDENTIELLES

Le pacte de stabilité national signé le 13 mars 2007 entre les trois principaux partis de l'Assemblée, le PAIGC, le PRS et le PUSD avait donné l'espoir d'une stabilisation de l'action gouvernementale et d'une opportunité réelle de mener les réformes institutionnelles nécessaires pour consolider le pouvoir civil et son rôle dans la gestion démocratique du pays. Il n'a malheureusement tenu que quinze mois. La chute prématurée du pacte de stabilité montre qu'une large majorité parlementaire n'est pas une garantie suffisante pour sécuriser une politique gouvernementale réformatrice en Guinée-Bissau.

Les alliances et retournement d'alliances inter- et trans-partisanes, liées aux relations personnelles entre dirigeants et députés, à l'influence des leaders historiques de la guerre de libération et à la corruption généralisée de la classe politique, tendent à fragiliser l'action gouvernementale. Même si Carlos Gomes Junior n'a pour le moment pas déclaré d'ambitions présidentielles pour 2010, le risque est particulièrement grand du développement d'une guerre larvée au sein des institutions en prévision de cette échéance entre le président Vieira, le Premier ministre et d'autres candidats présumés tels que Malam Bacai Sagna du PAIGC.

Le congrès du PAIGC qui doit normalement avoir lieu tous les quatre ans à la convocation de son président, et qui devait se tenir en novembre 2007, avait été repoussé à plusieurs reprises par Carlos Gomes Junior, officiellement à cause du manque de moyens financiers. En réalité, celui-ci avait besoin de plus de temps pour sceller ses alliances politiques. L'enjeu était de taille: selon les statuts du parti, c'est le président du PAIGC qui est présenté comme candidat au poste de Premier ministre en cas de majorité à l'Assemblée nationale. Or, jusqu'au moment où le congrès du parti s'est finalement tenu entre le 26 juin et le 2 juillet 2008, le grand favori était Malam Bacai Sagna, un des ténors du parti, ancien candidat – et perdant de justesse – aux présidentielles de 2005.

Carlos Gomes Junior a remporté l'élection au congrès du PAIGC, grâce au soutien de membres influents du parti encore fidèles à Nino Vieira. Pour ce dernier, malgré leurs différents considérables, Carlos Gomes Junior représentait un rival moins dangereux que Malam Bacai Sagna s'il avait pris la tête du parti. Il y a donc eu entre les deux hommes une réconciliation de circonstance au moment du congrès. Nino Vieira devait éviter la victoire de Malam Bacai Sagna, et Carlos Gomes Junior avait besoin du soutien de Nino Vieira pour gagner la présidence du parti. Le PAIGC a, le jour même de la victoire de Carlos Gomes Junior, offert en grandes pompes à Nino Vieira de devenir président d'honneur du parti.

Le pacte de stabilité n'a pas survécu à cet accord entre Vieira et Gomes Junior. Officiellement, le PAIGC s'est retiré du pacte parce que le Premier ministre de l'époque, Martinho Ndafo Cabi, avait nommé des membres du PRS à la direction générale de la trésorerie et aux douanes.⁴⁸ Carlos Gomes Junior a accusé Cabi, un Balante, d'avoir « le corps au PAIGC et le

⁴⁶ En particulier, le choix de l'ordre des candidats inscrits sur les listes a été fait de façon apparemment arbitraire par Kumba Yala. Certains membres importants du PRS comme Artur Sagna s'étaient ainsi retrouvés écartés des têtes de listes. Entretien de Crisis Group, figure dissidente du PRS, Bissau, octobre 2008.

⁴⁷ Entretien de Crisis Group, représentants du PRS, Bissau, octobre 2008.

⁴⁸ Rapport du Bureau des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix en Guinée Bissau (UNOGBIS), 29 septembre 2008.

cœur au PRS ». ⁴⁹ Il espérait peut-être trouver une influence immédiate sur le gouvernement de gestion chargé de la préparation des élections.

La dette souscrite auprès de Nino Vieira pour son soutien lors de sa candidature au sein du PAIGC devait également être payée. Désireux de faire tomber le gouvernement Cabi qui lui avait été imposé, Vieira obtint de Gomes Junior la chute du pacte de stabilité. Vieira put ainsi dissoudre l'Assemblée nationale et nommer un gouvernement de gestion chargé d'organiser les élections et de payer les salaires. Il y plaça ses proches et les salaires des fonctionnaires ne purent être acquittés pendant quatre mois, menant à la reprise des grèves à répétition, qui s'étaient calmées sous la primature de Martinho Ndafo Cabi.

La chute du pacte de stabilité illustre l'un des défis auquel devra faire face la nouvelle majorité. Sans négociation d'un consensus interne au PAIGC et incluant au moins le président Vieira sur la politique gouvernementale à mener dans les deux années à venir, toute velléité réformiste risque de se heurter aux calculs politiques en prévision des présidentielles de 2010.

B. TENTATIVES DE COUP D'ETAT ?

Les conséquences de la chute du pacte se sont aussi fait sentir au sein de l'armée. Depuis lors, le pays a fait face à deux coups de force autour desquels il reste beaucoup de zones d'ombre. Tout d'abord, en juillet 2008, les autorités ont annoncé l'existence d'une tentative de coup d'Etat planifiée par le chef de la marine, Bubu na Tchuto. Celui-ci fut arrêté et assigné à résidence dès le lendemain. Les preuves présentées dans le communiqué officiel étaient pourtant maigres : ⁵⁰ plusieurs appels téléphoniques passés à des officiers de l'armée par Bubu na Tchuto pendant que Tagme na Wai était à l'étranger leur demandant leur appui pour réaliser un coup d'Etat. ⁵¹

Aucun détail n'a été donné sur les moyens dont ces renseignements ont été obtenus, et il n'a été fait mention d'aucun enregistrement téléphonique ou de témoignages crédibles et concordants pouvant confirmer cette version des faits. A peine arrêté, Bubu na Tchuto s'est de toute façon enfui, avec une facilité surprenante, vers la Gambie. Les autorités ont affirmé qu'il y était

assigné à résidence là-bas. Néanmoins, de nombreux témoignages attestent qu'il se déplace librement en Gambie et téléphone à ses officiers à Bissau, tandis qu'aucune discussion au sujet de son extradition n'est officiellement en cours avec les autorités gambiennes.

A l'heure actuelle, la confusion est grande et la véracité même de l'incident est largement mise en doute par l'opinion publique : « Nous, Bissau-guinéens, nous ne croyons pas qu'il y a réellement eu une tentative de coup d'Etat ». ⁵² Plusieurs hypothèses circulent pour expliquer l'événement : il s'agirait par exemple d'une manœuvre de Tagme na Wai pour se débarrasser d'un chef de la marine qui aurait accru son pouvoir à mesure que progressait le trafic de drogue. ⁵³ Les membres de la faction de Bubu ont été ensuite dispersés dans plusieurs casernes, ce qui indique que l'on visait à affaiblir le groupe.

Une semaine après les élections législatives, les autorités ont annoncé qu'une tentative d'assassinat avait été perpétrée contre le président Nino Vieira dans la nuit du samedi 22 au dimanche 23 novembre. La version officielle donnée dans un communiqué aux médias, puis bout par bout aux diplomates présents à Bissau, prétend qu'une dizaine de soldats de la marine sous les ordres d'Alexandre Ntchmi Yala – un officier de Bubu na Tchuto et neveu de Kumba Yala – ont attaqué la résidence du président Vieira à 1h10 du matin. Une bataille aurait alors éclaté entre la garde présidentielle et les assaillants jusqu'à ce que ceux-ci finissent par prendre la fuite. L'attaque a donc échoué mais a fait un mort du côté de la garde présidentielle. Le ministre de l'Intérieur a par la suite déclaré que la présidence avait été mise au courant de l'attaque avant qu'elle n'ait eu lieu. Si les dommages relevés sur la résidence du président semblent à première vue confirmer qu'il s'agissait d'une tentative d'assassinat, les explications officielles restent peu convaincantes. ⁵⁴

Plusieurs sources d'origine militaire ont remarqué des incohérences dans le récit officiel des faits, notamment l'absence d'impacts de balles ailleurs que sur le mur principal de la résidence présidentielle, indiquant que personne n'aurait riposté à l'attaque. L'un d'entre eux a également noté que les tirs qu'il avait entendu le soir de l'événement résonnaient comme des tirs en l'air plutôt que contre une cible au sol. « Soit les assaillants étaient particulièrement incompetents ou démotivés,

⁴⁹ Entretien de Crisis Group, Bissau, octobre 2008.

⁵⁰ « Guinée-Bissau : un coup d'état déjoué, le chef de la marine arrêté », Agence France-Presse, 9 août 2008.

⁵¹ Tagme na Wai était au Sénégal pour un examen médical, en route vers le Nigéria pour une réunion des chefs d'état-major de la région.

⁵² Entretien de Crisis Group, Bissau, membre d'une organisation de la société civile, octobre 2008.

⁵³ Plusieurs entretiens de Crisis Group, société civile et acteurs politiques, Bissau, octobre et novembre 2008.

⁵⁴ Les dommages sont concentrés sur les parties de la maison dans lesquelles il a l'habitude de se trouver le soir.

soit il s'agit d'une mise en scène », a-t-il conclu.⁵⁵ Plusieurs témoins affirment également qu'aucun périmètre de sécurité n'avait été mis en place dans les heures qui ont suivi l'attaque, et qu'une partie de la garde présidentielle a pris la fuite après l'explosion, indiquant qu'ils ne s'attendaient probablement pas à être attaqués.

En réalité, le pays a l'habitude des rumeurs de coups d'Etat qui rythment la vie politique depuis l'indépendance. Même si l'angoisse a envahi certains habitants de Bissau pendant la nuit de l'attaque, la vie reprenait son cours dès le lendemain matin. Il n'y a eu aucun mouvement de fuite, et personne ne semblait inquiet pour sa sécurité. Les militaires ont d'ailleurs vite fait de rappeler qu'ils n'en avaient pas après la population. Le général Tagme na Wai s'est exprimé à la télévision le 27 novembre, jurant qu'il ne trahirait jamais le peuple de Guinée-Bissau et assurant qu'il ferait tout pour protéger la paix dans le pays.⁵⁶

La confusion reste aujourd'hui encore totale sur ce qui s'est réellement passé. Les autorités ont annoncé que six des assaillants avaient été arrêtés le soir de l'attaque. Leur leader a apparemment été arrêté au Sénégal deux semaines plus tard.⁵⁷ Quelques semaines après les événements, la thèse qui prévaut au sein de la population et du milieu diplomatique est celle de la mise en scène.⁵⁸ Une commission d'enquête a été mise en place, mais ses conclusions sont encore attendues. Une équipe compétente aurait déjà dû être mise en place par le gouvernement pour examiner les lieux de l'attaque et recueillir des indices. Mais cela n'a pas été fait et la situation n'a par conséquent pas pu être assainie. Le 6 janvier 2009, le général Tagme na Wai a ordonné le désarmement de plusieurs membres de la garde présidentielle, qu'il accuse d'avoir tenté de l'assassiner en tirant sur sa voiture alors qu'il passait devant la résidence du président à 1h00 du matin pour rentrer chez lui.⁵⁹

Les conséquences de la confusion qui tourne autour de ces deux événements sont lourdes. Bien que la population n'ait pas été directement touchée, le dernier incident a terni les espoirs de changement suscités par la réussite des élections et obscurcis les horizons de redémarrage économique du pays. Une délégation du FMI présente à Bissau pour évaluer les progrès réalisés en termes du budget et la possibilité pour le pays d'accéder au programme de réduction de la pauvreté a quitté le pays précipitamment le lendemain de la tentative d'assassinat contre le président Vieira. Par ailleurs, Ecobank, qui devait prêter de l'argent à l'Etat pour payer les salaires, s'est ravisée à la dernière minute et a annulé le prêt. Elle a aussi fermé deux de ses bureaux à Bissau et à Gabù.

III. UN NOUVEAU PACTE POUR POURSUIVRE LES REFORMES

A. GARANTIR LA STABILITE GOUVERNEMENTALE

Si la majorité qualifiée du PAIGC à l'Assemblée nationale devrait faciliter le vote des projets de loi et limiter les risques de motions de censure contre le Premier ministre, elle ne garantit pas pour autant la stabilité gouvernementale et la réussite de son action. Les députés seront toujours susceptibles de participer aux luttes intestines entre les principaux candidats à la présidentielle de 2010 dans l'espoir de se voir offrir un maroquin.

Carlos Gomes Junior, le nouveau Premier ministre, doit créer un environnement favorable au dialogue, sinon à l'entente, à la fois entre les différents partis politiques et entre les différentes factions du PAIGC. Lors de ses dix-sept mois à la primature en 2004-2005, on lui avait reproché de ne pas assez consulter le PAIGC et les autres partis dans ses prises de décision. Il devra désormais montrer sa volonté d'ouverture pour obtenir un large consensus sur l'application d'un programme de gouvernement résolument axé vers les réformes.

Il devra notamment déjouer les tentatives de déstabilisation qui pourraient venir du président Vieira afin de rester Premier ministre assez longtemps pour mettre en place les réformes. Pour ce faire, il devra consolider ses alliances au sein du PAIGC et plus largement dans la classe politique, car le président risque d'user de son influence pour coopter certains députés et affaiblir le Premier ministre. Il sera essentiel pour la réussite de son action qu'il travaille en collaboration avec Malam Bacai Sagna. La communauté internationale, et en particulier les partenaires présents sur place à Bissau, comme le Sénégal, l'Angola, la France, l'Union euro-

⁵⁵ Entretien de Crisis Group, Bissau, novembre 2008.

⁵⁶ Journal télévisé, RTGB, 27 novembre 2008.

⁵⁷ « Le présumé cerveau du coup d'Etat interrogé à Dakar », APAnews, 17 décembre 2008.

⁵⁸ Entretiens de Crisis Group, Bissau et Dakar, novembre 2008.

⁵⁹ « Guinea-Bissau : le chef d'état-major échappe à une tentative d'assassinat », Agence France-Presse, 6 janvier 2009. Ces membres de la garde présidentielle font partie du groupe des « Aguntas », une milice formée pendant la guerre de 1998-1999 pour défendre Nino Vieira. Or, le président les aurait nommé à la garde présidentielle sans en avertir le général Tagme na Wai au préalable. Cet incident confirme que les tensions sont toujours très vives entre le président et le général Tagme na Wai et souligne l'extrême fragilité de la stabilité dans le pays.

péenne et les Nations unies, devront continuer de faire pression sur le président et son entourage pour qu'ils soutiennent l'action du gouvernement et ne tentent pas de la paralyser ou l'affaiblir.⁶⁰

Carlos Gomes Junior pourra aussi tirer avantage de bonnes relations avec les partenaires internationaux pour améliorer son image dans les pays de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest (CEDEAO). Les diplomates de ces pays ont tendance à penser qu'il préfère cultiver ses liens déjà privilégiés avec le Portugal et le Cap-Vert et qu'il « ne prend pas en compte leur opinion ». ⁶¹ Il devra soigner en particulier ses relations avec le Sénégal qui, outre son intervention militaire pendant le conflit de 1998-1999, tente périodiquement de jouer le rôle de médiateur pendant les crises politiques bissau-guinéennes.

Il faudra enfin que le nouveau Premier ministre s'entende avec l'armée afin de garantir des progrès dans la mise en œuvre de la réforme avant les élections présidentielles de 2010. Cela ne sera pas tâche facile. Carlos Gomes Junior est très impopulaire auprès des militaires, non seulement du fait de son héritage métis, non balante et son parcours dans l'administration coloniale, mais également à cause d'un contentieux précis. Lorsque Carlos Gomes Junior était pour la première fois Premier ministre, il avait réprimé une marche du PRS contre le gouvernement au deuxième tour de l'élection présidentielle. Quatre Balante avaient été tués par les forces de l'ordre, et Artur Sagna, une des figures du PRS à l'époque, avait été battu par les policiers. ⁶²

L'incident n'a toujours pas été digéré par les Balante qui constituent la majeure partie du corps militaire. Le général Tagme na Wai a d'ailleurs réagi vivement pendant la campagne aux promesses de Carlos Gomes Junior de réduire les effectifs de l'armée en cas de victoire du PAIGC aux législatives. Il avait annoncé qu'il y aurait des conséquences graves pour le pays si Carlos Gomes Junior mettait à exécution ses dires, qu'il percevait comme une menace. ⁶³

L'un des obstacles majeurs à la réalisation d'une telle entente entre les acteurs politiques sur un programme

de gouvernement est la question irrésolue de la réconciliation nationale. Les vingt ans de règne du parti unique ont entraîné des séries d'exécutions massives et individuelles, publiques et secrètes parmi les chefs traditionnels et les opposants politiques, ⁶⁴ mais aussi nombre d'enlèvements et d'emprisonnements arbitraires. La loi d'amnistie pour les crimes passés approuvée par l'Assemblée nationale au début de l'année 2008 est loin d'avoir eu le soutien de la population, qui la voit comme une manière pour les dirigeants de s'absoudre entre eux. La plupart ne réclame pas un processus judiciaire à l'encontre de ceux qui ont commis des crimes. Il s'agit simplement d'ouvrir la question au débat public et d'exposer la vérité historique sur les exactions commises. ⁶⁵ Aujourd'hui, nombreuses sont les familles qui n'ont toujours pas d'explication officielle sur la disparition d'un de leur membres.

De nombreux acteurs politiques et militaires ont aussi personnellement vécu des situations d'emprisonnement, de torture ou d'humiliation par le passé. Ils en sont sortis et ont repris leur place dans le jeu politique sans qu'il n'y ait de processus de reconnaissance du calvaire vécu et des injustices commises. Dans un tel contexte, certaines des relations entre eux sont forcément animées par des désirs de vengeance. Elles créent un environnement politique tendu et malsain, qui permet difficilement de faire passer l'intérêt supérieur du pays devant les considérations personnelles.

Un mécanisme classique de vérité et réconciliation est sans doute à exclure dans la situation politique actuelle, en particulier en vue des élections présidentielles de 2010, alors que certains des candidats potentiels à la présidence – en premier lieu le président Vieira – pourraient se sentir particulièrement visés par une telle initiative et s'y opposer. Malgré tout, le nouveau gouvernement ne doit pas ignorer une question qui devra être résolue tôt ou tard. D'abord, il pourrait commencer par lancer une consultation nationale sur la question de la réconciliation et de ses modalités pratiques.

B. POURSUIVRE LA REFORME DE L'ARMEE

L'apparente tentative d'assassinat du 23 novembre contre le président Vieira a rappelé l'urgence de la réforme du secteur de la sécurité dans ce pays qui dispose d'une

⁶⁰ Nino Vieira a fait preuve de nombreuses reprises de sa capacité à utiliser les institutions du pays en sa faveur. L'un des exemples les plus récents est son limogeage du Premier ministre Carlos Gomes Junior pour des raisons personnelles en octobre 2006. Cf. Rapport de Crisis Group, *Guinée-Bissau*, op. cit., p. 17.

⁶¹ Entretien de Crisis Group, diplomate de la sous-région, Bissau, novembre 2008.

⁶² Entretiens de Crisis Group, PRS et UNOGBIS, Bissau, octobre et novembre 2008.

⁶³ Rapport de l'UNOGBIS, 2 décembre 2008, paragraphe 7.

⁶⁴ Augel, « Guinea-Bissau expects its first democratic elections », op. cit., p. 50.

⁶⁵ Propos recueillis par Crisis Group lors de la réunion des chefs de villages, op. cit.

armée historiquement politisée.⁶⁶ La majorité des militaires a sans doute compris les enjeux de la réforme et les avantages qu'ils pourront en tirer si elle est bien réalisée: « Je suis absolument convaincu que la grande majorité des militaires désire la réforme. Tout ce qui nous manque c'est l'argent », affirme le chef de la mission pour la réforme du secteur de la sécurité de l'Union européenne à Bissau.⁶⁷ Les conditions de vie dans les casernes souvent délabrées sont difficiles pour les soldats. Par ailleurs, les problèmes d'arriérés de salaires sont les mêmes que dans la fonction publique, et les perspectives limitées d'avancement dans un corps peu professionnel et engorgé par une masse d'officiers trop importante rendent une mise à la retraite ou une réorientation rémunérée intéressante pour de nombreux militaires.

Malheureusement, les efforts réalisés pour les familiariser avec les enjeux de la réforme et leur faire accepter ses objectifs risquent d'être perdus si aucun progrès tangible n'est perçu prochainement. Malgré le lancement officiel de la réforme en janvier 2008, aucun de ses points n'a encore été mis en œuvre à l'heure actuelle, mis à part le recensement de l'armée.⁶⁸ Ce manque de progrès concrets entretient l'incertitude et les probabilités de mécontentements car si l'idée de la réforme semble de plus en plus acceptée dans les rangs des militaires, « il reste une méconnaissance de ce qui va être fait concrètement à travers la réforme ». ⁶⁹ Pour avancer, il faut que l'argent promis par les bailleurs soit matériellement disponible et que les étapes techniques, notamment celles du recensement des vétérans et la vérification des registres militaires, soient effectuées. Il est aujourd'hui prévu que les premiers militaires soient réformés en juin 2009.⁷⁰ Une échéance qui reste tardive, surtout si l'instabilité politique continue à exacerber les tensions.

Il y a sans doute plusieurs causes à cette lenteur, dont le manque de coordination entre les différents bailleurs censés soutenir la réforme. L'Union européenne, les Nations unies et les bailleurs bilatéraux ont envoyé nombre de missions d'évaluation sur les besoins de la réforme mais n'ont pas su coordonner leurs efforts. Les réunions organisées entre les partenaires afin de

se tenir informés de leurs projets respectifs ne constituent pas un mécanisme de coordination fonctionnel – et certains bailleurs y sont plus impliqués que d'autres. La mission de l'Union européenne pour la réforme du secteur de la sécurité a été mise en place sans que son rôle ne soit clairement défini par rapport à celui du Bureau des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix en Guinée Bissau (UNOGBIS) qui s'était chargé des premières initiatives multilatérales. Il n'y a d'ailleurs toujours pas de coordinateur officiel des partenaires internationaux sur la réforme de l'armée.

L'absence d'une Assemblée nationale ainsi que le contexte pré-électoral des derniers mois n'ont pas facilité les choses. Les membres du comité de coordination, censés assurer la contribution nationale à la stratégie pour la réforme et faire la liaison entre les partenaires internationaux et les militaires, étaient plus préoccupés par les élections que par le travail du comité. Même s'il n'y a pas eu de rupture officielle dans les projets de réforme sous le gouvernement de gestion, leur mise en route a été en pratique mise en suspens.

Reste à s'assurer que la stratégie pour le secteur de la sécurité en Guinée-Bissau soit correctement développée, afin de redéfinir le rôle fondamental de l'armée dans la société et la politique bissau-guinéennes. Il faut, en pratique, transformer les Forces armées révolutionnaires (FAR) en une armée professionnelle et dépolitisée, afin de régler les problèmes de son interventionnisme dans la sphère politique, et du manque de diversité ethnique en son sein. La tâche est lourde car ces problèmes sont l'héritage de la lutte de libération qui a par nécessité placé l'armée sur un pied d'égalité avec l'appareil politique du PAIGC, et des décennies qui ont suivi l'indépendance, durant lesquelles l'armée et le parti unique ont été intégrés aux institutions comme outils de contrôle du pouvoir politique.⁷¹

L'un des moyens d'obtenir une armée plus professionnelle serait de mettre en pratique les six mois de service militaire, actuellement inscrit dans la législation mais jamais appliqué, tout en accélérant les départs à la retraite des soldats trop âgés. Ce processus devra être progressif pour garder la confiance des militaires. Ceux-ci, forts de la légitimité historique des FAR, doivent être traités avec le respect qu'ils considèrent leur être dû et la dignité qu'ils méritent.

Autre conséquence des lenteurs de la réforme de l'armée: le trafic de drogue qui a fait de la Guinée-Bissau un des plus importants points de transit de cocaïne à l'échelle mondiale, grâce à la participation de certains

⁶⁶ Entretien de Crisis Group, chercheur bissau-guinéen, Bissau, octobre 2008.

⁶⁷ Entretiens de Crisis Group, Général Juan Esteban Verastegui, chef de la mission de l'UE pour la réforme du secteur de la sécurité, et Baciro Dia, directeur de la mission de coordination pour la réforme du secteur de la sécurité, octobre et novembre 2008.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Entretien de Crisis Group, Général Verastegui, octobre 2008.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Voir Rapport de Crisis Group, *Guinée Bissau*, op. cit., pp. 5-6, 10-11 et 21-22.

militaires, ne pourra pas être correctement traité tant que la réforme n'avancera pas.⁷² Les militaires impliqués dans le trafic de drogue sont organisés et armés et sont pour l'instant intouchables par un système judiciaire extrêmement faible.

La restructuration des forces de police prévue dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité, et les programmes de lutte contre le narcotrafic prévus en partenariat avec L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (l'ONUDC) et l'Union européenne pourraient, à terme, ralentir ou même faire reculer la progression du trafic de drogue. En juin 2008, suite à un accord entre la police judiciaire bissau-guinéenne et l'ONUDC, l'Union européenne a accepté de créer un fonds de deux millions d'euros principalement pour mettre sur pied une unité d'élite spécialisée dans l'investigation, la détection et la répression du trafic de drogue et du crime organisé dans les ports et aéroports du pays et pour moderniser les cadres administratifs et législatifs qui traitent du narco-trafic. Ces programmes sont en train d'être mis en oeuvre, mais ils n'auront de réel impact que si la participation des militaires au trafic de drogue est traitée directement à travers la réforme de l'armée.

C. LES AUTRES REFORMES A MENER

D'autres réformes devraient aussi être remises à l'ordre du jour avant les élections présidentielles de 2010. L'une des plus importantes est celle de la réforme de l'administration publique dont la stratégie initiale a été dessinée en novembre 2006 par le gouvernement en même temps que celle du secteur de la sécurité. Mais aucun progrès n'a été fait sur ce projet depuis lors.

Il y a aussi le projet de réforme de la loi électorale élaboré par les acteurs nationaux avec l'aide du PNUD et de l'Union européenne pour pallier aux « imprécisions » de la loi actuelle.⁷³ Un comité ad hoc a même été formé au sein de l'Assemblée nationale pour travailler sur la réforme, mais celle-ci n'a jamais été discutée par les députés.⁷⁴ Le projet de réforme prévoit l'indépendance de la CNE, notamment par l'allocation d'un budget qui lui sera propre car, à l'heure actuelle, son budget émane de celui de l'Assemblée nationale. En outre, comme les membres de la commission sont élus au deux tiers par l'assemblée, ils sont en pratique des représentants des partis politiques.

La réforme électorale devrait donc aussi changer le processus de composition de la CNE. Une des recommandations de cette réforme électorale compte aussi introduire des observateurs de la société civile pour suivre le processus électoral. Pour l'instant, les seuls observateurs nationaux autorisés par la loi électorale sont les représentants des partis politiques. Des bureaux régionaux permanents devraient également être créés pour éviter qu'ils soient mis en place à la hâte à peine quelques mois avant le vote comme ce fut le cas lors des dernières élections.

Des progrès visibles doivent être réalisés rapidement, avant la période pré-électorale de 2010, par le nouveau gouvernement en partenariat avec les bailleurs de fonds sur ces réformes déjà largement approuvées par les acteurs politiques et la population. Il ne reste plus qu'à mettre en oeuvre. Une feuille de route des réformes avec un calendrier précis peut être établie dès la mise en place de l'Assemblée nationale prévue avant la fin de l'année, et devrait être soutenue largement pour lui garantir la solidarité gouvernementale et parlementaire.

La Guinée-Bissau est dans une situation économique et budgétaire extrêmement fragile. Les fonctionnaires et les militaires n'ont pas été payés pendant les quatre derniers mois de l'année 2008. Le pays n'a pas la capacité d'assurer le paiement régulier des salaires ou une participation financière à la mise en oeuvre des réformes cruciales pour son développement. Les partenaires internationaux doivent s'assurer que l'aide financière promise pour les réformes du secteur de la sécurité mais aussi celle de l'administration publique et du système électoral arrivent dans les plus brefs délais afin d'éviter des retards inutiles. Par ailleurs, ils devront également faire preuve de flexibilité pour assurer une aide budgétaire qui permettra au moins temporairement le paiement des salaires, à condition que le nouveau gouvernement sous la direction de Carlos Gomes Junior montre sa détermination à assainir les finances de l'Etat et à respecter les institutions et l'impératif de stabilité politique.

IV. CONCLUSION

Si les élections législatives de 2008 ont été un succès, elles n'ont pas dissipé l'incertitude permanente qui existe autour du processus politique en Guinée-Bissau. Elles ont aussi révélé des problèmes de fond qui devront être pris en compte par le gouvernement et ses partenaires internationaux pour éviter les tensions lors des élections présidentielles prévues pour 2010. D'ici là, le pays doit s'attaquer au besoin urgent de réformes institutionnelles. L'instabilité chronique, rythmée par les calculs politiques et personnels des dirigeants civils

⁷² Voir rapport annuel de l'ONUDC, 2008.

⁷³ Entretien de Crisis Group, mission d'observation électorale de l'UE et le PNUD, octobre 2008.

⁷⁴ Ibid.

et militaires du pays, doit être jugulée. Les réformes nécessaires pour atteindre cet objectif ne pourront être réalisées efficacement que si la stabilité politique est assurée au moins dans le moyen terme.

Il s'agit donc pour le nouveau gouvernement du pays de tout faire pour encourager le dialogue politique et créer un environnement propice à une entente entre les acteurs. Le Premier ministre et les acteurs politiques doivent, avec le soutien de la communauté internationale, tout faire pour respecter les règles et l'esprit de la constitution. Le regain d'intérêt de la communauté

internationale dont bénéficie actuellement le pays aura une durée de vie limitée. Pour saisir l'opportunité qui leur est tendue, les dirigeants bissau-guinéens devront rapidement faire preuve de leur volonté de progresser vers la stabilité. Les partenaires internationaux devront quant à eux maintenir la pression sur les autorités et les pousser à la mise en œuvre des réformes déjà approuvées à l'Assemblée nationale.

Dakar/Bruxelles, 29 janvier 2009