

Université Paris 8 – Vincennes-Saint-Denis
UFR Histoire, Littératures, Sociologie
Département de Science Politique
Maria LIMA KALLAS
Numéro d'étudiante 236664
Master 2 de Science Politique

Contact : marialimakallas@yahoo.com.br

Mémoire de Master 2

* * *

La participation politique dans la Guinée-Bissau de la démocratie libérale : rupture démocratique
avec le régime 'autoritaire' précédant?

Sous la direction de Monsieur Clemens ZOBEL

2009-2010

Table des matières

Acronymes

Introduction	6
<i>Remarques de méthode</i>	13
<i>Remarques théorico-épistémologiques</i>	15
<i>Difficultés trouvées</i>	18
<i>Un regard historique sur la participation politique en Guinée-Bissau</i>	19
 Chapitre 1 : Guinée-Bissau, exemple de 'situation thermidorienne'?	23
 Chapitre 2 : La "transition démocratique" en Guinée-Bissau et la participation politique	43
I. Une chronologie de la vie politique en Guinée-Bissau depuis 1991 et les tendances observées par les chercheurs	49
II. Un regard 'panoramique' sur la participation politique et ses conditionnements dans la Guinée-Bissau contemporaine	63
 Chapitre 3 : Les ONG : instruments par excellence de la participation politique et du renforcement de la démocratie?	85
I. Le contexte international	85
II. Guinée-Bissau	89
III. La <i>participation</i> selon l'industrie du développement et son application en Afrique.....	106
IV. Une parenthèse nécessaire.....	111
 Conclusion	113

Bibliographie

Acronymes

ANP : Assembléia Nacional Popular (Assemblée nationale populaire)

BM : Banque mondiale

CEDEAO : Communauté économique d'États Afrique de l'Ouest

CPLP : Communauté des pays de langue portugaise

DENARP : Documento da estratégia nacional de redução da pobreza (Document de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté)

DSRP : Document stratégique de réduction de la pauvreté

FMI : Fonds monétaire international

IBW : Institutions de Bretton Woods

IFI : Institutions financières internationales

ONG : Organisation non gouvernementale

PAIGC : Partido africano da independência de Guiné-Bissau e Cabo Verde (Parti africain de l'indépendance de Guinée-Bissau et Cap Vert)

PALOP : Pays africains de langue officielle portugaise

PAS : Plan d'ajustement structurel

UNTG : Union nationale des travailleurs de Guinée

Introduction

Mon mémoire de Master 1, intitulé *La participation politique dans la Guinée-Bissau du PAIGC: de la lutte d'indépendance au régime de parti unique (1960-1994)* a constitué une étude sur la participation politique dans ce petit pays d'Afrique de l'Ouest, qui conquiert son indépendance du Portugal par le biais d'une lutte armée ayant duré onze ans, entre 1963 et 1974. A partir d'une investigation sur ce que j'ai appelé le modèle de participation politique mis en avant par le Parti Africain de la Libération de la Guinée-Bissau et du Cap Vert (PAIGC) pendant la lutte armée, j'ai tenté d'analyser ce qu'en a été de ce modèle dans la période de régime de parti unique qui suivit l'indépendance (1974-1994). Mon hypothèse d'un éloignement progressif du régime par rapport à l'ensemble d'idées et pratiques sur la participation populaire mises en avant pendant la lutte s'est confirmée. Ensuite, j'ai essayé de situer la trajectoire de la Guinée-Bissau dans le contexte plus large de la réalité africaine post-coloniale, et celle-ci dans l'histoire du monde d'après la Seconde guerre. Cette réflexion m'a permis d'arriver à la conclusion que l'expérience politique de cette ancienne colonie portugaise, malgré ses nombreuses spécificités, est loin d'être originale. Le regard panoramique sur le continent africain est instructif parce qu'il nous permet de cerner les tendances générales communes aux États africains post-coloniaux et, de ce fait, rendre plus clairs les facteurs explicatifs de la trajectoire politique de la Guinée-Bissau. L'échec du projet de société - et donc de son modèle de participation politique - porté par le parti qui y a dirigé l'indépendance s'explique largement - mais pas uniquement - dans un cadre de contraintes et de pesanteurs historiques complexes partagées par la quasi-totalité de nouveaux États africains, face auxquelles la victoire d'une voie non-capitaliste et politiquement démocratique ne saurait relever que du miracle.

Pour ma deuxième année de Master j'ai envisagé de poursuivre mon investigation sur la participation politique dans ce pays d'Afrique, focalisant cette fois-ci sur son passage au régime de la démocratie représentative libérale dans les années 1990.

Le sujet de la participation politique m'a interpellée initialement lorsque j'ai pris connaissance de l'histoire de la guerre anti-coloniale en Guinée-Bissau. Ce mouvement politique fut particulièrement marqué par le souci, porté par le parti qui en était à la tête (et notamment par son principal leader, Amilcar Cabral), de gagner le soutien de la majorité de la population aussi bien pour la lutte armée que pour le projet de reconstruction du pays avant même l'achèvement du conflit. L'expérience de la réorganisation des zones libérées, avec la mise en place de services sociaux et d'une structure politico-administrative participative, est unique dans l'histoire des luttes de libération nationale. L'histoire de l'indépendance de la Guinée-Bissau s'est donc caractérisée par la mise en avant d'un projet politique où la participation populaire occupait une place centrale.

Or, ce sujet ne saurait m'avoir intéressé en tant que pièce de musée. L'étonnement principal provenait en fait du contraste perçu entre un tel projet et la situation politique et sociale actuelle de la Guinée-Bissau. Parmi les pays les plus instables de l'Afrique sub-saharienne, la Guinée-Bissau n'a vu aucun gouvernement élu arriver au bout de son mandat depuis que le pays a adopté la démocratie libérale. Les assassinats d'hommes politiques et militaires sont devenus, avec les putschs, une manière banale de résoudre les conflits politiques. Une guerre civile-militaire a ravagé le pays entre juin 1998 et mai 1999. L'espérance de vie y est de 45 ans; l'analphabétisme touche 76,2% des femmes et 63,4% de la population adulte; l'accès à l'eau est à environ 30 minutes de marche à pied pour plus de 95% de la population; la noix de cajou représente 90% des exportations du pays.¹ Et pourtant, aussi bien bailleurs de fonds que chercheurs fêtent la "démocratisation" de la Guinée-Bissau, tout comme celle de la plupart des pays africains, également amenés à changer de régime politique et économique par la force de leur dépendance externe. Avec la libéralisation économique, la démocratie représentative libérale – qu'on appelle souvent "la démocratie" tout simplement, par opposition au régime "autoritaire" précédent – marque, malgré quelques "dysfonctionnements", l'entrée de ce pays dans la communauté internationale globalisée sous les auspices du marché. Cette rentrée voulant dire que ce pays, malgré sa tradition autoritaire, a enfin franchi le cap de celle qui est présentée depuis la fin de la Guerre froide comme "la dernière marche évolutive" de l'organisation politique humaine, ou, si l'on veut, comme "la fin de l'histoire" dans le domaine de l'organisation politique des sociétés.

L'affirmation par le discours hégémonique actuel du triomphe de "la démocratie " (qui ne saurait, dans ce discours, être dissociée de l'économie de marché déréglementée) va évidemment de pair avec la condamnation de toute autre voie politique et économique qui oserait ou qui aurait osé menacer le système dominant de nos jours. Dans ce sens, en leur collant une étiquette générique où l'on lit "autoritaire" (et en les classant dans le même bac des régimes nazi et fasciste européens, par exemple), on abandonne toute ambition de comprendre les régimes issus des libérations nationales du ainsi nommé "Tiers Monde" dans leurs spécificités historiques et dans leurs contradictions. Eux et les mouvements politiques qui en furent à l'origine n'ont plus rien à nous apprendre. Simultanément, la "démocratie" actuelle est devenue un paquet prêt-à-l'emploi, dont l'adaptation est juste une question de temps (et de quelques réformes incontournables). Ainsi, bailleurs de fonds, chercheurs et acteurs politiques nationaux répètent à l'unisson les diagnostics, les postulats et les solutions – *one-size-fits-all* – sans s'interroger ni sur leur adéquation aux réalités singulières des formations sociales concernées, ni sur leur nature vraiment démocratique.

1 Cf.DENARP (Document de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté), <http://www.stat-guineebissau.com/denarp/denarp.pdf>, version d'octobre 2005, consulté le 15 juillet 2010.

L'altruisme qui s'est emparé des institutions financières internationales, depuis que les effets pervers des réformes d'ajustement structurel des années 1980 et 1990 sont devenus évidents, l'ont amenées à vouloir non seulement diffuser la démocratie dans le monde mais aussi la démocratiser encore. Ceci à renfort d'investissements massifs dans les organisations de la "société civile" (notamment les ONG) au détriment des États, et de programmes de "réduction de la pauvreté" censés être mis en œuvre à travers des processus "participatifs" par "l'ensemble des acteurs sociaux" des pays impliqués. C'est ainsi qu'à partir des années 1990 les notions de société civile, de participation, d'appropriation, de *empowerment*, de bonne gouvernance et d'*accountability* sont passées au devant de la scène.²

Et pourtant, malgré tout cela, la réalité actuelle de la Guinée-Bissau a, comme l'on a dit plus haut, de quoi intriguer l'observateur critique. Et c'est dans ce contexte que l'étude de la participation politique m'apparaît comme quelque chose de très actuel et pertinent. Le désir sous-jacent à ce mémoire et à celui qui l'a précédé est donc d'interroger des notions cristallisées comme celles d'autoritarisme et de démocratie à travers une investigation sur la participation politique. Celle du passé, diabolisée et oubliée, et celle d'aujourd'hui, mystifiée et célébrée.

Mon observation de la vie politique bissau-guinéenne³ de nos jours m'a amené à formuler les deux hypothèses suivantes : *Ladite "transition politique" du régime de parti unique à la démocratie représentative libérale en Guinée-Bissau n'a pas signifié une vraie rupture démocratique par rapport au régime "autoritaire" précédent.*

Une précision s'impose : La mise entre parenthèses du qualificatif autoritaire est due, comme l'on a déjà expliqué, à un besoin de relativiser ce terme non pas dans le but d'affirmer que le régime du PAIGC était démocratique – mon mémoire de M1 arrive à la conclusion opposée - mais dans le but de: a) rejeter la posture simplificatrice de mise à un pied d'égalité de tous les régimes dits "autoritaires"; b) dé-naturaliser la dichotomie autoritaire x démocratique très répandue aujourd'hui, qui sert très souvent à vilipender les régimes qui se voulaient des voies alternatives au capitalisme et à promouvoir la "démocratie de marché" (J.-F. Bayart) comme seul régime politique légitime; c) relativiser le qualificatif démocratique, dans le sens d'interroger de manière critique la nature démocratique des régimes libéraux de nos jours (notamment celui en vigueur en Guinée-Bissau).

Une deuxième précision : Le qualificatif "démocratique" dénote pour moi les *conditions globales* existantes au sein d'une formation sociale pour que la majorité de la population puisse avoir une participation politique. Quand je dis donc que, contrairement au discours dominant, le

² Voir chapitre 3.

³ Dans ce travail, la Guinée-Bissau pourra être désignée comme Guinée tout simplement, et les Bissau-guinéens comme Guinéens.

passage du régime de parti unique à la démocratie libérale en Guinée-Bissau n'a pas représenté une vraie rupture démocratique, je suis en train d'affirmer que les conditions globales existantes pour l'élargissement de la participation politique de la population ne sont pas radicalement différentes aujourd'hui par rapport à hier, cette participation se heurtant toujours à de multiples obstacles.⁴

La "participation politique", à son tour, revêt ici le sens de: a) la participation des citoyens aux décisions politiques concernant les affaires collectives; b) la participation des citoyens à des actions collectives organisées (par-delà les actions spontanées)⁵ visant influencer les politiques publiques, c'est-à-dire, la sphère de l'État, ou bien visant assurer les intérêts d'un groupe social vis-à-vis d'un particulier détenteur de ressources et dont l'action a des conséquences sur la vie de ce groupe social. On ne saurait penser à cette notion de participation politique sans une conception préalable du politique dans laquelle le *conflit* est une dimension intégrante, en contraste avec des compréhensions du politique comme technique, consensus ou commandement. Je reviendrai sur la définition de participation politique.

Cette première hypothèse sera testée à deux niveaux : tout d'abord à l'aide d'un paradigme mis à jour par Jean-François Bayart pour rendre compte "des expériences historiques des régimes postrévolutionnaires et de leur libéralisation économique dans le contexte de la globalisation néo-libérale". Le paradigme de la "situation thermidorienne" – que l'auteur utilise pour analyser le Cambodge et l'Iran contemporains – nous permet, à nous, de saisir les contraintes de nature structurelle à l'élargissement de la participation politique en Guinée-Bissau, interprétée ici comme un exemple de "situation thermidorienne". Rejetant la perspective téléologique de la transitologie qui verrait la Guinée-Bissau comme un cas de "transition démocratique inachevée", l'approche de la situation thermidorienne, par l'attention qu'elle voue à la trajectoire historique et aux spécificités de cette formation sociale, permet d'y cerner un système de régulation socio-politique propre dans lequel les élites dirigeantes (militaires, politiques et économiques), fruit d'un processus d'assimilation réciproque qui remonte à l'indépendance, se disputent et se perpétuent au pouvoir grâce à l'accaparement, notamment depuis les libéralisations économique et politique, des positions

4 Si j'allais jusqu'au bout de ma définition de "démocratique" peut être qu'il resterait très peu de pays qui mériteraient d'être qualifiés comme cela aujourd'hui. Il y en a, néanmoins, qui sont plus ou moins démocratiques que d'autres.

5 Daloz et Quantin observent que les processus de sortie des régimes de parti unique en Afrique furent souvent marqués par des vagues de mobilisation politique dans les premiers moments, qui ne doivent pas être confondues avec la participation politique : "Ces transitions sont d'abord des crises, c'est-à-dire des moments pendant lesquels la politique cesse d'être l'apanage de groupes restreints pour mobiliser des secteurs plus larges des sociétés africaines. Cet élargissement temporaire de la scène politique entretient un rapport étroit mais trompeur avec la problématique de la démocratisation. La conjoncture critique favorise l'engagement de larges fractions de la population à travers des mobilisations collectives, ou au moins un intérêt pour la chose publique véhiculé par la communication orale. (...) Le retour à des conjonctures plus routinières (...) fait apparaître l'erreur qu'il y aurait à confondre mobilisation et participation politique (Chazel, 1975). Cette dernière, par l'engagement durable d'une partie des citoyens, contribue à associer ceux-ci d'une manière directe ou indirecte aux processus de formulation, d'adoption et de mise en œuvre des politiques et fournit l'un des processus dynamiques d'une démocratisation." (J.-P. Daloz et P. Quantin (Org.), *Transitions démocratiques africaines – Dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Karthala, Paris, 1997, p.14 et 15).

de pouvoir, d'accumulation et, aujourd'hui, de "société civile", au détriment de la majorité de la population. Ce système est d'autant plus solide qu'il se fonde sur la "rente de la dépendance" (J.-F. Bayart) et sur des élections "démocratiques" subventionnées et légitimées par la "communauté internationale".

Ensuite, l'enquête autour de la nature démocratique de l'actuel régime se poursuivra à travers une investigation sur les formes, l'étendue et les conditions de la participation politique depuis les réformes d'ouverture politique. Les questions à répondre ici sont : quelle chronologie des changements institutionnels? Quels faits marquent la vie politique guinéenne depuis lors? Que nous apprennent la chronologie de ladite "transition" et ces événements sur la politique en Guinée-Bissau? Comment influencent-ils la participation politique? Que se passe-t-il du côté des dynamiques sociales pendant cette période? Quelles tendances sont vérifiées dans les années qui suivent immédiatement les changements institutionnels? Comment se caractérise la participation politique aujourd'hui? L'objectif sous-jacent à toutes ces questions est de vérifier dans quelle mesure le régime "démocratique" actuel rompt avec la norme du régime "autoritaire" précédent, d'un monopole des décisions et de l'activité politique par un groupe réduit de personnes autour des cercles restreints du pouvoir, dans le sens de favoriser un élargissement de la participation politique.

Encore une précision sur la notion de participation politique utilisée : Il faut savoir qu'on est ici plutôt dans le domaine de la société nationale et de la politique "moderne", par opposition aux rapports sociaux et politiques (toujours prégnants) au sein des groupes organisés sur des bases ethniques, ou qui s'expriment dans des sphères autres que celle de ladite "politique moderne" (religion, sorcellerie, canaux informels, "modes populaires d'action politique" tels ceux identifiés par les auteurs de *Le politique par le bas* etc⁶). Cela veut dire que je m'intéresserai surtout aux domaines de la politique dont les origines remontent à l'implantation de l'État colonial portugais et à la construction de l'État post-colonial : l'État moderne, les partis politiques, les syndicats, les ONG, les associations. L'action collective au sein de ces structures est considérée par moi ici comme la participation politique. Or, je sais bien que le politique en Afrique ne se limite pas aux dynamiques impliquant ces institutions-là. Pour Chabal et Daloz, par exemple, le fondamental du politique en Afrique se déroule dans des espaces autres que ceux de la politique "moderne", et l'étude circonscrite de celle-ci est stérile pour la vraie compréhension de celui-là⁷. Pour l'instant, cependant,

6 J.-F. Bayart, A. Mbembe, C. Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Karthala, Paris, 2008 (1992)

7 "As we have argued repeatedly, our starting point must be that the state in sub-saharan Africa is nothing other than a relatively empty shell. For socially and culturally instrumental reasons, the real business of politics is conducted informally and, more stealthily, outside the official political realm.(...)" (p. 95); "(...) the limits of the realm of politics is not distinct. We cannot assume to know what is or is not politically significant in Africa on the basis of any preconceived conceptual framework. Besides, politics in Africa is not functionally differentiated, or separated, from the socio-cultural considerations which govern everyday life. There is a constant and dynamic interpenetration of the different spheres of human experience: from the political to the religious" (p. 147); "Just as the limits of the political

sans la possibilité de mener une recherche empirique, je ne peux pas avoir l'ambition de voir l'invisible. Je suis obligée de me tenir à ce qu'il est possible de connaître – en l'occurrence, ce que me disent mes sources bibliographiques – tout en étant consciente que cette grille de lecture ne me permettra pas de recouvrir la totalité du champ social en Guinée-Bissau, cette limitation ayant donc des conséquences sur la portée des résultats de ma recherche. La raison fondamentale à la base d'un tel découpage du sujet de recherche ne réside donc pas dans une ignorance de l'hétérogénéité de la société guinéenne (diversité des modes d'organisation sociale et du travail, et des rapports de pouvoir et d'autorité), ni dans une vision institutionnaliste ou "modernisatrice" (évolutionniste) du politique en Afrique, ni encore dans un manque d'intérêt pour le processus d'"invention démocratique" tel qu'il peut se développer en Guinée-Bissau⁸; elle a trait à une limitation méthodologique : ceci est une étude basée uniquement sur la littérature existante sur le sujet.⁹ Or, je ne saurais ne pas reconnaître combien la vitalité des rapports et des logiques ethniques au sein de la société guinéenne interfèrent dans ce que j'appelle le domaine de la politique "moderne". Il ne reste pas de doutes sur le fait que ces deux réalités se côtoient et se mêlent constamment dans un ensemble dynamique complexe. Dans ce sens, ce que je peux faire ici c'est essayer de comprendre – puisant dans les moyens du bord qui sont les miens – comment évolue la relation entre les rapports et hiérarchies ethniques avec le domaine de la "politique moderne" à partir de la libéralisation politique. Et, surtout, de faire le pont entre cette évolution et la question de la participation politique de la population guinéenne.

Ainsi, pour retourner à ma première hypothèse, j'observe aujourd'hui que la participation politique en Guinée-Bissau, malgré sa libéralisation formelle, se heurte à plusieurs obstacles de différentes natures (la plupart trouvant ses origines dans l'histoire du pays depuis la colonisation, mais faisant l'objet d'une actualisation dans le nouveau contexte). Cette réalité est en contraste brutal avec le discours proclamé par les principaux bailleurs de fonds et par les leaders de ladite "société civile" guinéenne, selon lequel le régime politique et le modèle de développement actuels, foncièrement différents de ceux qui l'ont précédés, favorise la participation politique des

are creatively unclear, there is a multiplicity of registers according to which individuals participate politically within society."; "The main obstacle we face in attempting to understand contemporary politics on the continent is that, on the face of it, it appears not to conform to the most common political causalities with which we are familiar. Cause and effect are not always what they seem to be." (p.154). Dans P. Chabal et J.-P. Daloz, *Africa Works: Disorder as political instrument*, Indiana, James Currey, Oxford/Bloomington, 1999.

8 J.-F. Bayart, A. Mbembe, C. Toulabor, *idem*.

9 L'absence de réactions dans les études sur la Guinée-Bissau aux réflexions proposées par Chabal et Daloz dans *Africa Works* et par Bayart *et al.* dans *Le politique par le bas* doit nous dire quelque chose sur la vie politique et les dynamiques sociales dans ce pays... ou bien sur le champ d'études politiques sur la Guinée-Bissau. On verra pourtant qu'un élément échappe à cette règle : les groupes de *mandjuandade*, organisés sur des lignes ethniques et par classe d'âge, associations informelles de solidarité mais à même, de par leur grande capacité de mobilisation et leur composition pluriethnique, de constituer des canaux de participation politique et d'"invention démocratique" (voir chapitre 2).

populations, notamment par le biais des organisations de la société civile comme les ONG. L'interprétation de la Guinée-Bissau en tant que "situation thermidorienne" et l'étude de la participation politique depuis le début des années 1990 soulèvent des doutes quant à la rupture avec ce passé autoritaire.

Ma deuxième hypothèse, plus spécifique, concerne les ONG, qui ont fait leur apparition massive sur la scène sociale guinéenne tout au long de la décennie 1990¹⁰ : *Les ONG ne contribuent pas à l'élargissement de la participation politique de la population guinéenne aujourd'hui, contrairement à ce que postule le discours dominant aussi bien à l'intérieur du pays (porté par les leaders des celles-là, acteurs appartenant aussi à une fraction de l'élite politique et économique) qu'au sein de ladite "communauté internationale", pour qui elles représentent les instruments majeurs du "renforcement de la démocratie" et de la "participation" des populations à l'ère démocratique*". Cette hypothèse sera testée notamment à travers l'examen des résultats d'une recherche ethnographique réalisée par une chercheuse portugaise dans la péninsule de Cubucaré (province de Tombali) pendant 22 mois entre 1993 et 1996, ultérieurement complétée par des visites plus courtes totalisant neuf mois entre 1999 et 2003. Des projets de développement et de préservation de l'environnement mis en place par des ONG y furent observés. Les questions qui me guident ici sont les suivantes : Comment se caractérise ce discours dominant? Quel nouveau paradigme de développement et de participation apporte-t-il? Quelle place pour l'État dans la nouvelle conception? Quelles sont les justifications présentées pour appuyer leurs thèses? Ensuite, il faudra rechercher sur les fondements sociologiques des ONG, ainsi que leur fonctionnement réel sur le terrain, leur rapport avec les communautés impliquées, les effets de leur travail aux niveaux politique et économique etc. Cet examen sera complété par l'analyse d'une littérature académique portant sur la place de la notion de "participation" dans la rhétorique et l'action des institutions multilatérales de financement dans les années 2000.

Ainsi, ce mémoire de Master 2 a, selon moi, trois axes principaux : le premier concerne la discussion autour de la configuration de la Guinée-Bissau contemporaine en tant que "situation thermidorienne" conforme à l'approche proposée par J.-F. Bayart (chapitre 1). Cet axe porte en soi celle qui est la prémisse théorico-méthodologique fondamentale de cette recherche, voire le rejet de

10 Les réformes de libéralisation économique et politique furent accompagnées, en Guinée-Bissau comme dans maints pays du monde, de la mise en avant d'un nouveau "modèle de développement" : selon ce paradigme, le rôle jusque-là central de l'État dans la promotion du développement doit être déplacé à la faveur de l'initiative privée et de ladite "société civile". On aurait affaire, ainsi, à un "développement décentralisé participatif", devenu impératif dans la nouvelle "ère démocratique" après la faillite du modèle étatique centralisé. Le protagonisme de la "société civile" dans l'effort de développement est censé se dérouler, comme on a dit plus haut, surtout au sein des Organisations non-gouvernementales. La force de ce discours nous oblige donc à nous arrêter sur ces organisations, présentées comme les instruments par excellence de la participation populaire dans l'ère actuelle.

la perspective de la transitologie pour l'étude de la "situation politique" actuelle en Guinée-Bissau¹¹. La critique de la perspective transitologique dominante implique en une critique des notions dominantes de démocratie, de participation et de société civile (pour ne pas citer la "bonne gouvernance"...). Le deuxième axe constitue une investigation que je qualifie de "panoramique" sur l'évolution de la participation politique depuis les changements constitutionnels survenus au début des années 1990 (chapitre 2). Celui-ci est divisé en deux parties, l'une tournée plutôt sur les événements (sous la forme d'une chronologie) ainsi que sur les tendances politiques et sociales vérifiées dans les années qui ont immédiatement suivi les réformes, et l'autre consacrée à la participation politique telle qu'elle se présente aujourd'hui. Le troisième axe est bien sûr la réflexion sur les ONG en tant que symboles du régime "démocratique" actuel et du discours dominant autour de société civile et démocratie (chapitre 3). Ce mémoire est ainsi une tentative d'articuler ces trois "axes", étroitement liés entre eux dans la réalité mais méritant chacun son propre mémoire de Master, puisqu'ensemble ils forment un tout assez vaste. Ce problème a un rapport avec la méthodologie et le type de sources utilisées, comme on pourra le voir dans la partie suivante. Le risque qu'il court est, de la sorte, de ne pas réussir à transpercer la surface des choses, de rester vague et imprécis.

Remarques de méthode

A contrario de l'étude de la question de la participation politique pendant la lutte de libération nationale et la période du régime de parti unique – temps qui appartiennent au passé, et qui furent donc plus ou moins bien documentés et analysés - une recherche approfondie sur la question de la participation politique dans la Guinée-Bissau contemporaine ne saurait se passer d'une enquête de terrain. Or, dans l'impossibilité de faire une telle chose dans le cadre du M2, et étant donné l'attachement au sujet choisi, il a bien fallu que je me contente d'une étude basée sur la littérature - avec toutes les conséquences que cela pose, notamment en ce qui concerne la portée de ses résultats.

Ainsi, la première étape de cette recherche fut la quête des sources. Ayant rapidement épuisé le système SUDOC (catalogue en ligne de l'ensemble des bibliothèques universitaires de France) et les plateformes électroniques de revues scientifiques disponibles dans la bibliothèque de notre université, le sujet choisi m'a tout de même obligée à chercher plus loin : en terres lusophones, de la bibliographie lusophone. Des voyages déjà prévus au Brésil et au Portugal ont fait l'affaire sans grand déplaisir. Les bibliothèques cruciales ont été celle du Centro de Estudos Afro-Asiaticos de

¹¹ Voir chapitre 1 pour le concept de situation politique.

l'Université Candido Mendes (Rio de Janeiro), celle du Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Lisbonne), celle du Centro de Estudos Sociais de l'Université de Coïmbra et finalement celle du Centro de Documentação 25 de Abril (également à Coïmbra).

Le caractère très actuel de la question traitée m'a imposé, en outre, la réalisation de temps en temps de recherches un peu aléatoires sur internet, à partir de quelques mots-clés comme "participation politique", "société civile" etc.

Ma recherche bibliographique m'a permis tout d'abord de rassembler une certaine littérature classique sur le (et la) politique en Afrique en général, ainsi que sur le sujet des "transitions démocratiques" et de la vie politique post-réformes d'ajustement structurel. Ensuite, en ce qui concerne la même période en Guinée-Bissau, la plupart de mes sources sont aussi de seconde main - la littérature existante sur le sujet. Il s'agit aussi bien de la littérature scientifique que non-scientifique, le premier type l'emportant sur le second et une attention spéciale étant vouée aux travaux fruits de recherches empiriques.

Une stratégie importante pour avoir accès à des informations et à du matériel fut la prise de contact avec d'autres chercheurs sur la Guinée-Bissau. Par le biais d'e-mails, j'ai pu échanger des idées avec eux et accéder à des articles pertinents pour ma recherche.

La nature de mes sources étant claire, la méthodologie centrale de ce projet va de soi: elle consiste en la lecture systématique et en l'analyse de la bibliographie.

La première chose à constater dans une étude de ce type me paraît être la nécessité de bien distinguer les différents types de sources en jeu, leurs statuts et les divers points de vue engagés. Ceci est un point de départ d'autant plus important que j'envisageais, depuis le début, d'extraire de cet ensemble de documents *deux choses à la fois*: les *données* qui m'intéressaient – à savoir des informations sur la réalité de la participation politique en Guinée-Bissau dans la période en question – et *des interprétations* à ce sujet. La bibliographie m'a donc fourni à la fois du matériel d'analyse et des positionnements théoriques et politiques divers (comme quoi la qualité de la lecture n'a pas été un enjeu mineur de la recherche). En effet, en faisant attention à cet aspect-là j'ai pu par exemple cerner l'empreinte de l'approche téléologique et normative de la transitologie dans une bonne partie des travaux académiques sur la Guinée-Bissau¹² et prendre du recul critique vis-à-vis des ouvrages produits par des ONG guinéennes et étrangères.

Le fait qu'un sujet de recherche et une problématique ne naissent pas d'un coup de génie, mais se construisent de manière progressive, indique que leur forme finale est le résultat non

12 Qu'il faut, à mon avis, mettre en perspective par rapport à la position sociale et aux conditions d'existence des chercheurs au sein de la société guinéenne.

seulement d'un intérêt et d'un étonnement originaux du chercheur, mais également de l'ensemble de contraintes qui lui sont imposées par les conditions objectives dans lesquelles la recherche se déroule (types de sources disponibles, ressources, temps etc). La méthodologie, étroitement liée au sujet choisi, est, à son tour, aussi déterminée par ce type de contraintes. Dans mon cas, l'impossibilité de mener une enquête de terrain et l'absence de sources premières influe non seulement sur la définition de mon sujet mais aussi sur la portée de mes résultats. Celle-ci est sans doute substantiellement plus limitée que si une enquête de terrain avait eu lieu. Il en découle que le travail qui en est le fruit a une nature plutôt exploratoire, ses conclusions pouvant servir d'hypothèses pour un futur travail de terrain. Quant à la définition du sujet, une recherche de sociologie politique basée uniquement sur la bibliographie existante, et autour d'un cas sur lequel la littérature n'est pas abondante, ne peut pas avoir l'ambition de traiter un aspect empirique très spécifique, ni descendre à une échelle d'analyse trop micro. Elle sera forcément une approche plus globale, qui s'appuiera sur des cas analogues et sur la théorie existante sur le problème étudié.

Remarques théorico-épistémologiques

Les concepts centraux dans ce mémoire sont évidemment ceux de démocratie, participation et société civile. De par leur utilisation courante dans le vocabulaire académique *et* politique de nos jours, un effort de contextualisation, de démarcation et de précision sont nécessaires. Les deux premiers ont déjà fait l'objet de cet effort dans cette Introduction. Ainsi, j'ai expliqué comment les notions de "démocratie" et de "participation" ont gagné la place qui est la leur dans les débats récents sur le développement (pour cela je renvoie également au chapitre 3), de quelle manière je me démarque des acceptions dominantes et quel sens j'attribue, moi, à ces mots au sein du présent travail. Maintenant, le cas de "société civile" est un peu plus complexe. Étant donné le sujet de ce mémoire, je ne peux pas me passer de le mentionner, même si je fais le choix de travailler plutôt avec l'idée de "participation politique" que de "société civile". Je pense tout d'abord qu'il est important de se démarquer de toute transposition a-critique du terme - et là il faut savoir qu'on est face à encore une notion mise à jour pour décrire les formations sociales occidentales modernes - et de contextualiser la place – centrale – qu'elle occupe aujourd'hui dans le discours dominant. Je ne pense pourtant pas qu'on doive – ni qu'on puisse - s'en débarrasser forcément.

Que désigne-t-elle? Sans vouloir revenir sur les conceptualisations classiques du terme, la société civile dénote, généralement, l'espace social existant entre la sphère de l'État (ce que Gramsci appelait la société politique) et la sphère privée. Pourtant, une telle définition n'a rien d'évident. Tout d'abord parce que très souvent les limites entre l'État et la "société civile" ne sont pas du tout nettes.

C'est le cas, par exemple, des partis politiques. A quelle sphère appartiennent-ils? Mais c'est aussi le cas, et cela est un des éléments centraux de notre sujet d'étude, de ces acteurs de l'élite politique qui occupent à la fois des postes dans l'État, dans les partis et dans les organisations de la "société civile". Les frontières du concept sont, ici, complètement brouillées. C'est pour cette même raison (le *straddling* de positions dans la réalité) que la notion qui a gagné de l'importance dans les débats autour des "transitions démocratiques" des pays de l'Europe de l'Est et de l'Amérique latine, voire celle de société civile en tant qu'espace de résistance contre l'autoritarisme de l'État, est passible de questionnement quand il s'agit de la Guinée-Bissau contemporaine (et de la plupart des pays d'Afrique).¹³ Dans ce sens, la première chose à retenir est que la société civile est une notion floue. Car l'espace social qu'elle désigne est lui-même ambivalent et hétérogène. On a affaire donc à un espace d'expression et d'action des citoyens *a priori* hors la sphère de l'État mais gardant une relation ambivalente avec lui; un espace profondément hétérogène aussi bien en termes de classes, d'organisations qui le composent (qui peuvent aussi être pérennes ou pas) et d'idéologies; jamais neutre vis-à-vis du pouvoir et évoluant en rapport avec celui-ci, traversée par les disputes qui le traversent mais capable aussi de dynamiques propres. Ainsi, la notion de société civile est peu heuristique dans beaucoup d'aspects, notamment en ce qui concerne le système de stratification sociale et de production de l'inégalité.

Mais la plus grande difficulté que je ressens à l'égard de cette notion provient de sa récupération et diffusion récente dans le cadre de la rhétorique et des conditionnalités des institutions financières de financement à l'égard des pays endettés. Comme l'on verra dans le chapitre 3, la chute du socialisme réel et la montée de la pensée néo-libérale en Europe et aux États-Unis furent l'occasion de l'adoption par les institutions de Bretton Woods d'un discours de condamnation des systèmes étatiques centralisés (notamment dans le monde sous-développé) et de préconisation de l'ouverture politique (en plus de la libéralisation économique). La crise économique des pays africains fut alors attribuée au modèle de développement planifié et centralisé adopté par ces pays à la sortie des indépendances, et la croissance économique fut associée au besoin d'une société civile forte et à la liberté d'expression et d'initiative. Ainsi, les financements internationaux n'allèrent plus vers les États – tenus comme autoritaires, illégitimes et inefficaces – mais vers les "sociétés civiles" - tenues comme naturellement démocratiques, proches des gens, neutres politiquement, efficaces et dépourvues de clivages sociaux. Celles-ci furent identifiées surtout aux Organisations non gouvernementales, qui ont vu leur nombre exploser dans tout le

13 "The dichotomy between state and civil society does not reflect realities on the continent, because there is no meaningful institutional separations between a well-organized civil society and a relatively autonomous bureaucratic state. Instead, what we observe is the constant interpenetration, or straddling, of the one by the other." (P. Chabal et J.-P. Daloz, *Africa Works:...*, p. 17)

"Tiers Monde".¹⁴ Or, l'objectif sous-jacent à ce discours, peint d'un beau vernis démocratique, était le démantèlement des États-Providence au profit de l'initiative privée, ainsi que la déréglementation des marchés nationaux visant la libre circulation et expansion du capital. Dans ce sens, et il n'est pas possible de ne pas en tenir compte, l'idée de "société civile" très mise en avant jusqu'à nos jours se situe largement dans le cadre du paradigme et de la mondialisation néo-libéraux. Les études empiriques sur l'Afrique, néanmoins, montrent très souvent un portrait de la "société civile" africaine substantiellement différent de l'image construite par les bailleurs de fonds.¹⁵

Comme si la petite portée heuristique et le lourd placage normatif ne suffisaient pas, l'utilisation du terme "société civile" pour parler d'une formation sociale africaine se heurte encore à la question de la prégnance des rapports et de l'organisation sociale basés sur des lignes ethniques.¹⁶ A ce sujet, le politologue guinéen Fafali Koudawo se pose les questions suivantes, que je fais les miennes :

Qu'est-ce qu'une société civile dans un pays qui n'a pas eu de tradition pluraliste dans son histoire récente? Quel est le territoire socio-culturel de la société civile? Est-elle circonscrite à une sphère dite 'moderne', à défaut d'une meilleure, ou s'étend-elle aux structures traditionnelles, aux pratiques séculaires, aux canaux informels, aux réseaux faiblement institutionnalisés, mais dont (...) la vitalité est grande? Quels sont les ponts entre cette partie traditionnelle de la société civile et l'autre?¹⁷

Questions auxquelles il répond :

Seulement la considération de la pluralité de la société civile jusqu'à ses réalités informelles est susceptible d'assurer une bonne appréhension des spécificités locales tout comme des modes d'expression des avatars locaux *sui generis*. Seulement une telle approche est à même de saisir l'imbrication du formel et de l'informel qui caractérise les rapports État-société, parce qu'elle permet de rendre compte de secteurs très actifs et hautement influents qui échappent aux normes rigides des organisations plus habituellement mises en évidence dans la société civile (ONG, syndicats, etc.).¹⁸

Si l'on prend en compte les observations faites plus haut autour de la notion de société civile (la description que j'en ai faite et puis la réserve vis-à-vis de l'acception dominante), l'argumentation de Koudawo me semble un complément raisonnable. Car si l'on est d'accord pour puiser dans un concept déjà tellement problématique afin de désigner l'ensemble d'organisations qui ont

14 Cf. Igoe et T. Kelsall, "Introduction", *Between a rock and a hard place: African NGOs, donors and the state*, Durham, Carolina Academic Press, 2005, p. 23 et Chabal et Daloz, *op. cit.*, p. 19.

15 C'est le cas des nombreux articles contenus dans l'ouvrage organisé par Jim Igoe et Tim Kelsall, *Between a rock and a hard place: African NGOs, donors and the state*. Voir l'Introduction, p. 22.

16 Pour Chabal et Daloz, par exemple, en Afrique en général "vertical divisions remain more significant than horizontal functional bonds or ties of solidarity between those who are similarly employed or professionally linked. (...) The question is whether the primacy of such vertical and personalized ties on the continent is not such as to invalidate the notion of a functionally based civil society – on the Western model." (*Op. cit.*, p. 20)

17 Fafali Koudawo, "Sociedade civil e transição pluralista na Guiné-Bissau: 1991-1996", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, INEP, Bissau, 1996, p. 70. Toutes les citations d'ouvrages et d'articles portant des titres en portugais furent traduites par l'auteur.

18 *Idem*, p. 109.

effectivement vu le jour à partir de la fin du régime de parti unique, on ne peut pas, à mon avis, s'offrir le luxe de ne pas l'adapter à la réalité de la formation sociale que l'on veut décrire. Dans ce sens, je suis avec Mamoudou Gazibo qui affirme, au sujet du comparatisme :

Les concepts n'ont certes pas une élasticité infinie, comme Sartori nous en avertit à la suite de Przeworski et Teune (1970) et leur utilisation dans des contextes différents de ceux dont l'étude a permis la construction impose la vigilance comme le montrent Dogan et Pelassy (1981 : 28-31). Cependant ils peuvent voyager, d'autant qu'ils n'excluent pas la prise en compte des contextes particuliers qu'ils contribuent au contraire, à rendre plus intelligibles alors qu'en retour, ceux-ci permettent d'affiner les constructions générales.¹⁹

Cela étant dit, je crois avoir bien situé les limites de l'utilisation de la notion de société civile dans un travail comme le mien. Pourtant, comme j'ai dit plus haut, ces mêmes difficultés sont à la base de mon choix de l'idée, moins chargée normativement, plus adéquate pour les fins de cette recherche et plus facilement "précisable", de "participation politique" au détriment de "société civile".

Les prémisses théorico-épistémologiques qui informent le présent mémoire coïncident largement avec celles qui sont à la base du paradigme thermidorien de J.-F. Bayart : attention à l'historicité propre de la formation sociale en question, rejet de la perspective téléologique de la "transition démocratique", attention au processus endogène de formation de l'État, aux effets de continuité plutôt que de rupture, à la longue et moyenne durée, à l'"autonomie du social", à l'économie politique propre de la formation sociale et au rapport entre la reproduction du pouvoir et la production de l'inégalité. Ces prémisses seront explicitées dans le chapitre 1, auquel je renvoie.

Difficultés trouvées

Les principales difficultés éprouvées furent déjà mentionnées. Elles ont trait surtout à une certaine inadéquation entre sujet choisi et méthode adoptée, dans le sens où un sujet tellement actuel exigerait une enquête de terrain plutôt qu'un travail basé uniquement sur la littérature (d'autant plus que la Guinée-Bissau n'est pas l'objet d'étude le plus populaire du monde). La conséquence de cela, naturellement, est que la plupart de la bibliographie utilisée concerne les années 1990 ou la première moitié de la décennie 2000. Néanmoins, les quelques matériaux issus de la période immédiatement contemporaine (et notamment l'actualité de la Guinée-Bissau illustrée dans la presse *on line*) laissent entrevoir une continuité des tendances vérifiées plutôt que des changements

19 Mamoudou Gazibo, « L'Afrique en politique comparée », *Polis / R.C.S.P. / C.P.S.R.*, v. 8, Numéro Spécial, 2001, p. 14.

substantiels. Une autre conséquence liée à la question de la méthode et des sources, aussi évoquée plus haut, est l'impossibilité de traiter d'un aspect très spécifique, et le risque qui en découle de ne pas dépasser la surface des choses. Ce problème est illustré par la notion même qui guide ce mémoire, celle, un peu vague, de "participation politique". La préférence des perspectives plus globales au détriment de l'étude du micro ont, je l'avoue, participé à ce défaut. Il en résulte, je le répète, que ce travail a une nature plutôt exploratoire, qu'il est voué à fournir des pistes de réflexion et des hypothèses à une possible future enquête de terrain.

La deuxième source importante de difficultés est ma non-familiarité avec l'objet choisi (concernant la Guinée-Bissau). Le fait de ne jamais avoir vécu ou été dans le continent africain me rend encore plus dépendante de mes sources. L'intimité avec l'objet d'étude n'est pourtant pas, on le sait bien, incontournable ou même pas forcément favorable à une bonne recherche. Cet aspect peut donc être partiellement compensé par une rigueur méthodologique notamment en ce qui concerne le traitement dispensé aux sources.

Un regard historique sur la participation politique en Guinée-Bissau

On ne saurait vouloir parler de la participation politique en Guinée-Bissau contemporaine sans avoir une idée préalable de comment cette question a évolué dans les différentes phases historiques qu'a vécu le pays. Étant donné que l'on reviendra sur l'histoire récente de la Guinée-Bissau plusieurs fois tout au long du mémoire, on se tiendra ici aux points fondamentaux.

D'emblée, la participation politique telle qu'on la conçoit dans le présent travail regarde uniquement l'histoire moderne de ce qu'on appelle la Guinée-Bissau, voire celle qui s'inaugure avec l'implantation de l'État colonial portugais sur le territoire. Celle-ci n'est effective qu'à partir de la seconde moitié du XIXe siècle - la maîtrise définitive de l'intérieur remontant seulement à 1936, à la fin des "campagnes de pacification".

Ceci dit, la participation politique dans la période coloniale était un privilège détenu par ceux qui jouissaient du statut de "civilisé".²⁰ Sachant que la "Guinée portugaise" ne fut jamais une colonie de peuplement, ceux-ci totalisaient 0,4% de ses habitants. Le système colonial de l'indigénat, caractérisé par une distinction juridique entre les personnes déterminante de leurs droits et de leur position dans la société, est donc au cœur des contradictions de la politique "moderne" post-Ancien régime. En tant que cadre légal de la vie politique, il rend difficile de parler de participation politique dans la colonie. L'instauration en 1933 d'un régime fasciste au Portugal

20 Sur le système d'indigénat qui prévalait dans les colonies portugaises voir M. Lima Kallas, *La participation politique dans la Guinée-Bissau du PAIGC: de la lutte d'indépendance au régime de parti unique (1960-1994)*, mémoire de Master 1 (direction de Clemens Zobel), Université Paris 8 Vincennes-St-Denis, 2009, p. 18.

conduit par Antônio de Oliveira Salazar ne fit qu'aggraver la situation, car les conditions pour participer politiquement même à l'intérieur de la métropole furent par cela durcies. En outre, l'administration coloniale en Guinée se caractérisait par une logique profondément militaire et par un haut degré de bureaucratisation et de centralisation, traits qui se sont accentués avec le développement de la guerre de libération (années 1960).²¹ Pourtant, l'intégration d'une couche scolarisée d'origine africaine dans l'administration coloniale (la plupart issue de familles cap verdiennes, comme l'on verra dans le chapitre 1) à partir de la fin du XIXe siècle a permis l'émergence d'une petite bourgeoisie africaine qui sera à l'origine du mouvement de libération nationale. Selon les mots de Carlos Cardoso, il ne serait pas faux de dire que, entre les années 1950 et 1970, la politique en tant qu'activité autonome en Guinée se confondait avec la lutte de libération.²²

La contestation de la colonisation vit ses premiers jours dans la décennie de 1950, œuvre, dans un premier moment, d'une couche urbaine scolarisée majoritairement d'origine cap verdienne et travaillant dans les services de l'État ou les sociétés portugaises sur la colonie. Après trois ans d'actions institutionnelles en vain (lettres, pétitions etc) et d'une tentative durement réprimée de mobiliser des travailleurs urbains, les membres du PAIGC (fondé en 1956) décidèrent de déclencher un mouvement armé dans les zones rurales. Au bout d'une période de recrutement et de préparation menés depuis la Guinée-Conakry, la mobilisation politique des paysans commença en 1963. La lutte de libération fut entièrement menée dans la clandestinité et sous la persécution de la PIDE (*Policia internacional de defesa do Estado*), la police politique de Salazar. Les onze ans qu'elle a duré ont marqué la rentrée des – jusque-là - indigènes dans la politique moderne.

Dans mon mémoire de M1 j'ai montré à quel point Amilcar Cabral tenait à gagner l'adhésion de la majorité des ruraux à la lutte politique, dans le but non seulement de disposer de plus de soldats, mais de former une population véritablement consciente et capable de, après l'expulsion des portugais, faire face aux défis du sous-développement extrême dans lequel se trouvait le pays et poursuivre la bataille pour une nation égalitaire et émancipée de tout rapport néo-colonial. Sa tactique de "mobiliser politiquement" les paysans avant d'entamer la lutte armée dans chaque région, ses efforts incessants de formation politique des militants, son exigence d'une posture éthique impeccable vis-à-vis des populations, son insistance sur la participation égale des femmes à la lutte et aux formations, la valeur qu'il attribuait à la contribution critique de chacun au sein du parti et l'accent qu'il mettait sur la prééminence du politique sur le militaire dans le déroulement de

21 F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionaria à democracia liberal*, INEP, Bissau, 2001, p. 201 et Peter Karibe Mendy, "A emergência do pluralismo político na Guiné-Bissau", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, INEP, Bissau, 1996, p. 26.

22 C. Cardoso, "A formação da elite política na Guiné-Bissau", Centro de Estudos Africanos, Occasional Papers, 2002, consulté sur www.didinho.org le 2 février 2010, p. 18.

la lutte témoignent, selon moi, d'une vision de la politique qui valorisait surtout la participation du plus grand nombre. La manière dont le PAIGC a dirigé la reconstruction des zones libérées après le départ des Portugais (par le biais d'une structure administrative participative aux niveaux local, régional et national) et l'élection d'une Assemblée nationale populaire avant même la conquête du pouvoir étatique confirment ce principe.²³

La période qui suivit l'indépendance, pendant laquelle le PAIGC fut à la tête d'un régime de parti unique, fut marquée, comme j'ai pu montrer dans mon travail précédent, par un éloignement progressif des principes défendus par Amilcar Cabral tout au long de la guerre. Contrairement à ce qu'annonça Luiz Cabral (premier président de la Guinée indépendante et demi-frère d'Amilcar Cabral), l'expérience participative des zones libérées ne fut pas profitée dans la nouvelle organisation socio-politique du pays, les comités de village et de quartier se démobilisant rapidement. Les canaux de dialogue entre la direction du PAIGC et sa base sociale, majoritairement rurale, furent ainsi abandonnés aussi bien par un total manque d'autonomie de l'Assemblée nationale populaire élue à partir des zones libérées que par la concentration des cadres du parti dans la capitale. La prise des décisions s'est de plus en plus centralisée le long des années. La participation politique fut restreinte aux organisations de masse officielles du régime (l'Union nationale des travailleurs de la Guinée, l'Union démocratique des femmes et l'Organisation des Pionniers Abel Djassi) et aux comités de base du parti, au sein desquels elle n'était pas libre mais conditionnée vers la conformation à la politique officielle. Le PAIGC, malgré une rhétorique en contradiction et une politique d'affiliations en masse dans les premières années, est devenu, au fil du temps, une organisation de plus en plus élitiste et insulaire (les conditions pour l'admission dans le parti devenant particulièrement dures). Finalement, l'espace de la critique s'est progressivement restreint, l'isolement et la persécution des opposants l'emportant sur le dialogue. L'ensemble de ces caractéristiques se sont accentuées après le coup d'État de 1980 qui a conduit João Bernardo "Nino" Vieira à la tête de l'État. Le pouvoir s'est de plus en plus concentré dans les mains du président, un contrôle plus étroit sur l'ANP, le parti et les organisations de masse fut gardé, l'accès au PAIGC fut rendu plus difficile, les conflits et les disputes au sein du pouvoir - faute de canaux institutionnels d'expression et de résolution - prirent des allures violentes. En bref, la participation politique fit

23 Pour un développement de cette idée voir le chapitre 2 de mon mémoire de M1, "La participation politique dans la Guinée-Bissau du PAIGC (1960-1994)", partie 2.1., "L'approche du PAIGC pendant la lutte d'indépendance" (*op. cit.*, pp. 27-53). La manière dont les choses se sont effectivement déroulées dans le jour-le-jour de la lutte n'a bien sûr pas correspondu exactement aux souhaits d'Amilcar Cabral. Sur les contradictions entre ses idées et la pratique des militants dans la 'brousse' voir M. Padrão Temudo, "Warlords and Technocrats: the making of a criminal state in Guinea-Bissau", exposé présenté à la Troisième rencontre européenne d'analyse des sociétés politiques *Etre sujet du monde : les modes d'appartenance sociale à la globalisation*, Paris, 4 et 5 février 2010 et Mustapha Dhada, *Warriors at work: how Guinea-Bissau was really set free*, Niwot, University Press of Colorado, 1993 (étant, tous les deux, des travaux dont je n'ai pris connaissance qu'après la soutenance de mon premier mémoire).

l'objet de limitations de plus en plus significatives, jusqu'à ce que le gouvernement guinéen devienne l'objet de fortes pressions internes et surtout externes pour que la libéralisation économique entamée en 1983 soit complétée par une ouverture politique du régime.²⁴

24 Toutes les informations contenues dans ce paragraphe sont issues de la partie 2.2 de mon mémoire de M1, *op. cit.*, pp. 54-77. Voir aussi P. K. Mendy, *op. cit.*, pp. 26-28; F. Koudawo, "Sociedade civil e transição pluralista na Guiné-Bissau: 1991-1996", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, Bissau, INEP, 1996, pp. 76-80 et (du même auteur) *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionaria à democracia liberal*, *op. cit.*, p. 157; C. Cardoso, "Classe política e transição democrática na Guiné-Bissau", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *op. cit.*, p. 151 et 152 et (du même auteur) "Os desafios da transição política na Guiné-Bissau », s/d, consulté sur www.didinho.org le 2 février 2010, p. 21.

Au sujet des régimes de parti unique dans les pays africains de langue portugaise, Michel Cahen observe : "La période des partis uniques radicaux dans les palops avait paradoxalement maintenu nombre de caractéristiques de l'État colonial: parti unique, syndicats verticaux, vie associative encadrée, "État total", vision homogène de la nation, rôle politique fondamental de la langue portugaise..." (M. Cahen, "Une Afrique lusophone libérale? La fin de premières républiques", *Lusotoopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, Paris, 1995, pp. 85-104).

Chapitre 1. Guinée-Bissau : exemple de "situation thermidorienne"?

Dans ce chapitre initial du mémoire, je voudrais réfléchir sur la configuration historique actuelle de la Guinée-Bissau à travers le prisme du paradigme 'thermidorien' de Jean-François Bayart. Le concept de 'situation thermidorienne', élaboré dans le but de rendre compte "des expériences historiques des régimes postrévolutionnaires et de leur libéralisation économique dans le contexte de la globalisation néo-libérale", a pour nous deux utilités principales: la première est de nous permettre une meilleure compréhension globale de la Guinée-Bissau que ne le ferait une simple description de type 'catalogique'. Cela est d'autant plus possible que le paradigme thermidorien constitue un outil comparatif, et que les comparaisons peuvent être très profitables pour la compréhension d'un cas. La seconde utilité est de nous fournir, par la compréhension même que le paradigme nous permet d'avoir, des pistes de vérification de notre première hypothèse. Cela ne serait évidemment pas possible si nous n'étions pas d'accord avec les prémisses méthodologiques et épistémologiques de cette approche. Celles-ci seront explicitées plus bas.

Je reproduis ensuite un résumé du paradigme thermidorien offert par son propre auteur, dont la grande capacité de synthèse dispense des reformulations:

Développé à partir du cas du Cambodge, le paradigme thermidorien comparatif permet d'interpréter dans des termes autres que ceux, normatifs et téléologiques, de la « transitologie » les processus de libéralisation économique et politique des États néo-communistes, et la consolidation de leur élite révolutionnaire en classe dominante. Mais la compréhension du moment thermidorien suppose que celui-ci ne soit pas réduit de manière utilitariste à une simple stratégie de maintien au pouvoir. Par définition il compose avec des dynamiques sociales autonomes, comme l'illustre la prise en considération d'un autre type de trajectoire postrévolutionnaire, non socialiste, celle de la République islamique d'Iran. Le paradigme thermidorien considère une pluralité de trajectoires relativement homogènes, en tant que combinatoires d'un événement révolutionnaire, d'un processus d'institutionnalisation et de professionnalisation de celui-ci, et d'une dynamique d'intégration à l'économie-monde capitaliste. Il ne se pose pas en explication, mais souligne la spécificité de ces régimes issus d'une révolution et confrontés à leur reproduction dans le contexte du démantèlement du camp socialiste et de la globalisation néo-libérale. Pour autant les « thermidorismes » sont dotés d'une historicité propre, à commencer par celle de la révolution dont ils sont le légataire. Ils ont également leur économie politique singulière qui ne se résume pas à l'imposition du cadre néo-libéral. En tant qu'expériences historiques soumises aux aléas de la contingence et des luttes sociales, les moments thermidoriens sont bien des « situations » au sens sartrien de la notion, où se jouent simultanément la reproduction du pouvoir et la liberté des acteurs.²⁵

Cela dit, on s'arrêtera maintenant sur les principales prémisses méthodologiques et épistémologiques sous-jacentes à l'approche thermidorienne et qui trouvent expression dans ce

25 J.-F. Bayart, "Le concept de situation thermidorienne : régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique", Questions de Recherche / Research in Question, n° 24, mars 2008, Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po. La désignation 'moment thermidorien' renvoie à la période appelée Thermidor de la révolution française (1794-1799), synthétisée par l'auteur en modèle à partir de quelques unes de ses caractéristiques historiques, sans pourtant la prétention de rendre compte de tous les événements ou processus ayant eu lieu dans ces années. Voir pages 8, 9 et 10 pour la définition du paradigme thermidorien à partir de l'expérience de la révolution française.

résumé. Ces prémisses correspondent dans une bonne mesure à celles que moi j'adopterai dans ma lecture de la Guinée-Bissau. Il s'agit de :

1) le rejet de la perspective de la transitologie : Cet aspect revêt une grande importance étant donné le sujet de ce mémoire. Le rejet de la transitologie se fonde tout d'abord sur la considération que l'historicité propre de cette formation sociale africaine qu'est la Guinée-Bissau ne saurait se voir appliquer une grille d'analyse fruit de la conception d'une trajectoire unique ou semblable pour toute 'transition démocratique' dans le monde. Deuxièmement, il se doit au fait que le sujet des 'transitions démocratiques' porte, depuis quelque temps, un lourd placage normatif occidental inadapté aux fins d'une recherche qui se veut critique.

L'hétérogénéité des situations historiques de passage de régimes 'autoritaires' à des régimes dits 'démocratiques' (ces deux qualificatifs méritant d'être relativisés comme on a dit dans l'Introduction, car ne désignant pas des catégories universelles) est déjà suffisamment vaste pour que l'on puisse vouloir appliquer un modèle théorique unique à tous les cas. Les spécificités historiques, politiques, économiques, sociales et culturelles des pays africains (et entre eux à l'intérieur du continent), bien qu'elles ne fassent pas d'eux des objets irréductibles et incomparables, ne nous permettent pas de puiser aisément dans des modèles élaborés ailleurs pour expliquer des processus qui ont eu lieu sous d'autres cieux (Europe de l'Est, Amérique latine etc). D'autant plus que ces modèles, en lien avec une certaine conjoncture géopolitique internationale qui est celle où évolue notre sujet d'étude, ont vu leur dimension heuristique se confondre avec une dimension profondément normative. Il s'est de la sorte établi, avec une allure scientifique, le chemin 'normal' - composé de phases préconçues qui seront progressivement franchies - à être suivi par tout pays qui quitte un régime (encore une fois) 'autoritaire' et adopte 'la démocratie'.

Face à un ensemble de présupposés et de schémas 'prêt-à-l'emploi', les chercheurs en Afrique se heurtent à un problème grave: leurs cas ne correspondent jamais aux schémas prévus. Ainsi, les 'transitions démocratiques' africaines sont toujours caractérisées comme 'incomplètes', 'bloquées', tout comme l'Etat en Afrique est 'inachevé' et 'défaillant', et voilà qu'on n'arrive pas à se débarrasser de la vieille perspective du 'manque'. Or, il n'est pas vraisemblable, étant données les spécificités que l'on a mentionnées plus haut, d'attendre l'instauration en Afrique d'une démocratie à l'occidentale. Le rythme, la forme et le contenu des changements politiques dans ce continent seront, comme partout ailleurs, conditionnés par les possibilités historiques, les contraintes de maintes natures et les singularités qui le caractérisent, et chacun de ses pays en particulier. Ainsi, la prise en compte de la complexité et de l'historicité propre des sociétés analysées permettra que leurs multiples contradictions échappent aux qualifications simplistes qui sont parfois celles de la

transitologie, comme les notions d'aberration et de dysfonctionnement.²⁶

Le discours dominant la scène internationale depuis la fin des années 1980 (émis tout d'abord par les bailleurs de fonds et les gouvernements du 'nord') laisse clair qu'il n'y a pas vraiment d'option en dehors de l'adoption de 'la démocratie', entendue bien évidemment comme la démocratie représentative libérale et – cet aspect-ci étant plus important que le premier – l'économie de marché déréglementée. Le troisième problème de l'approche transitologique est, donc, le fait que les diagnostics qu'elle gère ('transition inachevée', 'bloquée' etc) sont accompagnés de solutions à être mises en place pour 'corriger' les 'dysfonctionnements' (et ainsi assurer la réalisation des principes 'universels' de la 'bonne gouvernance', de la transparence, de l'*accountability* etc), voire un paquet de politiques/de réformes à être adoptées par le pays concerné. Ces mesures sont celles préconisées par les institutions financières internationales aujourd'hui dans le cadre de leur nouvelle stratégie de développement pour les pays fortement endettés.

2) la considération de l'historicité propre de la formation sociale : cette prémisse est étroitement liée à la précédente. Car on ne saurait rejeter une perspective téléologique sans mettre en avant les spécificités des trajectoires historiques²⁷. Ainsi, le paradigme thermidorien est d'autant plus intéressant qu'il, tout en étant conçu comme un outil comparatif et correspondant donc à un effort de 'typologisation' en science politique, porte en soi la négation de la vision simplificatrice et

26 "Les mutations politiques et économiques qui occupent le devant de la scène ne devraient pas occulter les changements sociaux qui les accompagnent, sans s'y réduire ni entretenir avec elles des rapports évidents de causalité. De ce point de vue, les approches de la « transitologie », de la théorie des relations internationales ou de l'économie internationale sont d'une complète indigence : paraphrasant l'idéologie néo-libérale, elles se bornent bien à « (cacher) au maximum le sens profond des événements aux yeux des acteurs du drame ». (...) l'essentiel est pourtant de saisir les moments thermidoriens « par le bas », dans leur dimension « énonciative », et en tout cas dans leur rapport à « l'indépendance et l'inertie du social » dont ils prennent à nouveau acte. (*Idem*, p.11 et 12)

Les prémisses évolutionnistes, téléologiques et normatives qui caractérisent la perspective de la transitologie laissent leur empreinte sur une grande partie des travaux sur la Guinée-Bissau. Même quand le contraire est annoncé, un 'fond d'écran' inspiré des théories de la modernisation politique est perceptible. La forte impression, depuis le début, de la superficialité et de l'inadéquation de ces analyses fut à la base de mon rapprochement avec l'approche de J.-F. Bayart – pour qui, en tant que chercheur intéressé à l'Afrique, la formulation du paradigme thermidorien a probablement répondu à des insatisfactions similaires.

27 Le concept de 'trajectoire' que Bayart emprunte de Perry Anderson prétend rendre compte de l'historicité, de la singularité et de l'ancrage dans le temps des États d'Afrique et d'Asie, sans pour autant négliger les ruptures dans cette continuité historique générées par la mise en dépendance de ces formations par l'Occident. La notion de trajectoire ne doit pas empêcher toute tentative de comparatisme : « Il est possible de confronter les trajectoires historiques du politique dans leur hétérogénéité, non pour les subsumer sous une notion universalisante (le Tiers monde ; la question du développement ; l'État post-colonial ; l'autoritarisme, la démocratie ou le totalitarisme...), mais pour jeter les premières bases d'une "analytique interprétative" des formes contemporaines du pouvoir, pour aboutir à des "problématisations" communes de leur "généalogie", pour rapprocher les essais de leur "déchiffrement". Que l'expérience historique et politique de l'Afrique noire soit irréductible à celle de l'Inde est une évidence. Que les africanistes aient beaucoup à apprendre de cette dernière pour mieux formuler la question de la construction démocratique au sud du Sahara devrait en être une autre. » L'auteur rajoute que la reconnaissance de l'historicité propre de l'État contemporain en Afrique et en Asie ne veut pas dire la considération d'une logique immanente. Sa trajectoire historique singulière se situe de fait « à l'entrecroisement des "dynamiques du dedans" et des "dynamiques du dehors" » (J.-F. Bayart, "L'historicité de l'État importé", Les cahiers du CERI, n° 15, 1996, p.13 et 14).

évolutionniste qui appauvrit les comparaisons. Dans la même mesure que l'évolution politique récente des pays africains (et d'autant d'autres) ne saurait se réduire à des processus de 'transition démocratique' (avec une grille d'analyse prête), l'économie politique de ces pays à partir des années 1980 ne peut pas non plus être comprise à partir des seules mesures néo-libérales adoptées sous la pression des IFI. Les spécificités des formations sociales thermidoriennes concernent notamment le processus de formation de l'État, sa socio-génèse.

3) la prise en compte de l'"autonomie du social" : Le moment thermidorien, comme on a pu lire plus haut, ne saurait être compris comme une simple stratégie de l'élite dominante issue de l'épisode révolutionnaire de se maintenir au pouvoir. Le régime, quoiqu'il le désire, ne saurait étouffer complètement les 'courants souterrains' de la société - au contraire : surtout après l'ouverture politique il est obligé à faire avec, et c'est dans cette composition avec 'la liberté des acteurs' qu'il se définit en dernière instance. Ainsi, la libéralisation économique et politique ont, en Guinée-Bissau, déclenché des dynamiques sociales avec laquelle l'élite politique issue de l'indépendance doit compter afin d'essayer de préserver ses positions de pouvoir. Les dynamiques sociales sont d'autant plus importantes qu'elles obligent l'ensemble des acteurs politiques à adapter leurs stratégies, rendant le jeu politique plus fluide. L'"inertie du social" indique aussi la possibilité de dépassement du moment thermidorien vers une autre configuration encore inconnue – ce 'projet dépassement' étant une des implications du concept sartrien de 'situation'.²⁸ L'intérêt pour la question de la participation politique dans la Guinée-Bissau post-libéralisation dénote une posture de la part de l'auteure de valorisation de la perspective de dépassement du moment thermidorien actuel, vers une configuration vraiment démocratique.

4) le regard sur la moyenne et la longue durée : Cette prémisse indique que la conformation d'une 'situation politique'²⁹ ne saurait être le simple résultat de moments ponctuels de rupture, les plus brusques fussent-elles. De fait, les événements révolutionnaires sont eux-mêmes profondément marqués par la trajectoire antérieure de la formation sociale en question, et leur suite historique ne peut se situer que dans une ligne de continuité avec celle-là.³⁰ La même chose vaut pour les

28 Cf. J.-F. Bayart, *op. cit.*, p. 66.

29 "Au total, la notion de **situation politique** désigne en somme l'état et la nature des relations entre le système politique et son environnement dans le moyen terme ». On note que l'attention au moyen terme est déjà présente dans la notion de 'situation politique' empruntée par Bayart à Guy Hermet. Voir « Dictature bourgeoise et modernisation conservatrice. Problèmes méthodologiques de l'analyse des situations autoritaires », *Revue française de science politique*, v. 25, n°6, décembre 1975, p. 1038-1039.

30 Ainsi, Bayart renvoie au postulat de Tocqueville (cité par François Furet) à l'égard de l'étude de la révolution française : "(...) Loin de constituer une rupture, elle ne peut se comprendre que dans et par la continuité historique. Elle accomplit cette continuité dans les faits, alors qu'elle apparaît comme une rupture dans les consciences ». Et à Bayart de rajouter : "C'est bien dans cet esprit que l'élaboration d'un paradigme thermidorien comparatif doit nous

réformes politiques et économiques qui fondent la nouvelle période : elles n'instituent nullement une *tabula rasa*.³¹

Il est question ici de la courte, de la moyenne *et* de la longue durée. Or, le renvoi à la longue durée n'étant pas toujours une tâche facile, la prise en compte de la moyenne durée devient une condition minimale pour la compréhension du moment thermidorien. En d'autres mots, l'approche bayartienne souligne l'importance de la dimension historique (la sociologie historique ayant toute sa place dans le regard du chercheur, notamment celle consacrée à la socio-génèse de l'État) et celle de la continuité pour la compréhension des moments thermidoriens (ou la "concaténation nécessaire de la phase précoloniale aux périodes coloniale et postcoloniale")³². En ce qui concerne la Guinée-Bissau, penser cette formation dans la moyenne durée correspond à revenir sur la période coloniale. La tentative de compréhension de l'État guinéen d'aujourd'hui exige, de la sorte, que l'on passe en revue la genèse de l'État moderne en Guinée-Bissau. Ceci demande, à son tour, une recherche sur les formes d'autorité étatiques et non-étatiques existantes sur le territoire avant la colonisation portugaise, que celle-ci n'a pas pu effacer complètement. Les rapports de pouvoir en vigueur dans les sociétés pré-coloniales ont laissé leur empreinte jusqu'à nos jours, d'autant plus que l'État moderne, aussi bien l'appareil administratif colonial que l'État post-colonial, n'ont pas réussi à s'imposer sur l'espace social comme forme d'autorité dominante. C'est en accord avec cette prémisse que j'ai évoqué, dans l'Introduction de ce travail, les formes assumées par la participation politique dans les contextes colonial, de la lutte de libération nationale et du régime de parti unique post-colonial.³³

5) la considération de l'économie politique : De par sa propre définition, le moment thermidorien renvoie à un moment spécifique de l'économie politique des pays concernés par le modèle, celui qui

permettre de nous distancier par rapport à la logorrhée « transitologique ».» (*Idem*, p. 4)

31 "Ainsi que l'ont montré de manière assez convaincante Bratton et Van de Walle (Bratton, 1994), les séquences de démocratisation s'appuient sur des configurations de la domination et de la contestation précédemment institutionnalisées. Ces expériences ne sont pas des ruptures totales, même si elles sont souvent partiellement vécues ainsi dans l'imaginaire des acteurs. Une vision 'continuiste' s'avère dès lors des plus adaptées qui ne tente pas d'expliquer la crise par des causes ou des facteurs exceptionnels, ni par ses résultats: chute d'un régime, 'démocratisation', mais au contraire s'attache à saisir dans le passage de conjonctures différentes, ou encore d'états successifs d'un système politique, les coups et les stratégies utilisés par les acteurs (Dobry, 1986)." (J.-P. Daloz et P. Quantin, (Org.), *Transitions démocratiques africaines – Dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Karthala, Paris, 1997, p.14)

32 J-F. Bayart, *L'Etat en Afrique – la politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989, p. 143.

33 L'étude de Carlos Cardoso intitulée "[A formação da elite política na Guiné-Bissau](#)" nous apprend beaucoup sur la genèse de l'Etat guinéen, que nous mentionnerons plus bas. En plus, l'auteur part de prémisses théorico-méthodologiques assez semblables à celles adoptées ici : il essaie d'analyser les processus de formation et de transformation de l'élite politique guinéenne depuis le XIXe siècle, en mettant l'accent aussi bien sur les continuités que sur les ruptures et en prenant en compte les mouvements des acteurs de l'élite politique tout comme les dynamiques sociales plus larges. (Centro de Estudos Africanos, Occasional Papers, 2002, consulté le 2 février 2010 sur www.didinho.org)

s'en suit à l'application des politiques néo-libérales imposées par les IFI. Le concept de situation thermidorienne ne saurait donc se dissocier de cette conjoncture économique, étant, en tant qu'outil théorico-méthodologique, conçu à partir d'une articulation des dimensions politique et économique. Or, il n'ignore pas les autres aspects propres à l'économie politique du pays concerné, celle-ci n'étant nullement compréhensible par le biais unique des réformes néo-libérales. Une telle conception contient aussi, en ce qui me concerne, la considération implicite selon laquelle le champ politique, bien que doté d'une autonomie relative, ne peut pas être compris de manière isolée par rapport à une certaine base matérielle.³⁴

Le moment thermidorien en Guinée-Bissau se caractériserait, ainsi, par la rencontre de l'historicité propre de cette formation sociale issue de la colonisation portugaise et d'une lutte armée de libération nationale dirigée par un parti inspiré des idéaux socialistes, avec l'économie de marché et la démocratie libérale (ou la 'démocratie de marché', selon Bayart). L'essentiel dans la présente approche serait de "saisir la cohérence relative de ce moment politique précis, dans son double rapport à la phase néolibérale de la globalisation (de 1980 à aujourd'hui) et à l'historicité de chacune des situations nationales (ou locales) qu'il comprend".³⁵

L'événement révolutionnaire à la base du moment thermidorien guinéen est, évidemment, sa conquête de l'indépendance nationale par un parti armé en 1974, au bout de onze ans de guerre anti-coloniale.³⁶ Cette guerre, qui s'est déroulée surtout dans les zones rurales et qui a pris la forme de l'expulsion graduelle du colonisateur avec son remplacement par des structures administratives auto-gérées, fut dirigée par un secteur de la petite bourgeoisie africaine surtout cap verdienne, et a impliqué une bonne partie des populations vivant sur le territoire.³⁷

34 D'autant plus si l'on prend en compte le concept de néo-patrimonialisme de Médard pour concevoir l'État en Afrique. Selon cet auteur, "La deuxième caractéristique du néo-patrimonialisme corrélative à la faible différenciation du public et du privé, c'est la faible différenciation de l'économique et du politique, la faible autonomisation des deux champs. Il en résulte que les ressources politiques sont transformées en ressources économiques, et les ressources économiques en ressources politiques. (...) L'économique ne joue pas librement selon les lois du marché, ni le politique selon celles de l'État." (J.-F. Médard, "L'État néo-patrimonial en Afrique noire", J.-F. Médard, *Etats d'Afrique Noire: Formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991, p. 342)

35 J.-F. Bayart, *op. cit.*

36 Bayart cite comme exemples de ce modèle, outre que le Cambodge et l'Iran, l'URSS, les démocraties populaires est-européennes, la Chine, le Vietnam, Laos, Cuba, le Mozambique, l'Angola et l'Éthiopie. Par-delà une prise du pouvoir par le biais d'une 'conquête militaire' à partir d'un mouvement de masses, qui constitue leur dénominateur commun, ces expériences "(...) conservent chacune, en tant qu'événements, une singularité irréductible du point de vue de leurs genres discursifs et de leurs figures imaginaires du politique, de leurs institutions, de leur économie politique, de la configuration des rapports de pouvoir qui leur sont constitutifs ou des rapports sociaux de production sur lesquels elles reposent." (*Idem*, p. 6).

Cardoso, sur l'indépendance nationale guinéenne : "Et, ainsi, la lutte de libération nationale constitua une authentique révolution sociale, dans la mesure où elle permit l'ascension sociale rapide de ceux qui se trouvaient auparavant à la base de la pyramide sociale. La mobilité sociale, contenue jusque-là par les mécanismes classiques de la discrimination sociale fut, alors, facilement obtenue, ce qui fut selon nous un des phénomènes sociaux les plus marquants de la conquête de l'indépendance." (C. Cardoso, "A formação da elite política...", p. 19)

37 Pour une description et une analyse de la lutte de libération nationale guinéenne, je me permets de renvoyer à mon

La conquête de l'État par le biais de la lutte armée eut, malgré les intentions en contraire de son leader maximal décédé en 1973, un impact majeur sur la vie politique de l'État indépendant. Une illustration de cela est le poids, toujours significatif, des militaires dans le fonctionnement de l'État, et leurs incursions courantes dans la vie politique. Ainsi, on verra que malgré une série de disputes factionnelles, de tentatives de renversement, de purges et même d'une guerre civile, le pouvoir politique en Guinée-Bissau est formé, aujourd'hui encore, par une élite politico-militaire en partie issue de la lutte de libération nationale ou de son parti dirigeant – parti unique entre 1973 et 1994 -, le PAIGC.³⁸

L'arrivée du PAIGC au pouvoir fut marquée par l'incapacité de ses cadres de transformer l'appareil d'État hérité du colonisateur³⁹ et par le besoin de garder les anciens fonctionnaires coloniaux sous peine de voir l'administration se paralyser totalement par manque de cadres formés. La bas niveau d'éducation formelle de la plupart des militants⁴⁰, leur fragilité idéologique et leur absence d'expérience administrative, la forte dépendance à l'égard des anciens fonctionnaires et la conséquente ascendance de ceux-ci sur l'appareil administratif, la concentration des militants à Bissau au détriment du reste du pays et l'extrême dépendance financière nationale furent des facteurs qui ont imprimé leurs marques depuis les premiers moments sur l'expérience post-coloniale guinéenne.

La politique économique appliquée par le PAIGC s'inspirait de la planification socialiste, avec nationalisation des sociétés privées, monopole de l'État sur le commerce et le marché et plans pluriannuels. L'absorption d'une parcelle disproportionnée des ressources par la capitale Bissau, ainsi que la priorisation de projets industriels insoutenables à moyen terme au détriment d'investissements dans l'agriculture (base 'absolue' de l'économie) ont contribué au fiasco de la politique économique du gouvernement indépendant. L'agriculture, faute d'une politique publique adéquate, fut marquée par le retrait des agriculteurs de la production pour l'exportation, et leur orientation vers la production pour la subsistance, le troc ou le commerce parallèle transfrontalier.⁴¹ La période post-coloniale fut ainsi marquée par la perpétuation du modèle d'accumulation de l'État colonial, et par un développement des forces productives proche de zéro.⁴² On a vu alors se creuser,

mémoire de M1, *op. cit.*.

38 Cf. C. Cardoso, "A formação da elite política na Guiné-Bissau", *op. cit.*, p. 8.

39 Cf. C. Lopes, *Para uma leitura sociológica da Guiné-Bissau*, Editorial Economia e Socialismo, Lisboa, 1988.

40 *Idem*, p. 19.

41 Cf. A. Chéneau-Loquay, "Monocultures d'exportation et grands domaines en Guinée-Bissau", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique Lusophone*, Karthala, Paris, 1995, p. 297.

42 C. Lopes, *op. cit.*. Ici, il est intéressant de noter, à partir d'un regard 'bayartien', que la trajectoire guinéenne post-coloniale renoue aussi bien avec des caractéristiques de long terme, voire un développement limité des forces productives, une exploitation non-intensive de la main d'œuvre et un bas régime d'accumulation économique, reposant sur le contrôle de la rente de la dépendance vis-à-vis de l'environnement extérieur, qu'avec le modèle

jour après jour, le contraste entre une couche urbaine privilégiée vivant des ressources de l'administration étatique et cultivant un style de vie occidental, et une majorité écrasante de la population vivant de l'agriculture, pour qui l'indépendance n'a finalement pas signifié un changement dans les rapports de production et les conditions matérielles d'existence.⁴³ Joshua Forrest caractérisa les années qui suivirent l'indépendance comme celles d'un progressif *de-linkage* entre le parti et les populations.⁴⁴

Mais l'économie politique de la Guinée indépendante ne saurait être pensée hors du cadre de sa dépendance externe, héritée de l'expérience coloniale et perpétuée pendant toute la période post-coloniale, jusqu'à ce que l'endettement incontrôlé ait obligé ses leaders à se plier aux 'conditionnalités' économiques des institutions de Bretton Woods dans les années 1980.⁴⁵ L'extrême dépendance de l'aide étrangère dans tous les domaines de l'activité étatique a contribué à la conformation de fiefs de pouvoir au sein de l'administration contrôlés par ceux qui touchaient l'argent de la 'coopération internationale', et qui se trouvaient en mesure de former autour d'eux des réseaux clientélistes dont l'étendue indiquait leur capacité à menacer le pouvoir de la coalition présidentielle.⁴⁶ La fragilité de la situation économique du pays donne la mesure de l'importance assumée par ces flux d'aide au fil des années.⁴⁷

Ainsi, dans la Guinée-Bissau du PAIGC la légitimité politique découlait directement de la lutte de libération nationale; le pouvoir se fondait sur un amalgame politico-militaire autour duquel les disputes pour les postes et l'influence entre camarades de lutte et de parti n'étaient pas négligeables; la source de pouvoir économique résidait dans le pouvoir politique et l'aide internationale, principale source de ressources financières à côté de l'agriculture d'exportation, s'éparpillait entre le financement de politiques de développement extrêmement inefficaces et l'alimentation de réseaux clientélistes autour du pouvoir. On verra tout au long de ce mémoire que ces caractéristiques du régime de parti unique se sont en bonne mesure reproduites après les réformes de libéralisation économique et politique des années 1980 et 1990.

La réalisation de réformes économiques de nature néo-libérale sous les auspices de la

d'accumulation et de production de l'inégalité de l'État colonial, à travers la perpétuation de la monoculture d'exportation, le monopole du commerce par l'État et le prélèvement d'impôts aux paysans.

43 Cf. C. Cardoso, *op. cit.*, p. 21.

44 J. Forrest, *Power, conflict and renewal in a West African Nation*, Westview Press, Boulder/San Francisco/Oxford, 1992, p. 100.

45 Voir chapitre 2 de ce mémoire.

46 J. Forrest, *op. cit.*, p. 45 et 55.

47 Selon Chéneau-Loquay, en Guinée-Bissau, comme ailleurs en Afrique, "le recyclage de l'aide est un rouage fondamental du pouvoir (HUGON 1993)" (*op. cit.*, p. 295).

Banque mondiale et du Fonds monétaire international à partir de 1983 constitua une condition de survie de cette élite politique, fusion bien accommodée de l'élite révolutionnaire avec les anciens employés de la bureaucratie coloniale pas forcément sympathiques au PAIGC.⁴⁸ L'ouverture économique, commandée de bout à bout par le PAIGC, a favorisé la transformation de l'élite bureaucratique en 'bourgeoisie' commerciale et foncière.⁴⁹ Cardoso parle aussi de l'émergence d'une nouvelle classe d'entrepreneurs très proche des cercles du pouvoir, favorisée par les crédits accordés dans le cadre des nouveaux prêts des institutions financières internationales.⁵⁰ C'est le cas des nouveaux grands propriétaires terriens, les *ponteiros*, bénéficiaires des concessions de terres et des crédits agricoles dans le cadre du PAS.⁵¹ L'orientation de la production agricole sur une culture d'exportation unique, le cajou, pour laquelle le pays avait un atout, constituait également une des préconisations des IFI (ainsi qu'un renouement avec l'histoire coloniale). Mais la concentration foncière sans précédent⁵² résultante des politiques de libéralisation ne fut pas forcément accompagnée d'une mise en valeur intensive de ces terres : citant les enquêtes officielles, Chéneau-Loquay observe que 42% des concessions n'étaient pas cultivées, justement les plus étendues.⁵³ Les petits agriculteurs, passés malgré eux à côté des crédits et des concessions, furent encouragés par

48 J.-F. Bayart utilise l'expression gramscienne de 'révolution passive' pour définir ce processus d'assimilation réciproque de l'ancienne élite administrative et la nouvelle élite révolutionnaire : "Un exemple de cela est ce qui est survenu à la 'petite bourgeoisie' de la Guinée-Bissau, dont Amílcar Cabral escomptait le 'suicide': au lieu de s'identifier aux catégories sociales du bas de la pyramide sociale, les 'intellectuels' (...) se sont allègrement alignés au pouvoir administratif." (*L'Etat en Afrique...*, p. 228)

49 C. Cardoso, *op. cit.*, p. 21 et 22. Dumas Teixeira donne l'exemple de Carlos Gomes Jr., actuel Premier ministre (et membre du PAIGC), ancien directeur de la compagnie nationale guinéenne de carburants (DICOL) et actuellement actionnaire de la plus importante affaire portugaise dans le pays, l'entreprise de carburants qui a justement remplacé la DICOL (J. Dumas Teixeira, "PAIGC e a crise politica na Guiné-Bissau", 2008, consulté sur www.didinho.org le 3 mars 2010, p. 2).

50 *Idem*, p. 22. "La destination des financements externes prioritairement aux secteurs commercial et agricole et leur concomitante 'appropriation' par un groupe lié à l'Etat a créé les bases pour l'émergence d'une bourgeoisie commerciale et agraire qui, faute d'une meilleure base économique, continua liée à un appareil d'Etat centralisé autour de la figure du Président. Par le biais de ce 'bonapartisme présidentiel' la plus-value internationale, introduite dans le pays de manière massive par les institutions internationales, fut redistribuée. (...) En effet, la nouvelle classe d'entrepreneurs aura dans ses mains une partie de la production moderne ainsi que son organisation, sa distribution et les financements. Elle passe ainsi à occuper le sommet de la pyramide économique." (*Idem*, p. 22 et 23)

51 "Autre particularité lusophone, depuis la libéralisation la promotion de la culture du cajou va de pair avec un renouveau de la pratique coloniale d'attribution de terrains agricoles à des particuliers. Le mouvement de concentration foncière par de grands domaines au profit des catégories sociales dominantes, agents de l'Etat et commerçants qui leur sont liés, est sans commune mesure avec les évolutions des pays voisins où les paysanneries sont moins ignorées." (A. Chéneau-Loquay, "Monocultures d'exportation et grands domaines en Guinée-Bissau", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique Lusophone*, Karthala, Paris, 1995, p. 296)

52 " (...) en 1993, 95.000 chefs de famille mettent en valeur en cultures annuelles et perennes quelque 250.000 hectares alors que 2.200 *ponteiros* contrôlent 300.000 hectares. A l'intérieur du secteur privé, les concessions de plus de mil hectares, soit 4%, detiennent plus de 50% des superficies attribuées, contre 11% des terres pour les 2/3 de moins de 50 hectares." (*Idem*, p. 305)

53 Les 'pratiques de détournement et de corruption' des nouveaux *ponteiros* absentéistes qui formaient la majorité des bénéficiaires des concessions auraient été à l'origine de cette situation. Ces *ponteiros* absentéistes étaient des fonctionnaires avec des responsabilités dans l'appareil d'Etat, des cadres politiques, des membres de professions libérales, des commerçants et même quelques étrangers. "L'accès trop facile au crédit et surtout les sommes extrêmement élevées accordées ont servi à des constructions de logements, à l'achat de moyens de transport individuels et collectifs, à des activités commerciales et jusqu'à des signes ostentatoires personnels." (*Idem*)

l'État à produire du cajou par le biais d'un système de troc de noix de cajou contre du riz importé.⁵⁴ Parallèlement au surgissement de cette bourgeoisie dépendante de l'État on aurait, selon Cardoso, la mise en avant d'un nouveau groupe de cadres techniques, issus de différentes couches sociales (paysans, salariés urbains et petite bourgeoisie) et caractérisés par la maîtrise des techniques de gestion ainsi que par un capital culturel relativement élevé. Occupant les fonctions de directeurs de cabinet et de conseillers, ces hauts cadres de l'administration publique qualifiés par Cardoso 'la nouvelle technocratie' et adeptes des idées libérales auraient une influence croissante sur les prises de décisions.⁵⁵

Il est important de noter que l'ouverture économique entamée en 1983 alla de pair avec la préservation du régime politique de parti unique. Celui-ci ne fut altéré qu'en 1991, quand on approuva la loi-cadre des partis politiques. Les premières élections multipartites, elles, ne se réalisèrent qu'en 1994 (voir chapitre 2). La grande distance entre les réformes économique et politique, toutes les deux liées à des changements dans la conjoncture internationale, témoigne des efforts de l'élite dirigeante issue de l'indépendance pour se préserver au pouvoir.⁵⁶

Pourtant, la conjugaison des deux libéralisations fut, en ce qui concerne l'élite politique, à la base d'un "long et complexe processus de rentrée en scène de nouveaux éléments, mais également d'une intégration/assimilation réciproque entre les vieux et les nouveaux éléments."⁵⁷ Il est intéressant de noter que parmi les treize nouveaux partis qui ont participé aux élections législatives de 1994, seulement deux (Résistance de la Guinée-Bissau-Mouvement Ba-fata et FLING, Front de libération national guinéen) n'étaient pas issus de scissions du PAIGC ou fondés par des anciens militants.⁵⁸ La reconduction au pouvoir de João Bernardo 'Nino' Vieira, figure légendaire de

54 "(...), politique conjoncturelle qui ne tient pas compte du danger qu'il y a à décourager la principale production alimentaire locale.", et qui ne considère pas non plus la possibilité de montée des prix du riz et de baisse des prix du cajou. (*Idem*, p. 308 et 314).

Il est peut être intéressant de rappeler, 'en passant', que la Guinée-Bissau a, à nos jours, 755km de routes asphaltées (sur un total de 2.755km), 7000 lignes téléphoniques opérationnelles (sur un total de 10500 lignes installées); que seulement 5,7% de la population a accès à l'électricité (12,9% dans la capitale Bissau), que l'analphabétisme concerne 76,2% des femmes et 63,4% de la population adulte, que plus de 95% de la population doit marcher pendant environ 30 minutes pour s'approvisionner d'eau, et qu'il n'y existe aucun système d'évacuation et de traitement des ordures urbaines. Cf. DENARP (Document de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté), <http://www.stat-guineebissau.com/denarp/denarp.pdf>, version d'octobre 2005, consulté le 15 juillet 2010.

55 C. Cardoso, *op. cit.*, p. 23.

56 "Par définition, le projet politique sous-jacent à la « situation thermidorienne » est antilibéral : en Iran comme en Chine ou au Cambodge, par exemple, il s'agit, pour l'élite révolutionnaire devenue classe politique professionnalisée, de composer avec les nécessités de la libéralisation économique et d'instrumentaliser cette dernière pour reproduire et si possible élargir son pouvoir. (...) Dans ces conditions les « réformes » et les « privatisations » sont conduites en trompe-l'œil, et l'« ouverture » ou la « décompression » politiques sont déconnectées de la pensée libérale ou démocratique. Plus fondamentalement encore, la continuité tocquevillienne de l'ancien régime à la révolution, du point de vue de la centralisation de l'État, ne pouvait guère être propice à l'épanouissement du marché et d'une bourgeoisie indépendante des autorités politiques : ces dernières se sont employées à renforcer leur emprise et celle de la bureaucratie sur les milieux d'affaires et à garder la maîtrise des relations de ceux-ci avec le capital étranger." (J.-F. Bayart, *op. cit.*, p. 53)

57 C. Cardoso, *op. cit.*, p. 25.

58 Cf. Sangreman *et al.*, "A evolução política recente na Guiné-Bissau: -As eleições presidenciais de 2005, Os

l'indépendance nationale, aux élections de 1994 et 2005 (après s'être fort discrédité lors du conflit civil-militaire qui a ravagé le pays entre 1998/1999), l'obtention par le PAIGC d'une majorité qualifiée avec plus de deux tiers des sièges à l'Assemblée nationale au scrutin de novembre 2008, et l'élection du candidat du PAIGC Malam Bacai Sanha à la présidentielle de juillet 2009 sont encore des faits qui témoignent non seulement d'une forte continuité du personnel politique de l'indépendance jusqu'à nos jours⁵⁹ mais aussi de la toujours forte légitimité politique dont jouit l'épisode de l'indépendance, élément le plus saillant de l'imaginaire politique guinéen.⁶⁰ Ainsi, on peut dire avec Marina Temudo que l'élite (politique, économique et militaire) dirigeante en Guinée-Bissau aujourd'hui est le fruit d'un processus d'assimilation réciproque de deux groupes : les vétérans de la lutte (les hauts combattants et l'élite politique et économique) et les 'enfants de la ville' (les technocrates post-indépendance et, pour la plupart, post-PAS, descendants de la vieille élite créole)⁶¹.

Or, la 'transition démocratique' guinéenne n'a pas signifié, pour l'écrasante majorité de la population, une vraie décentralisation et démocratisation de l'État, qui, par-delà la réalisation d'élections irrégulières, n'a guère donné des signes de changement dans la manière de (ne pas) se laisser accéder aux citoyens.⁶² Le pouvoir demeure assez centralisé dans les mains de l'exécutif et du président, qui éclipsent systématiquement les pouvoirs législatif et judiciaire. On aura l'opportunité de découvrir, tout au long de ce mémoire, que l'émergence de nouvelles factions dans l'élite dirigeante n'a pas représenté l'ascension d'une pensée et d'une pratique politique substantiellement différentes de celles portées par l'élite de l'indépendance.

Parallèlement, la libéralisation économique et politique ont entraîné une explosion du secteur des ONG en Guinée-Bissau, impulsé notamment par des fonctionnaires et des anciens

conflitos, O desenvolvimento, A sociedade civil", Centro de Estudos sobre Africa e do desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestao da Universidade técnica de Lisboa, coleção Documentos de Trabalho, n°70, Lisboa, 2006, p. 15.

59 Cette permanence des anciens combattants de l'indépendance au sommet politique est une donnée attestée par la totalité de nos sources bibliographiques. La continuité du personnel politique serait, selon Chabal et Daloz, une caractéristique commune à beaucoup de pays africains : "In spite of the change to multiparty elections and regime changes in general, we see in Africa a high degree of continuity in the political personnel. It is also becoming increasingly difficult to argue that, where it occurs, the renewal of political leadership brings about greater 'democratization'." (P. Chabal et J.-P. Daloz, *Africa Works*..., chapitre 3 – "Recycled elites", pp. 31- 44).

60 Cette légitimité, revendiquée par les acteurs politiques qui ont participé à la lutte, doit de plus en plus rivaliser avec d'autres sources de légitimité politique mobilisées par d'autres acteurs. Cf. F. Koudawo, "Histoire et quête de légitimité politique pendant les premières élections pluralistes en Guinée-Bissau", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, Paris, 1995, pp. 285-294

61 M. P. Temudo, "Warlords and Technocrats: the making of a criminal state in Guinea-Bissau", *op. cit.*

62 Cf. Temudo : "In peasants' eyes, the state exists as the country's *vitrine* for the international community and a good image is needed in order to obtain aid funds for development. For them, the state also exists as an exploitative, authoritarian and repressive institution constituted by rival factions whose ultimate aim is to achieve power positions in order to 'eat' diverted money that should be oriented to the country's development. The state is not only something detached from rural societies that is out there in the capital city. The state has rural branches (presidents of administrative sub-divisions, police, forest guards and so on) that have a direct impact on their livelihoods." (*Idem*, p. 6)

fonctionnaires en quête de diversifier leurs sources de revenus face à la pénurie de l'État résultante des réformes néo-libérales et du basculement de l'aide internationale au dit 'troisième secteur'. Le 'chevauchement' de positions au sein de l'État, des partis politiques et des principales organisations de ladite 'société civile' est un aspect marquant de la période actuelle (comme l'on verra dans le chapitre 3).⁶³ Dans ce sens, les mots utilisés par Bayart pour décrire le Cambodge pourraient, *mutatis mutandis*, servir à la description de la Guinée-Bissau : "Poursuite de la centralisation de l'État et de la bureaucratisation de la société, captation de l'économie par les thermidoriens : on ne discerne pas les forces politiques qui seraient susceptibles de remettre en cause cette instrumentalisation de la libéralisation par une élite révolutionnaire désormais professionnalisée en classe politique et administrative, voire en classe dominante."⁶⁴

Outre la noix de cajou, les principaux produits d'exportation de la Guinée-Bissau aujourd'hui sont le poisson, les fruits de mer, l'arachide, le bois et le noyaux de palmier.⁶⁵ En 2003, 82% de la population économiquement active était liée à l'agriculture, 4% à l'industrie et 14% au secteur tertiaire (notamment à l'administration publique).⁶⁶ Une bonne partie du budget de l'État continue néanmoins à dériver de l'aide au développement⁶⁷. C'est dans ce cadre qu'en 2002 la Guinée-Bissau a souscrit, auprès des institutions de Bretton Woods et de l'ensemble des bailleurs de fonds, à la nouvelle 'stratégie de développement' préconisée par ceux-ci : la réduction de la pauvreté. Un ensemble de mesures visant la 'modernisation' de l'administration et la 'bonne gouvernance' (en continuité avec les réformes d'ajustement structurel des années 1980 et 1990) sont prévues, y compris une réforme profonde du secteur de la sécurité, notamment des forces armées. La 'communauté internationale' dit ainsi vouloir remédier à la forte instabilité qui marque la vie politique guinéenne depuis la libéralisation politique, avec ses renversements de présidents, ses épisodes violents et la forte présence militaire dans la politique.⁶⁸

Un autre aspect saillant de l'économie politique guinéenne est le processus qu'on peut

63 Cf. M. P. Temudo, *op. cit.*, p. 4.

64 J.-F. Bayart, *op. cit.*, p. 55.

65 Cf. Sangreman *et al.*, *op. cit.*, p. 21.

66 *Idem.*

67 "About 80% of Bissau's state budget is derived from ODA [additional development assistance] (cf. Einarsdóttir 2007: 105). The country is second only to the Comoros on the list of most dependent countries worldwide, receiving on average (1970-1999) the equivalent of almost 14 percent of GDP as aid (cf. Djankov et al. 2008: 173)." (D. Kohnert, *op. cit.*, p. 15).

68 Voir le chapitre 2 de ce mémoire et le Document de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DENARP), *op. cit.*. Les incursions des militaires dans la vie politique, question saillante de la politique guinéenne contemporaine et dont on traitera dans le chapitre 2, témoignent d'une résistance de cette partie de l'élite politique historique de se retirer du centre des décisions après vingt ans d'amalgame politico-militaire. Elle fait partie de la dispute inter-factions pour le pouvoir, et pour les ressources auxquelles il donne accès.

nommer, à la suite de maints auteurs, criminalisation de l'État, favorisé par une multiplicité de facteurs dont la perpétuation de la crise économique et sociale (aggravées plutôt que remédiées par les successifs plans économiques accordés avec les IFI et l'entrée de la Guinée-Bissau dans l'Union monétaire ouest-africaine – UEMOA - en 1997), et surtout par le tarissement des ressources étatiques entraîné par les PAS. Il est question ici d'une participation croissante d'agents civils et de militaires dans des réseaux criminels de trafic d'armes, de drogues et de ressources naturelles illicitement exploités.⁶⁹

Quelques auteurs comme Dirk Kohnert et Marina Temudo postulent que les flux d'aide internationale (notamment celle destinée à l'organisation des élections après chaque crise politique avec renversement de gouvernement, et aux tâches de *state building* selon une conception néo-libérale, mais on pourrait y inclure selon moi les ressources destinées aux ONG, étant donnée la situation de 'chevauchement' évoquée plus haut) contribuent aujourd'hui au maintien des élites politiques et militaires au pouvoir.⁷⁰ Car l'aide internationale, tout comme les revenus issus des commerces illicites en général, constituent une 'rente' qui permet notamment l'entretien des réseaux clientélistes sur lesquels se fonde ce pouvoir (empêchant une vraie démocratisation d'avoir lieu).⁷¹

Tous ces aspects nous font penser que la 'situation politique' actuelle en Guinée-Bissau correspond assez bien au paradigme thermidorien proposé par Jean-François Bayart.

Hypothétiquement, les processus de libéralisation économique et politique des États néocommunistes, dans le contexte historique du moment néo-libéral de la globalisation (1980-?), ont également trait à la consolidation d'une élite révolutionnaire en classe politique professionnalisée, et à sa transformation en classe dominante grâce à l'accumulation primitive de capital dont la détention du pouvoir lui donne l'opportunité, selon la procédure classique du « chevauchement » (*straddling*) entre positions institutionnelles, positions familiales et positions dans les affaires. Dans le même temps, on ne peut parler trop rapidement de « sortie de la révolution » ou « du communisme » : à la continuité des lignes de domination politique et d'inégalité sociale qui prévaut sous le couvert de la « libéralisation », et

69 Pour Kohnert : "(...), the search for easy money and reliance on external financial resources contributed to the gradual criminalization of state institutions and members of the power elite—first by involvement of rank and file of the army in weapon trafficking, notably with their neighbors in the Casamance, southern Senegal (cf. ICG 2008); and later on by involvement of the power elite in global drug cartels." (D. Kohnert, *op. cit.*, p. 6. Pour des évidences de la participation d'agents civils et militaires de l'Etat au trafic de drogues, voir p. 11).

70 Par-delà de ça, pour Temudo les bailleurs de fonds, en fermant les yeux au détournement des fonds de l'aide au développement, et en soutenant l'élite urbaine au détriment des populations rurales, renforce le phénomène de criminalisation de la première et l'appauvrissement généralisé des populations rurales (M. P. Temudo, "Warlords and Technocrats: ...", p. 7).

71 D. Kohnert, *op. cit.*, p. 14 et 15. Dans ce sens, la Guinée-Bissau correspond bien à ce que Bayart décrit comme la singularité de l'Afrique sub-saharienne en termes de 'civilisation' : "En termes de civilisation, la singularité du sous-continent, nous l'avons vu, réside dans la corrélation entre cette pratique banale du « chevauchement » (*straddling*) des positions de pouvoir et des positions d'enrichissement, d'une part, et, de l'autre, la perpétuation d'une économie de rente, voire de prédation, là où, par exemple, l'Asie orientale associe la généralité des prébendes à la naissance d'une économie productive." (J.-F. Bayart, "L'historicité de l'État importé", Les cahiers du CERI, n° 15, 1996).

notamment des « privatisations », s'ajoute souvent celle de l'idéologie révolutionnaire – (...) ⁷²

Les parallèles entre la Guinée-Bissau contemporaine et un pays aussi différent que le Cambodge prouvent de la pertinence du modèle de situation thermidorienne développé par l'auteur :

Mais aussi bien la spécificité que l'exemplarité de la situation cambodgienne tiennent à l'articulation de ce processus classique de centralisation et de domination politiques à l'ingénierie internationale et onusienne du *peace keeping*, d'une part, et à la libéralisation forcée de l'économie selon les canons du néolibéralisme, de l'autre. Il en résulte une économie politique reposant sur le principe de la concession dont les détenteurs du pouvoir, mais aussi les États voisins et les organisations non gouvernementales présentes dans le pays sont, dans des proportions diverses, les grands bénéficiaires.

Ainsi appréhendée, la situation cambodgienne est bien de type « thermidorien ». Elle consiste en la professionnalisation en classe politique d'une partie de l'élite révolutionnaire qui s'est emparée du pouvoir par la violence et l'instrumentalise désormais pour accumuler des richesses ou des moyens de production sous couvert de « libéralisation » et de « modération ». Pour autant le modèle thermidorien ne doit pas araser le relief de l'historicité de la situation cambodgienne. Celle-ci tient peut-être à la « culture » - c'est-à-dire aux répertoires culturels de l'action politique ou économique, à commencer par celui de la monarchie -, à la trajectoire de l'État dans la longue durée, en butte aux ambitions croisées du Vietnam et de la Thaïlande, aux différents autres paramètres que nous avons précédemment évoqués, mais aussi et surtout à trois facteurs qui lui confèrent son originalité par rapport aux autres situations thermidoriennes contemporaines : (...) ⁷³

Et l'originalité guinéenne, sur quoi repose-t-elle? J'évoquerais trois aspects principaux:

- 1) L'évolution de la configuration territoriale et ethnique aussi bien avant que pendant la colonisation portugaise, notamment l'appartenance d'une partie de son actuel territoire au royaume mandingue du Kaabu (lui-même une partie de l'empire du Mali) entre les siècles XIII et XVIII, suivie de l'invasion Fula et de la guerre qui a mis fin au royaume mandingue. L'évolution vécue au niveau des frontières, des relations de pouvoir et des configurations intra- et inter-ethniques pendant cette longue période ont laissé des marques profondes sur les populations et sur l'organisation spatiale, pas totalement effacées par les expériences coloniale et post-coloniale ⁷⁴;
- 2) Le fait que la Guinée-Bissau n'a jamais été une colonie de peuplement, et la conséquente négligence particulière qui lui fut destinée par la métropole. Cette caractéristique la distingue aussi bien des colonies françaises et britanniques en Afrique, que d'autres colonies portugaises comme l'Angola, le Mozambique et le Cap Vert. ⁷⁵ La négligence métropolitaine se manifesta dans l'absence totale d'investissements aussi bien en termes d'infrastructure, de services et de développement des forces productives, qu'en termes de (ce qu'aujourd'hui on appellerait le) 'développement humain' :

72 J.-F. Bayart, "Le concept de situation thermidorienne :...", *op. cit.*, p. 11.

73 *Idem*, p. 22 et 23.

74 Voir C. Cardoso, "A formação da elite política na Guiné-Bissau", *op. cit.*, p. 12 et 13, et Sangreman *et al.*, *op. cit.*, p. 6 et 7.

75 Voir M. Lima Kallas, *op. cit.*, pp. 17, 18 et 21; B. Harrel-Bond et S. Forer, « Guinea-Bissau Part 1: The colonial experience », *American Universities Field Staff Reports*, n°17, Hanover, 1981 et P. K. Mendy, "Portugal's civilizing mission in colonial Guinea-Bissau: rhetoric and reality", *The International Journal of African Historical Studies*, v. 36, n° 1, Special issue: Colonial Encounters Between Africa and Portugal, 2003, p. 49

l'inaccessibilité du statut de 'civilisé' pour l'écrasante majorité des populations autochtones.

3) Le rapport de dépendance à l'égard du Cap Vert pendant toute la période coloniale - d'abord en tant qu'unité politique rattachée à la province coloniale du Cap Vert, et plus tard en tant que colonie ayant une administration propre mais exercée par des Cap verdiens – détenteurs, tous, du statut de *civilizados* et par conséquent éduqués dans les écoles officielles. Ce facteur historique en a amené à un autre, lui aussi une spécificité de la trajectoire guinéenne : la division au sein du mouvement de libération entre une direction urbaine métissée d'origine cap verdienne et une base rurale noire guinéenne.

Ces trois aspects propres à l'histoire de la Guinée-Bissau ont eu des effets durables sur son évolution politique subséquente, et leurs traces se laissent repérer jusqu'à nos jours. En les regardant de plus près, on se rendra compte qu'ils participent, tous les trois, au processus singulier de formation de l'État guinéen sur la longue durée.

L'État moderne colonial, pour s'imposer, a dû se battre contre les autorités existantes sur le territoire⁷⁶. Cardoso relate que les processus parallèles, pendant un certain temps, de consolidation d'une élite politique 'traditionnelle' et d'émergence d'un élite politique moderne n'ont pas empêché l'État colonial de *ne pas* absorber dans sa structure administrative les autorités autochtones.⁷⁷ Pourtant, étant donné que ce même État ne fut jamais capable de se faire présent sur la totalité du territoire guinéen, la colonisation fut marquée à la fois par la préservation des structures de pouvoir africaines à l'intérieur du pays et par l'association de l'État colonial avec quelques chefs locaux afin d'assurer le fonctionnement de la colonie. Or, l'administration coloniale a compté, notamment à partir du XXe siècle, avec une couche sociale d'origine africaine pas forcément autochtone – des Cap verdiens pour la plupart, population métissée issue d'un peuplement européen et d'esclaves africains sur les îles.⁷⁸ Selon Cardoso, l'élite autochtone de la 'Guinée portugaise' s'est formée à partir de ces éléments assimilés et de leurs descendants. Les noms de famille liés aux idéaux de la libération nationale n'eurent pas d'autre origine sociale. "Selon les analyses léguées par Amílcar Cabral, c'est une élite bureaucratique, bien informée sur les mécanismes et limitations de l'appareil colonial portugais, qui sera non seulement à même de diriger la lutte pour l'indépendance, mais

76 "On estime que pendant le XVIIIe siècle entre 70 et 80 différents rois et chefs traditionnels ('leading chiefs') régnaient simultanément sur ce qui correspondait à l'époque à l'actuel territoire de la Guinée-Bissau. Tous étaient pourtant soumis, d'une façon ou d'une autre, au royaume mandingue." (C. Cardoso, "A formação da elite política...", p. 12). On rappelle que ce ne fut qu'en 1879 que la région de la Guinée-Bissau est devenue officiellement une colonie portugaise, la maîtrise du territoire ne se faisant pas avant 1936.

77 *Idem*, p. 13.

78 *Idem*. "La consolidation de la structure administrative coloniale de 1920 à 1950 renforça, ainsi, la prééminence politique d'un petit nombre d'africains relativement privilégiés. Cette élite se constituait largement de Cap verdiens forcés à migrer du Cap Vert vers la Guinée, des descendants de ceux-ci et de métissés, passant progressivement à impliquer aussi quelques éléments de la communauté locale. Ainsi, quelques Guinéens noirs faisaient aussi partie de cette élite." (*Idem*, p.17)

aussi d'hériter de l'appareil d'État des mains du colonisateur ainsi que le pouvoir politique lui-même, constituant de la sorte le noyau dur de l'élite politique ou de l'élite du pouvoir."⁷⁹ Cardoso mentionne encore la politique mise en place par la métropole surtout vers la fin des années 1960 (notamment par le gouverneur Antônio Spínola avec son programme 'Guinée meilleure') dans le but de freiner l'adhésion des populations à la lutte de libération et de régénérer l'image du Portugal face aux pressions internationales. Il s'est agi d'une politique d'intégration des chefs traditionnels de chaque groupe ethnique dans un corps politique national structuré sur des bases ethniques et entièrement contrôlé par des individus désignés par l'État colonial. Selon Cardoso, ce processus visait à aboutir à un autre pôle de ce qui deviendrait plus tard l'élite politique guinéenne, jetant les bases d'une possible articulation entre les factions de l'élite moderne et 'traditionnelle'. "Cependant, ayant manqué la création d'un cadre politique adéquat, voire autonome, et éventuellement endogène, le colonialisme portugais a créé les conditions pour que l'activité politique soit depuis très tôt directement liée à un mouvement de contestation, ici la lutte de libération."⁸⁰

L'élite bureaucratique qui s'est développée au sein de l'État post-colonial se composait, comme on a dit plus haut, de l'association des cadres militaires et civils du PAIGC avec les fonctionnaires de l'ancien État colonial, pas forcément sympathisants du parti mais qui gardèrent leurs postes à cause du manque de personnel qualifié pour faire fonctionner l'État.⁸¹ On a déjà parlé de comment le PAIGC s'est progressivement éloigné des principes énoncés et pratiqués pendant la lutte de libération. Carlos Lopes parle d'une convergence d'intérêts et d'une complicité de classe entre les dirigeants du PAIGC et les anciens fonctionnaires coloniaux, tous issus de milieux petit bourgeois, au sein de l'appareil étatique.⁸² Joshua Forrest utilise le terme *political de-linkage* pour décrire le progressif 'divorce' entre le PAIGC et la population en général.⁸³ Carlos Cardoso, lui, définit la nouvelle élite politique guinéenne comme 'profondément élitiste'.⁸⁴

La rivalité entre Guinéens et Cap-verdiens, attisée depuis l'époque de la guerre par le

⁷⁹ *Idem*, p. 18.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ Il faudrait peut-être une étude plus poussée de l'historicité culturelle de l'État colonial portugais en Afrique, pour une meilleure compréhension des logiques culturelles qu'il a légué à l'État africain post-colonial. Ceci est d'autant plus important que l'on sait combien son héritage fut déterminant dans le fonctionnement de l'État post-colonial, vu que l'appareil d'État hérité par le PAIGC ne fut pas fondamentalement changé et que les fonctionnaires coloniaux furent gardés. Les logiques culturelles qui lui seraient sous-jacentes seraient elles-mêmes le résultat d'une hybridation (asymétrique) entre des logiques portugaises et africaines, étant donnée l'absorption par l'administration coloniale d'une couche africaine lettrée. Les aspects mis normalement en avant par les auteurs sur la Guinée-Bissau sont une centralisation accentuée du pouvoir, une hiérarchie stricte, une logique fort bureaucratique de fonctionnement (non pas en termes d'échelle, mais de logique culturelle) et un haut degré de corruption. Il n'y a pas de doute que ces aspects ont contribué au façonnement de l'État post-colonial guinéen. Sur l'importance de l'étude de l'historicité culturelle de l'État post-colonial dans le 'Tiers monde' voir J.-F. Bayart, "L'historicité de l'État importé", *op. cit.*

⁸² C. Lopes, *Guinea-Bissau: From liberation struggle to independent statehood*, traduction de Michael Wolfers, Boulder, Colorado, Westview Press/ London and New Jersey, Zed Books, 1987, p. 90.

⁸³ J. Forrest, *Power, conflict and renewal...*, p. 100.

⁸⁴ C. Cardoso, *op. cit.*, p. 19 et 20.

pouvoir colonial, a fini par déterminer des épisodes centraux de la trajectoire guinéenne. Elle fut tout d'abord à la base de l'assassinat, par les mains de militants du parti, de son principal leader, Amilcar Cabral, Guinéen d'origine cap verdienne. Ensuite, le déséquilibre de pouvoir entre les deux groupes au sein du gouvernement indépendant contribua fortement au coup d'État de novembre 1980, qui renversa Luiz Cabral et conduisit João Bernardo 'Nino' Vieira au pouvoir. Une des conséquences de ce coup fut l'abandon du projet d'unification entre la Guinée-Bissau et le Cap Vert, porté par le PAIGC depuis sa fondation. Mais le clivage Guinéens x Cap verdiens était lié à au moins deux autres encore : celui entre l'aile civile et l'aile militaire du parti (sachant que la première était composée majoritairement de métis, tandis que les soldats étaient pratiquement tous noirs) – Amilcar Cabral ayant toujours prôné la soumission de la seconde à la première, craignant une militarisation du pouvoir indépendant -, et celui entre le front Nord et le front Sud (le premier ayant été favorisé lors de la distribution du pouvoir après l'indépendance). Les disputes internes au PAIGC furent nombreuses tout au long de la période de parti unique, pendant laquelle le pays a vu le pouvoir se concentrer de plus en plus, jusqu'à être contrôlé directement par la personne du président Vieira.

Avant de conclure ce premier chapitre, je voudrais reproduire encore deux passages du texte de Bayart, où celui-ci aborde l'économie politique du Cambodge, son premier exemple de situation thermidorienne. Les parallèles de la situation guinéenne avec celle décrite plus bas sont, encore une fois, frappantes :

Les paradoxes de cette économie politique particulière sont légion. Le recouvrement de la souveraineté nationale et le renforcement d'un pouvoir autoritaire, voire policier, sont allés de pair avec l'évident des fonctions administratives et même régaliennes de l'État, dépourvu de ressources fiscales, et la rémunération directe de ses fonctionnaires par les bailleurs de fonds ou les ONG. Le triomphe apparent des lois brutes du marché sur l'État dissimule la mise en coupe réglée du pays par un nombre restreint d'opérateurs politicoéconomiques et la banalisation des monopoles, des ententes, des guildes, des concessions exclusives, des passe-droits. L'exigence de justice et de réconciliation, l'omniprésence des organisations non gouvernementales, la célébration de la « société civile » s'accompagnent de la marchandisation de l'éducation, de l'administration et des tribunaux. La privatisation effective de l'État s'accommode d'une fonction publique surnuméraire. La prévarication apparaît comme une condition de la paix sociale, et la déforestation sauvage comme celle de la démobilisation et de la paix civile. Loin d'être de simples dysfonctionnements ou de pures aberrations, ces contradictions sont sous-jacentes à l'équilibre politique précaire du pays.⁸⁵

Et, pour terminer :

Chacune de ces caractéristiques interroge, parfois cruellement, les modes opératoires et les thématiques en vogue chez les donateurs de l'aide publique au développement, dans la discipline des relations

85 J.-F. Bayart, *op. cit.*, p. 32 et 33.

internationales ou dans les « études globales », tels que la « bonne gouvernance », la « transparence », la « société civile », la « décentralisation », le « partenariat public-privé », la « lutte contre la pauvreté », la « sortie de conflit », les « réformes », la « transition » à l'« économie de marché » et à la « démocratie ». Ces mots-valises s'avèrent largement déconnectés des réalités sociales et économiques du Cambodge. *In fine* ils tendent à éluder, à légitimer et à financer un processus politique de formation d'une classe dominante, ainsi que, selon toute vraisemblance, l'ancrage du pays dans l'espace chinois, en contrepoint de sa dépendance par rapport au Vietnam et à la Thaïlande. En revanche, le concept de « situation thermidorienne » a l'avantage de placer d'emblée au cœur du raisonnement l'engendrement politique de l'inégalité sociale dans son double rapport au moment néo-libéral de la globalisation et au contrôle de l'État.⁸⁶

C'est dans ce sens que je crois également à l'impossibilité d'interpréter la Guinée-Bissau contemporaine à partir du point de vue de la transitologie. Les multiples contradictions de la situation actuelle, entre le discours dominant des bailleurs de fonds, répété tel quel par le gouvernement et les élites afin d'assurer la continuation des flux d'aide, et la réalité de l'économie du pays et des pratiques réelles, ainsi que l'énorme contraste (qu'on essaiera de mettre en évidence dans les prochains chapitres) entre le discours porté par quelques acteurs de l'élite politique autour du rôle de la 'société civile' dans le régime actuel, et la réalité de la participation politique rendue propice par cette 'société civile', ne doivent pas être envisagés comme des 'dysfonctionnements' de 'la démocratie' en Guinée-Bissau, mais plutôt comme un mode de régulation socio-politique.⁸⁷ Car, de fait, on a là une situation très complexe fruit d'une trajectoire propre, avec des éléments analogues à d'autres configurations lointaines comme le Cambodge et l'Iran, mais aussi des spécificités historiques et sociales qui remontent au processus de formation de l'État guinéen (explicité plus haut).

On a ainsi en Guinée-Bissau une élite politique, économique et militaire formée à partir d'un processus d'assimilation réciproque qui remonte à la conquête de l'indépendance avec l'assimilation entre cadres petit bourgeois et paysans du PAIGC et les fonctionnaires coloniaux métis, constituant une 'classe' bureaucratique dominante pendant tout le régime de parti unique, et qui se poursuit à travers les libéralisations économique et politique avec l'entrée en scène des nouveaux technocrates, quelques-uns issus des vieilles familles créoles restées aux côtés des Portugais lors de la guerre anti-coloniale. La reproduction au pouvoir d'une fraction de l'élite de l'indépendance, malgré de nombreuses disputes sanglantes tout au long du régime de parti unique et même après (guerre de 1998/1999), est due au contrôle que celle-ci a gardé des processus de libéralisation économique et

⁸⁶ *Idem*, p. 37.

⁸⁷ Toujours sur le Cambodge : "Les faux-semblants de la « démocratisation », sur la toile de fond d'une relative liberté d'expression dans la capitale, de multipartisme de façade et de présence massive de la « société civile internationale », ne sont pas que les manquements temporaires à l'idéal libéral" De même : "La « corruption » pandémique au sein de l'administration publique et de la classe politique ne constitue pas une anomalie provisoire par rapport à la « bonne gouvernance » de l'État, mais l'assise même de la logique thermidorienne selon laquelle il s'est reconstruit après l'épisode khmer rouge." (*Idem*, p. 34-36)

politique, qui lui permit de s'accaparer les moyens de production et d'échange privatisés sous les auspices des IFI, et de se transformer, avec ses proches, en une 'bourgeoisie' dépendante de l'État. Néanmoins, devant composer avec de nouvelles dynamiques sociales dans un contexte d'une plus grande compétitivité politique, l'élite issue de l'indépendance se dispute non plus seulement entre elle, mais aussi avec les nouvelles factions de l'élite guinéenne en vue de préserver ses positions de pouvoir politique (source principale de ressources économiques). Dans ce conflit parfois mortel, où les règles du jeu institutionnel sont largement transgressées, les vétérans de l'indépendance mobilisent toujours la légitimité issue de leur participation à la guerre anti-coloniale, tandis que les nouveaux doivent puiser dans de nouvelles sources de légitimité politique, encore moins prégnantes dans l'imaginaire politique. La monoculture d'exportation, la 'rente de la dépendance'⁸⁸ et les commerces illicites, dans un contexte de pénurie et dans le cadre d'un appareil d'État à un pas de l'informalisation totale, favorisent la perpétuation de ces élites au pouvoir en permettant l'alimentation de réseaux clientélistes. Ce système de régulation socio-politique, caractérisé par un haut degré de centralisation du pouvoir et par des crises périodiques entre les factions en lutte, est légitimé par la réalisation d'élections 'démocratiques', financées à cent pour cent par la 'communauté internationale'. Celle-ci subventionne également à cent pour cent celle qu'on appelle la 'société civile' guinéenne, garante du 'renforcement de la démocratie' et de la 'participation politique' de la population, dont les principaux leaders occupent simultanément des postes dans les principaux partis et dans l'administration publique. Cette configuration 'thermidorienne' nous amène à croire être face à une confirmation de notre hypothèse selon laquelle ladite 'transition' du régime de parti unique à la démocratie représentative libérale en Guinée-Bissau n'a pas signifié une vraie rupture démocratique par rapport au régime 'autoritaire' précédant. L'accaparement de hautes positions au sein de la 'société civile' naissante par l'élite bureaucratique à partir de la conjoncture des années 1990, en complétant le processus d'accaparement des positions de pouvoir et d'accumulation par les élites fruits d'un processus historique d'assimilation réciproque, résulte en une perpétuation de l'exclusion de la population en général de la participation politique. Tel qu'il se configure en Guinée-Bissau aujourd'hui, le système de domination politique, quoique sujet à des crises régulières, ne favorise pas l'élargissement de la participation politique de la majorité de la population.

Mon objectif dans la suite de ce mémoire est de traiter plus spécifiquement de la question de la participation politique en Guinée-Bissau post-ouverture politique. Je commencerai avec une réflexion sur ladite 'transition politique' : quels facteurs l'ont déterminée, quelle fut sa chronologie?

88 J.-F. Bayart, *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989

Or, le rejet d'une approche transitologique l'obligeant (la 'transition' guinéenne ne s'étant jamais 'complétée'), il me faudra voir comment cette 'période' s'étend jusqu'à nos jours. Bref, quels événements et quelles dynamiques ont marqué la vie politique guinéenne depuis la fin du régime de parti unique? Que nous apprend cette chronologie sur la politique en Guinée-Bissau? Que peuvent signifier ces caractéristiques pour la participation politique de la population? Ensuite, quelles dynamiques socio-politiques *hors les cercles du pouvoir* ont marqué la période qui s'inaugure en 1991? Quelles tendances furent constatées par les chercheurs de la Guinée-Bissau intéressés à la 'transition démocratique'? Dans la partie II du chapitre 2 j'approfondirai la discussion entamée dans la partie I, en me demandant très directement qu'est-ce qui caractérise la participation politique en Guinée-Bissau aujourd'hui, et en me permettant un survol sur différents secteurs de la vie politique et sociale. Finalement, le chapitre 3 sera l'occasion d'un atterrissage et d'une plongée dans l'univers d'action des ONG, les symboles majeurs de la nouvelle ère 'démocratique'.

Chapitre 2. La "transition démocratique" en Guinée-Bissau et la participation politique

C'est au début de la décennie 1990 que l'on a les premiers signes d'une possible ouverture politique en Guinée-Bissau. Le II Congrès extraordinaire du PAIGC réalisé en janvier-février 1991 approuve la mise en place du multipartisme et formule une plate-forme programmatique pour la transition.⁸⁹ Avant cela, 'Nino' Vieira avait émis, le long de l'année 1990, des déclarations à la faveur du pluralisme politique⁹⁰, et une amnistie avait été accordée aux 52 personnes condamnées à la suite d'une supposée tentative de coup d'État survenue en 1985, tout comme à l'ancien Premier Ministre Victor Saude Maria, lui aussi impliqué dans une supposée tentative de coup d'État en 1983.

Au mois de mai 1991 a lieu la suppression de l'article IV de la Constitution de 1984, qui consacrait le PAIGC comme "la force politique dirigeante de la société et de l'État". Ce fait marque officiellement la fin du régime de parti unique. Une loi-cadre des partis politiques est approuvée, et la liberté de presse est établie.

Pour Peter Karibe Mendy⁹¹, trois facteurs se sont avérés cruciaux pour l'émergence du pluralisme politique en Guinée-Bissau: la crise institutionnelle et l'instabilité politique (générées par l'érosion de la base de soutien politique du Parti-État); la crise économique aggravée par autant de stratégies de développement inefficaces depuis l'indépendance, y compris les plans de stabilisation monétaire et d'ajustement structurel des années 1980/1990; et la pression des bailleurs de fonds dans un contexte international favorable (chute de l'Union soviétique et du 'bloc socialiste' en Europe de l'Est et libéralisations politiques en Afrique).

Ces trois facteurs sont fort liés entre eux. Dans mon mémoire de Master 1 je me suis penchée sur le complexe éventail de facteurs internes et externes qui ont pesé sur ce qu'on peut qualifier comme la défaite du projet de société porté par Amilcar Cabral. Le manque de préparation technique et politique et le flou idéologique des dirigeants du PAIGC qui ont assumé le pouvoir en 1974, leur transformation progressive en une élite bureaucratique accrochée aux avantages matériels rendus possibles par celui-là, la négligence vis-à-vis des conditions de vie des populations de la campagne qui pourtant constituaient la base sociale principale du PAIGC - ayant mené des grands sacrifices pendant la lutte d'indépendance -, les politiques économiques désastreuses avec notamment un investissement disproportionné dans l'industrialisation et la concentration des ressources dans la capitale, ainsi que la concentration et la personnalisation progressive du pouvoir

89 Cf. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionaria à democracia liberal*, INEP, Bissau, 2001, p. 136 et Cardoso, "A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, Paris, 1995, p. 267.

90 Cf. Peter Karibe Mendy, "A emergência do pluralismo político na Guiné-Bissau", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *op. cit.*, p. 55.

91 *Idem*, p. 14 et 57.

central, entraînant (et s'aggravant par) des tentatives malheureuses de renversement du président sont autant de facteurs qui ont, depuis l'indépendance et jusqu'aux années 1990, contribué à composer le scénario que Mendy qualifie comme celui d'une 'crise institutionnelle' et d'instabilité politique'. A leur tour, les luttes pour le pouvoir entre les dirigeants du PAIGC ne faisaient que refléter, selon Mendy, une crise économique profonde. Ayant hérité d'une économie nationale fort peu développée⁹² et complètement déstructurée par la guerre anticoloniale⁹³, le gouvernement de la Guinée post-coloniale n'a pas réussi à sortir le pays de sa grave dépendance économique. Tout au long des années 1970, tout en proclamant la priorité accordée à l'agriculture comme base du développement et de l'émancipation économique de la Guinée-Bissau, le gouvernement de Luiz Cabral a appliqué une politique économique industrialiste insoutenable pour le pays. Le manque d'investissement dans l'agriculture (notamment dans l'amélioration des conditions de production et de commercialisation des agriculteurs), la taxation des revenus agricoles et les bas prix offerts pour leurs produits ont entraîné une chute de la production pour l'exportation et le manque d'approvisionnement en produits basiques.⁹⁴ La concentration des ressources dans la capitale⁹⁵, avec l'investissement dans des projets industriels⁹⁶ et l'importation de biens de consommation pour la population urbaine a renforcé les disparités entre campagne et ville et aggravé la déjà forte dépendance économique vis-à-vis de l'extérieur. Le gouvernement issu du coup d'État de novembre 1980, malgré l'annonce d'un 'retour à la ligne de Cabral' et l'effective diminution des investissements dans les projets industriels au profit de la modernisation agricole, n'a pas non plus réussi à remédier à la crise économique⁹⁷. Cette situation a forcé le gouvernement du PAIGC à

92 On a remarqué dans le chapitre 1 que la Guinée-Bissau avait été une des colonies les plus négligées par la métropole. Pendant les quatre siècles de colonisation, très peu fut fait au niveau des infra-structures, de la diversification de la production et des services sociaux, le territoire ayant servi comme simple fournisseur de matières premières telles que l'arachide (principal produit d'exportation), la noix de coco, l'huile de palmer et le bois. Voir Lima Kallas, chapitre 1 : "Pour faire connaissance de la Guinée-Bissau: éléments d'histoire, de société et de contexte international", *op. cit.*. Mendy relate que la période coloniale avait été également marquée par une progressive détérioration de la balance commerciale de la colonie. P. K. Mendy, "A emergência do pluralismo político...", p. 34.

93 Chute de la production agricole avec des champs détruits et désertés; perte de bétail; rupture des activités économiques en général; destruction du peu d'infra-structure existant; balance commerciale fort déficitaire (8% des importations couvertes par des exportations au moment de l'indépendance) etc. Voir Lima Kallas, *op. cit.*, p. 55 et Mendy, *op. cit.*, p. 35.

94 Alors que le marché interne, monopolisé par les magasins de l'État, stagnait, un fort commerce parallèle de produits agricoles prospérait à travers les frontières externes du pays. Voir Mendy, *op. cit.*, p. 37/38. Ce scénario ne fut pas une exclusivité de la Guinée-Bissau, s'étant produit dans d'autres pays africains indépendants. Cf. J. Igoe et T. Kelsall, "Introduction", *Between a rock and a hard place: African NGOs, donors and the state*, Durham, Carolina Academic Press, 2005, p. 11.

95 En 1979, 54,8% des investissements de l'État ont été accordés à Bissau, alors que la population de la ville correspondait à 14,1% de la population totale (Mendy, *op. cit.*, p. 37).

96 Cardoso les décrit comme "des projets industriels de grande échelle, financés grâce à des prêts de long terme, et qui fonctionnaient à 25 pour cent de leur capacité". La manutention des équipements acquis n'était pas viable. (C. Cardoso, "A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil", *Lusotopia, Transições liberais en África lusófona*, Karthala, Paris, 1995, p. 261)

97 Lorsqu'on parle ici de crise économique on se réfère à un fort déclin de la production et des recettes publiques, avec

adopter, en 1983, auprès du FMI et de la Banque Mondiale, un plan de stabilisation économique.⁹⁸

C'était l'époque, pour les institutions de Bretton Woods, de l'imposition des fameuses 'conditionnalités' économiques en échange du déboursement des fonds. Ainsi, la libération de chaque tranche d'argent dépendait d'une évaluation positive de l'accomplissement, par le gouvernement national, des conditions imposées. De fait, la Banque mondiale attribuait la crise économique des pays africains en général aux politiques économiques 'inadéquates' appliquées par ces gouvernements depuis l'indépendance: prédominance du secteur public au détriment du secteur privé, contrôle des importations, forte taxation des exportations, taux de change surévalué et production agricole pour l'exportation en déclin ou stagnée.⁹⁹ Ainsi, les politiques prescrites incluaient le démantèlement du secteur public, l'encouragement du secteur privé, l'adoption d'une stratégie de développement tournée vers les exportations de matières premières et agricoles (conforme la logique des avantages comparatifs), la réduction des taux d'exportation et des contrôles sur les importations, entre autres.¹⁰⁰ Ce premier programme de stabilisation adopté n'a pas eu l'effet attendu, la récupération économique n'ayant pas vu le jour. Au contraire, entre 1983 et 1986 les déficits budgétaires et de la balance de paiements se sont creusés, l'augmentation du crédit interne a entraîné la montée de l'inflation, et la dette extérieure s'est accrue.¹⁰¹ La Banque mondiale, à son tour, s'est plainte du retard pris par le gouvernement guinéen pour la mise en place des réformes institutionnelles accordées. Malgré tout, ce plan de stabilisation économique en a amené un deuxième, le Plan d'ajustement structurel (PAS), adopté par Bissau en 1987 sous la direction et le financement des institutions de Bretton Woods et de quelques donateurs bilatéraux.¹⁰² Ses buts étaient, dans un premier temps, de corriger les déséquilibres financiers et de surmonter les obstacles structurels à la croissance économique. Les moyens : la libéralisation des prix, la dévaluation massive de la monnaie (le *peso*) et l'adoption d'un système de change fluctuant.¹⁰³ Quant aux 'conditionnalités' de ce nouveau plan, elles incluaient une forte réduction des dépenses publiques et

des déficits budgétaires et de la balance de paiements, un fort taux d'inflation et une dette externe croissante. Vers la fin de 1988 la dette externe correspondait à 300 pour cent du PNB (M. Padrão Temudo, "Western Beliefs and Local Myths...", p. 257).

98 Dont le but annoncé était la création de bases solides pour l'économie et les finances à travers la libéralisation commerciale, la rationalisation de la gestion de l'aide extérieure et le contrôle de l'économie (C. Cardoso, *op. cit.*, p. 261). Pour Koudawo, le virage dans la politique économique en 1983 illustre la reconnaissance de la part du PAIGC de la crise économique profonde dans laquelle le pays était plongé (F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionária...*, p. 132).

99 Mendy, *op. cit.*, p. 40 et 41

100 *Idem.*

101 Elle a passé de 134 millions de dollars en 1980 à 307 millions en 1985, le service de la dette étant monté de 4,6 millions de dollars à 9 millions dans la même période. Mendy, *op. cit.*, p. 41 et World Bank, *World Debt Tables: External Debt of Developing Countries*, vol. 2, The World Bank, Washington, 1991, pp. 166-169 (cité par Mendy)

102 Pour Cardoso et d'autres, ce premier Plan d'ajustement structurel adopté en 1987 marque la consolidation de la libéralisation économique entamée en 1983 (C. Cardoso, "A transição democrática na Guiné-Bissau...", p. 262).

103 *Idem.*

de la bureaucratie de l'État; la diminution et l'éventuelle suspension des subventions à des produits de première nécessité tels que les produits alimentaires et les carburants; le démantèlement des monopoles de l'État et leur privatisation; l'expansion de la production agricole destinée à l'exportation; la libéralisation du commerce interne et externe, et des réformes institutionnelles.¹⁰⁴ Les stratégies adoptées pour le contrôle de l'inflation et la stabilisation des prix passaient par des dévaluations, la hausse des impôts sur les personnes et les biens de consommation, l'augmentation des prix de l'eau, de l'électricité, du gaz, des transports et de la téléphonie et, pour la première fois, la facturation des services de santé.¹⁰⁵ Dans la foulée de ce plan économique, l'économie guinéenne enregistra des taux de croissance considérables: 5,6 pour cent en 1987; 6,9 pour cent en 1988 et 9,6 pour cent en 1989. Le volume des exportations, ainsi que celui des importations, se sont accrus; une variété de biens de consommation ont fleuri dans les étagères des magasins en zone urbaine, et l'intensification du commerce interne a mis fin à la pénurie chronique et aux longues queues pour les produits essentiels.¹⁰⁶ Néanmoins, au même temps, la balance commerciale se détériorait progressivement (son déficit passant de 29,3 millions de dollars en 1987 à 54,7 en 1989), la composition des importations tendait fortement vers les biens de consommations urbains, l'inflation demeurait incontrôlée (à une moyenne annuelle de 97 pour cent en 1987, 60 pour cent en 1988 et 80 pour cent en 1989) et la dette extérieure explosait (représentant, en 1989, 298,4 pour cent du PNB).¹⁰⁷ Encore une fois, malgré son succès limité, un deuxième plan d'ajustement structurel (PAS II) fut signé entre le gouvernement de la Guinée-Bissau et la Banque mondiale/FMI pour la période 1989-1991. L'insatisfaction des IBW vis-à-vis de la lenteur du gouvernement guinéen dans la mise en place des mesures et réformes accordées a entraîné des retards significatifs dans la libération de la deuxième et de la troisième tranche du Crédit d'ajustement structurel.¹⁰⁸

Il est important d'évoquer brièvement l'impact global des politiques d'ajustement structurel adoptées en Guinée-Bissau à partir de 1983. Ce sujet a été traité dans maints travaux académiques.¹⁰⁹ La déréglementation de l'économie guinéenne, définie comme 'le grand virage libéral'¹¹⁰, eut un impact limité sur l'expansion de la production, étant donné que la plupart des crédits furent utilisés dans la consommation au détriment des investissements, et dans des activités de retour financier rapide ou spéculatives.¹¹¹ Les grands déséquilibres macro-économiques ne furent

104 Mendy, *op. cit.*, p. 41 et 42.

105 *Idem*, p. 42.

106 *Idem*.

107 *Idem*, p 43 et 44.

108 *Idem*, p. 45 et C. Cardoso, *op. cit.*, p. 262 et 263.

109 Dont Mendy, *op. cit.*; Cardoso, *op. cit.*; Faustino Imbali (Coord.), *Os efeitos socio-econômicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau*, INEP, Bissau, 1993, Sangreman *et al.*, *op. cit.*.

110 Titre d'article paru dans *Jeune Afrique Economique*, n°139, janvier 1991 (cité par Mendy, *op. cit.*, p. 45).

111 Mendy, *Idem*. Cardoso relate que la disponibilité de crédit a favorisé l'émergence d'une nouvelle classe de riches, disposant de liquidités mais, faute d'investissements, dépourvue d'une base économique solide (C. Cardoso, *op. cit.*,

pas corrigés et les bases pour une économie auto-suffisante ne furent pas lancées.¹¹² Les petits agriculteurs furent délaissés au détriment de concessions de terres appelées *pontas*, dont les propriétaires, pour la plupart vivant dans les villes, ont monopolisé les crédits pour l'agriculture.¹¹³ La valorisation des prix payés aux producteurs n'eut pas suffisamment d'impact pour assurer une vraie amélioration des conditions de vie. Le coût social des PAS en Guinée-Bissau fut, comme ailleurs en Afrique et dans la plupart des pays qui les ont adoptés, assez élevé.¹¹⁴ Cela s'est illustré par la dégradation des services publics en général, notamment de santé (gel des salaires, pénurie de personnel et de matériel, détérioration des conditions sanitaires, perpétuation du paludisme comme principale cause de mortalité) et d'éducation (manque d'infra-structures et bas salaires)¹¹⁵, et par l'augmentation des inégalités sociales en général.¹¹⁶ L'immigration, surtout des couches scolarisées, s'est intensifiée pendant la période.¹¹⁷ Pour Mendy et d'autres, les efforts de restructuration de l'économie guinéenne par le biais des PAS eurent un faible impact sur la 'profonde crise de développement' qui caractérise la Guinée-Bissau depuis longtemps.¹¹⁸ Curieusement ou pas, le PAS II fut reconduit par le gouvernement et les institutions multilatérales sous le nom de *Programme d'ajustement structurel renforcé* pour la période 1994-1997.¹¹⁹

C'est dans un tel contexte économique que les premières élections pluralistes eurent lieu, en juillet 1994. Il est donc important de se rendre compte qu'en Guinée-Bissau (mais aussi dans les autres PALOP – pays africains de langue officielle portugaise), la libéralisation économique a de beaucoup précédé l'ouverture politique. Pour quelques auteurs, c'est l'échec des politiques de libéralisation économique, avec l'aggravation de la situation sociale et une forte délégitimation du régime qui l'ont, avec d'autres facteurs, obligé à promouvoir l'ouverture politique.¹²⁰ Pour d'autres, l'ambiance d'initiative individuelle promue par la libéralisation économique ne pouvait plus coexister avec le monolithisme de la vie politique, des nouvelles élites économiques poussant à une 'décompression'.¹²¹ Quoiqu'il en soit, on en arrive là au troisième facteur mentionné par Mendy

p. 263).

112 Cardoso, *op. cit.*, p. 263.

113 Mendy, *op. cit.*, p. 46; Annie Chéneau-Loquay, "Monocultures d'exportation et grands domaines en Guinée-Bissau", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique Lusophone*, Karthala, Paris, 1995; Cardoso, *op. cit.*, p. 264

114 Pour les effets de l'ajustement structurel en Amérique latine voir V. D. Uga, "A categoria 'pobreza' nas formulações de política social do Banco Mundial", *Revista de Sociologia e Política*, n° 23, nov. 2004, p. 57.

115 Mendy, *op. cit.*, p. 46 et 47.

116 Cardoso, *op. cit.*, p. 264.

117 Le Portugal étant la destination principale. Cf. Sangreman *et al.*, *op. cit.*, p. 23.

118 Mendy, *op. cit.*, p. 46 et 47

119 "L'assistance financière extérieure atteignait 75 du montant des revenus de l'État en octobre 1994, la dette 300% du produit national brut, l'aide par tête 130 dollars (EIU COUNTRY PROFILE 1995) (contre 101 en 1991, 44 pour le Burkina Faso, 63 pour la Guinée, 76 pour le Sénégal)." (A. Chéneau-Loquay, *op. cit.*, p. 296)

120 Michel Cahen, "Une Afrique lusophone libérale? La fin de premières républiques", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, 1995, pp. 85-104

121 C'est l'avis de Koudawo, pour qui ce sont les contradictions entre un système politique toujours dirigiste et un système économique de plus en plus libéral depuis les réformes de 87 qui ont une influence déterminante dans

comme étant à la base de l'émergence du pluralisme politique en Guinée-Bissau, avec la crise institutionnelle/instabilité politique et la crise économique: la pression des donateurs et le climat international favorable.

De fait, à partir de la fin de la guerre froide, le transfert de crédits par les institutions de Bretton Woods et les donateurs bilatéraux pour les pays pauvres passa à dépendre, par-delà les conditionnalités économiques, de l'adoption, par les pays récepteurs, de certaines mesures politiques allant dans le sens d'une libéralisation politique. L'échec des plans d'ajustement structurel appliqués pendant la décennie des 1980 fut attribué par les institutions et pays donateurs à l'absence de ce qu'on a commencé à appeler la 'bonne gouvernance' dans les pays africains.¹²² Caractérisé comme une institution patrimoniale 'coercitive et arbitraire', l'État africain post-colonial était ainsi appelé à mener 'des efforts systématiques visant la construction d'une structure institutionnelle pluraliste', et à respecter l'État de droit, la liberté de la presse et les droits humains.¹²³ La Réunion au sommet franco-africain de chefs d'État réalisée à La Baule en juin 1990 (auquel la Guinée-Bissau a participé) fut un moment fort de la mise en avant, par un important bailleur de fonds occidental, de la nécessité des États africains d'évoluer vers la démocratie¹²⁴ comme une condition pour la continuation de l'assistance financière. La totale dépendance de l'État guinéen des aides financières n'a pas vraiment laissé de choix au PAIGC que de se plier aux nouvelles exigences des bailleurs de fonds.¹²⁵

l'implosion du système. "Si la libéralisation économique ne peut pas être considérée comme la cause principale de la démocratisation, les mutations sociales et les changements de mentalité qu'elle a impliqués ont eu un rôle important dans la libéralisation politique." (F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionaria...*, p. 133). Ailleurs, le même auteur affirme: la libéralisation économique, qui a "ouvert des nouveaux horizons à certaines couches socio-professionnelles, a éveillé une action de plus en plus autonome de la part de groupes de citoyens et d'intérêts", n'ayant pourtant pas abouti à une expansion immédiate de la société civile – dont le déclencheur fut en fait la libéralisation politique (F. Koudawo, "Sociedade civil e transição pluralista na Guiné-Bissau: 1991-1996", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *op. cit.*, p. 80.) Carlos Cardoso souligne l'importance de la pression exercée par les groupes sociaux défavorisés par les réformes néo-libérales en faveur de l'ouverture politique (C. Cardoso, "A formação da elite política na Guiné-Bissau", *op. cit.*, p. 24).

Or, il me paraît important de noter que, différemment d'autres pays de l'Afrique sub-saharienne comme le Bénin, la Guinée-Bissau n'a pas vécu des mobilisations collectives pour la chute et la démocratisation du régime. La période qui a précédé les réformes ne fut pas marquée par la contestation, ni par la mise en avant d'acteurs sociaux collectifs porteurs de principes démocratiques, ni par l'émergence d'une alternative politique envisageable. Dans ce sens, et prenant en compte également l'extrême dépendance financière du pays, on peut dire que dans le processus de changement de régime en Guinée-Bissau les dynamiques du dehors semblent l'avoir emporté sur les dynamiques du dedans. Pour une discussion sur les 'transitions' africaines, voir P. Quantin et J.-P. Daloz, (Org.), *Transitions démocratiques africaines – Dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Karthala, Paris, 1997, notamment l'article de R. Banégas, "Retour sur une "transition modèle": Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise".

122 Mendy mentionne le rapport de la Banque mondiale dans lequel ce changement de perspective fut mis en avant: World Bank, *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth. A long-term perspective study*, The World Bank, Washington, D.C., 1989 (cité dans Mendy, *op. cit.*, p. 49).

123 Mendy, *Idem*, p. 50 citant World Bank, *Idem*, p. 61.

124 Mendy, *Idem*, p. 51.

125 Pour Koudawo également ces changements dans le contexte international furent un important catalyseur de l'ouverture politique en Guinée-Bissau, étant donnée l'extrême dépendance financière de ce pays et donc la vulnérabilité de ses dirigeants vis-à-vis des conditionnalismes imposés. F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau:*

Pour ce qui est du 'climat international favorable', il est évidemment question de l'influence de la chute des régimes de parti unique en Russie et en Europe de l'Est sur les sociétés africaines. Ces changements importants ont notamment contribué à la délégitimation des régimes africains, qui devenaient passibles de questionnements. En novembre 1990, onze États africains – le Bénin, le Cap Vert, les Comores, la Côte D'Ivoire, le Gabon, la Guinée-Conakry, le Madagascar, São Tomé e Príncipe, la Somalie, le Zaïre et la Zambie – avaient soit prévu soit réalisé des élections multipartites.¹²⁶ La Guinée-Bissau tenait, vers la fin des années 1980, nombre d'accords de coopération aussi bien avec l'URSS qu'avec d'autres pays du 'bloc de l'Est', et un nombre important de cadres du gouvernement et de l'Armée avaient suivi leurs formations là-bas, de façon à ce que la chute de ces régimes ne saurait ne pas avoir une forte influence sur le leadership guinéen.¹²⁷

Ayant réfléchi sur les facteurs de différentes natures qui ont favorisé le changement de régime en Guinée-Bissau, je passe maintenant au processus politique en lui-même. La description chronologique préalable des principaux événements qui ont marqué ce processus nous aidera à nous y repérer, tout en nous fournissant des pistes d'analyse sur la question de la participation politique au moment actuel.

I. Une chronologie de la vie politique en Guinée-Bissau depuis 1991 et les tendances observées par les chercheurs

Comme on a dit plus haut, le processus de libéralisation politique en Guinée-Bissau fut officiellement entamé en mai 1991, avec l'approbation par l'Assemblée nationale populaire d'un ensemble de modifications à la Constitution, dont la suppression de son article IV qui consacrait le PAIGC comme "la force politique dirigeante de la société et de l'État".¹²⁸ Avec de la nouvelle loi-cadre sur les partis politiques, on a mis fin au régime de parti unique et instauré le multipartisme. Peu de temps après, d'autres modifications consolidant la liberté de presse, d'expression et d'organisation furent approuvées.¹²⁹

da democracia revolucionaria..., p. 133/134.

126 Mendy, *op. cit.*, p. 54.

127 *Idem*. Michel Cahen observe pourtant que l'abandon de la doctrine marxiste-léniniste en Angola et au Mozambique a eu lieu avant l'écroulement des régimes d'Europe de l'Est. (M. Cahen, *op. cit.*)

128 Il est peut être intéressant de noter qu'en 1988 une 'Commission élargie de réflexion' fut instaurée au sein du PAIGC avec le but d'étudier les possibilités de transformation des structures du parti et des relations entre le parti et l'État, visiblement en vue de l'adoption du pluralisme. L'objectif annoncé n'a pourtant pas correspondu à ce qui fut réellement fait, selon Koudawo: "La réalité fut différente. Il s'agissait surtout d'explorer différentes voies d'adaptation du monolitisme. Le pluralisme politique n'était pas à l'ordre du jour. Ce qui y était, c'était la flexibilité interne du parti unique." (F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionaria...*, p. 135). Malgré la mauvaise volonté de son secteur dirigeant, la période 1990-1991 fut quand même caractérisée par l'affirmation explicite des exigences internes de rénovation au sein du PAIGC. (*Idem*, p. 136, et Cardoso, "A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil", *op. cit.*, p. 267)

129 Cardoso fait remarquer que les lois de la transition politique ne furent approuvées qu'au compte-gouttes, et jamais

Au mois d'août 1992, une Commission multipartite pour la transition (CMT) fut créée, avec pour but de permettre une concertation entre le pouvoir et l'opposition sur les conditions de consolidation du pluralisme politique. Selon Koudawo, la CMT permit une 'décompression' de l'atmosphère politique, tendue entre l'opposition légale en voie d'émergence et le parti au pouvoir, "peu disposé à mener une ouverture complète avec des règles du jeu claires".¹³⁰

En janvier 1993, l'installation de la Commission nationale des élections (CNE) confirma la participation de l'opposition dans l'élaboration du chemin vers le pluralisme.¹³¹ Or, l'événement connu sous le nom d'"Affaire du 17 mars" marqua une paralysie du processus de libéralisation, sur lequel il posa une menace. La mort d'un homme de confiance du Président de la république et l'arrestation d'un dirigeant de l'opposition sous accusation de conspiration eut pour conséquence le report du processus électoral de plusieurs mois. Cette période de blocage ne s'acheva qu'avec le jugement et l'absolution des hommes politiques accusés, en février 1994.¹³²

Finalement, les partis d'opposition étant autour d'une quinzaine, les premières élections pluralistes eurent lieu dans les mois de juillet et août 1994. Le président João Bernardo 'Nino' Vieira fut reconduit au pouvoir au second tour avec 52% des voix, et le PAIGC demeura le parti majoritaire avec 62% des places à l'Assemblée nationale.¹³³

Cette périodisation de la transition politique institutionnelle, qui s'achève avec les premières élections pluralistes, bien que riche de sens, demeure insuffisante quand il s'agit d'essayer d'étudier l'évolution de la participation politique dans la Guinée-Bissau post-régime de parti unique. On ne saurait le faire sans passer par la récapitulation d'autres faits significatifs qui ont marqué la vie politique guinéenne depuis 1991. C'est ce qu'on fera par la suite.

Ainsi, quatre ans après les premières élections pluralistes, la Guinée-Bissau vécut ce qui fut

sous la forme d'un paquet de mesures permettant au nouveau régime de 'décoller' (Cardoso, *op. cit.*, p. 268)..

130 Koudawo, *op. cit.*, p. 137.

131 *Idem*, p. 138.

132 *Idem*, p. 138/139. Pour plus de détails sur l'"Affaire du 17 mars", voir notes de bas de page 76 et 77 sur ces mêmes pages.

133 Koudawo remarque quand même que la 'percée fulgurante' de Kumba Yala - principal adversaire de 'Nino' appartenant à un parti d'opposition - "qui le mena au second tour d'une élection donnée gagnée d'avance par Nino fut l'événement majeur de ces élections". Sa stratégie électorale se serait en partie basée sur la dénonciation "des erreurs et des horreurs du PAIGC et de Nino, épisodes non-mentionnés dans l'histoire officielle". Fafali Koudawo, "Histoire et quête de légitimité politique pendant les premières élections pluralistes en Guinée-Bissau", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, Paris, 1995. Rudebeck parle de rumeurs pourtant bien informés selon lesquels la reconduction de Vieira au pouvoir aurait été grâce à des fraudes électorales à un moment où aucun observateur international n'aurait été présent. Voir Lars Rudebeck, *Colapso e reconstrução politica na Guiné-Bissau 1998-2000 – Um estudo de democratização difícil*, Uppsala, 2001, note de bas de page 1, p.11. Finalement, Koudawo attribue la victoire de Vieira à l'adoption de la méthode de Hondt de comptage des voix, qui aurait "pénalisé la dispersion des voix favorables à l'opposition et amplifié l'effet des voix concentrés à la faveur de l'ancien parti unique." (F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionaria...*, p. 86)

son premier conflit armé depuis la guerre de libération nationale: entre juin 1998 et mai 1999, le pays fut le théâtre d'une guerre civile sanglante qui le paralysa et sema la mort et la destruction notamment dans la capitale.¹³⁴ Déclenchée par un soulèvement militaire dirigé par le général de brigade Ansuname Mané, Chef des Forces Armées congédié de manière arbitraire par 'Nino' Vieira en raison d'une participation supposée au trafic d'armes pour la guérilla sénégalaise indépendantiste de Casamance, la guerre fut marquée par un progressif isolement politique du président, qui a dû faire appel à la France et au Sénégal afin de garder le contrôle du pouvoir. L'intervention des forces armées étrangères a entraîné la révolte de la population et a promu la popularité de la *Junta militar* dirigée par Mané.¹³⁵ Après plusieurs tentatives de négociation et d'accords tout au long de celles qui furent identifiées comme les cinq étapes de la guerre¹³⁶, les belligérances se sont achevées par la déposition du président et l'installation d'un gouvernement provisoire. Le processus de négociation entre les parties hostiles ainsi que le gouvernement de transition installé ont compté, en plus des organisations internationales telles que la Communauté des pays de langue officielle portugaise (CPLP) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), avec la participation de certains éléments de la société civile, tels l'évêque de Bissau D. Settimio Ferrazzetta, les partis d'opposition et différentes ONG et associations, comme la Ligue Guinéenne pour les Droits de l'Homme. La période de la guerre civile aurait vraisemblablement constitué un moment de forte activation des différentes organisations de la jeune 'société civile'.¹³⁷ D'ailleurs,

134 Koudawo défend l'idée selon laquelle la guerre civile de 1998/1999 fut un des aboutissements de la crise politique ouverte par l'ambiguïté de la perception des résultats des premières élections pluralistes, ainsi qu'une des conséquences du blocage institutionnel et de l'impasse politique dans lequel était plongé le pays. Or, plus que cela, le conflit, une 'crise multidimensionnelle', se situerait à la confluence de maintes causes profondes dont la situation de précarité de la grande majorité des anciens combattants de l'indépendance face à une minorité privilégiée proche des cercles du pouvoir, la question mal résolue de la démobilisation des anciens combattants, le processus incomplet de dépolitisation des forces armées, la difficile adaptation du PAIGC au nouveau contexte pluraliste entre autres (F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionaria...*, p. 87 et 140-142). Il est important de rappeler, en outre, qu'en 1997 la Guinée-Bissau rejoignit l'UEMOA, l'Union monétaire ouest-africaine, et adopta le franc CFA comme monnaie nationale à la place du peso guinéen. Les conséquences de cela aux niveaux économique et social furent, selon Sangreman *et al.*, désastreuses, vu que le pays avait manqué d'adopter des "mesures macroéconomiques solides afin d'obtenir un développement durable, entraînant de la sorte de une pression externe, notamment des pays francophones voisins dont le Sénégal, et une conséquente décapitalisation interne." (Sangreman *et al.*, "A evolução política recente...", p. 15).

135 Qui, à la fin du conflit, s'auto-nommait *Junta do povo* (Junte du peuple) et avait adopté comme mots d'ordre *Democracia, Paz, Justiça* (démocratie, paix, justice). Les nombreuses tentatives de manœuvre de la part de Vieira, conjuguée à l'habileté avec laquelle la Junte a exploré les insatisfactions de la population ont fini par assurer à celle-là une adhésion populaire massive, surtout au bout des six premiers mois de conflit (F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionaria...*, p. 145).

136 Rudebeck, *op. cit.*, p.12. Rudebeck souligne la manière récurrente dont Vieira a, pendant toute cette période, essayé de contourner les accords arrêtés, à travers des manœuvres et des provocations visant la récupération de positions de pouvoir, étant ainsi pour beaucoup responsable pour la longue durée du conflit (p. 13, 16 entre autres).

137 Des marches pour la paix ayant été organisées, ainsi que différentes réunions et articulations d'organisations, dont le Mouvement national de la société civile pour la paix, la démocratie et le développement, dont le rassemblement de fondation aurait compté avec 149 participants issus de 132 organisations différentes. L'Assemblée nationale populaire aurait également joué un rôle actif (de même que les partis d'opposition) et de plus en plus autonome en faveur de la fin des hostilités. Voir Rudebeck, *idem*, p. 20-24. Sur le gain de vitalité de la société civile pendant le conflit, voir aussi Dumas Teixeira, "Tiro na democracia : uma análise sobre o processo de transição democrática na

Koudawo, écrivant en 2001, affirme que la guerre avait été perçue comme 'le début d'une nouvelle phase de transition vers une réelle démocratisation'.¹³⁸ Rudebeck évalue, cependant, que les grands vainqueurs du conflit furent en fait les militaires, dont l'institution est sortie renforcée vis-à-vis du gouvernement, fort fragilisé.¹³⁹ La période qui suivit le conflit armé aurait encore plus mis en évidence le poids toujours significatif détenu par les militaires dans la vie politique guinéenne post-ouverture politique: le 'Pacte de transition politique' signé par les deux parties hostiles pour la période allant jusqu'aux nouvelles élections (novembre 1999) attribuait au chef de la Junte militaire Ansumane Mané une place centrale dans cette transition, devant celui-ci, à côté du Président intérim, être dûment informé de tous les actes du Premier ministre, de même que le Président avait besoin de l'autorisation du commandant militaire pour exercer quelques unes de ses compétences. Le gouvernement de transition demeurait, selon le texte du Pacte, responsable devant le Président de la république, l'Assemblée nationale *et* le chef de la Junte.¹⁴⁰ La période qui précéda les élections fut marquée par d'autres démonstrations de la part des militaires de ne pas vouloir quitter la sphère politique. Ansumane Mané aurait ainsi annoncé, lors d'une rencontre de campagne électorale avec des candidats à la présidentielle, que la Junte garderait "les yeux ouverts" et "prendrait des mesures pour remettre les choses à leur place" au cas où le candidat victorieux ne satisferait pas les aspirations du peuple.¹⁴¹ Finalement, quelques jours avant les élections, une auto-intitulée 'Lettre magna', vraisemblablement produite par la Junte militaire, a commencé à circuler à Bissau. Consistant en une proposition d'institutionnalisation de la Junte, le projet prônait la préservation de ses attributions à côté du Président de la république pour une période de dix ans. Faisant l'objet de fortes critiques aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, la Junte a dû reculer sur sa politique.¹⁴²

Le 28 novembre 1999 eût finalement lieu la deuxième élection présidentielle pluraliste du pays, qui conduisit pour la première fois l'opposition politique au pouvoir, à travers la figure de Kumba Yala, du Parti de la Rénovation Sociale (PRS). Ce gouvernement s'est fait célèbre par ce que l'on a appelé la 'balantisation' du pouvoir – voire la favorisation du groupe ethnique des Balanta au sein du gouvernement.¹⁴³ La législature fut aussi marquée par quatre remplacements du Premier

Guiné-Bissau, 1994-2007", 2007, www.didinho.org et Sangreman *et al.*, *op. cit.*, p. 29.

138 F. Koudawo, *op. cit.*, p. 87.

139 L. Rudebeck, *op. cit.*, p. 30. Sangreman *et al.* soulignent, eux aussi, le rôle 'beaucoup plus actif et visible' joué par les militaires, au détriment de la société civile, à la fin du conflit (*op. cit.*, p. 29).

140 L. Rudebeck, *op. cit.*, p. 28, 30 et 31.

141 *Idem*, p. 33.

142 *Idem*.

143 *Idem*, p. 105. Cf aussi Cardoso, "Os Desafios da Transição política na Guiné-Bissau", s/d, consulté sur www.didinho.org le 2 février 2010, p. 9, et Dumas Teixeira, "Interesses externos no conflito político na Guiné-Bissau : o ontem e o hoje", 2009 et (du même auteur) "A construção democrática na Guiné-Bissau : limites e possibilidades", 2008, les deux consultés sur www.didinho.org le 3 mars 2010.

ministre, des relations assez conflictuelles avec l'Armée¹⁴⁴, une forte répression politique à travers de nombreux cas d'arrestation illégale et de torture de personnes s'étant manifestées de façon critique à l'égard du gouvernement¹⁴⁵, le report successif des élections, la dissolution de l'ANP et des arriérés de salaires.¹⁴⁶

Le 14 septembre 2003, le président Kumba Yala se fit renverser par le Chef de l'Etat-Major des Forces Armées, Verissimo Seabra. Ce fait donna lieu à une nouvelle période de 'transition politique', avec l'installation d'un gouvernement provisoire dirigé par l'homme d'affaires et figure de l'Eglise catholique Henrique Rosa, 'conseillé' par un Comité militaire pour la restitution constitutionnelle et démocratique – présidé, celui-ci, par le général Verissimo Seabra.

En mars 2004 des élections législatives eurent lieu, par le biais desquelles Carlos Gomes Jr., du PAIGC, devint Premier ministre.

En octobre 2004 Verissimo Seabra trouva la mort par les mains de militaires qui avaient participé à la mission de paix de la CEDEAO au Libéria.

En juillet 2005, la troisième présidentielle dans le cadre du multipartisme fut emportée, en deux tours, par João Bernardo 'Nino' Vieira (cette fois-ci en tant que candidat indépendant), au détriment de Malam Bacai Sanha du PAIGC. Il reste toujours des doutes quant à la transparence de ce scrutin.

Une supposée tentative de coup d'Etat entraîna, en janvier 2006, la mort du commodore Lamine Sanha, de l'ethnie Mandinga et homme proche d'Ansumane Mané.

En 2008, une autre tentative de coup d'Etat fut dénoncée par la présidence du pays, celle-ci menée par le commandant général de la Marine, l'amiral Bubo Nachut (suspect également d'implication dans le trafic de drogues), qu'on écarta du poste. Deux jours plus tard celui-ci s'échappa en Gambie.

Les élections législatives de novembre 2008 reconduisirent Carlos Gomes Jr., du PAIGC, au poste de Premier ministre avec plus de deux tiers des voix - la majorité qualifiée -, dans un scrutin considéré comme transparent. A la fin du même mois, 'Nino' Vieira fit l'objet d'une supposée tentative d'assassinat, inaboutie et dont la vraisemblance pose toujours question.

Dans la nuit du 1er mars 2009, Tagma Na Waié, chef des Forces Armées, fut abattu par des

144 Le pays ayant assisté, au mois de novembre de 2000, à un nouveau soulèvement militaire, suite à l'auto-nomination de la part d'Ansumane Mané Chef de l'Etat-Major des Forces Armées et puis Commandant Suprême des Forces Armées, poste réservé par la Constitution au président. Une semaine après son évasion, le 30 novembre, Mané s'est fait capturer et tuer par des militaires loyaux au président (F. Koudawo, *op. cit.*, p. 105).

145 Rudebeck cite les menaces et les agressions physiques infligées au dirigeant de la Ligue guinéenne pour les droits de l'homme (LGDH) Inacio Tavares par des militaires le 12 mai 2000; la suspension de leur poste et la subséquente arrestation de deux journalistes de la télévision publique le 27 mai 2000, et l'arrestation, un jour après, de Fernando Gomes, ancien dirigeant de la LGDH et ex-candidat à la Présidence de la république, membre de l'opposition au gouvernement (L. Rudebeck, *op. cit.*, p. 99). Dumas Teixeira en parle également: "A construção democrática...".

146 Cf. Sangreman *et al.*, *op. cit.*, p. 26.

militaires. Quelques heures plus tard, dans ce qui ressemble surtout à un règlement de comptes politique, ça fut à 'Nino' Viera de trouver la mort par les mains de soldats.

Début juin 2009, le pays assista encore à des faits atroces avec l'assassinat de Baciroy Dabo, membre du gouvernement et candidat indépendant à l'élection présidentielle du 28 juin, avec cinq autres personnes dont Helder Proença, ancien Ministre de la Défense. Deux autres candidats aux élections présidentielles se sont fait battre par des militaires. Malgré cela, le scrutin, qui s'est déroulé au mois de juillet, accorda la présidence de la république à Malam Bacai Sanha (PAIGC), qui remporta 63% des voix au second tour.

Plus récemment, en mars 2010, dans ce qui fut défini par les militaires non pas comme un coup d'État mais comme un 'règlement de comptes' à l'intérieur de l'Armée, le Premier ministre Carlos Gomes Jr et le Chef des Forces Armées Zamora Induta se sont fait kidnapper par des soldats. Le général Antonio Indjai, qui à ce moment s'empara de la direction de l'Armée, tout en affirmant la soumission de celle-ci au pouvoir civil, déclara qu'il allait 'tuer le Premier ministre' au cas où ses sympathisants ne cesseraient pas les manifestations pour sa libération.

Cette chronologie n'est certes qu'une facette de l'évolution politique récente de la Guinée-Bissau, ne nous permettant pas, à elle seule, de tirer des conclusions sur l'évolution de la participation politique dans la période. Or, ce détour chronologique purement descriptif nous fournit des pistes de réflexion sur la nature de ce processus que quelques-uns aiment bien appeler la 'transition démocratique' de la Guinée-Bissau. Quelles sont donc les caractéristiques qui s'en dégagent? Tout d'abord, en ce qui concerne les premières années de changement de régime, celles des modifications institutionnelles, la chronologie nous permet de rendre compte du long intervalle qui a existé entre la libération des partis politiques et les premières élections pluralistes: trois ans.¹⁴⁷ Cette lenteur du processus, marqué par des surprises et des menaces de recul est attribuée, par Koudawo, fondamentalement à l'hésitation du PAIGC à mener à bien les réformes par lesquelles la perte de son pouvoir devenait envisageable.¹⁴⁸ La guerre de 1998/1999 ne fait que confirmer le rallongement et la complexité de cette 'transition' à un régime pluraliste.¹⁴⁹ Sortant de cette première

147 Koudawo nous invite à observer la distance temporelle existante entre chacune des étapes comprises entre 1991 et 1994: trois mois entre l'acceptation par le PAIGC du principe de l'ouverture démocratique (janvier-février 1991) et le vote de l'ANP de la suppression de l'article IV de la Constitution (mai 1991); six mois entre cette date et la légalisation du premier parti d'opposition (novembre 1991); neuf mois encore jusqu'à l'installation de la Commission multipartite pour la transition (août 1992); sept mois ensuite jusqu'à l'installation de la Commission nationale des élections (mars 1993); blocage d'à peu près un an à la suite de l'Affaire du 17 mars, s'achevant avec le recensement électoral par la CNE en avril 1994; et trois mois finalement entre le recensement et le vote (juillet/août 1994). (F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionária...*, p. 161)

148 Par ailleurs, la manutention du PAIGC au pouvoir après le premier scrutin aurait donné l'impression que la période de transition avait constitué une parenthèse d'effervescence réformiste suivie d'une nouvelle ère de continuité et de stabilité. Pourtant, cette continuité était loin de correspondre à une stabilité des nouvelles institutions (*Idem*, p. 71).

149 Koudawo note que le processus de transition politique est aussi influencé par le type de régime de parti unique en

période pour en observer l'ensemble, c'est l'instabilité politique depuis la fin du régime de parti unique qui saute aux yeux. On remarque, à travers ces dates, qu'aucun gouvernement élu depuis 1994 n'a réussi à terminer son mandat, tous ayant fait l'objet soit d'un renversement soit de l'élimination physique de ses dirigeants (pour ne pas mentionner la guerre civile). En troisième place mais non moins important, ces faits mettent en évidence le pouvoir détenu par les militaires dans ce pays. A l'origine de putschs, de renversements de présidents et de la mort de cadres politiques et militaires - tous des actes illégaux, bien entendu -, les hommes armés interviennent régulièrement dans la vie politique et demeurent une source importante de pouvoir.¹⁵⁰ Une quatrième chose que la chronologie ci-dessus nous suggère, c'est le caractère factionnel de nombreux conflits politiques au sein de l'élite politico-militaire guinéenne. Par cela je veux dire que dans ces conflits de pouvoir, souvent mortels, il n'est pas question de luttes idéologiques ou de classes/couches sociales ayant des intérêts contradictoires, mais essentiellement de conflits entre groupes (souvent d'anciens camarades de lutte de libération et de parti, comme c'est le cas d'Ansuname Mané et 'Nino' Vieira) et entre personnes pour la détention du pouvoir et donc des ressources, dans un contexte de pénurie.¹⁵¹ Le caractère factionnel, qui s'exprime aussi par l'extrême violence qui marque quelques actes de la lutte politique, semble être quelque chose d'assumé par les protagonistes eux-mêmes, lorsqu'ils affirment par exemple que l'enlèvement du Premier ministre et du Chef des Forces Armées en mars 2009 a constitué un 'règlement de comptes'. De même, le double assassinat - par des agents différents, tous militaires -, avec seulement quelques heures d'écart, du Chef des Forces Armées Tagma Na Waïé et du Président de la république 'Nino' Vieira

vigueur auparavant dans le pays: ainsi, dans une perspective comparative avec le Cap Vert, l'auteur montre qu'en Guinée-Bissau le régime de parti unique avait été plus répressif et plus fermé politiquement que dans le pays voisin. Mais, par-delà de ça, le PAIGC en Guinée-Bissau, pour maintes raisons liées à la guerre de libération nationale, jouissait d'une légitimité historique et d'un enracinement dans la société que le PAICV n'avait jamais songé avoir au Cap Vert (*Idem*, p. 165).

150 Il est intéressant de remarquer qu'aucun de ces tours de force menés par des soldats depuis 1998 n'a résulté en l'installation d'un gouvernement militaire, mais toujours en la formation de gouvernements civils provisoires en vue de nouvelles élections. Ces faits suggèrent que les militaires ambitionnent garder un certain contrôle du pouvoir, tout en mettant en avant leur acceptation de la nature 'civile' officielle de celui-ci. On explorera davantage la question du poids des militaires dans la vie politique dans la partie suivante.

151 Pour Chabal et Daloz, "Socio-political cleavages are usually a matter of fractions, or factional divisions, which occur primarily because of competition for scarce resources." (P. Chabal et J.-P. Daloz, *Africa Works: Disorder as political instrument*, Indiana, James Currey, Oxford/Bloomington, 1999, p. 20).

Sans doute, le caractère factionnel assumé par les conflits est aussi lié à la forte dimension personnelle de la politique et du pouvoir en Guinée-Bissau (cela étant aussi une caractéristique assez répandue sur l'ensemble du continent africain). Elle est, à son tour, inversement proportionnelle au degré d'institutionnalisation de la politique (cinquième remarque que nous allons faire autour de la chronologie mise en évidence plus haut). Pour Koudawo, cette dimension personnelle a constitué un facteur central dans le façonnement de la transition politique en Guinée-Bissau, des manœuvres récurrentes visant la manutention du pouvoir personnel s'étant des fois imposées au détriment des aspects essentiels des réformes institutionnelles (*Idem*, 'Épilogue', p. 216).

Pour Dumas Teixeira, par contre, ce qui marque la 'transition démocratique' en Guinée-Bissau et qui est à la base des actes politiques violents, c'est plutôt des rivalités ethniques. Voir Dumas Teixeira, "Tiro na democracia :...", 2007, et "A construção democrática na Guiné-Bissau : limites e possibilidades", 2008, les deux articles consultés sur www.didinho.org le 3 mars 2010.

constitue un bon exemple du caractère factionnel de cette politique: un assassinat a vengé l'autre.¹⁵² Un dernier élément que cette chronologie nous permet de percevoir, et qui est lié aux précédents, est celui de la faible institutionnalisation des conflits politiques en Guinée-Bissau (pour ne pas parler du fonctionnement global de l'appareil de l'État)¹⁵³: certes, des élections se tiennent depuis 1994, mais leur propre calendrier est déterminé par d'autres faits politiques de nature non-institutionnelle – les putschs, les assassinats, la guerre etc. On voit bien comment les résolutions des disputes pour le pouvoir politique qui se passent en dehors des mécanismes institutionnels sont devenues monnaie courante dans le pays. Chacune de ces caractéristiques de la trajectoire politique de la Guinée-Bissau depuis 1991, loin d'être un fruit du hasard, ont des origines profondément ancrées dans l'histoire du pays au moins depuis la colonisation.

Il nous faudra, plus tard, réfléchir sur l'influence de ces caractéristiques sur la participation politique telle qu'elle se présente aujourd'hui.

Une fois la chronologie politique de la Guinée-Bissau post-régime de parti unique étant posée, il nous paraît important d'évoquer ce qui se passe du côté de la société dans le sillage des transformations entamées en 1991. Pour cela, nous allons nous baser surtout sur un article de Fafali Koudawo, publié en 1996, où cet auteur décrit et analyse les transformations survenues au sein de la 'société civile' entre 1991 et 1996.¹⁵⁴

Koudawo évalue l'évolution entamée en 1991 comme celle d'une grande vitalité de la société civile, mise en évidence par la prolifération rapide de ses composants et par la diversification de leurs activités. Quatre secteurs ont notamment subi des transformations significatives, 'révélatrices des tendances profondes en cours dans la société civile'¹⁵⁵: les ONG (et, parallèlement, les associations et groupements 'de base'), les syndicats et les réseaux 'traditionnels' de solidarité. Pour cet auteur, la société civile était, en 1996, 'un univers en pleine expansion et diversification'.¹⁵⁶

Les Organisations non gouvernementales ont fortement proliféré et se sont fortement diversifiées pendant la décennie 1990. Koudawo observe que, tandis que les ONG nationales

152 Il y a des fortes soupçons selon lesquels ce double assassinat serait l'aboutissement de conflits liés au trafic de drogues. L'implication croissante, depuis quelques années, d'agents publics, y compris de hauts cadres politiques et militaires, dans des réseaux criminels pourvoyeurs d'importantes ressources constitue certainement un facteur d'aggravation du caractère factionnel assumé par les disputes entre hommes politiques.

153 Pour des exemples frappants du degré d'informalisation du fonctionnement de l'État guinéen, voir C. Cardoso, "Os desafios da transição política na Guiné-Bissau", s/d, consulté sur www.didinho.org le 2 février 2010, p. 5.

154 Fafali Koudawo, "Sociedade civil e transição pluralista na Guiné-Bissau: 1991-1996", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, Bissau, INEP, 1996, pp.67-120

155 *Idem*, p. 81.

156 *Idem*, p. 82.

existantes depuis 1984 (année où l'action des ONG nationales fut reconnue et encouragée par l'État, comme une manière d'attirer de l'aide internationale et des partenariats avec des ONG occidentales) étaient pour la plupart tournées vers des initiatives auprès des communautés ou, dans une moindre mesure, des projets d'assistanat, la libéralisation politique a permis l'émergence d'ONG consacrées explicitement à la défense des droits. Ce changement n'a pourtant pas signifié une vraie rupture, la majorité de ces organisations se concentrant toujours sur des projets de développement local. Le contexte global favorisant la multiplication et la consolidation des ONG – notamment le volume de financement étranger disponible pendant la décennie 1990 et le nombre de fonctionnaires et anciens fonctionnaires en quête d'emplois et de revenus plus attirants – contribua, selon Koudawo, à faire de ce secteur une zone de convergence à la fois d'"initiatives louables" et de "projets personnels inavouables".¹⁵⁷ En outre, les ONG seraient surtout marquées par de grandes disparités dans leur capacité d'action et leurs ressources. Le nombre d'ONG disposant de matériel, de personnel et de savoir-faire satisfaisants serait très réduit, la plupart étant faible en ressources humaines, capacité d'organisation et moyens d'action.¹⁵⁸ On reviendra sur l'évolution des ONG dans le chapitre 3 de ce travail.

En ce qui concerne le domaine syndical, Koudawo qualifie son évolution entre 1991 et 1996 de 'spectaculaire'.¹⁵⁹ Pourtant, il me paraît également significatif que, parmi toute la littérature consultée pour la rédaction de ce travail, son article soit pratiquement le seul à évoquer l'action des syndicats dans la Guinée-Bissau post-régime de parti unique.¹⁶⁰ Le nouvel élan pour le développement des syndicats fut donné par les révisions constitutionnelles de 1991 et 1993, par lesquelles les libertés fondamentales furent réaffirmées. Un des enjeux cruciaux de cette période fut notamment la 'dépolitisation' des organisations syndicales, dans le sens de leur détachement de l'État et du PAIGC. Ce processus fut initié par la centrale syndicale officielle de l'époque du régime de parti unique, l'UNTG (*União Nacional dos Trabalhadores da Guiné*, l'Union Nationale des Travailleurs de Guinée, fondée au début des années 1960 par des membres du PAIGC y compris), qui proclama unilatéralement son indépendance vis-à-vis du PAIGC. Selon Koudawo, ce qu'on observe à ce moment dans presque toutes les organisations syndicales est une forte tendance à vouloir faire preuve d'un 'apolitisme intégral'. Ainsi, l'affirmation radicale d'indépendance, la distance et la méfiance vis-à-vis de tout parti politique serait une condition préalable pour la crédibilité de ces premiers syndicats autonomes fondés au début des années 1990¹⁶¹, ainsi que pour

¹⁵⁷ *Idem*, p. 93.

¹⁵⁸ *Idem*, p. 95.

¹⁵⁹ *Idem*, p. 97.

¹⁶⁰ S'y ajoute celui de Carlos Cardoso dans le même ouvrage, "Classe política e transição democrática na Guiné-Bissau", pp. 137-163.

¹⁶¹ L'auteur fait référence au SINAPROF (Syndicat National des Enseignants), fondé en 1992, et au SNTTC (Syndicat

ceux qui leur ont suivi après. A l'intérieur de l'UNTG, deux ans de crise interne et de grande instabilité de son leadership se suivirent de l'inauguration d'une nouvelle stratégie d'action, dans laquelle l'ancien syndicat officiel se voulait lui aussi politiquement indépendant vis-à-vis des organisations partisans et de l'Etat. Or, questionne Koudawo, il n'est pas possible d'effacer, en quelques mois, une longue tradition de collaboration avec le pouvoir politique et des liens de dépendance remontant à trente ans. D'autant plus que ces liens de dépendance dépassent les relations institutionnelles et s'étendent à des questions vitales telles que le patrimoine, le budget, les prébendes, le traitement préférentiel etc. La concurrence entre l'UNTG et les nouveaux syndicats pour la représentation et la légitimité dans le camp des revendications sociales a constitué, selon Koudawo, le moteur de l'évolution de l'action syndicale pendant cette période. La combativité de certains nouveaux syndicats a obligé l'ancienne centrale à renouveler ses énergies, résultant en la création, en trois ans, de sept nouveaux syndicats affiliés à la centrale dans des secteurs distincts (ce qui a représenté plus qu'elle n'avait fait pendant les dix-sept années de monopole).¹⁶² L'auteur mentionne encore l'initiative de la construction d'une Confédération générale des syndicats indépendants, dont les premiers pas renvoient à 1993 mais qui ne commence à se faire visible sur la scène sociale qu'en 1996. Le contexte socio-économique marqué par les mauvaises conditions de travail, les bas salaires et l'érosion du pouvoir d'achat aurait donné aux syndicats des bonnes opportunités pour faire preuve de leur combativité: selon Koudawo (qui, je le rappelle, écrit en 1996) les grèves ont été courantes depuis 1992. Le secteur de l'Éducation nationale en fut à la tête, avec une moyenne de deux grèves par an.¹⁶³ Face à la situation fragile de l'UNTG, oscillante entre la perte de légitimité auprès de sa base sociale et la perte de sa position d'interlocutrice prioritaire auprès de l'État, les autres syndicats assumèrent des postures plus critiques et démontrèrent, à travers la publication de documents, vouloir prendre part dans la formulation des politiques publiques.¹⁶⁴

Du côté des associations de différents types, Koudawo parle d'une multiplication à un rythme rapide, ainsi que d'une diversification des modes d'émergence et des domaines d'implantation.¹⁶⁵ Avant 1991, la plupart des associations, d'existence éphémère, étaient liées à des projets ponctuels de développement à la base : leur création était très souvent le résultat de l'action

National des Transports et des Télécommunications), auparavant affilié à l'UNTG, et qui a quitté la centrale en 1991. F. Koudawo, *op. cit.*, pp. 98-100.

¹⁶² *Idem*, p. 100.

¹⁶³ Cardoso, écrivant en 1995, qualifie pourtant la grève des fonctionnaires du Conseil municipal de Bissau comme 'le conflit de travail le plus sérieux et prolongé que le pays n'ait jamais connu' (Cardoso, "A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, Paris, 1995, p. 265).

¹⁶⁴ Koudawo, *op. cit.*, p. 104.

¹⁶⁵ *Idem*, p. 105.

de ces projets, encouragée donc d'en haut et avec des objectifs déterminés depuis l'extérieur selon les sources de financement. Pour Koudawo, ces associations "'télécommandées' ont montré leurs limites avec leur courte longévité et le faible succès des projets qui en étaient à l'origine".¹⁶⁶ L'évolution vérifiée à partir de 1991 fut en fonction de deux nouvelles données : d'abord, la fin des projets de développement intégré¹⁶⁷, qui se sont achevés sans avoir atteint des résultats significatifs. Leur fin a signifié la mort de nombre d'associations dont l'existence était due aux financements pourvus par ces projets. Ensuite, la multiplication des ONG, qui passèrent à fonctionner comme des nouvelles accoucheuses d'associations de base, dans la même logique des anciens projets de développement intégré. Selon Koudawo, c'est les ONG – intermédiaires auprès des bailleurs de fonds – qui sont, dans une grande mesure, à l'origine de la nouvelle dynamique de prolifération des associations de base. Mais ce serait simplificateur et injuste de l'attribuer uniquement au phénomène des ONG; l'augmentation du nombre d'associations serait aussi une conséquence à part entière du nouveau contexte pluraliste, favorable aux initiatives autonomes.¹⁶⁸ Dans ce cas, les initiatives sont en fonction des nécessités identifiées localement, ayant un potentiel d'enracinement dans les communautés plus sensible. Ces initiatives seraient moins propices à se soumettre à des logiques clientélistes. L'action de ces associations ne se réduirait pas à la problématique du développement; les domaines de la promotion culturelle, de la défense des droits de citoyenneté et de la représentation corporatiste et socio-professionnelle se faisant également présents.¹⁶⁹

Pour ce qui a trait aux 'structures traditionnelles'¹⁷⁰ de la société guinéenne, on a affaire, à partir de 1991, à un moment de 'grande vitalité' selon Koudawo.¹⁷¹ Cet auteur parle notamment des groupes de *mandjuandade*, des associations 'traditionnelles' rurales ou urbaines basées sur des affinités électives dans lesquelles l'appartenance à la même classe d'âge tient pour critère

166 *Idem*, p. 106.

167 Les projets de développement intégrés étaient au cœur de la stratégie adoptée par le gouvernement du PAIGC pour promouvoir le développement dans les zones rurales. Le concept de développement rural intégré, adopté un peu partout en Afrique après les indépendances, implique des initiatives de développement multisectorielles et multifonctionnelles: des services de santé jusqu'à l'extension agricole, au crédit et à la diffusion de technologies. Ces programmes en Guinée-Bissau étaient largement financés par l'aide internationale. Le plus ambitieux et qui a donné place à plus d'associations de base fut, selon Koudawo, le Projet de développement rural intégré de la zone II (nord) – PDRI. Temudo, citant Galli and Jones, relate que ces projets ont globalement échoué à résoudre les problèmes des agriculteurs (M. Padrão Temudo, "Western Beliefs and Local Myths...", p. 257).

168 *Idem*, p. 107

169 *Idem*.

170 Koudawo puise aisément dans le qualificatif 'traditionnel'. Tout en reprenant ce terme pour des raisons pratiques, je voudrais laisser clair que, quand je parle de 'traditionnel', je ne me réfère pas à des relations et à des modes d'organisation que je tiens pour primordiaux, naturels ou figés. Je me réfère à des rapports basés sur des lignes/des identifications ethniques et selon des règles coutumières, sachant que ces identifications et, par conséquent, ces rapports, sont susceptibles, comme tout autre rapport social, de se transformer au fil du temps et selon le contexte. Cette réserve vis-à-vis du terme m'oblige à le placer entre guillemets à chaque fois, signes qui ne sont pas présents dans le texte original de Koudawo.

171 *Idem*, p. 108.

principal.¹⁷² Pour Koudawo, ces groupes, qui se sont répandus depuis 1991, représenteraient des ponts entre la sphère 'moderne' de la société (guillemets dans l'original) et ses secteurs 'traditionnels' (pas de guillemets dans l'original). Koudawo observe que le fonctionnement apparemment informel des *mandjuandades* (basé sur des règles non écrites) nous pose la question de leur appartenance à ce qu'on appelle la 'société civile'. Pour lui, une définition qui limite le concept de société civile aux groupes ou institutions formellement constitués selon des normes officielles et appuyés sur un discours et une gestion 'modernes' est contrariée par le rôle central que ces structures associatives 'traditionnelles' jouent dans "l'affirmation de modes alternatifs d'organisation et d'action face à l'État".¹⁷³ Dans ce débat, fort pertinent pour les études sur l'Afrique, cet auteur défend l'idée selon laquelle

Seulement la considération de la pluralité de la société civile jusqu'à ses réalités informelles est susceptible d'assurer une bonne appréhension des spécificités locales tout comme des modes d'expression des avatars locaux *sui generis*. Seulement une telle approche est à même de saisir l'imbrication du formel et de l'informel qui caractérise les rapports État-société, parce qu'elle permet de rendre compte de secteurs très actifs et hautement influents qui échappent aux normes rigides des organisations plus habituellement mises en évidence dans la société civile (ONG, syndicats, etc.).¹⁷⁴

Constituant d'importants réseaux de solidarité, ces structures auraient, pendant la période de régime de parti unique, servi de 'refuge' 'face à la tentative de recrutement politique généralisé'¹⁷⁵. À partir de 1991 leur présence serait plus dynamique et visible au sein de la société. Selon Koudawo, cette évolution peut suggérer une tendance à accomplir, par-delà leur rôle intrinsèque de manutention des chaînes de solidarité, celui de "passerelles entre l'État dans son abstraction déconcertante et la société réelle de la base, appartienne-t-elle à une périphérie rurale, urbaine ou sociologique."¹⁷⁶

Or, Koudawo mentionne aussi des efforts de récupération et d'instrumentalisation politique de ces groupes dans le nouveau contexte pluraliste. Ainsi, la création de l'Association de groupes de *mandjuandade* du secteur autonome de Bissau (AMSAB) en octobre 1993 fut promue par Isabel

172 Dumas Teixeira nous en fournit la définition suivante: "Existant depuis plus de cent ans, *mandjuandade* consiste en des personnes de la même classe d'âge, qui se rassemblent pour des célébrations, des danses et d'autres manifestations traditionnelles afin de serrer des liens de solidarité." (il cite Bull, 1989, p. 171). Ces rassemblements servent souvent à exprimer la solidarité des membres à l'occasion d'événements importants pour d'autres membres tels que la naissance, le baptême, les funérailles etc. Le bas degré de formalisation n'empêche pas que la participation au groupe soit conditionnée par la nécessité de cotiser. Selon Dumas Teixeira, les chansons chantées par les *mandjuandades* ont un contenu social et politique, exprimant une insatisfaction contre des comportements discriminatoires, d'exclusion et de répression politique. Il rajoute que, par-delà leur dimension politique et culturelle, ces groupes ont une dimension pédagogique, d'échange d'expériences et de savoirs. Finalement, il faut dire qu'ils constituent des articulations pluri-ethniques qui utilisent le créole comme langue de communication (R. J. Dumas Teixeira, "A construção democrática na Guiné-Bissau : limites e possibilidades", 2008, consulté sur www.didinho.org le 3 mars 2010, p. 24).

173 *Idem*, p. 109

174 *Idem*.

175 *Idem*.

176 *Idem*, p. 110.

Romano Vieira, l'épouse de João Bernardo Vieira, alors candidat à sa propre succession.¹⁷⁷ Les associations de *mandjuandade* auraient participé activement à la campagne politique de 'Nino' Vieira lors des premières élections pluralistes. Ce fait, affirme Koudawo, pose non pas la question de la légitimité de la participation des *mandjuandades* à des campagnes politiques, mais celle de savoir quelle est la place de ces organisations au sein de la 'société civile'.

Pour lui, ce débat doit passer par la réflexion sur le paradoxe suivant: alors que les organisations très formalisées comme les ONG et les syndicats sont encore loin de pouvoir constituer des réseaux, les structures 'traditionnelles' peu formalisées entretiennent des réseaux également informels mais assez solides, sur la base des rapports de dépendance et de solidarité 'traditionnels'.¹⁷⁸ Dans ce sens, les groupes de *mandjuandade*, grâce à la chaîne de solidarité qui lie leurs membres, possèdent une capacité de mobilisation et d'action concertée supérieure à celle des organisations pourvues de structures formelles et de moyens de communications modernes.

La force de ces réseaux et de ces rapports de dépendance 'traditionnels' aurait été prouvée par le rôle que les chefs 'traditionnels' et religieux auraient joué pendant la transition politique, et notamment pendant les premières élections. Pour Koudawo, c'est un signe de l'importance de ce secteur, dont le rôle, quoique limité par les institutions de l'État, est toujours effectif au sein de la société.

Je voudrais maintenant passer à un point qui ne fut pas traité par Koudawo, mais dont l'importance est grande pour la compréhension de l'évolution de la participation politique en Guinée-Bissau: les nouveaux partis politiques et la nouvelle élite politique, dont l'émergence fut favorisée par le contexte politico-économique des années 1990.

Carlos Cardoso, dans son article "Classe politica e transição democratica na Guiné-Bissau"¹⁷⁹, évoque la question de l'émergence d'une nouvelle 'classe politique' en Guinée-Bissau à partir des changements institutionnels survenus en 1991. Pour lui, on ne saurait comprendre la 'transition politique' dans ce pays sans se questionner sur la nature de cette nouvelle classe politique.¹⁸⁰

¹⁷⁷ *Idem*, p. 87

¹⁷⁸ Koudawo souligne que la solidité de ces réseaux est due justement à l'ensemble de valeurs 'traditionnelles' partagées par leurs membres, ainsi qu'aux rapports de dépendance existants entre eux, "d'autant plus forts qu'ils conditionnent la place de l'individu dans la société" (*Idem*).

¹⁷⁹ Carlos Cardoso, "Classe politica e transição democratica na Guiné-Bissau", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, Bissau, INEP, 1996, pp. 137-163

¹⁸⁰ Le concept de 'classe politique' est pour cet auteur en rapport avec celui de 'classe sociale', considéré tant du point de vue marxiste (classe comme résultat de la position de l'individu dans le processus de production et dans le système de propriété) que wébérien (pour qui les valeurs aussi bien que le statut comptent dans la définition de classe sociale). La classe politique serait, pour Cardoso, la classe sociale intervenant dans la politique et y cherchant sa place. Ces deux termes ne couvriraient pourtant pas la même réalité sociale, celui de classe politique correspondant à une réalité beaucoup plus hétérogène que celui de classe sociale.

Tout d'abord, elle serait issue de l'ascension, rendue possible par la libéralisation économique initiée dans les années 1980, de nouveaux groupes économiques ou socio-professionnels (Cardoso parle de classes sociales) cherchant à consolider une place dans la structure de pouvoir établie¹⁸¹. Caractérisée par une grande hétérogénéité en termes de professions et d'origine sociale, cette nouvelle classe politique se distingue de la classe bureaucratique d'État qui s'était constituée, à l'issue de l'indépendance, par les anciens fonctionnaires de l'administration coloniale et les cadres du PAIGC issus de la lutte de libération, en opposition à laquelle elle se pose. Malgré leur formation dans des contextes différents et leurs compositions distinctes, ces deux classes politiques partagent le même objectif: conquérir ou garder le pouvoir politique comme moyen d'accumuler du capital.¹⁸² Alors que la première accède au pouvoir et le préserve en puisant dans la légitimité historique acquise à travers la participation dans la lutte de libération nationale, la deuxième compte le faire par le biais des urnes. Quelques-uns de ses éléments se trouvent dans les partis politiques d'opposition, d'autres dans des organisations socio-professionnelles telles que les syndicats, la Chambre du Commerce, l'Ordre des Avocats et l'Association des Agriculteurs, et d'autres encore constituent la nouvelle génération du PAIGC. En termes idéologiques, l'auteur observe que la plupart porte un discours de coloration sociale-démocrate, "peu étant cependant à même de formuler, de manière cohérente, cette idéologie".¹⁸³

Cardoso constate que les premières élections pluralistes réalisées en 1994 ont déjà abouti à un gouvernement dans lequel les deux classes politiques, la nouvelle et la 'vieille', étaient présentes. Malgré la reconduction du PAIGC et de son leader 'Nino' Vieira à la direction du pays, les jeunes (aussi bien en termes d'âge qu'en termes de temps d'expérience dans l'administration) seraient majoritaires au gouvernement.

Or, cette nouvelle classe politique, relativement jeune et insérée dans un contexte social et économique adverse, présenterait des limitations de différentes natures. L'auteur en souligne deux: l'une d'ordre idéologique et intellectuel, ayant trait à la capacité d'élaboration d'un projet de société cohérent et des moyens de faire face aux défis du développement¹⁸⁴; et l'autre d'ordre 'moral', concernant la reproduction des pratiques politiques de la 'vieille' classe politique marquées par la

181 Cardoso cite des fonctionnaires d'État, cadres et techniciens, des intellectuels, des cadres d'entreprises privées, ainsi que des membres de la diaspora guinéenne, 'une partie de la petite bourgeoisie commerciale et même des 'travailleurs manuels' (*Idem*, p. 139 et 145).

182 C. Cardoso, *op. cit.*, p. 145. Je présente une réserve vis-à-vis du terme 'capital' utilisé par l'auteur, qui pour moi devrait être remplacé par 'richesses' ou 'ressources', vu que l'utilisation de ces dernières en vue de leur reproduction amplifiée n'est pas une règle pour ces élites africaines.

183 *Idem*, p. 157. Il rajoute que la plupart défend la propriété privée, les libertés fondamentales du citoyen y compris le droit au travail, dans le cadre d'une économie libérale où l'État aurait un rôle purement régulateur. Tous se disent aussi en faveur des masses populaires et une bonne partie revendique l'héritage d'Amilcar Cabral, très peu s'identifiant explicitement avec des idées socialistes ou marxistes (*Idem*).

184 Cardoso observe que beaucoup entre eux se limitent à faire les siens les discours et prescriptions des institutions financières internationales (*Idem*, p. 159).

corruption, le patrimonialisme et les rapports de clientélisme (pratiques qui seraient en contradiction avec les discours en faveur de la justice sociale et de l'égalité de droits).¹⁸⁵

En ce qui concerne les partis politiques, la fin du régime de parti unique a débouché sur l'émergence d'un nombre significatif de nouveaux partis.¹⁸⁶ Parmi eux, quelques-uns sont issus des secteurs 'mécontents' du PAIGC, alors que d'autres ont une origine complètement extérieure à l'ancien parti unique. Exerçant leur influence sur des couches différentes de la population mais ne présentant pas d'identification claire à l'égard d'une classe sociale en particulier, la plupart des partis exprimeraient une orientation politique libérale ou social-démocrate. Leur jeunesse est, pour Cardoso, à l'origine d'un certain manque de maturité ainsi que d'absence de tradition politique. Une autre caractéristique marquante serait leur faible enracinement social, surtout dans la campagne.¹⁸⁷

L'opposition politique au PAIGC, contrairement à ce qui s'est passé au Cap Vert et à São Tomé et Príncipe, n'a pas su éviter une extrême dispersion. S'étant montrée profondément divisée pendant les premières années de la 'transition' (malgré la formation de quelques coalitions, toujours fragiles), l'opposition s'est présentée sous douze différents partis aux élections de 1994.¹⁸⁸ Pour Cardoso, une caractéristique importante qui est à la base de quelques autres évoquées ici est le fait que pas mal de nouvelles organisations partisans soient l'expression de projets d'affirmation personnelle. Le grand nombre de scissions subies par les partis le prouverait.¹⁸⁹

II. Un regard panoramique sur la participation politique et ses conditionnements dans la Guinée-Bissau contemporaine

On a vu avec Koudawo que la fin du régime de parti unique en Guinée-Bissau a significé, en plus de la libération de la parole et de la réalisation d'élections périodiques pour le gouvernement, une explosion de nouvelles organisations de type partisan, syndical, associatif et non-gouvernemental (ONG), correspondant à ce que la littérature actuelle appelle la formation d'une société civile.

185 *Idem*, p. 161. Dumas Teixeira est du même avis sur ce dernier point: Dumas Teixeira, "Interesses externos no conflito politico na Guiné-Bissau : o ontem e o hoje", 2009, consulté sur www.didinho.org le 3 mars 2010, p. 3. Michel Cahen, écrivant en 1995 sur les transitions politiques et économiques dans les PALOP en général, défend la thèse selon laquelle il n'y a pas eu de véritable rupture politique entre les régimes de parti unique et la pratique des oppositions qui sont arrivées au pouvoir après l'ouverture politique (M. Cahen, *op. cit.*).

186 Deux seulement ayant été fondés avant les réformes des années 1990: le FLING (Front de libération pour l'indépendance nationale de la Guinée), surgi dans les années 1950 comme une organisation rivale du PAIGC, et le RGB-Movimento Ba-fata (Résistance de la Guinée-Bissau – Mouvement Ba-fata), fondé en 1986 au Portugal par des guinéens exilés. Cf. Cardoso, "A transição democratica na Guiné-Bissau...", p. 273.

187 Aspect qui s'explique, pour quelques uns, par le fait de s'être formés dans l'exil: c'est le cas non seulement du Mouvement Ba-fata mais aussi du PDP (Parti démocratique pour le progrès), du MUDE (Mouvement pour l'unité et la démocratie), du Forum civique guinéen et du Parti socialiste (Cardoso, *Idem*, p. 274).

188 *Idem*.

189 *Idem*.

A partir de la chronologie d'événements de la vie politique que l'on a mis en évidence plus haut, et informés par la littérature sur le sujet, on a pu esquisser quelques caractéristiques de cette vie politique post-ouverture politique. Maintenant il s'agit de réfléchir sur ce que ces caractéristiques représentent pour le sujet qui nous intéresse dans ce travail, voire la participation politique. Il nous faudra évidemment approfondir l'analyse des questions abordées dans la partie précédente. Notre but est de réfléchir, dans la continuité de l'étude réalisée pour le Master 1 sur la participation politique pendant la lutte de libération nationale et le régime de parti unique, sur l'évolution de la participation politique dans le contexte de la démocratie représentative libérale. Nos questions principales sont ici assez simples : qu'est-ce qui caractérise la participation politique dans la Guinée-Bissau d'après la fin de régime de parti unique? Quels facteurs sont à la base de cette configuration?

Retournons donc d'abord sur les tendances vérifiées dans la partie précédente. On a constaté que quelques traits saillants de la vie politique guinéenne depuis 1991 étaient la (grande) longueur de la transition politique formelle entre 1991 et 1994, l'instabilité, le poids des militaires, le caractère factionnel des conflits politiques et leur faible institutionnalisation. La pertinence de chacune de ces caractéristiques est confirmée par des études réalisées par des chercheurs spécialistes en Guinée-Bissau. Quelles conséquences ont-elles pour la participation politique de la population dans ce pays?

Le processus formel de passage à la démocratie représentative multipartite, définie par Koudawo dans une perspective comparative avec le même processus au Cap Vert comme "une évolution lente, marquée par des hésitations, des blocages et maintes surprises"¹⁹⁰ a mis en évidence la difficulté du PAIGC à céder à une nouvelle configuration dans laquelle sa prééminence au pouvoir politique serait menacée. Cette situation reflète la trajectoire politique récente du pays, dans laquelle ce parti politique, responsable de l'expulsion (héroïque, car effectuée par le biais d'une lutte armée ayant duré onze ans) du colonisateur portugais, se trouve à l'origine même de la fondation de l'État et de la nationalité guinéenne.¹⁹¹ Dans ce sens, il ne serait pas exagéré de dire que, dans l'histoire moderne de la Guinée-Bissau, le PAIGC se confond aussi bien avec l'État qu'avec la société civile guinéenne (étant donné que les seules organisations admises pendant le régime de parti unique étaient les organisations de masse liées officiellement au parti). Ces faits ne sont pas de moindre importance. Quand on les prend en compte, et qu'on considère aussi le caractère foncièrement autoritaire du système colonial qui a précédé l'État national, on peut avoir une idée du

190 F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionaria...*, p. 86

191 Fait qu'il n'a pas manqué de mettre en avant en ayant attribué à Amílcar Cabral le titre de 'fondateur de la nationalité guinéenne'.

poids que cette trajectoire récente a sur la vie politique actuelle. Dans ce débat il est donc question d'une longue période de concentration du pouvoir, ainsi que du fondement de la légitimité politique sur la participation à la lutte de libération nationale. Pour Cardoso, la concentration de pouvoir est une des raisons historiques qui expliquent la situation globale actuelle de 'confiscation' de la démocratie guinéenne¹⁹². Elle serait "un des traits marquants de l'espace politique guinéen et peut être même une des tendances lourdes de tout son développement historique moderne"¹⁹³. En ce qui concerne la question de la légitimité politique basée sur la participation à la lutte de libération, maints auteurs sont d'accord pour dire que cette idée reste centrale dans la mentalité des acteurs politiques guinéens, les militaires y compris, devenant par conséquent un élément très présent dans la concurrence politique de l'ère multipartite.¹⁹⁴ Il suffit de voir les résultats des élections présidentielles depuis 1994, avec les victoires successives de 'Nino' Vieira (1994 et 2005, cette dernière fois malgré le total isolement politique dont il avait fait l'objet pendant la guerre civile de 1998/1999) et du PAIGC (1994 et 2009, sachant qu'en 2008 le parti avait emporté deux tiers des sièges à l'Assemblée nationale, étant à la tête aujourd'hui de l'Exécutif et du Législatif), pour se rendre compte de la prégnance de ces facteurs.

Les difficultés et la tension qui ont marqué la transition officielle, dans un contexte d'une longue 'tradition' de concentration du pouvoir et d'une légitimité politique encore fort basée sur l'histoire de l'indépendance nationale sont des éléments qui conditionnent la participation politique en Guinée-Bissau. Ce conditionnement ne saurait signifier la favorisation de la participation politique à l'ère actuelle, mais plutôt son inhibition, sur la base tout d'abord d'un manque total de 'tradition' de participation (sauf pour la courte période historique de la lutte armée) et aussi du

192 " (...) consubstanciée, entre autres, par les affronts systématiques aux libertés individuelles, notamment la liberté d'expression, le non-respect des droits de l'homme et la persécution des opposants du régime" (C. Cardoso, "Os desafios da transição política...»)

193 *Idem*, p. 6. Cette 'tradition de concentration du pouvoir' est aussi à l'origine, à mon avis, de la toujours petite autonomie dont fait preuve l'Assemblée nationale guinéenne. Fonctionnant comme simple mécanisme symbolique de légitimation des politiques décidées au sein du parti et de l'exécutif pendant tout le régime de parti unique, le parlement guinéen se trouve toujours dans une position de fragilité vis-à-vis du centre du pouvoir, sujet à des mains basses et à des dissolutions épisodiques, comme ce fut le cas aussi bien pendant les gouvernements de 'Nino' Vieira que pendant celui de son opposant Kumba Yala (2000-2003). La guerre de 1998/1999 a éclaté notamment parce que Vieira n'a pas voulu attendre la divulgation des résultats de l'enquête menée par une commission parlementaire sur la question du trafic d'armes pour les rebelles de Casamance, ayant congédié le chef des Forces armées à la veille de cette communication. Par contre, le conflit armé aurait été l'occasion d'une action plus autonome de la part de l'Assemblée nationale, qui s'est manifestée critiquement vis-à-vis des manœuvres de Vieira et pour la fin des hostilités. Cardoso évoque le manque d'expérience politique de la plupart des membres de l'Assemblée depuis 1994 (C. Cardoso, "A formação da elite política...", p. 27).

194 Voir par exemple l'étude de Koudawo intitulé "Histoire et quête de légitimité politique pendant les premières élections pluralistes en Guinée-Bissau" (*Lusotopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, Paris, 1995), où l'auteur défend l'idée que les élections de 1994 ont confirmé la forte prégnance de l'histoire des trente dernières années, particulièrement des épisodes liés au nationalisme, comme source par excellence de légitimité politique en Guinée-Bissau. Cela prouverait que, par-delà les réformes institutionnelles promues par le PAIGC "selon un mode et un rythme qu'il a contrôlé de bout en bout", "la 'transition' n'a provoqué aucune faille majeure dans les fondements historiques de la légitimité politique" (p. 294).

monopole de l'activité politique par quelques acteurs, perçus comme les seuls 'autorisés' à parler et à agir au nom de la population guinéenne.

En ce qui concerne l'instabilité de la vie politique guinéenne depuis les réformes d'ouverture politique, il est important de remarquer d'emblée que celle-là n'est pas une exclusivité de la Guinée-Bissau. L'instabilité a, en des degrés divers, constitué une tendance dans presque tous les pays africains dans la décennie 1990. L'instauration de la compétition politique après au moins deux décennies de pouvoir politique monopolisé, dans un contexte de crise économique et de pénurie (liée aussi au tarissement des ressources de l'État, 'minimisé' avec les politiques néo-libérales) ont favorisé la conformation de vies politiques nationales fort turbulentes. Un des emblèmes de ce nouveau scénario fut notamment l'émergence de la problématique de l'ethnie et de l'autochtonie, fortement instrumentalisées dans la lutte viscérale pour l'accès au pouvoir et aux ressources, en tant que 'réalités' supposément à l'origine des conflits.¹⁹⁵ En Guinée-Bissau ce ne fut pas différent. La fin du monopole du pouvoir politique par le PAIGC et par la personne du président Vieira, avec la dégradation progressive de la situation économique et sociale du pays, ont contribué à aggraver les disputes pour le pouvoir au sein de l'élite politique guinéenne. Celle-ci a eu tendance à s'accroître avec la montée d'une nouvelle génération aussi bien au sein du PAIGC que dans les partis d'opposition, une partie appartenant à la nouvelle couche de privilégiés issus de la libéralisation économique.

L'instabilité politique ne saurait être séparée des autres caractéristiques abordées, voire la dimension personnelle du pouvoir, le caractère factionnel assumé par les conflits politiques, le poids des militaires dans la vie politique et la faible institutionnalisation de l'État et de la politique en général. Une des conséquences de cet état de choses est sans doute la restriction de la marge de contrôle social dont peuvent faire l'objet l'État et la conduction des affaires publiques.¹⁹⁶ L'élément 'surprise' des actes violents et des ruptures institutionnelles, conjugué avec l'absence de mécanismes clairs, connus par tous, de résolution des conflits politiques, rendent l'ensemble de la politique un domaine arbitraire et obscur, dans lequel il n'est pas possible ou pas recommandable d'intervenir.¹⁹⁷

195 Voir J.-F. Bayart, P. Geschiere et F. Nyamnjoh, "Autochtonie, ethnicité et démocratie en Afrique", *Critique Internationale*, n°10, 2001, pp. 177-194; S. N. Ndegwa, "Citizenship and ethnicity: an examination of two transition moments in Kenyan politics", *The American Political Science Review*, v. 91, n° 3, 1997, pp. 599-616; S. Vaughan, "Identité ethnique et fédéralisme en 'Ethiopie du Sud'", *Politique Africaine*, n° 99, octobre 2005.

196 Selon Dirk Kohnert, certains auteurs sont de l'avis que "a political setting has evolved in RGB [Republic of Guinea-Bissau] in which power politics are not allocated within state institutions, but rather outside via neo-patrimonial political alliances rooted in the country's troubled history, as well as in trans-national social spaces, including global drug trafficking (cf. Bordonaro 2009: 3; Monteiro/Morgado 2009: 2) (D. Kohnert, "Democratization via Elections in an African "Narco-state"?...", p. 9).

197 Cardoso évalue que la situation se caractérise "à la fois par une absence du sens de l'État et par une option délibérée pour l'informalisation de celui-ci, comme une stratégie pour contourner les contraintes que le respect des règles et des normes de fonctionnement imposent à des actes déviants, dont la corruption." ("Os desafios da transição...")

Parlant du processus d'informalisation progressive de l'État en Guinée-Bissau et de son rapport avec la 'transition démocratique', Cardoso affirme (et je fais la mienne l'idée contenue dans cette affirmation) :

Si le développement et la consolidation des structures de l'État ne peuvent pas être considérés comme une condition suffisante pour l'instauration et la construction d'un État démocratique, ils semblent constituer une condition indispensable pour le développement et la consolidation de tout processus démocratique. Seulement la stabilité institutionnelle, qui implique le fonctionnement régulier des institutions, peut assurer la défense des droits des citoyens et permettre leur pleine participation aux décisions qui les concernent.¹⁹⁸

J.-F. Médard, écrivant sur son concept d'État néo-patrimonial, va dans le même sens:

Une conséquence de cette personnalisation du pouvoir et de l'absence d'institutionnalisation, c'est le règne de l'arbitraire et la tendance à l'autoritarisme. Dans la mesure où l'acteur individuel ne voit pas son comportement canalisé, médiatisé, réglé par des normes, il peut se livrer librement à ses caprices. D'où l'impression d'arbitraire que donne un pouvoir personnel et la dérive quasi inévitable vers l'autoritarisme. Si l'État moderne suppose l'institutionnalisation du pouvoir, l'État démocratique exige doublement des mécanismes institutionnels permettant de limiter l'arbitraire du pouvoir.¹⁹⁹

Pour ce qui est du poids des militaires dans la vie politique nationale, elle ne trouve pas son expression seulement dans les putschs et coups d'État, mais dans une participation quotidienne à l'exercice du pouvoir. Le jeune scientifique social guinéen Roberto Sousa Cordeiro identifie dans la Constitution démocratique guinéenne un lourd legs autoritaire, résultat de la non suppression de certaines prérogatives militaires typiques du 'régime autoritaire' précédant lors des - pourtant nombreuses - révisions qui eurent lieu depuis 1991. Il se réfère notamment à la Loi de sécurité nationale, qui attribue la sécurité de l'État ainsi que la sécurité interne aux Forces armées. Pour le chercheur, cette prérogative confère aux Forces armées la tâche de garant de la souveraineté nationale. Mais l'auteur invoque aussi une liste d'exemples qui mettent en évidence l'important degré d'autonomie détenu par les militaires au sein de l'État : ils fournissent rarement des renseignements détaillés aux pouvoirs exécutif et législatif sur le secteur de la défense; ils sont systématiquement consultés lors de l'installation de gouvernements provisoires à propos des noms qui occuperont les postes de président et de ministres; ils ont un poids important dans la définition des critères de promotion militaire, le pouvoir exécutif se heurtant à de fortes résistances pour

198 C. Cardoso, *Idem*, p. 12/13. Chabal et Daloz parlent aussi d'une informalisation croissante de la politique comme un effet de l'actuelle crise économique en Afrique. Pour ces auteurs, pourtant, tout le monde, à tous les niveaux, est à même d'instrumentaliser l'état de désordre général pour en dégager des avantages, ce qui explique que la situation reste inchangée. En ce qui nous concerne dans notre travail, on voudrait plutôt souligner l'effet que cette informalité a sur la restriction de la marge de participation politique de la population en général dans les affaires publiques. Il y en a donc qui en dégagent des avantages, mais il s'agit d'une minorité très réduite (P. Chabal et J.-P. Daloz, *op. cit.*, "Introduction").

199 J.-F. Médard, "L'État néo-patrimonial en Afrique noire", J.-F. Médard, *États d'Afrique Noire: Formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991, p. 341.

approuver ses indications.²⁰⁰ Dumas Teixeira, à son tour, nous fournit une liste encore plus longue des prérogatives militaires dans la vie politique, soulignant le manque d'une délimitation claire entre les compétences civile et militaire : les militaires assument des postes clefs dans les gouvernements civils; des gouvernants civils ont déjà été choisis par les militaires; la participation militaire dans la politique est perçue dans toutes les institutions de l'État; l'intelligence civile de l'État est à la charge des militaires; les militaires contrôlent la police civile et les pompiers; il arrive que des civils soient jugés dans les casernes alors qu'il n'y a aucune chance que des militaires soient jugés dans un tribunal civil; l'intervention des militaires dans les activités économiques et financières du pays est devenue la routine; les militaires ont le droit de vendre le patrimoine de l'État; les militaires arrêtent des députés ou des civils sans mandat judiciaire ou retrait de l'immunité parlementaire...²⁰¹

La compréhension de cette intersection importante entre pouvoir civil et militaire - qui trouve dans les actes violents et les interruptions de gouvernements son expression plus dramatique - passe, selon Koudawo, par une analyse de la longue durée. La colonisation portugaise fut guidée par une logique militaire de domination et d'administration du territoire.²⁰² D'ailleurs, la seule période de 'paix relative' fut extrêmement courte, entre 1936 (fin des campagnes de 'pacification' pour la maîtrise du territoire) et 1963, an du début de la lutte armée pour la libération nationale. A partir de cette date, explique Koudawo, la logique militaire "est devenue de plus en plus forte (...) en raison de la militarisation excessive de tous les aspects de la gestion du pays pendant la lutte de libération nationale".²⁰³ Le mouvement de libération eut, à son tour, une nature double, à la fois civile et militaire, et a dû gérer les deux. Tâche nullement évidente, elle fut à l'origine de la réalisation du premier congrès du parti, à Cassaca en 1964. La résolution de soumettre la logique militaire à la direction politique dans la lutte et l'administration des zones libérées – objectif majeur d'Amílcar Cabral - n'a pas réussi à empêcher les profondes contradictions entre les deux tendances. Au contraire, elles s'aggravèrent par le fait, rappelé par Koudawo, que la direction politique du parti était composée essentiellement de Cap verdiens métissés, contrastant avec une base militaire majoritairement guinéenne et noire.²⁰⁴ La prise du pouvoir en 1974 aurait contribué à la suprématie de l'aile politique du PAIGC, mais celle-ci fut détrônée avec le coup d'État de 1980 qui conduisit 'Nino' Vieira à la tête du pays. Selon Koudawo, celui-ci doit la longévité de son règne à son alliance avec le secteur de la sécurité de l'État. L'aile militaire du PAIGC fut ainsi progressivement

200 R. Cordeiro, "A Constituição guineense do período da transição política e as prerrogativas militares à luz dela : legados autoritários", s/d, consulté sur www.didinho.org le 20 mai 2010, p. 8 et 9.

201 R. J. Dumas Teixeira, "Tiro na democracia :...", p. 9 et 10.

202 Dans mon mémoire de M1 j'avais souligné le fait que, mis à part les militaires, la population portugaise en Guinée-Bissau avant la guerre anticoloniale n'avait jamais totalisé plus de deux mille personnes.

203 F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionária...*, p. 201.

204 *Idem*, p. 202. L'auteur rajoute que cette 'confrontation sourde' serait à l'origine de l'assassinat de Cabral en 1973 par des militants du parti.

marginalisée par un pouvoir qui se personnalisait de plus en plus, sans pourtant se débarrasser d'une logique militaire.²⁰⁵ La libéralisation politique initiée en 1991 impliquait la démilitarisation de la vie politique et la dépolitisation des Forces armées. A en croire Koudawo, la séparation effective entre les FARP (Forces armées révolutionnaires du peuple) et le PAIGC ne s'est accomplie qu'à la guerre civile de 1998/1999, qui fut considérée par quelques uns comme un règlement de comptes politique entre des anciens camarades de parti. Le conflit et la victoire des militaires réunis au sein de la Junte furent à la base de nouvelles tensions entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire, et entre deux types de légitimité politique, celles des urnes et celle des armes.²⁰⁶

Dans ce domaine, la comparaison menée par Koudawo entre la trajectoire de la Guinée-Bissau et celle du Cap Vert est très instructive. Cet auteur rappelle que le Cap Vert n'a pas eu à endosser l'héritage militaire de la lutte de libération nationale, vu que celle-ci n'a pas eu lieu sur son territoire.²⁰⁷ La Guinée-Bissau a, de la sorte, hérité la totalité des répercussions négatives du long conflit armé, dont un rapport de forces entre le pouvoir politique et le pouvoir militaire – alors qu'au Cap Vert la logique politique l'a toujours emporté et que le PAICV, une fois au pouvoir, s'est très vite 'civilisé'. Cette trajectoire expliquerait en grande mesure la transition politique largement plus linéaire, rapide et moins tendue qu'a vécu le Cap Vert par rapport à la Guinée-Bissau. Ici, de surcroît, les frontières avec le Sénégal et la présence de nombre d'anciens comandos africains et d'anciens agents de la PIDE (la police politique du gouvernement de Salazar) sur le territoire ont obligé le PAIGC à garder une mobilisation militaire significative pendant un certain temps, craignant la reproduction du scénario angolais ou mozambicain.²⁰⁸

Selon Koudawo, le conflit de 1998/1999 se trouve à l'origine d'un conflit entre deux voies de reconstruction du pays : la voie de la logique militaire du pouvoir et de la rédemption, et la voie de la logique civile et de la réforme politique.²⁰⁹ Les militaires expriment un désir de s'établir en tant que superviseurs des institutions civiles, en tant que garants de la bonne gouvernance. L'existence d'un courant au sein des Forces armées qui s'auto-désigne les "Forces Armées Républicaines" ne suffit pas, selon Koudawo, pour "supprimer une mentalité et une conception du pouvoir politique héritées d'une longue pratique d'amalgame politico-militaire".²¹⁰

Notre auteur évoque encore ce qu'il considère être au cœur de cette problématique, voire la question de la légitimité historique, ou l'opposition, selon lui, entre la légitimité issue de la lutte et

205 *Idem*, p. 203.

206 *Idem*, p. 204.

207 Le Cap Vert a eu sa libération nationale grâce à la guerre menée par le PAIGC en Guinée-Bissau, dont les dirigeants étaient, comme on a dit, en bonne partie d'origine cap vertienne.

208 F. Koudawo, *idem*, p. 206.

209 Il rappelle ici la résistance démontrée par la Junte militaire à se dissoudre après la fin du conflit, et son insistance à cohabiter avec les institutions républicaines (p. 207).

210 *Idem*, p. 208.

la légitimité démocratique. Entre 1974 et 1991 la légitimité du PAGC s'est 'naturellement' appuyée sur la légitimité historique conquise à travers la libération nationale. Or, à partir de 1994 une nouvelle forme de légitimité a vu le jour, celle issue des urnes. Pour Koudawo "Il y a des signes évidents que la légitimité démocratique n'a pas encore remplacé la légitimité historique, qui attribue le droit à gouverner la Guinée-Bissau aux héritiers de la lutte."²¹¹

L'historicisation de la place des militaires dans la vie politique en Guinée-Bissau me semble fondamentale pour la compréhension de la situation actuelle. Il faudrait pourtant rappeler que l'idée d'une lutte pour le pouvoir entre civils et militaires appartenant à une même élite politique n'est pas partagée par tous les analystes. Pour Dumas Teixeira, par exemple, on est aujourd'hui plutôt en présence d'une alliance tacite entre l'élite civile et l'élite militaire, qui se partagent le pouvoir et se portent 'complices' l'une de l'autre lors des ruptures de l'ordre constitutionnel, à moins que l'action de l'une remette en question la position et les privilèges de l'autre.²¹² Cardoso, à son tour, constate que "Tout se passe comme si pour le noyau dur du pouvoir aujourd'hui il n'y avait pas de consensus quant à la préservation de l'intégrité de l'État, l'inviolabilité des libertés individuelles, l'égalité des citoyens devant la loi, et le dévouement au respect de la loi.", observation qui exprime également une relation de connivence.²¹³ Or, de fait ces deux interprétations ne s'excluent pas. Car il s'est agi, comme a dit Koudawo, d'une longue pratique d'amalgame politico-militaire'. Apparemment, cet amalgame est toujours présent dans la mentalité de beaucoup de gens (notamment des militaires). En outre, il nous paraît que la férocité que revêt la dispute pour le pouvoir dans un contexte compétitif et de faibles ressources, dans un pays où l'accès à celles-ci est étroitement lié à la détention de postes dans l'État, ne pousse pas l'élite politique à des postures politiques et idéologiques fermes, mais plutôt à des arrangements capables de préserver le *statu quo*.²¹⁴ Dans ce sens, même si une minorité, aussi bien au sein de la classe politique que de l'Armée, revendique la 'républicanisation' définitive du pouvoir, ce n'est toujours pas une position qui fait consensus.

Quel effet a tout cela sur la question de la participation politique? D'emblée, la conformation au pouvoir d'une alliance tacite à chaque fois entre le secteur dirigeant de l'élite politique et celui de l'élite militaire, qui gouvernent et se reproduisent en grande partie par le biais d'actes et de

211 *Idem*, p. 209.

212 Roberto Cordeiro partage cet avis, en attribuant la manutention de certaines prérogatives militaires dans la Constitution guinéenne à une alliance opportune entre civils et militaires (R. Cordeiro, *op. cit.*, p. 2).

213 C. Cardoso, "Os desafios da transição política...", p. 5. L'approbation, début 2008 par l'Assemblée nationale, d'une loi d'amnistie pour les crimes passés peut aussi être indicative de cette relation de complicité entre civils et militaires.

214 De fait, la férocité assumée par la lutte pour les postes de pouvoir, dans un cadre de crise économique et de tarissement des ressources publiques à l'ère néo-libérale, est devenue un trait commun à presque tous les pays du continent africain. Cf., par exemple, Igoe et Kelsall, "Introduction", *Between a rock...*, p. 11.

transactions illicites, ne peut se faire qu'à travers l'exclusion non seulement des autres secteurs aspirant au pouvoir, mais de toute intervention extérieure, et surtout de tout contrôle social. Deuxièmement, le poids des militaires dans la politique ne peut avoir comme effet que l'inhibition de l'action d'autres catégories sociales, hantées bien sûr par le pouvoir des armes, d'autant plus qu'il est imprévisible et que les actes de répression politique se font présents avec une certaine fréquence. En outre, la perspective d'une intervention militaire dans la politique à n'importe quel moment afin de 'régler des problèmes' ne saurait non plus inspirer la confiance de la population dans la possibilité de changer les choses par la voie politique, le destin du pays étant de la sorte envisagé comme quelque chose, encore une fois, d'arbitraire, d'incontrôlable par ceux 'd'en bas', qui feraient mieux de s'occuper de leurs propres vies. On a vu comment le conflit armé de 1998/1999, bien qu'ayant déclenché une activation non-négligeable de la société civile pour son achèvement, a surtout contribué à la fragilisation de l'État au détriment de l'Armée.²¹⁵

Finalement, la politique factionnelle est par nature un type de politique voué à exclure le plus grand nombre, car ses protagonistes sont bien des individus et des groupes fermés, tous appartenant aux cercles privilégiés, qui se disputent pour des positions et des ressources et qui peuvent aller jusqu'à l'élimination physique des rivaux pour atteindre leurs buts. Bayart la définit comme une compétition entre chefs de réseaux – pour le pouvoir, le statut et surtout pour permettre une accumulation primitive. "Dans un contexte de rareté matérielle et de précarité politique, l'exercice du pouvoir correspond à la prédation et les luttes se caractérisent par la violence."²¹⁶

En bref, chacune de ces caractéristiques a, d'une façon ou d'une autre, un effet inhibiteur sur l'élargissement de la participation politique. Tout en ayant des racines historiques qui remontent au moins à l'indépendance nationale, mais ayant subi une actualisation et un nouvel élan importants à partir du changement de régime politique (et économique), ces aspects travaillent à contresens d'une idée de pluralisme politique et d'une plus grande participation dans les affaires publiques censée être apportée par le modèle de la démocratie représentative libérale. Le fait que le modèle adopté corresponde à ce que quelques politistes appellent la démocratie 'minimaliste', dans laquelle on nomme participation des citoyens dans les destinées de la nation le simple vote en urne tous les

215 Pour Koudawo, écrivant en 2001, l'expérience de la guerre de 1998/1999 "laissera des marques profondes sur l'évolution de la démocratie en Guinée-Bissau. Les marques seront d'autant plus profondes que le processus a constitué un précédent passible de justifier que la légitimité issue des urnes soit prise en otage par une légitimité auto-proclamée, appuyée sur les armes et qui invoque l'adhésion du peuple comme preuve et arme politique." (F. Koudawo, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionaria...*, p. 150).

216 J.-F. Bayart, *L'Etat en Afrique...*, p. 286. Chabal et Daloz ramènent également le caractère factionnel de la politique en Afrique aux rapports de clientélisme entre les leaders/'patrons' et leurs clients. Ces rapports seraient à la base d'une 'political accountability' qui serait de nature collective et non-institutionnelle. *Op. cit.*, p. 38.

quatre ans pour des représentants, sans instauration d'aucun mécanisme de participation plus directe aux décisions, n'a pas non plus contribué à l'élargissement de la participation politique.

Pourtant, l'étude de Koudawo sur l'évolution de la société civile bissau-guinéenne dans les cinq années qui ont suivi le changement formel de régime témoigne, conformément aux mots de l'auteur lui-même, d'une grande 'vitalité' de la société civile, illustrée par la prolifération rapide de ses composants et par la diversification de leurs activités. Que ce soient les partis, les ONG, les syndicats, les associations de base ou même les associations et structures dites 'traditionnelles' (suivant des critères ethniques et/ou basées sur des valeurs 'traditionnelles'), la multiplication et la diversification des instruments d'organisation collective furent des effets immédiats de l'ouverture politique. Bien. Or, il nous intéresse ici de savoir dans quelle mesure cette prolifération a signifié une plus grande participation de la population dans la conduction des affaires publiques par rapport à la période de parti unique, ou au moins une plus grande possibilité d'influencer les décisions politiques. Cette capacité-là est loin de dépendre uniquement du nombre et de la diversité d'organisations existantes, étant liée à plusieurs facteurs. Pour n'en citer qu'un, on peut réfléchir sur si la libération de la parole (liberté d'expression et d'organisation) qui a permis ce 'boom' de la société civile fut accompagnée d'un élargissement réel de l'espace de la contestation sociale. Y-a-t-il une ambiance politique dans le pays propice à la contestation démocratique? Les interventions militaires récurrentes, les assassinats de leaders politiques et les actes de répression nous font croire que non. Par ailleurs, dans quelle mesure ces nouvelles organisations elles-mêmes favorisent et encouragent la participation politique? Il faudra que l'on se penche brièvement sur chacune, pour après se concentrer sur celle qui nous paraît la plus emblématique de notre époque 'démocratique', les ONG. Celles-ci constituent le symbole de la décentralisation politique survenue avec la fin des régimes de parti unique et des modèles de développement centralisés. Une autre question qu'il faudra se poser est celle de savoir quel effet a la dégradation des conditions de vie des populations, favorisée par l'adoption d'une politique économique néo-libérale à partir des années 1980, sur l'élargissement de la participation voulu (au moins en théorie) par le modèle politique qui l'accompagne quelques années plus tard. Dans cette partie du mémoire on essaiera d'esquisser des réponses à toutes ces questions.

Pour commencer par la variante qui n'a pas été abordée par Koudawo, il nous paraît que les partis politiques fondés à partir de l'approbation de la loi-cadre des partis en 1991 ne se sont pas constitués en tant qu'instruments significatifs de la participation politique pour la majorité de la population guinéenne. Fondés essentiellement par l'élite politique issue du PAIGC ou par des membres (urbains) des autres couches privilégiées de la société guinéenne aspirant à la participation

au pouvoir, les partis guinéens se caractérisent, comme nous relate Cardoso²¹⁷, par un très faible enracinement social, surtout dans la campagne (où se trouve la majorité écrasante de la population)²¹⁸; par des projets d'affirmation surtout personnelle (dimension qui s'exprime par le grand nombre de scissions subies par les partis depuis le tout début, souvent autour de personnalités politiques); par une forte dispersion et division politique (les partis s'étant montrés incapables de se rassembler en des coalitions durables, ni même pour le renversement de l'ancien parti unique lors des premières élections); par une faible capacité de formulation politique (la fédération, par l'initiative d'un ou plus partis politiques, de secteurs de la société autour d'un projet pour le pays n'étant pas quelque chose d'envisageable); et par un non-renouvellement des pratiques politiques par rapport à la vieille élite politique du PAIGC (et donc une incohérence entre discours et pratique). Écrivant en 1995 sur la transition libérale dans l'ensemble des pays africains de langue portugaise (PALOP), Michel Cahen présente comme thèse principale de son article l'idée de l'absence d'une véritable rupture politique entre les régimes de parti unique et les oppositions arrivées au pouvoir avec l'ouverture politique. Pour lui, la seule différence – et cela constituerait un phénomène de portée durable – serait la modification de la nature sociale des élites au pouvoir: de socialement bureaucratiques, elles seraient devenues socialement entrepreneuriales.²¹⁹

Sangreman *et al.* parlent du nouvel élan donné aux partis politiques par le processus de transition qui a suivi le conflit de 1998/1999. Cette 'deuxième transition' aurait été l'occasion d'une intense activité politique : non seulement les partis se seraient encore multipliés (s'élevant à plus d'une vingtaine), mais ils auraient aussi mobilisé autour d'eux de larges secteurs de la société civile guinéenne, comme des leaders d'ONG, des syndicats et le patronat. Pour ces auteurs, cette polarisation de la vie politique autour des partis aurait eu des conséquences positives et négatives : si d'un côté elle aurait permis d'inscrire dans l'agenda national quelques préoccupations de la 'société civile' et favorisé le débat sur des alternatives pour la 'gouvernance', de l'autre côté elle aurait été l'occasion de la prolifération de leaders politiques sans projet pour le pays, de l'aggravation des clivages entre ONG et de l'augmentation des risques de récupération du travail de celles-ci par des partis politiques.²²⁰

Cette période post-conflit, on l'a déjà constaté, a vraisemblablement constitué un moment

217 Pour rappel: C. Cardoso, "Classe politica e transição democrática na Guiné-Bissau", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *op. cit.*, pp. 137-163

218 D'ailleurs, pour Cardoso, la 'transition démocratique en Guinée-Bissau fut une affaire des urbains et des élites en général, et non pas des populations rurales ("Os desafios da transição política...", p. 11).

219 M. Cahen, "Une Afrique lusophone libérale? La fin de premières républiques", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, Paris, 1995, pp. 92. Sur la Guinée-Bissau, qui au moment de la publication de l'article n'avait pas encore vécu d'alternance au pouvoir, Cahen affirme: "(...) sur la question de l'État-nation guinéen, il ne semble pas y avoir sur le plan conceptuel la moindre différence entre l'opposition et le pouvoir." (*Idem*, p. 96)

220 Sangreman *et al.*, *op. cit.*, p. 30.

d'une activation exceptionnelle des différents acteurs sociaux et politiques guinéens. En quête de légitimité dans le cadre d'une politique compétitive extrêmement récente et d'une forte délégitimation du Président et de l'ancien parti unique, tous les acteurs ont essayé d'influencer le processus de reconstruction étatique. Mais ce moment fut également marqué - et cela me paraît être un aspect voué à transcender la transition politique post-conflit - par un approfondissement du 'chevauchement' de positions entre partis et leaders de la 'société civile', et par une mise en évidence de ce '*straddling*'.²²¹

Un autre aspect intéressant à considérer est le fort taux de participation aux élections depuis 1994 : 89,3 % en 1994, 73,81% en 1999 et 87,6% en 2005.²²² Ces données ne peuvent qu'indiquer la légitimité dont le mécanisme électoral jouit parmi la population, qui l'envisage peut être comme un moyen à sa portée d'influencer le destin du pays. Mais elles sont aussi forcément indicatives d'une certaine légitimité détenue par les partis politiques, ou bien par les personnalités mises en avant par ceux-ci. Sangreman *et al.* montrent que le taux de volatilité du vote est monté en Guinée-Bissau entre 1994 et 2005.²²³ Cette tendance, associée à la forte participation aux scrutins, montre que le manque de fidélité à un parti en particulier ne signifie pas, au moins pour l'instant, une décrédibilisation globale du système.

Malgré cela, la littérature sur la Guinée-Bissau du multipartisme nous parle souvent d'une décrédibilisation des partis vis-à-vis de la société guinéenne. Les nombreux articles de Dumas Teixeira où ce jeune sociologue guinéen commente les vicissitudes de la vie politique de son pays rendent compte d'une grande délégitimation des partis politiques auprès de la société.²²⁴ Ils ne seraient plus à même de canaliser les demandes sociales et de fonctionner comme des intermédiaires entre la société et l'Etat. Au cœur de cette délégitimation se trouve, pour Dumas Teixeira, la relation de connivence entre les principaux leaders partisans et les militaires, voire le fait que les premiers n'aient pas adopté une posture ferme de dénonciation des ruptures constitutionnelles menées par les seconds. L'évolution politique récente de la Guinée-Bissau ferait preuve, comme l'on a dit plus haut, non pas d'une opposition entre ces deux catégories mais d'une complicité, dans laquelle les militaires 'tolèrent' les gouvernements civils dès que leurs privilèges restent intacts, et les civils 'tolèrent' le pouvoir des militaires et y ont recours dès qu'ils en ont besoin. Le mode de fonctionnement du pouvoir en Guinée-Bissau serait ainsi basé sur cette alliance tacite. Cela dit, une lutte collective pour l'approfondissement de la démocratie en Guinée-Bissau ne saurait compter avec les partis politiques : elle ne pourrait qu'être le fait des organisations de la

221 Cf. Sangreman *et al.*, *op. cit.*, p. 34.

222 *Idem*, p. 5.

223 *Idem*, p. 10.

224 Sangreman *et al.* partagent de cet avis (*op. cit.*, p. 29 et 30).

société civile, dont les leaders doivent impérativement s'autonomiser par rapport à ceux-là.²²⁵

La confrontation des données électorales avec ce que disent les chercheurs sur les partis nous amène à penser à une certaine confusion entre la légitimité réellement détenue par les partis auprès de la société guinéenne et l'avis des chercheurs sur ces mêmes partis. La critique généralisée envers les partis va de pair, chez les chercheurs, avec un fort investissement en espoir dans les organisations de ladite 'société civile' – jusqu'à vouloir les classer en deux camps opposés, la dernière devant représenter le camp de la 'démocratie'.²²⁶ Or, le fait que les chercheurs guinéens, qui sont eux aussi des acteurs sociaux pas neutres, fassent preuve d'une forte critique à l'égard des partis ne veut pas forcément dire que ce sentiment soit répandu dans la même mesure au sein des populations. Le fort taux de participation aux trois scrutins réalisés, confronté à la littérature analysée suggèrent que les partis politiques sont bien les dépositaires d'un type de participation politique qui se fait par le biais du vote (malgré le taux moyen mais croissant de volatilité de celui-ci), ne constituant pas pour autant pas un véhicule de participation politique au quotidien.

Pour revenir aux organisations de la société civile abordées dans l'article de Koudawo de 1996, on a vu que la période qui a suivi les changements constitutionnels fut marquée par une ascension de l'activité syndicale qualifiée par cet auteur de 'spectaculaire'. Le détachement de l'ancienne centrale syndicale, l'UNTG, du PAIGC et de l'État, et la perte de son monopole de représentation des travailleurs ont donné lieu à la formation d'autres syndicats autonomes vis-à-vis des partis et de l'État. Ceux-ci, pour qui l'autonomie était devenu un principe de base, ont su, dans un contexte de précarité sociale accentuée, faire preuve de combativité. Ils ont ainsi obligé l'ancienne centrale syndicale à sortir de sa position commode d'interlocutrice et partenaire privilégiée du gouvernement pour, elle aussi, gagner en radicalité, sous peine de voir sa base sociale s'envoler. De nombreuses grèves et mouvements sociaux ont de la sorte vu le jour pendant la décennie de 1990. Cette ascension des luttes syndicales était d'ailleurs censée aboutir sur la formation d'une Confédération générale des syndicats indépendants, dont le projet commença à se faire visible sur la scène sociale en 1996. Or, il me paraît significatif que, comme j'ai dit plus haut, parmi tout ce qui a été lu pour la rédaction de ce travail, aucune autre mention sur le développement syndical et sur les luttes syndicales n'ait été trouvée. Étant donné l'importance qu'ont gagné depuis 1990 les études autour de la 'transition démocratique' et de la 'société civile', dans quelle mesure ce

225 Voir R. J. Dumas Teixeira, "Interesses externos no conflito politico...", p. 6 et "Militares e civis na Guiné-Bissau : amigos ou inimigos?", 2008, les deux articles consultés sur www.didinho.org le 3 mars 2010.

226 Ainsi, aussi bien Dumas Teixeira que Sangreman *et al.* expriment un sentiment de déception vis-à-vis de l'affiliation des leaders de la 'société civile' à des partis politiques, et face à ce *straddling* qui se montre de plus en plus évident. Ils qualifient ce phénomène comme une sorte de 'dégénération' de la société civile, qu'ils conçoivent idéalement comme un camp neutre vis-à-vis de la politique partisane.

manque d'intérêt des chercheurs pour les syndicats peut-il être considéré comme un fruit du hasard? Une telle hypothèse ne me paraissant pas vraisemblable, j'aurais plutôt tendance à attribuer la 'disparition' des syndicats en tant qu'objet d'étude à un reflux de leurs activités dans la période qui suit, et à une perte de visibilité sur la scène sociale au détriment d'autres acteurs. Quel effet aurait pu avoir, par exemple, la guerre civile de 1998/1999 sur l'évolution des syndicats? La désorganisation du pays, le déplacement d'une partie de la population (notamment de la capitale), la destruction du peu d'infra-structures existantes, le déclin de la production et la pénurie résultante, la lutte pour la survie, l'affaiblissement de l'État au détriment de l'institution militaire, la dégradation des conditions de vie de la population et finalement la concentration de toutes les forces publiques dans l'effort de normalisation de la vie 'démocratique' à travers la formation d'un gouvernement de transition et la réalisation d'élections : ce scénario ne semble guère laisser de la place au développement de l'activité syndicale. La guerre constituerait donc forcément un moment de rupture dans l'évolution (ascendante jusque-là) des syndicats. A son tour, la période qui s'ensuit, celle du gouvernement de Kumba Yala du Parti de la rénovation sociale (PRS, opposition au PAIGC), fut, on l'a déjà dit, marquée par une 'ethnisation' du pouvoir et par de nombreux cas de répression politique, avec des licenciements, des arrestations arbitraires et la torture contre des voix critiques. Ne voulant pas aller plus loin dans la spéculation sociologique sans base empirique, on s'arrêtera plutôt là tout en retenant l'hypothèse d'un recul de l'activité syndicale pendant la décennie 2000, appuyée sur l'absence de témoignages à même de prouver le contraire.

On en arrive là aux associations de base. Les associations de base constituent des organisations formelles ou informelles constituées par des membres d'une communauté donnée en vue de la réalisation d'objectifs précis, normalement liés à une activité économique (génératrice de revenus). Koudawo a relaté qu'entre 1991 et 1996 les associations de base ont fait l'objet d'une multiplication à un rythme rapide, ainsi qu'à une diversification de leurs domaines d'activité.

Les auteurs du rapport *O associativismo e o micro-crédito na luta contra a pobreza pela promoção do bem-estar rural : estudos de casos em Cabo verde, Guiné-Bissau et Moçambique*²²⁷, mentionnent les "groupes d'intérêt, associations, *agrupamentos*, clubs de jeunes, comités de gestion" comme autant de désignations assumées par les organisations de base des populations rurales en Guinée-Bissau, qui peuvent être issues de formes 'traditionnelles' d'organisation ou en constituer des formes nouvelles. Un recensement réalisé en 1997 aurait estimé le nombre

227 (*L'associativisme et le micro-crédit dans la lutte contre la pauvreté pour la promotion du bien-être rural : études de cas au Cap Vert, en Guinée-Bissau et au Mozambique*), ACEP – Associação para a cooperação entre os povos, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Departamento de Cooperação, 2000.

d'organisations de base informelles ou légalisées autour de 300.²²⁸ Selon les auteurs (le rapport sur la Guinée-Bissau fut l'œuvre de la secrétaire exécutive de l'ONG portugaise ACEP, ainsi que des secrétaires exécutifs de la Plate-forme des ONG du Cap Vert et de l'ONG guinéenne AD – Action pour le développement. L'ouvrage fut subventionné par le département de la Coopération du Ministère portugais du travail et de la solidarité), ces organisations de base se constituent de plus en plus comme "une des stratégies les plus efficaces de lutte contre la pauvreté" et remplissent "une fonction d'interaction essentielle dans la promotion du bien-être rural".²²⁹ Leur action dans les zones rurales contribueraient à l'introduction de nouvelles techniques et cultures, l'insertion professionnelle des jeunes, la promotion économique et sociale des femmes, l'accès aux nouveaux savoirs et facteurs de production, et finalement à un changement de mentalité sur l'insertion sociale des femmes et la participation des jeunes aux prises de décision.²³⁰ Elles seraient également en train de "renforcer la capacité critique et l'attitude dynamique des personnes impliquées, ce qui se traduit par une plus grande implication et une plus grande sollicitation des organisations de base dans la définition des politiques et des lois avec un impact au niveau local, régional et national" et de "préserver et renforcer l'esprit de solidarité et d'entraide au sein de l'organisation et de la communauté impliquée".²³¹ Parmi les obstacles affrontés par ces organisations de base, les auteurs soulignent, entre autres, l'inexistence d'une politique gouvernementale claire de promotion et d'appui aux organisations; la faible capacité de la plupart de planifier leurs activités sur le long terme; le très élevé taux d'analphabétisme parmi les membres des associations, notamment parmi les femmes; la difficulté de concilier des formes de gestion 'traditionnelles' (pas de guillemets dans l'original) et des formes modernes, ce qui rend difficile leur rapport avec les 'organisations d'appui' (essentiellement les ONG); le manque d'accès à des services sociaux de base, à l'infrastructure, à l'information, au crédit et au marché; les difficultés dans la gestion du pouvoir, la formation de leaders et le renouvellement des leaderships. L'ascension de ce qu'ils appellent 'le mouvement associatif rural' est attribuée "à l'émergence des ONG nationales, grâce à l'ouverture politique, et à leur implantation dans les zones rurales".²³²

La prolifération de ces organisations de base en Guinée-Bissau, dont le domaine d'action est le plus souvent lié à l'entraide et à des activités génératrices de revenus pour un groupe au sein d'une communauté, s'explique en large mesure par un contexte où convergent le retrait de l'État de l'économie et des services sociaux fondamentaux, un climat global d'encouragement aux initiatives individuelles et la disponibilité de ressources financières étrangères pour ce type d'initiative à

228 *Idem*, p. 120.

229 *Idem*, p. 100.

230 *Idem*, p. 120.

231 *Idem*, p. 124.

232 *Idem*, p. 119.

travers les Organisations non gouvernementales.²³³ Pour ce qui nous intéresse, il faudrait essayer de voir quel rapport cette prolifération d'organisations de base garde avec la question de la participation politique. Est-elle synonyme d'une plus grande participation politique? Quel impact ont-elles sur la vie politique locale, régionale et nationale? Dans quelle mesure leur action favorise une plus grande implication politique des communautés concernées?

A en croire les auteurs du rapport cité plus haut, la multiplication récente des associations est directement proportionnelle à l'augmentation de l'implication politique des communautés rurales et de leur influence dans la formulation des politiques publiques. Or, dans ce débat on ne saurait ne pas prendre du recul par rapport aux avis qui s'y expriment. Car on est face, comme on a vu, à un matériel subventionné et produit par le département de la coopération du Ministère du travail et de la solidarité de l'État portugais, un important bailleur de fonds (et l'ex-métropole) en Guinée-Bissau. Étant connues les grandes lignes de la politique actuelle des bailleurs de fonds occidentaux²³⁴, on ne saurait se tromper sur la politique prescrite dans un tel rapport, d'autant plus que ses auteurs ne sont ni plus ni moins que des responsables exécutifs d'ONG portugaise et guinéenne, et de la plateforme cap verdienne des ONG – des personnes donc fort intéressées à ce qu'une politique pro-ONG soit tenue par les bailleurs. En bref, un tel document présenterait difficilement une vision critique de l'action des ONG et de leurs partenaires incontournables, les organisations de base, et peu probablement se passerait-il d'affirmer leur caractère indispensable au développement et au renforcement de la démocratie en Guinée-Bissau.

Visiblement, d'ailleurs, ses auteurs n'ont pas de problème pour attribuer l'ascension récente des organisations de base directement à l'émergence des ONG dans la décennie 1990. Or, ce faisant, ils nous offrent une première piste sur la question du rapport entre ce phénomène et la participation politique – piste que nous a fourni Koudawo aussi tôt qu'en 1996. Celui-ci constatait que cette multiplication - à l'instar de ce qui se passait à l'époque du parti unique quand l'existence des associations de base était très liée aux projets étatiques de développement intégré (l'exécution des projets devant se faire par le biais d'associations de base des communautés impliquées) - dans la nouvelle période la dynamique serait en train de se répéter, mais en fonction des ONG. Cette réalité témoigne certes d'un mouvement d'auto-organisation de la population en vue d'atteindre certains buts (ici, par exemple, avoir accès aux avantages rendus possibles par les projets de développement des ONG). Il s'agit, toutefois, d'une auto-organisation fortement déterminée par des agents externes. Un phénomène donc assez exogène, qui rend la dénomination 'mouvement associatif rural' pour le

233 Le contexte international qui favorise l'action des ONG – et par conséquent celle des organisations de base, intermédiaires entre les ONG et les communautés –, ainsi que l'action des ONG elle-même, feront l'objet du chapitre 3 de ce mémoire.

234 Ce sujet sera également traité dans le chapitre 3 de ce mémoire.

moins un peu forcée. Cet aspect central, conjugué au manque d'autonomie financière de la plupart de ces associations, rend leur existence peu probable au-delà du temps d'un projet. Ces éléments, dans un premier regard, ne contribuent évidemment pas à faire de ces organisations des instruments ou des véhicules durables de participation politique des communautés concernées.

Les obstacles indiqués par le rapport doivent néanmoins attirer notre attention. Ils dénotent des difficultés très réelles auxquelles ce type d'initiative se heurte dans la campagne : manque de soutien gouvernemental aux organisations; faible capacité de la plupart de planifier leurs activités sur le long terme; difficulté de concilier des formes de gestion 'traditionnelles' et des formes modernes; difficultés dans la gestion du pouvoir, la formation de leaders et le renouvellement des leaderships. La plupart des obstacles soulignés par les auteurs confirment le caractère exogène du format adopté par les organisations de base. Or, certains d'entre eux, comme la dépendance matérielle, l'analphabétisme et l'absence de services sociaux et d'infrastructures de base font partie des conditions globales auxquelles toute initiative d'organisation politique dans la campagne se heurtera. On peut donc les considérer comme des facteurs inhibiteurs d'un élargissement de la participation politique.

La réflexion autour des organisations de base sera poursuivie dans le chapitre 3 de ce mémoire, celui qui se consacrera particulièrement à l'examen de la réalité des ONG dans la Guinée-Bissau d'aujourd'hui.

Le moment est venu de parler des organisations et 'structures' dites 'traditionnelles' de la société guinéenne. En effet, on ne saurait vouloir réfléchir à la question de la participation politique en Guinée-Bissau sans aborder cette dimension des relations sociales, qui y demeure très importante.²³⁵

Le faible développement des forces de production en Guinée-Bissau pendant toute la période coloniale et aussi pendant les années de gouvernement du PAIGC est à la base du fait que ce pays soit resté majoritairement rural. L'incapacité de l'État à être présent dans la campagne à travers des services sociaux de tous types et le petit développement des réseaux de transports et de télécommunications ont permis aux formes de solidarité liées à l'appartenance ethnique de demeurer dominantes dans la vie de la plupart des individus.²³⁶ Koudawo, en examinant les rapports et les structures d'organisation sociale qu'il appelle 'traditionnelles' par rapport à celles désignées comme

235 Cela n'invalide pas l'observation faite auparavant : le fait de vouloir traiter de la question de la participation politique dans une perspective de la société nationale – la seule qu'il nous est possible d'observer pour l'instant, étant donné les conditions de cette recherche – ne nous dispense pas de tenir compte de toutes les formes d'organisation sociale et politique présentes dans la société. Au contraire, la prégnance de ces types de liens et de hiérarchies conditionnent la participation politique telle que nous voulons l'analyser.

236 Cf. aussi C. Sangreman *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

'modernes' évoque la contradiction entre le rôle mineur qui est réservé aux premières au sein des institutions et leur rôle "largement effectif" "dans la réalité".²³⁷

Dans sa réflexion sur l'évolution des groupes 'traditionnels'²³⁸ dans la période qui suit le changement de régime politique, Koudawo relate que des structures telles que les groupes de *mandjuandade*, n'ayant jamais cessé d'exister pendant la période de parti unique, ont gagné en vitalité et visibilité. Fondés sur des valeurs toujours prégnantes et sur de forts liens de dépendance ("d'autant plus forts qu'ils conditionnent la place de l'individu dans la société"), les groupes de *mandjuandades* "possèdent une capacité de mobilisation et d'action concertée supérieure à celle des organisations pourvues d'infrastructures formelles fortes et de moyens de communications modernes" telles que les syndicats et les ONG. L'informalité qui caractérise la plupart des ces structures ne saurait empêcher cette réalité.

Ces affirmations nous renvoient à l'ouvrage de Patrick Chabal et Pascal Daloz, *Africa Works*, dans la mesure où ces auteurs insistent sur la prééminence encore, dans les sociétés africaines, des relations verticales et personnelles par rapport aux structures horizontales comme les associations et les syndicats.²³⁹

Les rapports d'autorité et de dépendance de base ethnique/lignagère sont, selon certains auteurs, dans la plupart des rapports verticalisés, plutôt autoritaires.²⁴⁰ Rudebeck, par exemple,

237 Il s'agit toujours de l'article F. Koudawo, "Sociedade civil e transição pluralista na Guiné-Bissau: 1991-1996", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *op. cit.*, p. 111.

238 Encore une fois, j'utiliserai le terme 'traditionnel' comme une manière de faire référence à la qualification adoptée par Koudawo, tout en le mettant entre guillemets (ce que ne fait pas l'auteur) de façon à souligner la non-adéquation de la notion. L'idée de rapports et de structures sociales *traditionnelles* dénote, selon moi, une certaine réification d'une réalité qui est changeante. Le terme 'traditionnel' renvoie à des réalités primordiales, fixes, qui ont toujours existé sous la même forme. Or, ce n'est pas du tout le cas en Guinée-Bissau, et difficilement autre part ailleurs. Les rapports qu'on nomme 'traditionnels', 'ethniques', 'tribaux' ou encore 'lignagers' sont des constructions sociales, ce qui veut dire qu'ils ont subi et subissent toujours des transformations avec le passage du temps et selon les circonstances dans lesquelles les communautés se trouvent. Aussi bien les frontières que le contenu de ce qu'on appelle une ethnie constituent des réalités changeantes, sensiblement influencées par le contexte. Ainsi, tout en comprenant bien le sens du texte de Koudawo et des autres, je maintiens mon différend sur les termes. Pour une discussion instructive sur le concept d'*ethnicity* voir B. Berman, D. Eytch et W. Kymlicka, "Introduction: Ethnicity and the politics of democratic nation-building in Africa", B. Berman, D. Eytch, W. Kymlicka (Eds.), *Ethnicity and democracy in Africa*, Oxford/Athens, James Currey/Ohio University Press, 2004, pp. 1-21, ainsi que les discussions faites par Sarah Vaughan dans "Identité ethnique et fédéralisme en l'Éthiopie du Sud", *Politique Africaine*, n° 99, octobre 2005, par Bayart, Geschiere et Nyamnjoh, "Autochtonie, ethnicité et démocratie en Afrique", *Critique Internationale*, n° 10, 2001, pp. 177-194 et par Thomas Bossuroy, "Déterminants de l'identification ethnique en Afrique de l'Ouest", *Afrique contemporaine* 2006/4, n° 220, p. 119-136.

239 P. Chabal et Jean-Pascal Daloz, *Africa Works*: ..., p. 20. Pour ces auteurs, la question est de savoir si cette prééminence des relations 'verticales et personnelles' ne va jusqu'à invalider la notion de 'société civile' basée sur le modèle occidental.

240 L'impression que l'on a est que les groupes de base ethnique sont pour la plupart caractérisés à la fois par des rapports de solidarité qui ont une fonction d'assurer la survie et le bien-être du collectif et par des rapports d'autorité et de hiérarchie assez verticalisés au niveau du pouvoir politique. Voir par exemple ACEP, *O associativismo e o micro-crédito...*, p. 120, où les auteurs, tout en affirmant maintes fois que les différentes formes d'organisation 'traditionnelles' dans la campagne ont été cruciales pour éviter la famine généralisée pendant la guerre civile de 1998/1999 et restent cruciales pour la survie des populations rurales, et au même temps commentent le manque d'alternance au pouvoir au sein de ces organisations et communautés, où le rôle de leader/chef est joué à vie, et où les femmes et les jeunes ont du mal à trouver leur place.

affirme que les paysans guinéens, pour pouvoir s'insurger librement et collectivement en tant que citoyens contre l'État, auraient besoin de se libérer, d'abord, des rapports de dépendance personnelle et sociale dans lesquels ils se trouvent pris. La lutte de libération nationale aurait constitué un des seuls moments historiques où il a été possible de remplacer et même de repousser ce type de relation. En évoquant Mahmood Mamdani, Rudebeck constate que même après l'indépendance et la libéralisation politique, dans la campagne guinéenne les relations sociales seraient telles que les gens demeureraient des *sujets* plutôt que des *citoyens*. Dans ce sens, la vraie démocratisation, pour cet auteur, impliquerait que les individus dans les zones rurales s'organisent horizontalement afin de se libérer des chefs traditionnels qui, à leur tour, sont liés à l'État et aux partis politiques.²⁴¹

En effet, nombreux sont les auteurs à observer une instrumentalisation de l'ethnie et des rapports de hiérarchie ethnique dans le nouveau contexte de compétition politique. Ainsi, en Guinée-Bissau, alors que pendant la période du régime de parti unique les chefs et leaders 'traditionnels' auraient fait l'objet d'une marginalisation politique, dans le nouveau contexte ils seraient recherchés par les partis et leaders politiques afin d'instituer des réseaux clientélistes qui puissent permettre aux derniers de se maintenir au pouvoir à travers le vote des populations, et aux premiers de consolider leur autorité locale à travers l'accès et la redistribution des ressources du pouvoir central.²⁴² Une autre tendance du nouveau contexte serait celle à l'appel au vote ethnique de la part des différents leaders politiques.²⁴³

Quel rapport garde donc cette réalité et ces tendances avec la question de la participation politique? J'essaierai d'esquisser quelques hypothèses. Tout d'abord, le contexte de crise économique et sociale actuel, dans lequel s'est déroulée la libéralisation politique, ne contribue en aucune façon à l'affaiblissement de relations de dépendance quelles qu'elles soient. Associé au recul du peu d'État existant auparavant, la tendance du moment présent serait à un renforcement des allégeances locales et à une multiplication des allégeances basées sur des rapports de dépendance. Ce type de rapport demeure, comme on a vu, prédominant vis-à-vis d'autres types d'association de caractère plutôt horizontal. De surcroît, l'introduction de la compétition politique pour les postes de pouvoir, dans un contexte où les partis politiques ont très peu voire aucun enracinement dans la campagne, favorise, comme il a été dit, l'instrumentalisation de ce type de rapport par des entrepreneurs politiques. L'établissement de tels réseaux clientélistes dans un contexte de pénurie

241 L. Rudebeck, *Colapso e reconstrução política...*, p. 100 et 101.

242 Voir par exemple M. Jao, "Os poderes 'tradicionais' no período de transição", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, Bissau, INEP, 1996, pp. 123-133

243 Voir R. J. Dumas Teixeira, "A construção democrática na Guiné-Bissau : limites e possibilidades", 2008, consulté sur www.didinho.org le 3 mars 2010, p. 21. Sangreman *et al.* sont de l'avis que les identités ethniques pèsent sur le vote aujourd'hui en Guinée-Bissau. Or, on a vu également que les statistiques font preuve d'une volatilité croissante du vote entre 1994 et 2005 (*op. cit.*, p. 7).

écarte encore plus la perspective d'un affaiblissement des relations de dépendance. Ce scénario ne m'apparaît pas très propice à encourager une participation politique autonome des populations rurales. Au contraire, l'impression que l'on a ici est que l'idée de démocratie et de pluralisme politique est complètement vidée de sens. Il y a évidemment d'autres facteurs qui interviennent dans cette réalité dans le sens desquels il faudrait creuser.

Or, si la multiplication des allégeances locales, la prééminence de rapports verticalisés et personnels et le renforcement des relations de dépendance dans le cadre de réseaux clientélistes impliquant des leaders politiques sont des facteurs qui tendent à être contradictoires avec un élargissement de la participation politique pour la majorité, aussi bien Koudawo que Dumas Teixeira attirent notre attention sur les groupes de *mandjuandades*²⁴⁴. On avait vu que Koudawo, posant la question de l'appartenance de ce type de groupe caractérisé comme 'traditionnel' à la société civile, défend sa compréhension dans un concept de société civile plus adapté à la réalité sociale africaine. Dumas Teixeira ne pense pas autrement :

Si l'on prend la citoyenneté du point de vue de la culture politique des sociétés 'modernes' occidentales, les groupes de *mandjuandade* – au moins en ce qui concerne la Guinée-Bissau – semblent se constituer différemment. Or, si nous analysons la citoyenneté dans son sens large, en tant que pratique sociale, économique, politique et culturelle historiquement construite qui exprime la forme de solidarité et de conception de monde typique d'une société donnée, les groupes de *mandjuandade* peuvent eux aussi être considérés comme des parties intégrales de la société civile, (...).²⁴⁵

Cela dit, pour ces deux auteurs les *mandjuandades* sont un élément de la société civile qui revêt une importance non négligeable dans le nouveau contexte. Pour Koudawo,

bien que ne pas constituant un secteur formellement structuré, les associations traditionnelles basées sur des affinités électives dans lesquelles l'appartenance à une même classe d'âge est le principe primordial représentent des ponts entre la sphère 'moderne' de la société civile et les secteurs traditionnels de la société en général.²⁴⁶

Le chercheur envisage ainsi que ces groupes pourraient jouer un rôle politique et social important dans la nouvelle conjoncture politique. Il constate également une certaine tendance chez eux à vouloir s'institutionnaliser, et avertit du risque que des groupes et des personnalités politiques essaient d'instrumentaliser politiquement les *mandjuandades* à leur faveur.

Dumas Teixeira fait, lui aussi, son pari à propos des groupes de *mandjuandade* dans le nouveau régime : ce "mouvement national d'expression culturelle, politique et pédagogique de congrégation de

244 Pour rappel, les *mandjuandades* constituent des groupes pluri-ethniques informels de personnes d'une même classe d'âge, qui se rassemblent afin d'exprimer de la solidarité envers d'autres membres à des occasions comme la naissance et les funérailles (y compris en s'aidant matériellement), auxquels la participation est conditionnée par le paiement d'un quota symbolique et où la communication se fait par le biais du créole.

245 Dumas Teixeira, *idem*, p. 23.

246 F. Koudawo, "Sociedade civil e transição pluralista...", p. 108.

différentes ethnies et groupes sociaux - articulés autour d'un point nodal de convergence ethnique capable de se constituer en un réseau gouvernable - est compris comme une alternative pour tenter de minimiser le paradoxe de la démocratie électorale minimaliste, qui permet à des groupes majoritaires de contrôler l'État."²⁴⁷ Les *mandjuandades*, de par leur format, leur pratique sociale et l'articulation de groupes ethniques qu'elles promeuvent, auraient un grand potentiel pour articuler une société pluraliste. Elles pourraient constituer une espèce de point de convergence des demandes ethniques qui déboucherait non pas sur une unité, mais plutôt sur un réseau gouvernable, rendant possible la co-existence démocratique et l'élargissement de la démocratie dans le respect des spécificités des groupes et le dépassement des préjugés. Cet auteur va jusqu'à proposer ce qu'il appelle une *démocratie des groupes de mandjuandade*. Cette démocratie de type informel et quotidien encouragerait la participation politique des minorités, reconnaîtrait les droits sociaux, juridiques, culturels, économiques et politiques dans un sens large et se matérialiserait par l'articulation de différentes demandes aux niveaux local, régional et national.²⁴⁸

Quoiqu'une telle 'suggestion' ne soit pas complètement claire, le seul fait que des groupes basés sur des lignes ethniques puissent inspirer de telles réflexions chez plus d'un chercheur est déjà assez significatif. Car on a là non seulement le pari que l'existence d'autres allégeances infra-étatiques ne contredisent pas l'existence de l'État national, mais aussi une suggestion de comment les multiples identités présentes dans un État national pourraient favoriser sa démocratisation, et non pas le contraire (affirmation qui est devenue une *doxa* dans nos jours). Autre élément intéressant, les *mandjuandades* nous permettent d'avoir un exemple concret de comment une société africaine peut évoluer dans le cadre d'un régime pluraliste avec des formes d'organisation sociale endogènes très enracinées dans le corps social. Il me paraît que des expériences de ce type sont beaucoup plus à même de pousser à une vraie démocratisation de l'État que les modèles imposés d'en haut et extravertis. Car si les *mandjuandades* peuvent, dans le cadre d'une plus grande liberté politique et d'un contexte de pluralisme, gagner en visibilité et en vitalité et, étant donné la solidité de leurs réseaux, devenir un vecteur de participation politique (ne serait-ce qu'à travers l'expression des insatisfactions sociales dans un premier moment), rien ne nous empêche d'imaginer, comme le suggère Dumas Teixeira, que ces groupes puissent un jour être à la base d'une forme d'appropriation et d'élaboration locale de principes démocratiques – condition *sine qua non* selon Rudebeck, d'une vraie démocratisation du pays. En tant qu'instance d'articulation de demandes sociales inter-ethniques, avec une capacité d'influer sur l'ensemble de la société, les groupes de *mandjuandades* pourraient se constituer et contribuer à la constitution, comme le veut Koudawo, de ponts entre la réalité de l'État et celle de la majorité de la population.

L'évolution des groupes de *mandjuandade* dans le nouveau contexte politique est décidément un sujet, pour paraphraser Dumas Teixeira, qui mériterait un projet de recherche à part entière.

²⁴⁷ Dumas Teixeira, *op. cit.*, p. 2.

²⁴⁸ *Idem*, p. 25.

Je m'arrête là pour ce qui est de mon investigation générale sur la participation politique et ses conditionnements dans la Guinée-Bissau de nos jours. Tout en remettant les conclusions de cette partie à la conclusion générale de ce mémoire, je passe finalement à l'examen plus spécifique de l'action des ONG dans ce pays. Avec ceci, j'espère compléter mon tableau (tout en soulignant le rôle central de ces organisations dans le contexte actuel), et tester ma deuxième hypothèse selon laquelle les ONG, contrairement au discours dominant aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, ne constituent pas des instruments d'élargissement de la participation politique de la population à l'époque contemporaine.

Chapitre 3. Les ONG : instruments par excellence de la participation politique et du renforcement de la démocratie?

I. Contexte international

Tout au long des années 1990, les bailleurs de fonds occidentaux ont défendu les ONG (Organisations non gouvernementales) en Afrique comme étant la panacée aux problèmes de développement du continent. La disponibilité d'un grand volume de ressources pour le secteur a entraîné une vraie explosion. De la non-réalisation de ces (assez hautes) attentes vis-à-vis du secteur a résulté une diminution du financement des ONG à partir du début des années 2000. Les bailleurs se sont alors de nouveau dirigés vers l'Etat africain, surtout après les événements du 11 septembre 2001, avec un but de plus : financer la lutte 'contre la menace terroriste'.²⁴⁹ Ainsi, la sécurité a, à partir de ce moment, repoussé au second plan les questions de démocratisation et de société civile.

La favorisation des ONG par les bailleurs de fonds occidentaux s'est faite dans un contexte géopolitique spécifique, celui de la chute du socialisme réel et de l'affirmation du triomphe de la démocratie libérale comme la forme finale d'organisation politique de l'humanité. Dans le cadre de ces théories, la société civile deviendrait le catalyseur de la globalisation de la démocratie libérale et du libre marché. Les ONG deviendraient, à leur tour, synonyme de société civile en Afrique pour les bailleurs de fonds, et donc un acteur fondamental pour la libéralisation politique et économique des sociétés africaines. Or, les nombreuses études réalisées depuis autour de la 'société civile' révèlent notamment qu'il s'agit, là, d'un espace plus trouble et instable que ce que les théories ne laissent entrevoir.²⁵⁰

La prolifération d'ONG au niveau mondial surtout pendant la décennie 1990 est due à des raisons multiples. Igoe et Kelsall l'associent principalement à deux transformations politiques importantes: 1) la 'révolution' Reagan/Tatcher, avec son accent sur le libre marché et la diminution de l'Etat; 2) La chute de l'Union soviétique et l'ascension de la société civile en Europe de l'Est et Centrale.²⁵¹

Ces transformations de portée mondiale se sont constituées, chacune en son temps, en tant que déclencheurs de la diffusion de la doctrine néo-libérale. Au cœur de celle-ci se trouve la

249 Jim Igoe et Tim Kelsall, qui ont dirigé l'ouvrage *Between a rock and a hard place: African NGOs, donors and the state*, Durham, Carolina Academic Press, 2005, croient à une future réhabilitation par les bailleurs de fonds des ONG en tant qu'instrument prioritaire d'intervention pour le développement et la gouvernance, dans le cadre d'une dynamique qu'ils appellent les cycles de gel/dégel de l'assistance au développement (voir "Introduction" de l'ouvrage).

250 *Idem*, p. 3.

251 *Idem*, p. 5

conception de l'État comme un obstacle à la croissance économique. Les États africains, en pleine dégradation économique depuis la fin des années 1970, sont devenus, dans la bouche des institutions de Bretton Woods, les grands responsables de la crise économique africaine. Trop mêlés dans la sphère économique et incapables de promouvoir le développement car inefficaces, dilapidateurs de ressources, submergés en corruption et illégitimes aux yeux de leurs populations, les États africains devaient, selon le rapport de la Banque mondiale intitulé *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa* (1981), se retirer du marché.²⁵²

Igoe et Kelsall nous racontent comment, dans ce contexte, les chercheurs se sont rendu compte que derrière la crise des États africains les populations poursuivaient leurs vies, trouvant différentes manières de se débrouiller économiquement, y compris en s'organisant avec leurs communautés dans des associations. Les initiatives économiques furent appelées 'économie informelle' et l'auto-organisation dans les communautés, 'la vie associative' ou 'la société civile'. Peu à peu ces deux choses ont commencé à être envisagées comme la clef de la régénération africaine. L'économie informelle serait ainsi la base d'un capitalisme autochtone, et la société civile le site de résistance contre l'autoritarisme de l'État. Tout type d'initiative locale est devenue la panacée virtuelle du développement.²⁵³

Le discours autour de la 'société civile', de la 'démocratie' et de la 'participation' s'est renforcé vers la fin des années 1980, à un moment où les conséquences néfastes des politiques d'ajustement structurel étaient devenues claires. Les IFI avaient fait l'objet de fortes critiques à l'égard de leur politique d'imposition de conditionnalités politiques et économiques contre les crédits d'ajustement structurel. Appuyées sur un contexte international marqué par la chute des régimes du socialisme réel, les IBW ont fait rentrer la 'participation' et la 'société civile' dans leur recette de redressement pour les pays endettés. Le développement n'était plus possible sans liberté d'expression, pluralisme et participation des populations dans la résolution de leurs problèmes. La faillite des politiques de développement nationales antérieures était attribuée à leur imposition par le haut, par un État autoritaire et illégitime.²⁵⁴ L'échec des programmes d'ajustement structurel, lui, avait été dû au manque d'appropriation par les pays (gouvernements et populations) des politiques définies par des experts depuis l'extérieur, à un manque de prise en compte des spécificités et des avis des pays concernés, ainsi qu'à des États toujours peu responsables et très peu transparents vis-

252 *Idem*, p. 10.

253 *Idem*, p. 12.

254 L'introduction de la thèse de Doctorat de Marina Padrão Temudo montre comment différents auteurs ont, depuis les années 1970, défendu des approches dites *bottom-up* (par opposition à *top-down*) pour les politiques de développement agricole dans le 'Tiers Monde', avant que ces approches ne soient adoptées et leur contenu possiblement subversif neutralisé par les institutions financières (M. P. Temudo, "Introdução", *Inovação e mudança em sociedades rurais africanas : Gestão de recursos naturais, saber local e instituições de desenvolvimento induzido – Estudo de caso na Guiné-Bissau*, thèse de Doctorat, Université Technique de Lisbonne, Lisbonne, 1998.

à-vis de leurs populations. Avec l'adoption, à partir de 1999, de la stratégie de 'lutte contre la pauvreté' par les institutions de Bretton Woods, la formulation des politiques de développement devenait l'aboutissement d'une concertation associant l'ensemble des acteurs sociaux (État, 'société civile', bailleurs de fonds et secteur privé).²⁵⁵ Cette nouvelle approche des IFI ne rompait nullement avec la conception néo-libérale de l'État minimal des politiques d'ajustement structurel – au contraire, elle se situait dans sa continuité.²⁵⁶ Ainsi, le développement serait désormais décentralisé, voire le fruit de multiples initiatives promues au sein d'une société civile atomisée cherchant l'auto-suffisance.

Pendant toute la décennie 1990, donc, l'idée fut largement mise en avant selon laquelle les ONG étaient les représentantes par excellence de la société civile organisée. Elles constituaient des instruments plus efficaces que les États pour la promotion du développement. Par essence altruistes, autonomes, efficaces, participatives, transparentes et 'empowering', les ONG furent considérées comme 'proches des gens' et comme étant à la défense des pauvres. Le développement avait été, jusque-là, imposé de manière autoritaire de haut en bas. Les ONG, au contraire, allaient assurer un développement équitable et non-exploiteur, respectueux de l'environnement et des savoirs locaux, et basé sur des technologies appropriées aux contextes.²⁵⁷ Les lentilles 'neo-Tocqueviliennes' voulaient voir leur fonctionnement comme 'naturellement' démocratique. En bref, les ONG deviendraient, selon Igoe et Kelsall, des écoles de citoyenneté pour les Africains - où ils apprendraient à critiquer leurs leaders, à tolérer des opinions divergentes, à respecter les processus électoraux et la loi. "En mélangeant démocratie, autonomie et développement", affirment Igoe et Kelsall, "les discours libéraux les plus enthousiastes faisaient des ONG d'authentiques instruments d'émancipation."²⁵⁸

Aussi bien les chercheurs que les bailleurs de fonds cultivaient des attentes assez hautes à

255 Ici, tout pays voulant bénéficier de financements à taux privilégiés ou d'un allègement de sa dette externe dans le cadre de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) devait formuler au préalable une stratégie de lutte contre la pauvreté. Celle-ci, présentée dans un document unique intitulé Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP), devait être le résultat d'un large processus participatif associant bailleurs de fonds et l'ensemble des acteurs sociaux. Le respect de la conditionnalité participative, présentée comme un des principes fondamentaux de la politique, était une garantie du décaissement de l'aide. C'est ainsi que, dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté les notions de participation, *ownership*, *empowerment*, *accountability* et gouvernance, censées être à l'origine d'un changement dans la relation entre donateurs et récepteurs ainsi qu'entre les gouvernements et leurs populations, ont fait l'objet de la diffusion et de la généralisation dont elles font preuve aujourd'hui. Voir J.-P. Cling et al., "Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre acteurs", CLING, Jean-Pierre et al. (Ed.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, 2003, pp. 169-199 et A. Fraser, "Poverty Reduction Strategy Papers: Now Who Calls the Shots?", *Review of African Political Economy*, v. 32, n° 104/105, Oiling the Wheels of Imperialism, juin.- sep. 2005, pp. 317-340.

256 Cf, entre autres, V. D. Uga, "A categoria 'pobreza' nas formulações de política social do Banco Mundial", *Revista de Sociologia e Política*, n° 23, nov. 2004, p. 55.

257 J. Igoe et T. Kelsall, *op. cit.*, p. 12.

258 *Idem*, p. 6 et 7. Voir aussi M. P. Temudo, *Inovação e mudança em sociedades rurais africanas...*, p. 41/42.

leur égard : les espérances allaient de la promotion de la bonne hygiène jusqu'à celle des droits des femmes, de l'introduction du micro-crédit jusqu'à l'apprentissage aux agriculteurs de la conservation de leurs ressources, de la plantation de mandarines jusqu'à l'implantation de la démocratie dans le continent.²⁵⁹ Les contradictions flagrantes entre les croyances et la réalité n'ont pas empêché que le discours pro-ONG se constitue en une justification puissante au financement du secteur en Afrique et dans le monde. Le phénomène a commencé dans la décennie 1980; dans les années 1990 les ONG avaient largement dépassé l'État en tant que réceptrices de l'aide internationale. Une étude menée dans 42 pays a indiqué que si les budgets de toutes les ONG du monde étaient concentrés dans un seul pays, celui-ci serait la 8e économie mondiale. Cette prolifération fut loin d'avoir lieu uniquement dans les pays pauvres ou sous-développés: le phénomène fut aussi massif dans le monde développé.²⁶⁰

En ce qui concerne les conditions socio-historiques à l'intérieur des pays, la 'révolution des ONG en Afrique' a eu lieu dans le cadre d'un licenciement massif de fonctionnaires préconisé par les réformes d'ajustement structurel accordées avec les IBW, ainsi que de la montée, dans le même contexte, des inégalités sociales partout dans le continent. Les réformes ont signifié également l'émergence de nouvelles opportunités à travers la création d'une ambiance libérale. Dans un tel contexte, les grosses sommes d'argent tout d'un coup disponibles pour les ONG ont généré parmi les classes moyennes des sociétés africaines la perception que la création d'une ONG constituait une opportunité d'accès à des ressources ou même d'enrichissement à ne pas rater.²⁶¹

Depuis les réformes d'ajustement structurel, très souvent les ONG ont assumé la responsabilité de fournir des services sociaux qui étaient auparavant à la charge de l'État. Cela a été le cas des programmes de développement en zones rurales : les services publics d'extension rurale, appelés en Guinée-Bissau depuis l'indépendance - comme ailleurs en Afrique - les 'projets de développement rural intégré', ont été désarticulés pour faire place à une participation croissante d'Organisations non gouvernementales de développement (ONGD), travaillant souvent par le biais de "micro-projets".²⁶² Dans ce nouveau contexte, affirment Igoe et Kelsall, très souvent l'État voit les ONG comme une extension de soi-même. Cette optique de coopération considère que les ONG n'ont pas le droit de s'exprimer critiquement à l'égard de l'État (organisations a-politiques).²⁶³

En Guinée-Bissau cela n'a pas été différent. Étant donné la totale dépendance de l'État vis-à-

259 J. Igoe et T. Kelsall, *op. cit.*, p. 7.

260 *Idem*, p. 6.

261 *Idem*, p. 9.

262 M. Padrão Temudo, *Inovação e mudança em sociedades rurais africanas...*, p. 18.

263 J. Igoe et T. Kelsall, *op. cit.*, p. 25.

vis de l'aide internationale et le basculement de celle-ci vers le 'troisième secteur'²⁶⁴, le nouveau discours autour des idées de 'société civile' et de 'participation' fut vite absorbé et reproduit par une élite en quête de nouvelles sources de revenus dans le cadre de l'austérité promue par les politiques néo-libérales. Les ONG, devenues les nouveaux instruments de captation de ressources de cette élite issue de l'administration, ont explosé pendant toute la décennie de 1990. Ces organisations sont présentées comme les véhicules par excellence de la participation de la population dans les politiques de développement, dans le façonnement de leur propre destin et dans le renforcement de la démocratie après de longues années sous le joug d'un régime autoritaire.²⁶⁵ Avec les associations de base qu'elles-mêmes engendrent afin de mettre en œuvre leurs projets, les ONG sont devenues en Guinée-Bissau un synonyme de société civile.²⁶⁶ Dans ce contexte, il est important d'examiner de plus près la réalité de ces organisations et le rôle qu'elles jouent dans la participation politique des populations guinéennes. Cela est le but de la partie qui suit.²⁶⁷

II. Guinée-Bissau

Avant le boom d'ONG vérifié à partir de 1990, la plupart des ONG présentes en Guinée-Bissau étaient étrangères et devaient travailler en relation étroite avec l'État. En 1984 celui-ci créa un organe responsable de coordonner l'action des ONG, qu'il appela SOLIDAMI (Solidarité-Amitié - Institut national pour la coordination de l'aide internationale), sous la tutelle formelle du Ministère de la coopération internationale. Dès 1990 le SOLIDAMI fut, dans le cadre de la diminution des dépenses de l'État, privé de budget public, devenant ainsi complètement dépendant des ressources de l'aide internationale.²⁶⁸ Mais ça n'a été qu'en 1992 qu'un décret des ONG fut approuvé,

264 Pour une explication de l'origine du terme, voir J. Igoe et T. Kelsall, *idem*, p. 22.

265 Le fait que ce discours soit reproduit de manière semi-acritique y compris par les chercheurs guinéens dans leurs travaux académiques donne la mesure de la force du consensus obtenu. Voir, par exemple, les mémoires de Master de B. R. Brito, *A importância dos sistemas participativos no desenvolvimento local da Guiné-Bissau*, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 1997 et de A. F. Sares, *Desenvolvimento participativo na Guiné-Bissau: análise de dois projetos de desenvolvimento local em Quinhamel e em Bissau*, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 1997, et même Sangreman *et al.*, *op. cit.*

266 Ainsi, le DENARP (Document de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté) affirme : "Les ONG et les associations de base, en tant que composants essentiels et les plus dynamiques de la société civile, ont un rôle capital dans le processus de lutte contre la pauvreté." (Republica da Guiné-Bissau, DENARP, version d'octobre 2005, <http://www.stat-guineebissau.com/denarp/denarp.pdf>, consulté le 15 juillet 2005, p. 29).

267 Il me paraît important de remarquer que la Guinée-Bissau, tout comme soixante autres pays à bas revenu, s'est engagée, en vue d'obtenir un allègement de sa dette externe et la continuation des financements auprès des bailleurs de fonds occidentaux, dans un processus de réduction de la pauvreté à travers la formulation d'un Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). Celui-ci, dont une version corrigée de septembre 2006 fut consultée par moi, fut en thèse le fruit d'un processus participatif impliquant tous les secteurs de la société guinéenne. Bien que la problématique qui m'intéresse, voire la participation politique, soit au cœur de cette nouvelle stratégie de développement (dans une continuité directe avec ma discussion sur les ONG), il ne me sera pas possible d'analyser le processus DSRP en Guinée-Bissau car, de manière assez significative, aucun article traitant de son déroulement ne m'est connu jusqu'à présent.

268 SOLIDAMI, *II Conferencia das ONGs, 'Desenvolvimento participativo e democracia'*, CIDAC, Lisboa, 1994, p. 59.

permettant la création d'ONG nationales indépendantes.²⁶⁹

A la même époque, les mesures prises dans le cadre des réformes d'ajustement structurel (notamment le gel des salaires de la fonction publique) ont abouti à une 'léthargie généralisée' et un absentéisme marquant parmi les fonctionnaires, qui eurent tendance à se diriger vers d'autres activités afin de diversifier leurs sources de revenus. Étant donné la disponibilité de ressources pour les ONG, fruit du basculement de l'aide internationale des agences de l'État à ce qu'on appelle le 'troisième secteur', une quantité non négligeable de fonctionnaires et d'anciens fonctionnaires se sont orientés vers la création d'Organisations non gouvernementales. C'est ainsi qu'une partie significative d'ONG en Guinée-Bissau fut fondée par des fonctionnaires.²⁷⁰

L'examen du compte-rendu de la II Conférence des ONG qui interviennent en Guinée-Bissau, qui eut lieu à Bissau entre le 24 et le 28 janvier 1994 et compta avec soixante-dix ONG étrangères et trente ONG nationales, est très représentatif du discours tenu par ce secteur.²⁷¹ Ce qui est d'emblée frappant pour un lecteur informé, c'est comment la conférence, qui eut pour thème central 'Développement participatif et démocratie', ne manque pas d'évoquer chacun des thèmes à la mode dans les débats – et notamment dans la rhétorique dominante – de ce que quelques auteurs appellent 'l'industrie du développement'. Ce compte-rendu ne laisse pas de doute quant à la maîtrise de la part des Guinéens à la tête des ONG du raisonnement et du vocabulaire nécessaires pour la captation des fonds internationaux.

C'est d'ailleurs ce qu'explique Temudo en disant que les ONG les plus importantes ont été l'œuvre de l'élite urbaine métissée, souvent éduquée aux États Unis ou en Europe, ayant auparavant occupé des hauts postes au sein de l'État.

As a result of their education and position, they enjoyed extensive connections to transnational development networks. Members of this emerging NGO elite quickly learned to master the crucial performance skills needed to have their project proposals approved as well as a cliched language: 'participation', 'help for self-help', 'poverty reduction', 'natural resources protection', 'gender balance' and so on. They also learned to be flexible in their approach, since each donor has its favorite themes, which can change from year to year. In short, Guinean NGO elites quickly learned the importance of being well-informed about what is offered in the 'development market' at each specific moment.²⁷²

269 M. Padrão Temudo, "Western Beliefs and Local Myths: a case study on the interface between farmers, NGOs and the State in Guinea-Bissau rural development interventions", Jim IGOE et Tim KELSALL (Orgs.), *Between a rock and a hard place: African NGOs, donors and the state*, Durham, Carolina Academic Press, 2005, p. 257. La date d'approbation du décret (12 février) est ultérieurement devenue le 'jour des ONG nationales'.

270 *Idem.* Voir aussi SOLIDAMI, *II Conferencia das ONGs*, ..., p. 67 et B. Dabo et C. Ribeiro, *Guia dos recursos humanos das ONG da Guiné-Bissau*, ACEP – Associação para a cooperação entre os povos, Lisboa, 2005, p.35. Fafali Koudawo avait déjà constaté ce qu'il a qualifié comme une stratégie d'"accumulation pré-capitaliste" de la part de fonctionnaires et anciens fonctionnaires par le biais de la création d'ONG (F. Koudawo, "Sociedade civil e transição pluralista na Guiné-Bissau:...", p.93-97).

Cette situation ne fut pas exclusive de la Guinée-Bissau, s'étant produite dans d'autres pays africains. Voir citation de Farrington *et al.* par Temudo dans la même page de l'article cité en premier.

271 SOLIDAMI, *II Conferencia das ONGs*, La première conférence des ONG intervenant en Guinée-Bissau avait eut lieu en 1985, époque où le secteur était étranger à cent pour cent.

272 M. P. Temudo, "Western Beliefs and Local Myths: ...", p. 258.

Ainsi, selon les ONG réunies à Bissau en janvier 1994, la Guinée-Bissau avait besoin, après l'échec des politiques économiques et sociales du modèle étatique centralisé, d'un nouveau modèle de développement. La nouvelle voie 'alternative', également appelée 'coopération décentralisée', devait rompre avec le monopole de l'État dans la promotion du développement et privilégier la "libre et réelle expression des populations dans la résolution de leurs problèmes".²⁷³ Ce modèle de développement décentralisé devait passer notamment par la capacité des couches pauvres de la population à s'auto-promouvoir en vue de devenir 'auto-suffisantes'.

Le discours de valorisation de la 'participation' y est très emphatique. Le texte reproduit point par point le raisonnement diffusé par la Banque mondiale et l'ensemble des bailleurs de fonds occidentaux depuis les années 1980, dont une des conclusions est le besoin d'un 'développement participatif'. En assumant une posture active dans la résolution de leurs problèmes et en s'auto-promouvant à travers des initiatives économiques ponctuelles avec l'appui des ONG, les populations contribuent au développement du pays. On ne saurait compter combien de fois le terme 'participation' apparaît dans le document de la conférence des ONG de Guinée-Bissau. Avec d'autres mots tels que 'démocratie', 'société civile' et, bien sûr, 'développement', il compose un texte d'une sonorité presque 'mantrique'. Ainsi, sur le 'partenariat' que les ONG établissent avec les communautés à travers leurs associations, on affirme : "Le principe de partenariat implique un engagement et une participation active et intégrale des groupes communautaires à tous les stades du processus : identification des nécessités, définition des solutions, tout comme la planification, l'opérationnalité (sic) et l'évaluation du programme, etc."²⁷⁴

En ce qui concerne la manière dont les ONG s'auto-définissent, dans le compte-rendu de la conférence on trouve les définitions et les qualifications suivantes : agents du développement socio-économique du pays; promoteurs et consolidateurs de la démocratie; promoteurs du développement participatif; facilitateurs de la participation populaire; neutres vis-à-vis du pouvoir politique; indépendantes de tout parti politique; représentantes des communautés, avec qui elles travaillent par le biais des 'organisations de base'²⁷⁵; des institutions sans but lucratif; solidaires avec les nécessiteux; instruments de pression des citoyens auprès de l'État, surtout pour les pauvres, en vue du respect des droits et de la satisfaction des nécessités élémentaires. Collectivement, les ONG semblent se concevoir en tant qu'un 'mouvement' de la société civile, doté de principes et de valeurs propres, et d'un programme qui reste assez vague.²⁷⁶ Pour ce qui a trait au rapport avec l'État, la

273 SOLIDAMI, *op. cit.*, p.74. "Tout le monde sait aujourd'hui que le progrès ne peut venir que du peuple, qu'il ne peut y avoir de développement sans participation populaire." (*Idem*, p. 48)

274 *Idem*, p. 77.

275 "Les ONG sont, par auto-délégation, les partenaires 'naturels' des communautés de base." (*Idem*, p. 89)

276 Ces définitions se trouvent tout au long du texte. *Idem*.

vision qui l'emporte dans le document est celle d'une relation de complémentarité.²⁷⁷

Pour ce qui est de leurs objectifs, nous avons : contribuer au développement socio-économique du pays basé sur la 'participation populaire active et consciente pendant tout le processus de développement'; contribuer à l'auto-suffisance des populations; développer le 'leadership' et l'esprit d'initiative' au sein des communautés de base²⁷⁸; se battre pour le respect des droits humains; se battre pour la promotion des droits 'de la femme'; lutter aux côtés des groupes sociaux défavorisés; promouvoir au sein de la population l'organisation de réseaux d'associations et de citoyens; promouvoir l'esprit de coopération dans l'identification et la solution des problèmes; promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement.²⁷⁹

La page web de la Plate-forme de concertation des ONG en Guinée-Bissau (Plaçon-GB) présente un discours très semblable à celui de la conférence de 1994.²⁸⁰ Ainsi, la 'vision' de la Plate-forme est décrite de la manière suivante : "la création d'un environnement propice à la promotion d'un développement humain durable en Guinée-Bissau à travers la participation du citoyen à la construction d'une société démocratique, participative, de solidarité et de justice économique et sociale". Parmi ses 'missions', l'on trouve entre autres : "la promotion du dialogue et de la concertation entre les ONG, l'État et les partenaires de développement, visant la participation démocratique au renforcement de la citoyenneté ainsi que la contribution des organisations de la Société Civile dans les transformations sociales et dans la redéfinition des politiques publiques à la faveur des communautés de base" et "Développer la coopération et les partenariats stratégiques entre les ONG guinéennes et celles du Sud et du Nord afin de contribuer à la réduction de la pauvreté et aux objectifs du millénaire pour le développement"²⁸¹. En ce qui concerne le rôle joué par le secteur des ONG dans la vie politique nationale, notamment dans la sortie de conflits (comme celui de 1998/1999 et le coup militaire de 2003), la Plaçon-GB affirme que les "ONG ont prouvé

277 *Idem*, p. 54. Voir aussi p. 71. Au demeurant, on trouve dans la formulation suivante une synthèse des principaux éléments de la rhétorique des ONG, y compris l'expression de leur attente (de soutien) à l'égard de l'État : "Les ONG, quand elles agissent vraiment ensemble avec les populations, peuvent faire accroître la participation de celles-ci, en les encourageant à assumer leur destin, renforcer les structures locales existantes. Or, la participation et l'apprentissage de l'autonomie ne sauraient être dissociés des résultats économiques concrets, lesquels il n'est pas possible d'obtenir sans le soutien direct du gouvernement." (*Idem*, p. 57)

278 Ailleurs on utilise le terme en anglais "empowering the poor", que l'on traduit par "accorder du pouvoir réel aux pauvres afin de les permettre de prendre part dans la quête d'alternatives de développement." (*Idem*, p. 81)

279 Ici aussi, les définitions se trouvent tout au long du texte. *Idem*.

280 La PLACON est un forum d'articulation des ONG guinéennes indépendant de l'Etat. Voir http://www.ong-ngo.org/spip.php?page=fiche_pn&id_rubrique=318&lang=pt, page web consultée le 31 mars 2010. La tentative menée par l'auteur de contacter son président par e-mail n'a pas trouvé de réponse.

281 Les Objectifs du millénaire pour le développement constituent un axe d'intervention pour le développement mis à jour par l'ONU et adopté par les institutions de Bretton Woods et la totalité des bailleurs de fonds occidentaux dans le cadre du consensus qui fut à la base de la stratégie de la 'lutte pour la réduction de la pauvreté'. Ainsi, le document stratégique de réduction de la pauvreté élaboré par les pays concernés doit prévoir des politiques visant atteindre les Objectifs du millénaire, dont la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, la promotion de l'égalité des sexes, la réduction de la mortalité infantile, la préservation de l'environnement, le combat du VIH et d'autres maladies, etc.

être des partenaires d'une importance cruciale pour la construction d'un climat de dialogue, démocratie, paix et réconciliation nationale, en s'impliquant de manière active dans tout le processus et en assumant un rôle de facilitateurs et de médiateurs du dialogue entre les différents intérêts politiques, militaires et civils, mais toujours avec le seul objectif de chercher des solutions pacifiques, justes et durables, restant fidèles à leurs principes de justice sociale, défense d'une citoyenneté libre, participative et responsable.". Dans le volet 'Budget et fonds', on apprend que la Placon-GB est subventionnée à cent pour cent par des "ONG étrangères, partenaires privés et autres".²⁸²

Ces sources nous montrent que les ONG guinéennes cherchent à occuper une place importante dans la vie politique nationale, et construisent leur légitimité à travers la participation dans les processus de négociation et de transition politique à la suite des crises qui eurent lieu depuis le conflit armé de 1998/1999. L'existence de nombreux projets et initiatives tenus par des ONG dans divers domaines sur tout le territoire national, dans un contexte de grande fragilité de l'Etat et d'absence d'un secteur privé fort, renforcent l'aspiration des ONG à être envisagées comme des acteurs sociaux indispensables dans la vie nationale. Or, l'inexistence de subventions publiques ou privées, de main d'œuvre volontaire et d'un système de cotisation parmi les membres font que la survie des ONG guinéennes dépende complètement des bailleurs de fonds occidentaux.

D'ailleurs, Temudo observe combien la totale dépendance externe représente un facteur de continuité entre les interventions actuelles des ONG et celles conduites par l'État auparavant, en contraste avec le discours des bailleurs et des ONG selon lequel les premières se démarquent radicalement du modèle de développement étatique. Ces deux types d'intervention sont hautement influencées par l'agenda des donateurs occidentaux. Avec la continuité mentionnée plus haut en ce qui regarde le personnel, le scénario en Guinée-Bissau est celui d'une frontière à peine distinguable entre État et 'troisième secteur'.²⁸³ Il est intéressant de noter également que, contrairement à un certain discours puriste qui veut que la 'société civile' (voire les ONG) soit indépendante des partis politiques, en Guinée-Bissau on vérifie une intersection non-négligeable entre les deux camps. Ainsi, nombre de leaders d'ONG sont affiliés ou sympathisants de partis politiques, les identifications politiques et personnelles au sein des réseaux de pouvoir pouvant facilement être à la base de conflits entre ONG.²⁸⁴ La conclusion de ces observations est qu'en Guinée-Bissau l'on est en présence d'un fort *straddling* de positions entre leaders de la 'société civile' et les élites politiques et économiques.²⁸⁵

282 Toutes les citations sont issues de la page web citée plus haut.

283 M. P. Temudo, *op. cit.*, p. 258.

284 Cf. montrent M. P. Temudo, *op. cit.*, et Sangreman *et al.*, *op. cit.*.

285 Temudo définit ainsi la situation : "Civil society's main actors assume multiple identities in different stages. By their role mobility and their bridging and linking capital they can represent civil society, the state or even donors,

Notre compte-rendu empirique de la situation des ONG en Guinée-Bissau sera basé sur une étude ethnographique réalisée dans le cadre d'une thèse de Doctorat intitulée *Inovação e mudança em sociedades rurais africanas : Gestão de recursos naturais, saber local e instituições de desenvolvimento induzido – Estudo de caso na Guiné-Bissau* ("Innovation et changement dans les sociétés rurales africaines : Gestion des ressources naturelles, savoir local et institutions de développement induit – Etude de cas en Guinée-Bissau").²⁸⁶ Son auteur a mené une recherche ethnographique dans la péninsule de Cubucaré (province de Tombali) pendant 22 mois entre 1993 et 1996, qui fut ultérieurement complétée par d'autres visites plus courtes totalisant neuf mois entre 1999 et 2003. Elle y a observé des projets de développement et de préservation de l'environnement mis en place par des ONG.²⁸⁷

Temudo relate que le premier mythe à tomber au bout d'un an de recherche empirique fut celui de la supériorité morale et opérationnelle des ONG par rapport aux États africains.²⁸⁸ Ainsi, la plupart des ONG qu'elle a pu observer ressemblaient à ce que Meillassoux concevait comme des *social bodies*, voire "organizations produced by a particular social class, whose only aim is their own reproduction by expanding and increasing turnover, guaranteeing the jobs, and increasing the privileges of those employed."²⁸⁹ Cette situation, affirme-t-elle, était exacerbée par l'empreinte de l'agenda des donateurs et les cordes attachées par les fonds internationaux desquels ces organisations dépendaient pour leur survie institutionnelle. Tout cela portait d'importantes conséquences sur la relation de ces organisations avec leur public dans les communautés rurales,

and the same actor can change according to circumstances from the role of NGO high staff, to the one of Minister or the one of donors' evaluator of an NGO project. They are the big performers in the 'development theatre'." (M. P. Temudo, "Warlords and Technocrats: the making of a criminal state in Guinea-Bissau", exposé présenté à la Troisième Rencontre européenne d'analyse des sociétés politiques *Être sujet du monde : les modes d'appartenance sociale à la globalisation*, Paris, 4 et 5 février 2010 p. 4)

286 Marina Padrão Temudo, Université Technique de Lisbonne, Institut Supérieur d'Agronomie, Lisbonne, 1998. Nous nous appuyons largement aussi sur son article, plus récent, publié dans l'ouvrage organisé par Igoe et Kelsall, intitulé "Western Beliefs and Local Myths:...", déjà cité.

287 Le choix de m'appuyer entièrement sur les résultats du travail de Temudo provient de la constatation que celui-ci correspond aux préoccupations, pertinentes selon moi, exprimées ainsi par Igoe et Kelsall : "Un des défis centraux des chercheurs en Afrique est de pénétrer les discours normatifs et les mythes qui entourent les ONG du continent. (...)" ; "Les recherches ethnographiques qui ont été à l'origine des articles dans cet ouvrage se sont basées sur des séjours prolongés sur le terrain, et sur l'observation participante. Seul le travail ethnographique est capable de produire des 'descriptions épaisses' (*thick descriptions*) de la situation des ONG sur le terrain, c'est-à-dire, de dépasser les discours normatifs et les mythes et de révéler les significations culturelles derrière l'action de chaque acteur, les perceptions et croyances des leaders des ONG ainsi que des acteurs locaux qui donnent sens à leurs actions." Un dernier défi des chercheurs serait d'essayer de comprendre la relation que les ONG établissent avec leur 'public', tout comme les attentes et la complexité de ce public (J. Igoe et T. Kelsall, *op. cit.*, p. 21 et 25).

288 L'auteur avoue au tout début de l'article être arrivée en Guinée-Bissau avec "plein d'idées romantiques sur les ONG, les associations d'agriculteurs et le potentiel des méthodes participatives à changer progressivement la tendance 'traditionnelle' à l'échec' qui avait jusque-là caractérisé le développement en Afrique" (Padrão Temudo, "Western Beliefs...", p. 253/254).

289 *Idem*, p. 254.

tout comme sur la nature de la 'société civile' dont elles se disaient les représentantes.²⁹⁰

La situation observée par la chercheuse portugaise remet ainsi en question l'idéal néo-tocquevillien des ONG africaines en tant que sites de résistance contre des États corrompus et inefficaces, notamment parce qu'elle interroge la dite frontière entre l'État et la 'société civile' : les agriculteurs de Cubucaré ne faisaient pas de distinction entre les interventions étatiques et celles promues par des ONG. Pour eux, elles étaient toutes des 'projets', leurs agents étaient à peu près les mêmes personnes, et la manière de travailler ainsi que les innovations technologiques proposées se ressemblaient beaucoup.²⁹¹

Une des ONG étudiées par Temudo²⁹² avait été fondée en 1991 par quelques quarante personnes, dont une plupart de fonctionnaires. Son directeur était alors le directeur du DEPA, le Département de recherche agricole de l'État. Ses contacts au niveau international lui avaient permis de transférer quelques activités subventionnées par des ONG occidentales ainsi que des ressources matérielles de l'ancien projet de développement intégré de la région à l'ONG nouvellement fondée. Celle-ci avait maintenu aussi l'acronyme du projet (PIC, pour 'Projet intégré de Caboxanque'). Ses activités se situaient dans les domaines de l'agriculture, de la santé, du soutien à des associations d'agriculteurs et de l'entraînement. Plus tard, avec deux autres ONG, Calbante a entamé la mise en place d'un projet visant la création d'une zone de préservation des forêts de la région. La superposition des activités de trois projets différents et le fait que chaque micro-initiative avait un donateur différent ont rendu l'évaluation de chaque projet extrêmement difficile.²⁹³

En ce qui concerne le rapport de ces organisations avec les communautés impliquées par les projets, l'auteur rappelle que depuis l'indépendance aussi bien le gouvernement que les bailleurs et (aujourd'hui) les ONG essaient d'encourager la création, dans les zones rurales, d'associations d'agriculteurs – ignorant de la sorte toute forme d'organisation sociale 'traditionnelle' (pas de guillemets dans l'original). Les associations sont devenues les partenaires légitimes et les intermédiaires de l'implantation de projets de développement, ainsi que le canal à travers lequel les fonds arrivent aux bénéficiaires ruraux. Aux yeux des bailleurs de fonds, affirme Temudo, elles représentent "la population", c'est-à-dire, une institution légitime au niveau du village. Les associations sont ainsi devenues, tout comme les ONG, des 'toiles' institutionnelles pour capturer de l'argent issu de l'extérieur.

²⁹⁰ *Idem.*

²⁹¹ *Idem.* Ailleurs, Temudo écrit : "For peasants too, local NGOs cannot be distinguished from the state. They are partners; they all 'chop from the same bowl' (aid funds). Local NGOs themselves play with this ambiguity and peasants' lack of information and speak in the name of the state or call for state repression to impose activities that face local resistance. Their economic capacity also helps them to bribe state officers when in need." (M. P. Temudo, "Warlords and technocrats : ...", p. 6.)

²⁹² Dont le nom, codifié par l'auteur, est présenté comme 'Calbante'.

²⁹³ M. P. Temudo, "Western Beliefs...", p. 259.

Even before NGO revolution, the building of the village association, always located near the road, was an object of prestige and the maximum symbol of local engagement with externally-induced development. (...) Prior to any visit of potential donors' representatives, the association buildings and the local NGOs offices were painted and cleaned while some farmers were prepared by external agents to speak as representatives of local societies.²⁹⁴

Les agriculteurs des projets étaient ainsi choisis parmi les plus charismatiques et éloquents, selon leur capacité à reproduire le discours officiel de l'ONG auprès des visiteurs.²⁹⁵ Ils étaient par conséquent les plus grands bénéficiaires des projets, générant parmi la population l'impression qu'il y avait une seule liste de bénéficiaires et de villages pour toutes les initiatives et les fonds.

Parmi les autres, l'avis général autour des ONG issues de milieu urbain et de leurs interventions était plutôt négatif. Le personnel local des ONG, insatisfait des écarts de salaires par rapport à l'équipe implantée en ville, était souvent absent et se tournait vers des activités parallèles, puisant ainsi dans les facilités des projets locaux. Il reproduisait de la sorte un comportement qui était devenu courant dans la fonction publique surtout à partir des réformes d'ajustement structurel.²⁹⁶

Malgré leur rhétorique 'participative', la plupart de ces organisations étaient hiérarchisées et centralisées. Les décisions, prises dans le bureau central situé dans les villes, étaient imposées à l'équipe locale "*in a top-down fashion*". Les employés qui osaient mentionner à la direction les problèmes posés par les agriculteurs sur l'exécution des projets étaient attaqués et menacés de perdre leur poste.²⁹⁷ La population, cible des interventions, n'était pas non plus à même de critiquer quoi que ce soit (sous peine de s'en voir écartée), surtout si elle était intéressée aux avantages rendus possibles par le projet. Finalement, les agriculteurs se plaignaient qu'à chaque reprise seule une partie infime de l'argent ou des bénéfices du projet arrivaient jusqu'à eux.²⁹⁸

Temudo remet fortement en question le caractère 'participatif' de l'ensemble du processus de formulation et d'exécution des projets, forte de ce qu'elle a pu observer sur le terrain : pas mal de réunions d'identification des nécessités de la population locale n'avaient pas de suite, avec la disparition des agents externes qui les avaient convoquées; des méthodes 'assez extrêmes' étaient des fois utilisées pour assurer la présence des agriculteurs aux réunions; des réunions 'participatives' totalement armées étaient organisées afin de convaincre les bailleurs de fonds à subventionner les initiatives; les rencontres se subordonnaient toujours aux horaires des leaders qui venaient de la capitale et voulaient y retourner le même jour; les agriculteurs n'avaient pas de rôle important à

294 *Idem*, p. 260.

295 Méritant ainsi la caractérisation de *courtiers du développement*, d'Olivier de Sardan et Bierschenk. *Idem*.

296 *Idem*, p. 261 (pour tout le paragraphe).

297 *Idem*.

298 *Idem*, p. 262.

jouer dans leur déroulement ni dans les délibérations.²⁹⁹ En outre, affirme la chercheuse, les associations d'agriculteurs créées sous l'encouragement des agents externes (auparavant l'Etat et au moment de sa recherche, les ONG) n'étaient pas capables de subsister par leurs propres forces après la cessation de l'aide financière. En plus d'être orientées vers les ressources externes, ces associations ont adopté un modèle d'organisation qui est étranger aux communautés rurales dans lesquelles elles opèrent. La conséquence en est un manque total de préparation en vue de la réalisation d'actions collectives autonomes.³⁰⁰

Le schéma fonctionne de telle manière que les bailleurs, en transférant de l'argent à quelques groupes circonscrits, ignorent la diversité et la complexité des communautés qu'ils étaient censés aider. Les petits groupes d'agriculteurs avec lesquels ils travaillent ne représentent pas les intérêts de l'ensemble de la communauté en question. Les résultats sont, de la sorte, compromis.

Par-delà l'ignorance de la diversité de la population locale³⁰¹ et le fait que celle-ci n'était pas correctement représentée par les associations d'agriculteurs, les projets de préservation observés par la chercheuse étaient menés sans qu'on ait étudié en préalable les formes 'traditionnelles' de protection de l'environnement, ni les croyances des communautés autour de leur relation avec la forêt. C'était par conséquent impossible de formuler un projet qui pourrait attirer la participation des gens et promouvoir des pratiques de gestion durable des ressources naturelles. Les ONG n'avaient aucun moyen de prévoir comment les populations allaient réagir à leur intervention.

Ainsi, de par l'insistance de ses promoteurs à ignorer la cosmologie des communautés qui vivaient aux alentours des forêts, le projet de préservation de l'environnement dans la péninsule de Cubucaré étudié par Temudo fut, selon elle, le facteur qui a (dans l'histoire récente de la Guinée-Bissau) le plus profondément affecté le système de conservation 'traditionnel' tenu par ces communautés depuis longtemps. Un nombre élevé de conflits non-résolus entre les membres de celles-ci (censés être bénéficiés par le projet) et les ONG qui le promouvaient ont amené les premiers à se révolter au bout de quelque temps, et à détruire le scénario que les ONG voulaient

299 *Idem*, p. 262/263. "I especially remember a meeting in 1996 that was expected to be conflict ridden, where the NGO leaders arrived at eleven o'clock and the discussions lasted till 4 pm without even an interruption for lunch. NGO leaders were sitting at a table in front of the farmers' representatives, sharing coffee and cookies among themselves, and circulating written notes whenever any farmer would pose any critique or troublesome question, in order to better react in unison. Farmers pointed this out to me, making clear their own perception of the strategies and 'participatory' methods of the NGO staff." (*Idem*, p. 263)

300 *Idem*. Déjà dans le résumé de sa thèse, Temudo affirme : "Aussi bien les organisations gouvernementales que les non gouvernementales (ONG) ont adopté les mêmes approches dirigistes et orientées vers l'augmentation de la production, où certains concepts comme celui de participation n'ont de place qu'au niveau de la rhétorique officielle. Les associations de producteurs, créées sous l'encouragement de ces organisations externes, ne sont pas basées sur des formes traditionnelles d'organisation, ne pas constituant des instruments d'auto-promotion de la population locale." (M. P. Temudo, *Inovação e mudança em sociedades rurais africanas : Gestão de recursos...*, p. 5)

301 Cette réalité est confirmée par les ONG elles-mêmes, réunies dans la conférence de 1994. Cf. SOLIDAMI, *II Conferência das ONG...*, p. 77.

préserver pour les visites des donateurs.³⁰² Les évaluations réalisées après la fin du projet en 1996 (il s'est achevé apparemment à cause de problèmes entre les trois ONG) n'ont jamais détecté les conflits qui avaient existé entre les organisations et les bénéficiaires. Les réunions d'auto-évaluation, à leur tour, comptant avec la participation des représentants des communautés nommés par les ONG, sont également passées à côté des critiques exprimées par la population en général.

Quant aux conséquences du projet, Temudo affirme :

The increased desacralization of nature and de-legitimization of customary authorities were the main factors creating space for an 'open-access' to natural resources. The suspicion that the NGO personnel and the project researchers stole some of the spirit owners of the land opened fissures in the already fragile system of myths and taboos that maintained the traditional management of natural resources. Land conflicts grew in number and intensity, leading to a scramble for land and resource management practices that were unsustainable and harmed the environment.³⁰³

Dans la conclusion de son article, Temudo rappelle qu'un des 'mythes du développement' les plus courants est celui qui prône la capacité de la société civile du 'Sud' de promouvoir la démocratisation et le développement économique. Or, en réalité, dans les pays où les ONG ont émergé de la classe dirigeante après les mesures d'ajustement structurel, l'industrie du développement permet à ce groupe de maintenir son pouvoir par la préservation de son statut et par la création d'un réseau clientéliste qui comprend également le personnel des ONG et quelques agriculteurs. L'échec des projets de développement devient, aujourd'hui comme à l'époque des initiatives étatiques, une pièce vitale pour la reproduction des interventions, et donc pour la continuation des flux d'aide financière de laquelle dépendent les élites de la 'société civile'.

Une autre conclusion importante de l'auteur regarde justement l'idée de la participation des agriculteurs dans les projets de développement. Je tiens à la citer:

It is believed that the myriad of farmers associations recently promoted constitute a pillar for the empowerment of rural societies. Farmers' participation itself is perhaps the most generalized myth in development cooperation (...). (...) The myth of a universal development model dependent on the globalization of markets and on a western idea of democracy, instead of empowering farmers, is dispossessing them of their local self-reliance and autarchic systems, and increasing their external dependence. So their livelihoods are more and more controlled by the market and the political power of the 'ruling group'.³⁰⁴

En bref, une des conclusions auxquelles arrive Temudo est celle d'une énorme distance entre le discours 'participatif' tenu par les acteurs de l'industrie du développement et la pratique (qu'elle va jusqu'à qualifier de 'prédatrice') de ces organisations dites de base et volontaires sur le terrain.³⁰⁵

302 Cela s'est fait par l'application, par les paysans, du système de *slash and burn* en vue de la plantation de riz sur des parcelles de terre qui se situaient au bord de la route principale, alors que l'accord était de ne le faire que 100m plus loin (M. P. Temudo, "Western Beliefs and Local Myths:...", p. 267).

303 *Idem*, p. 269.

304 *Idem*, p. 274.

305 M. P. Temudo, *Inovação e mudança em sociedades rurais africanas : Gestão de recursos...*, p. 8.

Appuyée sur le compte-rendu empirique de Marina Temudo, je voudrais maintenant réfléchir sur le rôle des ONG à l'égard de ce qu'on appelle dans ce mémoire la participation politique de la population en Guinée-Bissau. Ainsi, nos questions ici sont les suivantes : dans quelle mesure le secteur des ONG représente réellement un véhicule de participation politique de la population guinéenne, tel que veut faire croire son discours officiel? Dans quelle mesure contribue-t-il vraiment à ce que l'ordre politico-économique actuel représente une rupture au niveau de la participation et de la démocratie avec le régime 'autoritaire' précédent?

De fait, de nombreuses études sur le secteur des ONG dans d'autres pays africains ont déjà fourni des pistes de réflexion sur ces questions. Elles sont assez convergentes dans leur conclusions.³⁰⁶ Ces pistes nous aident certes à penser sur notre cas; elles ne peuvent pourtant pas se substituer à une étude de cas empirique.

Ainsi, la recherche de Temudo nous permet d'évoquer plusieurs éléments qui se rapportent en différents niveaux à la question de la participation politique.

Le premier est celui qui regarde la composition sociologique des ONG guinéennes, et qui nous révèle des choses sur la position de ce secteur à l'égard de l'État. On a vu avec Temudo (et également dans d'autres matériaux) que la plupart des ONG guinéennes – ou au moins les plus importantes – ont été fondées par des fonctionnaires ou des anciens fonctionnaires. Dans ce sens, on a appris que la création des ONG a largement correspondu, en Guinée-Bissau comme ailleurs, à une stratégie de cette couche sociale privilégiée pour diversifier, remplacer ou accroître sa source de revenus.³⁰⁷ Son niveau d'éducation, son expérience dans l'administration et ses contacts dans les réseaux internationaux de l'aide au développement lui permettent de rester informée sur les stratégies plus à même de capter des ressources, stratégies auxquelles elle s'adapte à chaque fois. La 'ressemblance' à plusieurs niveaux de cette catégorie sociale avec les anciens agents de l'État, externes aux communautés-cibles des projets, fait que les agriculteurs (tels ceux étudiés par Temudo) très souvent ne les distinguent pas de leurs prédécesseurs. Ce 'chevauchement' de positions (qui s'étend encore aux partis politiques, comme l'on a vu plus haut) indique qu'il y a effectivement une forte continuité entre l'actuel 'troisième secteur' en Guinée-Bissau et l'État post-

306 Voir les autres chapitres de l'ouvrage organisé par Igoe et Kelsall, *Between a rock and a hard place: African NGOs, donors and the state*, Durham, Carolina Academic Press, 2005, ainsi que l'Introduction par les éditeurs.

307 Cissoko et Touré constatent le même phénomène au Mali ("Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État – Le cas du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali", *Politique africaine*, n° 99, oct. 2005, pp. 150). Igoe et Kelsall identifient des situations semblables dans nombre de pays africains, surtout après les programmes d'ajustement structurel (J. Igoe et T. Kelsall, "Introduction", *Between a rock and a hard place:...*, p. 24). Chabal et Daloz présentent les mêmes constatations (P. Chabal et J.-P. Daloz, *Africa Works: ...*, p. 22).

colonial, fait qui suffit pour remettre en question l'idée très répandue d'un secteur indépendant vis-à-vis de l'État, porteur d'un paradigme de développement et de société civile radicalement différents de ceux en vigueur pendant le régime de parti unique. Si l'on considère qu'en Guinée-Bissau les ONG se présentent comme le cœur de la société civile, alors là c'est le concept de société civile même – en tant qu'espace social situé entre l'État et la sphère privée, ou, comme le veulent elles-mêmes, en tant qu'espace social de résistance contre l'autoritarisme de l'État - qui doit être remis en question. Ce profil sociologique des dirigeants des ONG et leur position face à l'État rendent leur discours de véhicule de participation politique de la population très peu crédible.³⁰⁸

En deuxième place il y a la question de la totale dépendance des ONG guinéennes des ressources de l'aide internationale, réalité confirmée par toutes nos sources.³⁰⁹ Il ne peut y avoir de doutes sur l'effet que cette dépendance a sur la marge d'autonomie de cette dite 'société civile'. Pour pouvoir fonctionner, les ONG doivent présenter des projets capables d'attirer l'aide occidentale; or, ces projets ne sauraient puiser dans un langage et des objectifs autres que ceux employés, visés et admis par les bailleurs de fonds. Cette situation a été à l'origine, dans un autre pays africain, de l'accusation selon laquelle chaque bailleur 'créé sa société civile' à travers son interface avec une ONG³¹⁰, résultant ainsi en une 'société civile' divisée et instrumentalisée par les bailleurs. L'action autonome des ONG guinéennes se heurte donc au grand défi de la survie institutionnelle, qui commande en dernière instance leurs projets, programmes, actions et discours.³¹¹ Dans ce sens, on a vu avec Temudo comment la 'préparation' d'un 'scénario' (siège de l'association des agriculteurs et discours des 'représentants' des agriculteurs) en vue de la visite des bailleurs de fonds était une pratique courante. Les membres de ces ONG, ainsi que ceux des associations 'de base' qu'elles engendrent pour mettre en place leurs projets, peuvent certes participer à leurs activités – à condition que cette participation ne dépasse pas les limites de ce qui est acceptable dans l'univers d'action et du discours de l'ONG. Il y a de la sorte, malgré une rhétorique dominante selon laquelle la nouvelle ère de la coopération pour le développement est basée sur l'autonomie de décision des

308 Le brouillage des frontières entre ONG et Etat se vérifie aussi dans des pays avec des réalités complètement différentes : Igoe et Kelsall, en parlant de la progressive invisibilité de la ligne de démarcation entre Etat et ONG donnent comme exemple le rapport entre les ONG et l'Etat américain en Irak, où celles-là sont considérées par celui-ci comme un de ses bras (Igoe et Kelsall, *idem*, p.5).

Chabal et Daloz, sur la question de l'autonomie vis-à-vis de l'Etat en Afrique : "It would thus be naive to think that the advent of NGOs necessarily reflects a transition from the ponderous world of state bureaucracy to that of more flexible 'civic' associations operating beyond the clutch of the state." Ils complètent : "This new reality does not alter the prebendal and patrimonial character of politics on the continent." (P. Chabal et J.-P. Daloz, *op. cit.*, p. 22)

309 On rappelle que cette dépendance vaut aussi pour SOLIDAMI, l'organe 'public' responsable pour la coordination de l'aide financière internationale, financé à cent pour cent par les bailleurs et ONG occidentales.

310 Accusation faite par des 'représentants de la société civile' au Mali à l'occasion du processus DSRP dans ce pays (cf. K. Cissoko et R. Touré, "Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État...", p. 148).

311 Cette situation est-elle aussi très répandue en Afrique, cf. Igoe et Kelsall (*op. cit.*, p. 24). Elle est, selon eux, "closely related to the lack of market opportunities, which make it very difficult for African NGOs to ever become economically autonomous".

pays, la participation et l'*empowerment* de leur société civile y compris des 'pauvres', ainsi que la prise en compte des spécificités locales, une forte tendance au conditionnement et à la standardisation des discours et des solutions proposées par les acteurs sociaux.³¹² On a également appris, avec Temudo, que les associations 'de base' fondées en vue de projets spécifiques, dans un format qui est étranger à la 'culture organisationnelle' des communautés concernées, ne subsistent pas après la fin de l'aide. Comment peuvent-elles, de la sorte, être envisagées comme des instruments de la participation politique des citoyens?

Cette réalité a des conséquences directes sur la nature du rapport que les ONG établissent avec les populations : l'impératif de la survie institutionnelle et le besoin de travailler au sein d'une communauté comme condition pour avoir du financement risque de générer une situation dans laquelle les populations locales sont instrumentalisées par les leaders des ONG, qui les envisagent comme des 'commodities' dans l'industrie du développement, et non pas de vrais participants dans des projets et des politiques qui améliorent leur qualité de vie.³¹³ Les rapports autoritaires et désengagés des leaders urbains et même du personnel local des ONG vis-à-vis des agriculteurs tels qu'ils ont été décrits par Temudo nous font penser à cette relation d'instrumentalisation. L'observation menée par notre chercheuse du fonctionnement des ONG et du déroulement des projets a abouti sur une forte remise en question de leur caractère démocratique et 'participatif', comme l'on a vu plus haut. Très peu semble être effectivement fait pour attirer leur participation (l'indifférence à l'égard de leurs croyances, le rejet à entendre leurs critiques et l'adoption d'une forme d'organisation qui leur est étrangère en sont des exemples) qui, elle aussi, termine par revêtir un aspect opportuniste : les agriculteurs, ayant compris les règles du jeu, joignent les projets souvent en vue seulement de bénéficier des avantages que ceux-ci peuvent éventuellement leur fournir.

Quand on confronte le discours stéréotypé de la Conférence des ONG de 1994, ainsi que celui présenté sur le site internet de la Plate-forme de concertation des ONG guinéennes, avec le

312 K. Cissoko et R. Touré parlent d'un 'conditionnement psychologique' des acteurs politiques et sociaux comme un effet du processus DSRP au Mali, durant lequel l'émergence de projets alternatifs fut empêchée (*op. cit.*, p. 153). Voir aussi l'argumentation bien informée d'Alastair Fraser sur 'qui décide' en dernière instance dans la stratégie de réduction de la pauvreté, où la rhétorique de la participation, de l'appropriation et de l'*empowerment* a atteint son sommet : A. Fraser, "Poverty Reduction Strategy Papers: Now Who Calls the Shots?", *Review of African Political Economy*, v. 32, n°. 104/105, Oiling the Wheels of Imperialism, juin.- sep. 2005, pp. 317-340.

Voir encore l'article d'Andrea Cornwall et de Karen Brock où ces auteurs dévoilent la manière dont les IFI construisent le consensus autour de la politique de réduction de la pauvreté et des Objectifs du millénaire pour le développement, délégitimant et excluant de la sorte tout discours divergent, accusé de 'non-coopératif' à l'égard d'un effort commun où tous partagent des objectifs altruistes (A. Cornwall et K. Brock, "What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction', *Third World Quarterly*, v. 26, n° 7, 2005, pp. 1043-1060).

313 Cette observation est mise en avant par Igoe et Kelsall, *op. cit.*, p. 27.

compte rendu de Temudo, l'on est amené à penser que la rhétorique de *empowerment* des pauvres porté par les ONG ne correspond pas à ce qui est réellement fait sur le terrain. De fait, les vrais protagonistes de cette 'société civile' ne sont pas les 'pauvres', les individus bénéficiés par les projets, mais les ONG elles-mêmes, et ses leaders. Dans le texte de la conférence, par exemple, les 'pauvres' que l'on prétend aider et à qui l'on prétend 'donner du pouvoir' (pour en faire une traduction littérale) sont comme des fantômes: invisibles et muets. Cela s'explique par le fait que la relation qui s'établit dans la réalité des projets est une relation paternaliste, de 'haut' en 'bas', où il y a des donateurs et des récepteurs (et peut être des supérieurs et des inférieurs?). L'"identification" des ONG avec les couches défavorisées, comme il est bien souligné à chaque fois, n'est pas un fruit d'un processus de prise de conscience ou d'une identité de classe (ou d'autre type) suivie d'auto-organisation en vue d'atteindre certains intérêts communs. Le rapport y est de fait asymétrique, il y ayant des 'actifs' et des 'passifs'. Dans ce sens, quoique les populations aient la possibilité d'établir elles aussi une relation instrumentale et opportuniste avec les projets, ceux-ci ne deviennent pas pour autant un véhicule de participation politique pour elles. Or, pour les couches privilégiées qui sont à l'origine et à la direction des ONG, ces organisations constituent aujourd'hui un instrument d'intervention politique. Se légitimant à travers leur action auprès des populations pauvres dans un contexte de retrait de l'État, d'absence d'un secteur privé, d'instabilité politique et de crise économique, le secteur des ONG aspire, comme il est évident dans leurs matériaux, à devenir un acteur politique incontournable dans la vie du pays.³¹⁴ On a donc l'impression d'être plutôt face à un processus de recyclage d'une fraction de l'élite dominante en vue d'"assurer sa place au soleil" dans le nouveau contexte politique et économique. Il faudrait voir dans quelle mesure cette position de pouvoir économique et social favorisée par ce 'troisième secteur' est recyclée en pouvoir politique. Temudo n'a pas manqué d'observer qu'aussi bien les dirigeants, le personnel et le public des ONG avaient des préférences politiques et partisans, contrariant le mythe selon lequel ces organisations seraient neutres politiquement.³¹⁵ Il faudrait enquêter davantage sur comment les rapports de clientélisme favorisés par les projets sont mobilisés lors des campagnes électorales au profit de certains candidats.

314 Comme l'exprime l'affirmation : "Un des ennemis importants de la participation de la société civile à la vie politique du pays est la *partidocratie* (souligné par moi). On n'est pas en train de dire que tous les partis politiques partagent les mêmes objectifs et défendent les mêmes intérêts. La *partidocratie* est une culture, une manière d'exercer le pouvoir qui n'admet pas dans cet exercice autre chose que les partis politiques, tout comme une série de mécanismes qui, tacitement ou non, sont acceptés par l'ensemble des partis." (SOLIDAMI, *op. cit.*, p. 87) Il est affirmé ensuite que la démocratie pluraliste et électorale, ainsi que la liberté d'expression, ne suffisent pas pour qu'il y ait réellement de la démocratie et du développement. En un mot, le but est de convaincre de la nécessité d'une 'société civile', représentée bien évidemment par les ONG.

315 M. P. Temudo, "Western Beliefs and Local Myths:...", p. 259, 268, 270...

Une autre caractéristique frappante du discours des ONG exprimé dans les documents analysés est l'absence de toute référence à des conflits et à des affrontements : lutte de classes, lutte contre des privilèges ou des oppressions, possibilité de se positionner à l'opposition à un gouvernement, question de l'impérialisme etc.³¹⁶ Il n'y a pas de clivages sociales ou politiques dans le monde des ONG, malgré le fait que l'on lutte contre la pauvreté, et donc qu'il y a bien 'une' pauvreté. Celle-ci est en fait envisagée comme une réalité donnée, elle est naturalisée et réifiée, ses causes profondes n'étant jamais interrogées. Le discours qui l'emporte vis-à-vis du pouvoir installé est conciliateur, c'est un discours qui prône la complémentarité entre État et 'troisième secteur' - dans laquelle celui-là fournit les conditions nécessaires pour le bon fonctionnement de celui-ci (exemption fiscale, infra-structures, ambiance libérale, absence d'obstacles aux flux d'aide financière) qui, à son tour, se porte complice/sage vis-à-vis de celui-là.³¹⁷ Or, la participation politique implique justement la possibilité de la critique et l'existence du conflit.

Dans la même logique, on témoigne de la fin de toute mention à des rapports de domination entre 'Nord' et 'Sud', en contraste radical avec le discours des mouvements de libération nationale et des gouvernements nationalistes des années 1960 et 1970. L'ère actuelle est à la 'coopération' et à un rapport explicitement paternaliste entre pays riches et pays pauvres.³¹⁸ Ainsi, on ne saurait identifier les origines de la pauvreté actuelle dans les pays périphériques dans les systèmes d'exploitation coloniaux ou néo-coloniaux, ni sa reproduction dans une mondialisation économique extrêmement asymétrique. La 'participation politique' impulsée par les ONG et les associations ne doit pas aller jusque-là.

Cela nous amène à remarquer que, malgré la rhétorique de lutte contre la pauvreté, il n'est jamais question d'éradiquer la pauvreté, et encore moins les inégalités sociales. On a vu avec Temudo que l'échec des interventions constitue une pièce vitale pour la reproduction de celles-ci, pour la continuation des flux d'aide financière. On peut donc affirmer que, de par la constitution

316 "Abrahamsen notes that under governance discourse, 'civil society emerges as undifferentiated and harmonious, and there are no classes, races, no genders, ethnic groups or oppressors' (Abrahamsen, 2000:56). Actors who disrupt this equilibrium immediately place themselves in a position to be condemned for their inappropriate or 'non-participatory' attitudes." (A. Fraser, *op. cit.*, p. 330)

317 Celle-ci semble être une relation de nature 'structurelle', par-delà les vicissitudes de la vie politique et les différends qui peuvent exister entre leaders d'ONG et gouvernements basés sur des allégeances politiques et personnelles distinctes. Sur la relation de complicité et de complémentarité État-ONG, la Conférence des ONG guinéennes affirme : L'État est "la forme que la société a trouvée pour mieux se développer et résoudre ses problèmes, de façon à ce que ce n'est pas l'État qui 'commande' la société, mais celle-ci qui l'organise et le corrige pour mieux le servir [sic]. C'est dans ce contexte que les ONG, représentant un secteur de la société civile organisée, ont la responsabilité d'indiquer à l'État où elles voudraient être soutenues, plutôt que d'adopter une posture d'hostilité et de confrontation qui ne bénéficie aucune des deux parts." (SOLIDAMI, *op. cit.*, p. 71)

318 "Le mot coopération a gagné de la force tout au long d'un processus bénéfique de mise en relation entre États et gouvernements, surtout dans le sens Nord-Sud. Et c'est dans ce contexte que, à partir du Nord, la décentralisation de la coopération a résulté en de nouveaux partenaires en Europe, les ONG. Ici, l'esprit paternaliste de solidarité a acquis de nouveaux contours, après qu'un ensemble d'influences ait franchi les mers et atteint les pays pauvres du Sud." (SOLIDAMI, *II Conferencia das ONGs,...*, p. 54.)

même de la plupart des ONG, elles ne pourront jamais vouloir s'attaquer aux vraies causes de la pauvreté et du sous-développement, la perpétuation de ceux-ci étant au contraire une condition pour l'existence de celles-là. Cette situation est antithétique avec l'idée d'une participation politique des opprimés (censés, je répète, être les protagonistes de ce 'mouvement' que prétendent incarner les ONG). Non pas parce que les opprimés sont 'historiquement' voués à s'attaquer droit aux racines de leur oppression, mais parce qu'une participation politique libre doit contenir la possibilité d'aller jusque-là, jusqu'à affronter le cœur des contradictions du système social et politique.

En outre, un vrai processus de *empowerment* et d'auto-suffisance des populations ne saurait aboutir qu'à leur départ des ONG, dont elles n'auraient plus besoin. La perpétuation d'une relation de dépendance (opposée à l'idée de *empowerment*) est donc une condition pour la survie institutionnelle des ONG.

Dans la même ligne de la remarque sur l'éradication de la pauvreté, on note que les diagnostics et les solutions proposées par les ONG ainsi que par les acteurs de l'industrie du développement en général ne dépassent jamais l'horizon de la perspective libérale et même néo-libérale. Encore une fois, le fait de parler de pauvreté et de combat à la pauvreté n'amène nullement à une discussion sur les options de politique macro-économique³¹⁹, et encore moins sur le mode de production capitaliste. Au contraire, tellement le capitalisme est le seul paradigme envisageable que l'absence de toute mention donne l'impression paradoxale qu'il n'existe même pas.

Un autre élément qui partage la position tout à fait paradoxale d'être à la fois central et non-questionné dans le monde des ONG est le concept de développement. Nous savons bien que le boom des ONG s'est appuyé sur un discours qui attribuait la crise économique en Afrique au modèle de développement étatique centralisé, avec sa planification et son rôle central pour l'État dans l'économie, en tant que propriétaire, entrepreneur et organisateur. En opposition à cela, le 'mouvement des ONG' se disait (et se dit) pour un développement décentralisé, sans monopole étatique, basé sur la liberté d'initiative.³²⁰ Or, mise à part la méthode de promotion du

319 Ainsi, il a été affirmé à la conférence des ONG que celle-là n'avait pas comme but le débat sur le rôle de l'État (*Idem*, p. 83).

320 La défense d'un 'développement à la base', appuyé sur l'initiative et l'auto-organisation des populations en vue de leur auto-suffisance, à partir du moment où elle fut assumée par les principaux bailleurs de fonds occidentaux et ensuite par l'avalanche d'ONG qu'ils ont accouchées, ne doit pas être comprise comme un positionnement dans une ligne politique libertaire, dans la perspective de construction d'une organisation sociale égalitaire et dépourvue d'autorité étatique. Ce discours, malgré la ressemblance qu'il peut avoir avec un discours libertaire (comme celui du PAIGC de la lutte de libération, par exemple), se situe aujourd'hui dans le cadre idéologique du néo-libéralisme. Ses prémisses sont la dé-responsabilisation de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale (entendue globalement), et donc la logique du 'débrouille-toi' sans aucune garantie sociale. C'est justement dans un tel contexte déréglementé que l'initiative privée – avec laquelle les ONG se confondent ici et là – pourra prospérer. En ce qui concerne la population, le développement est conçu comme un ensemble d'initiatives dispersées, pas forcément coordonnées, où chaque communauté, atomisée par rapport au corps social, est amenée à se débrouiller pour trouver une manière de 's'auto-promouvoir' et ainsi survivre. Les communautés sont appelées à 'se vendre', à générer des 'produits' de manière individualisée et dans un contexte de précarité. Les 'détours' de ce discours en termes de droits humains,

développement (centralisée x décentralisée, étatique x privée), il n'y a pas là de vraie discussion autour du contenu de la notion de développement. En d'autres mots, l'idée même de développement n'est pas questionnée. Le but final reste le même qu'auparavant: "promouvoir le développement". Or, qu'est-ce que c'est que le développement? Est-il synonyme de croissance économique? Est-il synonyme d'augmentation de la production pour l'exportation? Désigne-t-il une économie industrialisée? A quoi et à qui doit-il servir, le développement? Et pourtant, toutes les idées sont défendues en son nom.³²¹ De fait, en ce qui concerne l'industrie du développement, malgré le nouveau vernis social que revêtent les politiques de financement avec la stratégie de réduction de la pauvreté, et malgré la rhétorique humanisante apportée par les huit Objectifs du millénaire pour le développement de l'ONU (embrassés par la totalité des bailleurs de fonds), la notion de développement qui continue d'y prévaloir est largement économiciste, où la création de richesses et la croissance économique gardent une place centrale. Le but de la réduction de l'extrême pauvreté fait partie, tout comme les mesures impliquées dans la notion de 'bonne gouvernance', de la création par l'État d'un *enabling environment* pour les investissements capitalistes.³²² La conception de développement qui demeure dominante est en contraste avec d'autres qui pourraient voir le développement comme synonyme de sécurité et d'égalité sociale, d'auto-suffisance alimentaire et de production socialement utile.³²³

L'étouffement (par omission) du débat sur des questions aussi centrales et si étroitement liées au domaine d'activité des ONG constitue, à mon avis, une entreprise de *dépolitisation*. Dans ce sens, je pense pouvoir affirmer que les ONG, plutôt que d'encourager la participation politique des populations, promeuvent leur dépolitisation en vue de la manutention d'un *statut quo* dans lequel leurs dirigeants tiennent des positions de pouvoir, dont la perpétuation dépend elle aussi de la préservation d'un rapport de dépendance vis-à-vis des principaux bailleurs de fonds occidentaux.³²⁴

participation et démocratie ne passent d'un vernis 'démocratique et social' qui cache une logique essentiellement néo-libérale.

321 La seule définition de développement que l'on trouve dans les débats de la conférence des ONG de 1994 m'apparaît largement insuffisante : "Par développement on comprend essentiellement ce qui bénéficie la majorité des populations et pas seulement une ou autre couche minoritaire. On reconnaît que le développement doit bénéficier le pays en premier, la majorité des populations ensuite, et en dernier une ou autre couche minoritaire de la population." (SOLIDAMI, *op. cit.*, p. 107). Cette définition frappe par sa pauvreté. D'autant plus que ses auteurs prétendent être les protagonistes d'un mouvement qui s'est créé autour de la question du développement.

322 Cf. V. D. Uga, *op. cit.*, p. 57/58.

323 Temudo, face à la question de savoir pourquoi le mythe de la nature non-gouvernementale des ONG est toujours soutenu par l'industrie du développement, postule : "My argument is that the use of NGOs as 'public contractors' by western donors makes it easier to impose western models of development than dealing directly with the state and that it helps to maintain a middle-class necessary to attain social stability and to secure consumers for western imported goods." ("Western beliefs and local myths...", p. 272)

324 La dépolitisation serait également une caractéristique implicite au discours des bailleurs de fonds vis-à-vis de l'économie politique interne des pays concernés. Pour Temudo, la dépolitisation par les bailleurs de la promiscuité croissante entre leaders d'ONG, Etat et partis politiques sert à la préservation du projet politico-économique néo-libéral, dont un des principaux objectifs actuellement est la manutention de la sécurité régionale et globale. A l'intérieur du pays, cette dépolitisation servirait à l'enrichissement des classes supérieures et à l'élargissement d'une

III. La *participation* selon l'industrie du développement et son application en Afrique

Je voudrais maintenant évoquer quelques analyses réalisées par des chercheurs sur l'utilisation du terme 'participation' par les agents de l'industrie du développement. Ces analyses ont été faites à l'occasion des processus DSRP dans des pays africains. La Guinée-Bissau, comme on a dit plus haut, s'est aussi engagée dans un processus DSRP en vue de bénéficier d'un allègement de sa dette externe auprès des bailleurs de fonds. Une première version de son Document stratégique fut finalisée en 2004, mais deux révisions s'en sont suivies jusqu'à ce qu'une version 'corrigée' fut diffusée en septembre 2006.³²⁵ Pourtant, de manière assez significative je n'ai eu accès à aucun article portant sur le déroulement du processus dans ce pays. Le chercheur guinéen qui m'a fourni ce document et qui travaille dans une des équipes responsables de sa rédaction m'a avoué avoir des réserves quant au 'concept de participation de la société civile' dans le processus. Malgré le manque d'informations sur son déroulement en Guinée-Bissau, il me paraît pertinent de mentionner quelques interprétations du processus tel qu'il s'est passé ailleurs, vu la place centrale attribuée à la notion de 'participation', et vu qu'en réalité le DSRP n'est que l'aboutissement d'une stratégie des IFI qui se dessine au moins depuis les années 1990, dont la logique fut à l'origine du boom des ONG. Dans ce sens, on peut l'envisager dans une ligne de continuité (malgré quelques changements, notamment en ce qui concerne un retour à l'État après des années d'attention exclusive' au dit 'troisième secteur', ainsi qu'un souci plus marqué à l'égard de la question de la sécurité) avec la stratégie qui privilégie la 'société civile' – incarnée surtout par les ONG – comme condition et moteur du développement. Ce que je veux dire avec ça, c'est que le processus DSRP en Afrique et l'explosion du secteur des ONG en Guinée-Bissau sont deux éléments d'une même conjoncture, deux aboutissements d'une même stratégie globale de l'industrie du développement, et que donc les critiques soulevées par des chercheurs à l'égard du processus DSRP dans différents pays d'Afrique contribuent à la compréhension de la situation que l'on est en train d'observer en Guinée-Bissau.

Dans le cas du Mali, une des 'innovations' majeures du CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté), adopté par le gouvernement de ce pays comme le cadre de référence unique de ses politiques de développement à moyen terme, était l'inclusion de divers acteurs sociaux dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. Cette démarche était censée rompre avec les méthodes décisionnelles antérieures.³²⁶ Or, observent Cissoko et Touré, la sélection des

classe moyenne artificielle dépendante de l'aide extérieure (cf. M. P. Temudo, "Warlords and technocrats : ...", p. 7).

325 Il s'intitule DENARP – Documento de estratégia nacional de redução da pobreza. En fait, moi j'ai eu accès à une version de septembre 2006, mais la seule version disponible sur internet est celle d'octobre 2005, sur l'adresse <http://www.stat-guineebissau.com/denarp/denarp.pdf> Consulté le 15 juillet 2010.

326 Toutes les informations sur le processus au Mali sont extraites de Kama Cissoko et Ramatou Touré, "Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État – Le cas du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali",

'organisations de la société civile' (OSC) aptes à participer du processus fit preuve d'une favorisation d'acteurs sociaux forts et influents, ainsi que d'organisations ancrées dans l'histoire politique du pays, marginalisant de la sorte nombre d'autres organisations et secteurs sociaux.³²⁷ Les auteurs sont de l'avis que

De manière générale, la société civile a été peu consultée sur les questions de fond et les politiques relatives aux réformes macroéconomiques. Malgré le caractère itératif du CSLP, ses propositions concernant le domaine de la réforme fiscale, du budget et de l'administration ont été écartées. Certes, les OSC siègent dans le groupe thématique 'cadrage macroéconomique', mais cela n'a pas empêché les 'techniciens de la fonction publique' de les tenir à l'écart des discussions économiques les plus importantes, notamment celles relatives aux modalités de privatisation de la Compagnie malienne de développement du textile.³²⁸

Les problèmes liés à la participation des acteurs sociaux au Mali semblent, selon les auteurs, les mêmes que ceux rencontrés dans la majeure partie des pays d'Afrique engagés dans le processus CSLP. L'idée d'une société civile s'est choquée tout le temps avec la réalité de la forte dépendance financière des 'OSC' vis-à-vis des bailleurs de fonds occidentaux, une relation d'instrumentalisation s'étant vraisemblablement installée le long du processus. Les autres organisations qui n'ont pas de liens avec les bailleurs occidentaux, de par leurs difficultés financières et techniques, n'ont pas eu les moyens d'influencer le processus.

En ce qui concerne le peu de changements observés dans l'administration malienne à la suite du processus, ils se doivent, selon Cissoko et Touré, au fait que, "en dépit de la participation des acteurs sociaux au processus CSLP", "la plupart des politiques de lutte contre la pauvreté ont été conçues ou préconisées par les organismes internationaux à partir de 'référentiels' externes à la majorité des acteurs sociaux maliens."³²⁹

Une conséquence du processus CSLP au Mali serait une distinction encore moins nette entre l'administration et la 'société civile', due à l'augmentation du nombre d'agents cumulant des fonctions de service public et des responsabilités dans des structures associatives. Une autre conséquence aurait été l'apparition, aux côtés de élites traditionnelles, d'une catégorie hétérogène de 'courtiers en développement' professionnalisés qui maintiennent avec soin la rhétorique de la lutte contre la pauvreté et celle de la démocratie. Entrés sur la scène politique, décrivent Cissoko et Touré, ils revendiquent dorénavant une place à la table où se négocient les décisions économiques et

Politique africaine, n°99, oct. 2005, pp. 142-154

327 "Le mode de sélection promu par l'administration fut d'ailleurs contesté par les acteurs sociaux marginalisés au cours du processus participatif; ces derniers ont fait remarquer l'absence de représentation de certains groupes ou secteurs sociaux. (...) La Fédération nationale des artisans du Mali (Fnam) et le mouvement altermondialiste Jubilé 2000 ont dénoncé les 'dérives du système', accusant l'administration de ne s'appuyer que sur de grosses structures urbaines financées par les bailleurs de fonds internationaux.", p. 145.

328 *Idem*, p. 146.

329 *Idem*, p. 150.

sociales du pays.³³⁰ Les auteurs parlent encore d'un renforcement du 'conditionnement psychologique' des acteurs politiques et sociaux, avec l'accroissement, au bout du compte, de l'influence des bailleurs de fonds. L'émergence de projets alternatifs au CSLP semblerait, ainsi, compromise.

Malgré tous les problèmes vérifiés, nos auteurs identifient aussi des 'changements progressifs' dans la foulée du processus CSLP. Ceux-ci ont affaire à une 'redéfinition des relations croisées entre État et société civile'. L'inclusion des ONG dans le cadre du CSLP aurait par exemple favorisé l'institutionnalisation de structures d'intermédiation entre État et acteurs sociaux, ainsi que la constitution, par les acteurs du CSLP, de réseaux ou de 'forums de communautés publiques', où différents acteurs discutent des principales orientations politiques du pays.

Pour Andrea Cornwall et Karen Brock, l'utilisation des termes 'participation', '*empowerment*' et 'réduction de la pauvreté' dans les politiques de développement correspondent à une stratégie de légitimation de ces politiques, toujours imposées d'en haut par les IFI aux gouvernements des pays pauvres. Ces mots - "words that once spoke of politics and power" – auraient été reconfigurés au service des 'recettes' de développement jusqu'à revêtir une forme dépolitisée avec laquelle n'importe qui peut être d'accord. "As such," affirment les auteurs, "their use in development policy may offer little hope of the world free of poverty that they are used to evoke."³³¹

Pour ces auteurs, l'utilisation de 'beaux mots' dans les politiques de développement n'a pas comme but de donner un sens particulier à ces politiques – et c'est pour cela que l'adoption des *buzzwords* 'participation', 'réduction de la pauvreté' et '*empowerment*' n'ont pas représenté une rupture dans la pratique des interventions de développement - mais plutôt d'accorder à leurs acteurs la légitimité nécessaire à leur action. Citant Lewis et Gardner, elles écrivent :

The task of deconstructing particular aspects of development discourse can have a directly practical and political outcome, for to reveal what at first sight appears to be objective reality as a construct, the product of particular historical and political contexts, helps problematise dominant paradigms and open the way for alternative discourses.³³²

Cette interprétation me paraît assez utile pour comprendre l'action des ONG aujourd'hui. Prétendant représenter l'ascension d'une société civile qui se présente comme la panacée contre l'autoritarisme politique et l'inefficacité économique de l'État, le recours au vocabulaire – très bien

330 Ce point nous fait penser particulièrement à la Guinée-Bissau, où l'aspiration des leaders d'ONG à devenir un acteur politique influent à côté des acteurs traditionnels est évidente.

331 A. Cornwall et K. Brock, "What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction', *Third World Quarterly*, v. 26, n° 7, 2005, p. 1043. Toutes les mentions aux thèses de ces deux auteurs sont issues de cet article.

332 *Idem*, p. 1044.

vu parmi ses bienfaiteurs – de la participation et de la promotion de la démocratie peut effectivement être envisagé comme un moyen de s'auto-légitimer dans un contexte de compétition avec d'autres acteurs sociaux et politiques, et de besoin désespéré de ressources de l'aide internationale.

Pour Alastair Fraser, la stratégie de la participation consiste en une tentative de discipliner, domestiquer la société civile des pays récepteurs de l'aide dans un paradigme libéral. Tout en annonçant le contraire, cette stratégie renforcerait de fait l'intervention externe dans les politiques et la vie politique nationale des pays récepteurs. "Thus, if the answer to Hanlon's (1991) rhetorical question 'who calls the shots?' under structural adjustment was 'the IFIs', the answer under PRSPs is 'an uneasy coalition of NGOs, donors and the IFIs'."³³³

Fraser cite des auteurs pour qui la 'participation' et l'*ownership* peuvent être compris comme des 'technologies de contrôle social', vu qu'ils mystifient des relations de pouvoir, dépolitisent des négociations, et ainsi assurent aux IFI le contrôle des résultats.³³⁴ La possibilité de manipuler les processus participatifs permettrait, selon un de ces auteurs, aux gouvernements de légitimer leurs politiques et de préserver le pouvoir exécutif de responsabilité (*accountability*) vis-à-vis de la société. Le pouvoir qui est mystifié selon cette approche, explique Fraser, est le pouvoir financier des IFI, ainsi que la 'dictature élue' de l'État sur la société.³³⁵

En ce qui concerne le potentiel de la participation de discipliner les acteurs sociaux, il s'agit, selon Fraser, de provoquer des changements dans la conscience et l'identité des individus et des groupes.

This suggests that, in seeking to understand the PRSP process, researchers need to focus not only on the ability of participants to shape PRSP policy outcomes, but also the ability of the process to re-shape those participants and through them, the social and political constituencies they represent.³³⁶

Ainsi, malgré l'accent sur le respect aux identités des populations, sur la prise en compte des spécificités des contextes, sur la centralité des savoirs locaux dans le processus participatif, et malgré la prémisse que la société civile est diverse et que cette diversité-là est sa force majeure, toutes les identités et tous les projets ne sont pas légitimes au sein du processus DSRP, quelques uns faisant l'objet d'une promotion et d'autres de l'exclusion. Fraser cite Hopgood qui observe, par rapport aux théories de la participation, que, avant de faire leur rentrée dans la 'communauté discursive', les individus sont tenus de se défaire de leur identité sociale et politique, et de se rhabiller avec des identités appropriées, libérales et modernes.

333 A. Fraser, "Poverty Reduction Strategy Papers: Now Who Calls the Shots?", *Review of African Political Economy*, v. 32, n°. 104/105, Oiling the Wheels of Imperialism, juin.- sep. 2005, pp. 317-340

334 *Idem*, p. 318.

335 *Idem*, p. 319.

336 *Idem*.

I want to argue that respect for identity, context, knowledge and diversity are severely constrained by the fact that in the PRSP process, primacy is accorded to 'poverty discourse', and the generation of a form of 'planning knowledge' useful to the development of a national anti-poverty plan.³³⁷

On n'est pas très loin de ce qui se passe avec les ONG en Guinée-Bissau, dans leur dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds occidentaux. Le but de ce façonnement à leur image par ces derniers, les IFI et les ONG des pays du 'Nord' des acteurs sociaux africains aurait comme but, selon Fraser, d'assurer un consensus stable autour de systèmes libéraux de *management* économique et politique. Le fait que le processus PSRP n'ait nulle part abouti à des changements substantiels en termes de politique macro-économique témoignerait à la faveur de cette hypothèse.

On a vu plus haut que pour Marina Temudo, les principaux bailleurs de fonds occidentaux 'dépolitisent' la croissante 'promiscuité' existante entre l'État, les partis politiques et les leaders des principales ONG. Pour elle, cette entreprise de 'dépolitisation', tout comme la 'coopération technique' pour la réalisation d'élections, de programmes de décentralisation et démocratisation et pour la réforme du secteur de la sécurité sont une composante centrale du projet politique et économique néo-libéral. Son souci premier, jadis la libéralisation économique, est aujourd'hui la sécurité et le contrôle des drogues et des armes. "In the end," affirme-t-elle, "both approaches bypass rural societies and strengthen the enrichment of the upper class and the enlargement of an artificial middle class dependent on external aid."³³⁸

Pour Vivian Dominguez Uga, la rhétorique des IBW autour de la réduction de la pauvreté se situe dans un cadre théorique bien défini – celui du néo-libéralisme – qui, en centrant sur les 'pauvres' ses politiques de développement, opère un déplacement de la politique sociale de la notion universalisante de 'droit' et suggère, de la sorte, la suppression et de l'idée et de la réalité de la citoyenneté sociale.³³⁹

Fraser rappelle encore que le choix de privilégier la rhétorique de la 'réduction de la pauvreté' implique en exclure du processus 'participatif' tous les groupes dont l'identité et les savoirs ne sauraient pas s'exprimer en termes de 'pauvreté' : groupes dont l'identité se base sur des interactions de la mémoire, de la religion, de l'espace, de l'histoire, de la culture, et notamment d'un intérêt commun et d'une idéologie politique. Regarder ces groupes à travers l'identité subjective qu'ils expriment correspondrait à les regarder en tant que sujets (dans le sens d'agents), capables de penser et d'agir de manière indépendante, de façonner les événements, de mandater des

337 *Idem*, p. 329. Dans ce sens, la notion de 'capacity building' désignerait "a process of teaching elite cadres within civil society to express themselves in an appropriate and professional manner - to perform as a version of Western 'good citizens'." (*Idem*, p. 330)

338 M. P. Temudo, "Warlords and technocrats:...", p. 7.

339 V. D. Uga, *op. cit.*, p. 55.

représentants et de mobiliser des actions politiques collectives.³⁴⁰

L'analyse de cette littérature ne fait que confirmer notre perception, calquée sur le compte-rendu empirique de Marina Temudo sur la Guinée-Bissau, que les ONG issues du boom vérifié à partir de la décennie 1990 ne correspondent pas, dans la réalité, au rôle qu'elles s'auto-attribuent et proclament, voire celui de véhicules majeurs de la participation politique des populations. Grands symboles du nouveau régime politique libéral instauré avec les réformes entamées en 1991, les ONG en Guinée-Bissau promeuvent, pour la plupart, une dépolitisation des populations au sein desquelles elles interviennent, contribuant par cela à la légitimation du discours et de l'agenda des principaux bailleurs de fonds occidentaux dans le pays. Chez les principaux dirigeants d'ONG, le discours de la participation et de la promotion de la démocratie 'à la base' sert à légitimer cette fraction de l'élite dominante aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, dans un contexte de compétition politique et d'extrême dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds. Ainsi, en contraste radical avec le discours énoncé, le secteur des ONG ne peut que difficilement contribuer à ce que le nouveau régime politique constitue une rupture de nature démocratique avec le régime de parti unique, dit 'autoritaire', d'auparavant.

IV. Une parenthèse nécessaire

Or, il ne serait ni honnête ni raisonnable de dire, pour autant, que tous les leaders et militants d'ONG sont des opportunistes à la recherche d'argent facile afin de consolider des positions de domination sociale. Il y en a évidemment, et certainement pas mal, qui croient sincèrement à la possibilité de changer les choses, à une échelle micro, par le biais des ONG et du volontariat, et qui font de vrais efforts pour encourager la participation politique dans les communautés. Igoe et Kelsall contribuent à élucider les conditions dans lesquelles ces activistes travaillent.

Most NGO researchers working in Africa have encountered selfless individuals who struggle to bring about positive change in the face of seemingly impossible odds. Their situation is the inspiration for the title of this volume, as they are truly caught 'between a rock and a hard place'. On one side they must deal with western donors, on whom they depend for support, and whose agendas frequently do not match their own. On the other they must deal with government officials who feel threatened by their activities and who may be competing with them for legitimacy and/or funding.(...)³⁴¹

Tout indique que ce type d'activiste demeurera minoritaire pour encore quelque temps (au moins tant que la dépendance financière des ONG vis-à-vis de l'extérieur restera extrême). Or, pour nous qui nous intéressons à la participation politique, il est aussi important d'observer, toujours avec

340 A. Fraser, *op. cit.*, p. 330.

341 J. Igoe et T. Kelsall, *op. cit.*, p. 9.

NGOs in Africa opened up new types of socio-political spaces, simultaneously presenting new opportunities. Some took advantage of these opportunities to enrich themselves; others used them to promote grassroots democracy. Some even successfully accomplished both. As Fisher also points out, *the space created by these activities may present future opportunities for new types of activism and progressive initiatives*. It is the fluidity of these spaces, and their associated opportunities, that should be of interest to NGO researchers, rather than the success or failure of a particular NGO (souligné par moi).³⁴²

Cela me paraît en effet une piste de réflexion importante. Dans quelle mesure l'espace socio-politique créé par les ONG pourrait-il accoucher d'autres formes de mobilisation politique? L'ambiance libérale poussée par la simple existence d'un grand nombre d'organisations civiles (ce qui n'était pas le cas auparavant), pourrait-elle inspirer des discours et des formes d'organisation autonomes? Les conflits qui peuvent éventuellement éclater au sein des projets, tels ceux décrits par Temudo débouchant sur une révolte des agriculteurs contre l'intervention des ONG, pourraient-ils être à la base d'autres mobilisations dans les communautés? La rhétorique récurrente des ONG autour de la 'consolidation de la démocratie', du respect des droits humains et de la participation des populations, pourrait-elle à un moment donné être mobilisée par celles-ci comme une arme contre les contradictions des propres projets et du système de régulation socio-politique dans lequel ils s'insèrent? La proposition de Cornwall et de Brock de conjuguer les *buzzwords* 'participation', 'empowerment' et 'réduction de la pauvreté' avec d'autres termes dans une nouvelle chaîne d'équivalences qui puisse servir réellement aux intérêts des communautés et de groupes sociaux spécifiques est une suggestion de ce qui pourrait être fait à partir d'un tel contexte. Cissoko et Touré ont montré comment le processus CSLP au Mali, malgré tous ses problèmes, ouvrit une brèche pour la mise en place d'une structure institutionnelle permanente d'intermédiation entre Etats et acteurs sociaux, ainsi qu'une articulation plus grande entre les derniers. Je veux suggérer par cela que le discours dominant autour de la participation peut éventuellement 'inspirer' et être approprié par les populations afin de forcer à une véritable plus grande participation aux décisions. Le fait que la plupart de ces organisations se situe dans les zones rurales est un facteur intéressant, dans la mesure où, dès la fin de la guerre anti-coloniale menée dans la campagne avec la participation des populations rurales, toute forme de participation politique s'est restreinte aux milieux urbains. Celles-ci restent des pistes sur la possibilité de dépassement du 'moment thermidorien' portée par les dynamiques sociales.

342 *Idem*, p. 10.

Conclusion

L'analyse de la réalité de la participation politique dans la Guinée-Bissau de nos jours, telle que nous laisse envisager la littérature sur le sujet, nous a permis de confirmer nos hypothèses initiales.

L'interprétation de la Guinée-Bissau contemporaine en tant que 'situation thermidorienne' selon le paradigme mis à jour par J.-F. Bayart a tout d'abord mis en évidence la reproduction d'une partie de l'élite de l'indépendance au pouvoir, le processus d'assimilation réciproque des élites rendu possible par l'ouverture économique et politique et l'accaparement par ces élites des positions de pouvoir, d'accumulation et finalement *de société civile*, dans un circuit fermé qui tend à perpétuer l'exclusion de la majorité de la population de la participation politique. D'autant plus que les organisations de 'société civile' fondées par des membres des élites (fonctionnaires et ex-fonctionnaires, membres de partis politiques etc) ont joui, surtout dans la décennie de 1990 mais encore aujourd'hui, de larges sommes d'argent de l'aide internationale au développement, aspect central dans un pays ayant de très faibles ressources et un secteur privé très limité. L'aide internationale, en plus de permettre au secteur des ONG de fonctionner avec du matériel, du personnel et des ressources pour s'assurer une 'base sociale' par le biais de relations clientélistes, va de pair avec un autre aspect central, la légitimité accordée à ce secteur par la 'communauté internationale' dans le cadre de la stratégie adoptée par les institutions financières internationales à partir des années 1990. Ainsi, au détriment de toute autre organisation comme des partis, des syndicats ou autres, les ONG sont reconnues comme les grandes représentantes de la 'société civile' bissau-guinéenne. La perspective du moment thermidorien fait donc la lumière non pas sur une 'démocratie inachevée', une 'transition démocratique bloquée', mais sur un mode de régulation socio-politique, résultat d'une trajectoire historique propre, qui ne compte pas sur et ne tend pas forcément à l'élargissement de la participation politique de la majorité de la population guinéenne. Le modèle de Bayart nous aide aussi à percevoir les liens existants entre la question de la participation politique (et plus largement, la 'situation politique') et le contexte global du pays – son histoire, son économie politique, son positionnement dans les relations internationales –, celle-là ne pouvant pas être expliquée de manière isolée. Dans ce sens, en nous permettant d'échapper à une analyse simpliste, évolutionniste et téléologique du contexte guinéen actuel, cette approche nous met en garde vis-à-vis des solutions *one-size-fits-all* prônées par les institutions financières internationales et par les universitaires qui leur font écho. En révélant la complexité de la situation globale et en nous empêchant de croire à des solutions faciles, elle nous oblige à un plus grand sérieux et à une plus grande responsabilité dans la réflexion sur les moyens de transformer

véritablement l'état de choses actuel.

D'une manière générale, on peut conclure que la dépendance à l'aide internationale sera toujours un frein à la démocratisation et à la participation politique, puisqu'elle est un obstacle à la souveraineté à tous les niveaux. Ainsi, Rudebeck observe par exemple que si le gouvernement avait eu de l'argent pour payer les salaires des soldats, peut être que la guerre de 1998 n'aurait pas éclaté. La question des ressources s'avère aussi centrale pour la possibilité de participer politiquement de manière pérenne – cela n'étant pas un aspect exclusif de la Guinée-Bissau. Dans ce pays exceptionnellement extraverti, la précarité des conditions de vie aussi bien en ville que dans la campagne et le manque de réserves rendent très difficile la pérennisation de toute initiative autonome. La raréfaction des ressources publiques à partir de la fin des années 1980, qui fut à l'origine des mobilisations des enseignants et d'autres secteurs de la fonction publique pendant la décennie 1990, peut aussi paradoxalement avoir été à l'origine de l'affaiblissement des activités de ces mêmes syndicats vers la fin de la décennie. Dans ce sens, la guerre civile-militaire qui a ravagé le pays entre juin 1998 et mai 1999 n'a fait qu'empirer la situation, avec la destruction d'infrastructures, la chute de la production agricole et la paralysie de l'économie en général. L'État et l'aide internationale étant les sources majeures de ressources matérielles, la possibilité de mobiliser politiquement de manière pérenne en dehors de ces structures est assez difficile. Au niveau individuel, la précarité matérielle place la lutte pour la survie au centre de l'existence, et favorise la permanence des individus au sein de réseaux de solidarité de base ethnique et de relations clientélistes assurées par des patrons/des leaders politiques. Il ne reste pas de doutes que le renforcement des réseaux clientélistes (signifiant la dépendance et l'allégeance vis-à-vis de patrons) est antithétique à la participation politique autonome.

Le changement de régime politique à partir de 1991, largement déterminé en Guinée-Bissau par la situation d'extraversion évoquée plus haut, n'a pas signifié une démocratisation substantielle de la prise des décisions en ce qui concerne la majorité de la population. Hormis l'inclusion de nouveaux partis dans les scrutins et l'assimilation de nouveaux acteurs parmi l'élite au pouvoir, ainsi qu'un degré plus haut d'autonomie de l'Assemblée nationale populaire (directement dépendante du PAIGC et de l'Exécutif à l'époque du parti unique), aucun mécanisme de participation populaire aux prises de décisions ne fut mis en place par les réformes.³⁴³ Le pouvoir décisionnel de la population est d'autant plus limité que les grandes décisions de politique publique sont fortement conditionnées par l'aide extérieure.³⁴⁴ En outre, Temudo témoigne de l'aspect élitiste, autoritaire et répressif

343 Malgré ces changements indiqués, la littérature révèle une toujours forte ascendance du pouvoir exécutif sur les pouvoirs législatif et judiciaire, qui peinent à avoir une action vraiment autonome vis-à-vis du noyau dur du pouvoir.

344 Comme c'est le cas de la plupart des pays qui mènent des programmes de réduction de la pauvreté sous la tutelle

toujours revêtu par l'État du point de vue des paysans, aussi bien par le biais du détournement des ressources économiques qui devraient être destinées au développement du pays, que par celui du rapport de ses représentants aux niveaux local et régional (administrations, police, gardes forestiers) avec les populations.

En revanche, il ne faut pas négliger les données relatives à la participation électorale en Guinée-Bissau depuis 1994. Toujours assez élevée, elle témoigne d'une envie de la population de légitimer le nouveau régime 'démocratique', malgré tout. La participation au vote est, comme l'on vient de dire, le seul mécanisme de participation aux destins du pays disponible pour la majorité de la population.³⁴⁵ Dans ce sens, le système de partis, bien que ne constituant pas un véhicule de participation politique de la population au quotidien, finit par en être le dépositaire indirect. Cette forte participation aux scrutins semble s'exprimer en réaction aux constantes interruptions de l'ordre constitutionnel et à l'instabilité politique générale.³⁴⁶

La récapitulation de quelques événements structurants de la vie politique guinéenne depuis 1991 nous a permis de percevoir des caractéristiques de la politique en Guinée-Bissau qui ont une influence sur la question de la participation politique. La forte instabilité, le poids des militaires, le caractère factionnel et le manque d'institutionnalisation sont autant d'aspects qui plongent leurs racines dans la trajectoire historique de ce pays en particulier depuis la colonisation, ayant marqué la période de parti unique *et qui font l'objet d'une actualisation* importante avec le changement de contexte politique et économique des années 1990 (fondamentalement l'établissement de la compétition politique et le tarissement des ressources). Ils ont tous, nous avons vu, un impact négatif sur la participation politique en Guinée-Bissau, constituant des obstacles à l'élargissement de celle-ci et étant de la sorte en contradiction avec les principes annoncés comme propres au nouveau régime politique.

Une autre caractéristique historique importante qui pèse sur la participation est celle – toute simple – du manque de 'tradition' de participation politique telle que nous la concevons ici. Nous avons vu que la période de lutte armée anti-coloniale (1963-1974) fut le seul moment de l'histoire moderne de ce pays pendant lequel les 'masses' guinéennes ont été appelées à jouer un rôle en tant qu'acteur politique collectif. Le régime politique colonial, foncièrement autoritaire, et le régime de parti unique, qui a constitué une rupture avec le processus embryonnaire d'insertion des populations

des IFI, tel que nous montre la littérature sur le sujet.

345 On n'a pas trouvé dans la littérature analysée l'interprétation selon laquelle le fort taux de participation aux scrutins serait dû à l'efficacité des réseaux clientélistes, qui pousseraient les gens à voter.

346 Rudebeck présente quelques indices de ce qu'il interprète comme l'intérêt de la population guinéenne à la démocratisation du pays et son institutionnalisation, indices liés surtout à l'organisation et au déroulement des élections de 1999, et qui ne trouvent pas de contrepartie dans une plus grande marge de participation aux décisions (L. Rudebeck, *Colapso e reconstrução política na Guiné-Bissau...*, p. 43).

guinéennes dans la vie politique nationale, furent marqués par l'exclusion de la majorité de toute participation politique. De la sorte, dans la nouvelle période 'démocratique' celle-ci est, pour dire le moins, 'à inventer'. Ceci est sans aucun doute une question de temps, mais pas seulement, vu que le manque de 'tradition' est seulement un des facteurs qui explique qu'il y ait peu de participation. La répression politique en est un autre, très liée d'ailleurs, également hérité de l'histoire politique moderne de la Guinée-Bissau et présente jusqu'à nos jours. Nous avons vu comment le premier gouvernement d'opposition élu en 1999 (celui de Kumba Yala, du Parti de la rénovation sociale) fut marqué par une forte répression contre les voix critiques au gouvernement.

Ainsi, en Guinée-Bissau comme dans d'autres pays d'Afrique, l'instauration du nouveau régime 'démocratique' n'a pas signifié une vraie démocratisation dans le sens de promouvoir les conditions de possibilité d'une plus grande participation politique populaire dans les affaires collectives. Tel que montré par Daloz et Quantin pour d'autres pays africains, le multipartisme fut surtout porteur d'une transformation de la lutte pour le pouvoir, la compétition l'ayant emporté sur la participation.³⁴⁷

Du côté des dynamiques sociales hors-État, nous avons remarqué avec Koudawo que l'ouverture politique fut le déclencheur d'un processus d'activation de la 'société civile' guinéenne, qui a donné des preuves de vitalité dans les années qui suivirent les réformes. Cet auteur parle notamment d'une multiplication et d'une diversification des organisations de la société civile : syndicats, ONG, associations, groupes de *mandjuandade* et, j'ajouterais, les partis politiques. Les nombreuses grèves organisées par les syndicats – désormais formellement autonomes vis-à-vis du pouvoir - dans la première moitié des années 1990 en furent la preuve majeure. Or, les références à ces acteurs sociaux deviennent rares dans la littérature – pourtant fort attentive au sujet de la 'société civile' – à partir de 1996, remettant en cause le processus d'élargissement 'soutenu' de la participation politique favorisé par les réformes.

Les partis politiques demeurent, selon nos sources, des entités fort personnalistes et liées à l'élite urbaine, très peu enracinées dans les zones rurales. Leur genèse témoigne d'une origine, pour la plupart entre eux, dans l'ancien parti unique. Malgré le grand volume de voix reçus par quelques uns lors des scrutins (notamment par le PAIGC, qui détient aujourd'hui la présidence et la majorité qualifiée dans l'Assemblée nationale), ces organisations constituent surtout des instruments des élites, la 'vieille' et la nouvelle, dans leur lutte pour des postes et des ressources au niveau du pouvoir central. Même les partis d'opposition, extrêmement dispersés, ne semblent pas vouloir se constituer en tant que fédérateurs autour de revendications plus larges ou des projets alternatifs au

347 J.-P. Daloz et P. Quantin (Orgs.), *Transitions démocratiques africaines – Dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Karthala, Paris, 1997, p. 10.

schéma dominant, s'efforçant plutôt à assurer sa part dans le 'partage du gâteau'. En bref, l'élite politique guinéenne fait preuve d'une forte continuité aussi bien au niveau sociologique (la nouvelle élite des technocrates ayant des racines dans la vieille élite créole de l'époque coloniale) qu'au niveau des pratiques politiques, des forces sociales mettant en avant des idées et des pratiques démocratiques n'ayant jamais vraiment existé.

Les ONG, grands symboles de la nouvelle ère 'démocratique' dans le discours de la 'communauté internationale', d'une partie des chercheurs et des acteurs politiques dominants à l'intérieur des pays, représentent en Guinée-Bissau surtout une stratégie de recyclage des élites afin de continuer à canaliser les ressources de l'aide internationale. Dans ce sens, malgré un discours qui met l'accent sur le renforcement de la démocratie, la défense des droits de l'homme et la participation de la population, ces organisations se révèlent dans la plupart des instruments de dépolitisation de celle-là, contribuant à la manutention du *statu quo*. Le discours participatif, duquel toute notion de conflit est exclue, s'explique notamment par le besoin de reproduire la rhétorique actuellement dominante dans l'"industrie du développement" de laquelle les ONG sont totalement dépendantes. Cette rhétorique des institutions de financement s'avère elle-même une stratégie de légitimation de leur nouvelle politique de développement, après les dégâts causés par l'ajustement structurel des années 1980. Des institutions comme la Banque mondiale et le FMI continuent à déterminer le modèle de développement des pays du 'Tiers monde' dans le sens d'assurer la survie et l'expansion du capitalisme. Encore une fois on voit combien l'extraversion, ici de la société civile, a un impact sur la participation politique. Dans ce sens, tant que les ONG seront les représentantes des bailleurs de fonds en Guinée-Bissau, elles ne pourront pas constituer des instruments de participation politique pour la population.

Alors qu'en ville nous trouvons les syndicats, les partis, les ONG et les *mandjuandades* (dont je parlerai plus bas), dans les zones rurales où se trouve la majorité de la population les ONG et les associations dites 'de base' règnent seules. Les dernières, contrairement au discours tenu par les leaders d'ONG, sont, comme l'on a vu dans le chapitre 3, des organisations généralement éphémères, mises en place pour permettre l'"intermédiation" entre les ONG et les populations locales selon les exigences des bailleurs de fonds. Organisées selon une logique exogène aux communautés concernées, elles ne constituent en vérité ni des instruments de participation politique, ni de représentation de celles-ci.

Pour toutes ces raisons, développées dans les trois chapitres de ce mémoire, l'hypothèse me paraît confirmée selon laquelle le régime 'démocratique' tel qu'il se présente actuellement en Guinée-Bissau ne constitue pas une véritable rupture démocratique avec le régime 'autoritaire'

précédent. Attention : je ne suis nullement en train de dire que les libertés formelles acquises avec les réformes ne sont pas importantes; au contraire, il est clair qu'un régime où les libertés fondamentales, le droit au débat, à la pluralité politique et à la contestation sont inscrits dans la loi est supérieur en termes démocratiques à un autre où rien de cela n'est admis. Or, le but de ce travail n'est pas de comparer des régimes en tant que constructions formelles, mais de lancer un regard critique sur la réalité actuelle afin de déconstruire un discours dominant qui fige les choses et empêche toute interrogation – et tout cela en mettant en avant le principe, justement, de la participation. Dans ce sens, l'analyse de la situation concrète de la Guinée-Bissau nous permet de conclure que le régime 'démocratique' actuel tel qu'il se présente ne rompt pas avec la norme du régime antérieur d'un monopole des décisions et de l'activité politique par un groupe réduit de personnes autour des cercles restreints du pouvoir, ni offre des conditions substantielles pour un élargissement de la participation politique de la majorité de la population. De même, l'hypothèse s'est avérée correcte selon laquelle les ONG aujourd'hui ne contribuent pas à l'accroissement de la participation politique de la population, contrairement au discours dominant aussi bien à l'intérieur du pays qu'au sein de ladite 'communauté internationale', pour qui elles représentent les instruments majeurs du 'renforcement de la démocratie' et de la 'participation' des populations à l'ère démocratique'.

Cette constatation nous incline à envisager (entre autres choses) la pression exercée par les IFI et les gouvernements de l'Occident en vue de l'adoption de la démocratie libérale par les pays africains comme un moyen de faciliter la mise sous tutelle de ces États dans le cadre d'un capitalisme global. Non pas que les régimes antérieurs étaient libérés de ce type de pression externe – leur forte dépendance nous est bien connue. Or, les régimes de parti unique étaient malgré tout des symboles réminiscent de la période qui s'en est suivie aux indépendances : une époque marquée par des élans d'autonomie et par des tentatives de construction de voies alternatives au capitalisme. Bref, ces régimes étaient des symboles d'une certaine insoumission vis-à-vis de l'Occident. La démocratie libérale s'avère, à son tour, un régime qui favorise un meilleur contrôle depuis l'extérieur : car elle permet aux agents externes de contourner un parti unique ou un dirigeant rebelle à travers leur association avec des acteurs internes, le façonnement à leur image de la société civile capable d'influencer les décisions, l'imposition de réformes et de politiques présentées comme indispensables au bon fonctionnement de la démocratie, etc. Les compte-rendus critiques des processus de production des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRP) en Afrique confirment cette impression : à travers une ingénierie très sophistiquée, cette nouvelle politique de développement des IFI réussit à renforcer le contrôle extérieur sur la politique interne des pays tout en prônant un élargissement de la participation populaire aux décisions.

Pour revenir à notre bilan, un élément a particulièrement attiré notre attention dans cette recherche : les groupes de *mandjuandade*. En contraste avec la disparition des syndicats, ces groupes font l'objet de mentions et de réflexions enthousiastes dans la littérature récente portant sur la 'société civile' en Guinée-Bissau. Situées essentiellement dans les villes, ces associations de nature informelle qui existent depuis au moins une centaine d'années constituent non seulement des réseaux de solidarité matérielle et symbolique, mais aussi des canaux d'expression politique pour leurs membres, organisés par classe d'âge et issus d'ethnies diverses. Leur vocation politique se serait particulièrement renforcée dans le nouveau contexte politique, ce qui amène quelques auteurs guinéens à les voir comme des acteurs de la 'société civile' guinéenne (dans le cadre d'un concept de société civile élargi, plus adapté à une société africaine), comme de potentiels facteurs d'appropriation autochtone de valeurs démocratiques et des ponts entre la sphère 'moderne' de la politique (de l'Etat) et les secteurs 'traditionnels' de la société. Quelques éléments favorisent cette perspective : tout d'abord, le fait que les *mandjuandades*, en tant que réseaux de solidarité autochtones, ont une utilité directe dans la vie de leurs membres, faisant donc du sens pour ceux-ci. Leur constitution depuis toujours en tant que réseaux de solidarité (qui assistent leurs membres à des moments de besoin et à des dates symboliques) font qu'ils ne dépendent pas de ressources externes, s'appuyant sur la contribution des propres participants. L'élément de l'extraversion n'est de la sorte pas présent. Ensuite, leur composition pluriethnique et le fait d'utiliser le créole, la *lingua franca* du pays, comme idiome de communication, favorisent une articulation large, voire nationale, en termes de groupes sociaux potentiellement impliqués. Finalement, leur origine endogène et la tradition dont ils peuvent être fiers (je rappelle qu'une des dimensions les plus visibles des *mandjuandades* sont les fêtes et les cérémonies, avec des chants et des danses à travers lesquels la solidarité avec des membres est exprimée, et par lesquels des insatisfactions politiques font aussi leur chemin depuis l'époque de la colonisation; Dumas Teixeira les qualifie, entre autres, comme un 'mouvement culturel') sont les fondements d'un 'nationalisme de base' (*grassroots nationalism*, pour utiliser les termes de Dirk Kohnert) essentiel pour tout effort de *nation building* par le bas. Il ne faut pas négliger, pour autant, les potentiels obstacles à la transformation des *mandjuandades* en des vecteurs significatifs de participation et d'appropriation autochtone de la démocratie. Koudawo en a évoqué comme exemple le risque d'instrumentalisation de ces groupes par des leaders politiques.

On est là dans le terrain de l'"autonomie du social" dont parle Bayart, porteuse du 'projet dépassement' du moment thermidorien. Car au bout du compte, "la reproduction du pouvoir de la classe politique révolutionnaire désormais professionnalisée n'est qu'un élément du puzzle et elle

doit composer avec les mutations de la société elle-même".³⁴⁸ La situation étant telle qu'elle se présente, comment envisager des changements? Pour Mendy, Rudebeck, Kohnert et aussi pour moi-même, la démocratisation ne sera possible que quand elle s'avérera pertinente pour la majorité de la population. Il ne reste aucun doute que c'est à la population bissau-guinéenne d'inventer sa démocratie dans le jour-le-jour des dynamiques sociales. Selon Rudebeck, la concrétisation de la démocratie dans un pays se fait à partir des racines historiques propres et des notions culturelles sur la vie et la société qui y existent.³⁴⁹ C'est dans ce sens que les *mandjuandades* révèlent tout leur intérêt, en tant qu'espaces potentiels d'"invention démocratique" par le bas.

Par ailleurs, cette étude n'est pas en position d'apporter des réponses politiques à la question du manque de démocratie réelle dans le nouveau régime 'démocratique'. Tout simplement parce qu'il n'y a pas de réponses faciles à une réalité complexe. De manière générale, la transformation de la structure inégale du pouvoir ne sera possible que par le biais d'une longue et difficile lutte sociale et politique, à partir d'une appropriation locale de l'idée de démocratie comme l'on vient de dire. Elle ne sera donc pas l'acquis des recettes imposées depuis l'extérieur (d'autant plus que celles-ci représentent l'absence de souveraineté nationale, et qu'elles terminent par contribuer, comme l'on a vu, à la reproduction des élites au pouvoir). Dans cet aspect, la Guinée-Bissau n'est nullement différente de n'importe quel pays du monde.

Or, tout l'effort fut de montrer les contraintes qui empêchent un tel processus politique d'avoir lieu. Il est donc nécessaire que les contradictions de l'actuel régime 'démocratique' soient claires pour au moins une partie de la population pour qu'elles puissent être remises en question.³⁵⁰ Dans ce sens, les brèches doivent être saisies afin de construire avec la population des notions alternatives de démocratie et participation. Pour ce faire, les propres principes mis en avant par le régime actuel - la démocratie, la participation, les droits de l'homme, le pluralisme – peuvent être revendiqués contre sa présente configuration. C'est ainsi que même les ONG pourraient éventuellement faire l'objet d'une mobilisation sociale appuyée sur les contradictions frappantes entre leur discours et leur pratique, entre les objectifs mis en avant et les résultats obtenus – contradictions qui sont perçues par les agriculteurs, comme le montre Temudo. Kohnert postule qu'un 'nationalisme de base' authentique existe toujours en Guinée-Bissau, et que lui seul pourrait être à l'origine d'un processus de *nation building from below*, base pour *duly legitimized and*

348 J.-F. Bayart, "Le concept de situation thermidorienne : ...", p. 66.

349 L. Rudebeck, *op. cit.*, p. 96.

350 Il me paraît que, aujourd'hui comme à l'époque qui a précédé la lutte anti-coloniale, tel est le cas des intellectuels guinéens. Or, ceux-ci, tout en possédant les instruments analytiques qui leur permettent d'évaluer critiquement l'actuel régime démocratique, se trouvent souvent dans une position sociale difficile, dans la mesure où leur subsistance dépend du travail au sein de l'État ou bien d'ONG et d'organisations internationales. Le manque d'alternatives de survie les contraint ainsi à 'faire avec' le système et rend difficile sa critique globale.

Bibliographie

Articles et chapitres d'ouvrages:

- **BAYART** (Jean-François), "Le concept de situation thermidorienne : régimes néo-révolutionnaires et libéralisation économique", *Questions de Recherche / Research in Question*, n° 24, mars 2008, Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po
- **BAYART** (Jean-François), "L'historicité de l'Etat importé", *Les cahiers du CERI*, n° 15, 1996
- **BAYART**, J.-F., **GESCHIERE**, P., **NYAMNJOH**, F., "Autochtonie, ethnicité et démocratie en Afrique", *Critique Internationale*, n° 10, 2001, pp. 177-194
- **BERMAN**, B. **EYOH**, D. et **KYMLICKA**, W., "Introduction: Ethnicity and the politics of democratic nation-building in Africa", B. Berman, D. Eyoh, W. Kymlicka (Ed.), *Ethnicity and democracy in Africa*, Oxford/Athens, James Currey/Ohio University Press, 2004, pp. 1-21
- **BOSSUROY** (Thomas), "Déterminants de l'identification ethnique en Afrique de l'Ouest", *Afrique contemporaine*, 2006, v. 4, n° 220, p. 119-136
- **CAHEN** (Michel), "Une Afrique lusophone libérale? La fin de premières républiques", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, Paris, 1995, pp. 85-104
- **CARDOSO** (Carlos), "Classe politica e transição democrática na Guiné-Bissau", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, INEP, Bissau, 1996, pp. 137-163
- **CARDOSO** (Carlos), "A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, Paris, 1995

351 D. Kohnert, *op. cit.*, p. 15.

- **CHENEAU-LOQUAY** (Annie), "Monocultures d'exportation et grands domaines en Guinée-Bissau", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique Lusophone*, Karthala, Paris, 1995
- **CISSOKO**, Kama, **TOURE**, Ramatou, "Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'Etat – Le cas du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali", *Politique africaine*, n° 99, oct. 2005, pp. 142-154
- **CLING**, Jean-Pierre et al., "Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre acteurs", CLING, Jean-Pierre et al. (Ed.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, 2003, pp. 169-199
- **CORNWALL**, Andrea, **BROCK**, Karen, "What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction', *Third World Quarterly*, v. 26, n° 7, 2005, pp. 1043-1060
- **DOMINGUEZ UGA** (Vivian), "A categoria 'pobreza' nas formulações de politica social do Banco Mundial", *Revista de Sociologia e Política*, n° 23, nov. 2004, p. 55-62
- **FRASER** (Alastair), "Poverty Reduction Strategy Papers: Now Who Calls the Shots?", *Review of African Political Economy*, v. 32, n° 104/105, Oiling the Wheels of Imperialism, juin - sep. 2005, pp. 317-340
- **GAZIBO** (Mamoudou), « L'Afrique en politique comparée », *Polis / R.C.S.P. / C.P.S.R.*, v. 8, Numéro Spécial, 2001, pp. 1-19
- **INTERNATIONAL CRISIS GROUP**, "Guinée-Bissau : construire un véritable pacte de stabilité", Briefing Afrique n° 57, Dakar/Bruxelles, 29 janvier 2009
- **JAO** (Mamadu), "Os poderes 'tradicionais' no periodo de transição", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, INEP, Bissau, 1996, pp. 123-133
- **KOHNERT** (Dirk), "Democratization via Elections in an African "Narco-state"? The Case of Guinea-Bissau", GIGA (German Institute of Global and Area Studies) Working Papers, n° 123, Hamburg, février 2010
- **KOUDAWO** (Fafali), "Sociedade civil e transição pluralista na Guiné-Bissau: 1991-1996", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, INEP, Bissau, 1996, pp. 67-120
- **KOUDAWO** (Fafali), "Histoire et quête de légitimité politique pendant les premières élections pluralistes en Guinée-Bissau", *Lusotopie, Transitions libérales en Afrique lusophone*, Karthala, Paris, 1995, pp. 285-294
- **MEDARD** (Jean-François), "L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire", J.-F. Médard, *Etats*

d'Afrique Noire: Formation, mécanismes et crise, Karthala, Paris, 1991, pp. 323-353

- **MENDY** (Peter Karibe), "A emergência do pluralismo político na Guiné-Bissau", Fafali Koudawo et Peter Karibe Mendy (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, INEP, Bissau, 1996, pp. 11-66
- **NDEGWA** (Stephen N.), "Citizenship and ethnicity: an examination of two transition moments in Kenyan politics", *The American Political Science Review*, v. 91, n° 3, 1997, pp. 599-616
- **PADRAO TEMUDO** (Marina), "Western Beliefs and Local Myths: a case study on the interface between farmers, NGOs and the State in Guinea-Bissau rural development interventions", Jim IGOE et Tim KELSALL (Org.), *Between a rock and a hard place: African NGOs, donors and the state*, Carolina Academic Press, Durham, 2005, pp. 253-277
- **PADRAO TEMUDO** (Marina), "Warlords and Technocrats: the making of a criminal state in Guinea-Bissau", exposé présenté à la Troisième rencontre européenne d'analyse des sociétés politiques *Etre sujet du monde : les modes d'appartenance sociale à la globalisation*, Paris, 4 et 5 février 2010
- **SANGREMAN**, C., **SOUZA JUNIOR**, F., **ZEVERINO**, G., **BARROS**, M., "A evolução política recente na Guiné-Bissau: As eleições presidenciais de 2005, Os conflitos, O desenvolvimento, A sociedade civil", Centro de Estudos sobre Africa e desenvolvimento, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, coleção Documentos de Trabalho, n° 70, Lisboa, 2006
- **VAUGHAM** (Sarah), "Identité ethnique et fédéralisme en 'Ethiopie du Sud', *Politique Africaine*, n° 99, octobre 2005

Ouvrages:

- **ACEP** (Associação para a cooperação entre os povos), *O associativismo e o micro-crédito na luta contra a pobreza pela promoção do bem-estar rural : estudos de casos em Cabo Verde, Guiné-Bissau et Moçambique*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Departamento de Cooperação, 2000
- **BAYART** (Jean-François), *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989
- **BAYART**, J.-F., **MBEMBE**, A., **TOULABOR**, C., *Le politique par le bas en Afrique noire*, Karthala, Paris, 2008 (1992)
- **CHABAL**, Patrick, **DALLOZ**, Jean-Pascal, *Africa Works: Disorder as political instrument*,

Indiana, James Currey, Oxford/Bloomington, 1999

- **DABO**, Braima, **RIBEIRO**, Catarina, *Guia dos recursos humanos das ONG da Guiné-Bissau*, ACEP – Associação para a cooperação entre os povos, Lisboa, 2005
- **DALOZ**, J.-P., **QUANTIN**, Patrick (Org.), *Transitions démocratiques africaines – Dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Karthala, Paris, 1997
- **IGOE**, J., **KELSALL**, T. (Ed.), *Between a rock and a hard place: African NGOs, donors and the state*, Carolina Academic Press, Durham, 2005
- **KOUDAWO**, Fafali, **MENDY**, Peter Karibe (Coord.), *Pluralismo político na Guiné-Bissau : uma transição em curso*, INEP, Bissau, 1996
- **KOUDAWO** (Fafali), *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionária à democracia liberal*, INEP, Bissau, 2001
- **LIMA KALLAS** (Maria), *La participation politique dans la Guinée-Bissau du PAIGC: de la lutte d'indépendance au régime de parti unique (1960-1994)*, mémoire de Master 1 (direction de Clemens Zobel), Université Paris 8 Vincennes-St-Denis, 2009
- **LOPES** (Carlos), *Para uma leitura sociológica da Guiné-Bissau*, Editorial Economia e Socialismo, Lisboa, 1988
- **PADRAO TEMUDO** (Marina), *Inovação e mudança em sociedades rurais africanas : Gestão de recursos naturais, saber local e instituições de desenvolvimento induzido – Estudo de caso na Guiné-Bissau*, thèse de Doctorat, Université Technique de Lisbonne, Lisbonne, 1998
- **RUDEBECK** (Lars), *Colapso e reconstrução política na Guiné-Bissau 1998-2000 – Um estudo de democratização difícil*, Uppsala, 2001
- **SOLIDAMI**, *II Conferencia das ONGs, 'Desenvolvimento participativo e democracia'*, CIDAC, Lisboa, 1994

Liens internet:

- **CARDOSO** (Carlos), "Os desafios da transição política na Guiné-Bissau », s/d, consulté sur www.didinho.org le 2 février 2010
- **CARDOSO** (Carlos), "A formação da elite política na Guiné-Bissau", Centro de Estudos Africanos, Occasional Papers, 2002, consulté sur www.didinho.org le 2 février 2010
- **CORDEIRO** (Roberto Sousa), "A Constituição guineense do período da transição política e as prerrogativas militares à luz dela : legados autoritários", s/d, consulté sur

www.didinho.org le 20 mai 2010

- **DUMAS TEIXEIRA** (Ricardino J.), "Interesses externos no conflito politico na Guiné-Bissau : o ontem e o hoje", 2009, consulté sur www.didinho.org le 3 mars 2010
- **DUMAS TEIXEIRA** (Ricardino J.), "Tiro na democracia : uma analise sobre o processo de transição democratica na Guiné-Bissau, 1994-2007", 2007, consulté sur www.didinho.org le 3 mars 2010
- **DUMAS TEIXEIRA** (Ricardino J.), "A construção democratica na Guiné-Bissau : limites e possibilidades", 2008, consulté sur www.didinho.org le 3 mars 2010
- **DUMAS TEIXEIRA** (Ricardino J.), "Militares e civis na Guiné-Bissau : amigos ou inimigos?", 2008, consulté sur www.didinho.org le 3 mars 2010
- **DUMAS TEIXEIRA** (Ricardino J.), "PAIGC e a crise politica na Guiné-Bissau", 2008, consulté sur www.didinho.org le 3 mars 2010
- **PLACON-GB** – Plate-forme de concertation des ONG en Guinée-Bissau : http://www.ong-ngo.org/spip.php?page=fiche_pn&id_rubrique=318&lang=pt , consulté le 31 mars 2010
- **REPUBLICA DA GUINE-BISSAU**, *DENARP – Documento de estratégia nacional de redução da pobreza* (version d'octobre 2005), <http://www.stat-guinebissau.com/denarp/denarp.pdf> , consulté le 15 juillet 2010

