



CONFLITS ET CROISSANCE
EN AFRIQUE

Vol. 3 : Afrique australe

PAR
ANDREW GOUDIE ET BILIN NEYAPTI



© OCDE, 1999

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

ÉTUDES DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

CONFLITS ET CROISSANCE EN AFRIQUE

Vol. 3 : Afrique australe

Par

Andrew Goudie *et* Bilin Neyapti

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Le Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe vingt-trois des pays Membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne le Portugal, la République tchèque, la Suède et la Suisse, ainsi que l'Argentine et le Brésil depuis mars 1994, et le Chili depuis novembre 1998. La Commission des Communautés européennes participe également à la Commission Consultative du Centre.

Il a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays Membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.

Le Centre occupe, au sein de l'OCDE, une situation particulière et autonome qui lui assure son indépendance scientifique dans l'exécution de ses tâches. Il bénéficie pleinement, néanmoins, de l'expérience et des connaissances déjà acquises par l'OCDE dans le domaine du développement.

Also available in English under the title:
CONFLICT AND GROWTH IN AFRICA
Vol. 3: Southern Africa



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DES AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE OU DES GOUVERNEMENTS DE SES PAYS MEMBRES.

*

* *

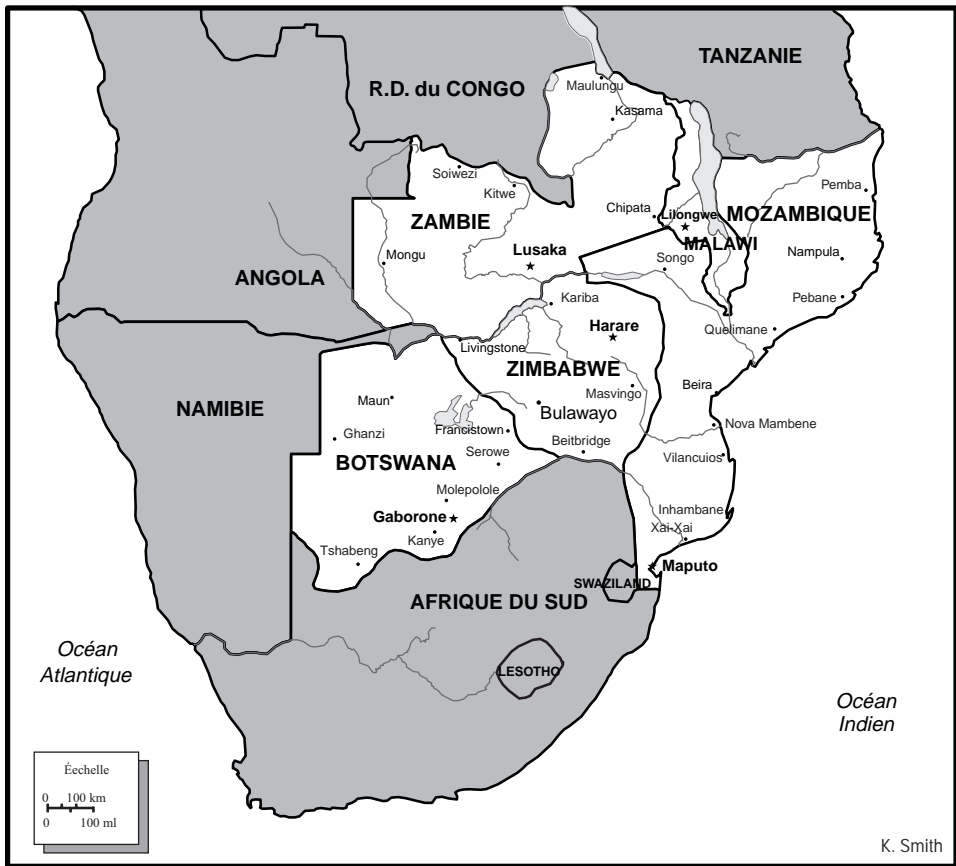
© OCDE 1999

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Avant-propos

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre des travaux du Centre de Développement consacrés au processus d'intégration des pays pauvres dans l'économie mondiale. Il présente en particulier une partie des résultats du programme de recherche intitulé : « Économie politique et développement en Afrique » ; deux autres ouvrages complètent la série.

Afrique Australe – Mozambique, Malawi, Zambie, Zimbabwe et Botswana



Les frontières et les noms sur cette carte n'impliquent pas une reconnaissance ou une acceptation quelconque par l'OCDE.

Table des matières

Remerciements	6
Préface	7
Résumé	9
<i>Chapitre 1</i> Une conception de l'analyse des conflits	17
<i>Annexe</i> L'analyse des dépenses publiques	39
<i>Chapitre 2</i> L'instabilité au Mozambique après l'indépendance	45
<i>Chapitre 3</i> L'instabilité politique au Zimbabwe après l'indépendance	81
<i>Chapitre 4</i> L'instabilité politique en Zambie : 1964–96	105
<i>Chapitre 5</i> Les déterminants de la stabilité politique au Botswana : 1966–96	137
<i>Chapitre 6</i> Les déterminants de la stabilité politique au Malawi : 1964–96	165
<i>Annexe 1</i> Taux de croissance réels et inflation	192
<i>Annexe 2</i> Indicateurs macro-économiques	193
<i>Chapitre 7</i> Conclusion	197
Bibliographie	203

Remerciements

Le Centre de Développement remercie le gouvernement de la Suisse pour le soutien financier qu'il a apporté au projet sur l'« Afrique émergente » dans le cadre duquel cette étude a été réalisée.

Préface

Le séminaire organisé par le Centre de Développement en 1994 sur les perspectives de croissance en Afrique subsaharienne et les causes de la stagnation économique passée a mis en évidence les effets désastreux des conflits survenus dans la région depuis les années 60. En effet, la plupart des échecs économiques résultent des rébellions et des guerres civiles.

Ces conclusions ont incité le Centre de Développement à engager des travaux sur la relation entre conflits et croissance. Ce type d'analyse est problématique car il fait appel à des disciplines fort éloignées de l'économie. Et les facteurs ethniques, religieux, linguistiques, sociaux et économiques sont si étroitement mêlés qu'il est difficile de se faire une idée précise du rôle des facteurs économiques, et de suggérer de nouvelles politiques économiques susceptibles de prévenir les conflits.

Les auteurs de cet ouvrage ont entrepris une recherche aussi ambitieuse que courageuse, puisqu'ils étudient sur une longue période cinq pays très différents, depuis le Mozambique marqué par une guerre civile longue et atroce, jusqu'au Botswana qui est un exemple de paix et de stabilité politique. Les auteurs montrent comment, au Mozambique, les facteurs internes de conflit se sont combinés avec des facteurs externes, puisque la RENAMO a été soutenue successivement par la Rhodésie et l'Afrique du Sud. A l'intérieur, le gouvernement du FRELIMO a aussi une part de responsabilité par son choix d'une politique socialiste malavisée, dont les effets se sont conjugués avec les opérations de la RENAMO pour ruiner l'économie. Ce conflit a eu des coûts humains considérables, puisqu'il a provoqué la mort de centaines de milliers de personnes et le déplacement de millions de paysans. A l'opposé, le Botswana a su tirer le meilleur parti de ses mines de diamants en conciliant croissance et équité. Il a obtenu des performances exceptionnelles et fait bénéficier toute la population de cette rente minière. La stabilité politique est le résultat de l'absence de conflits entre ethnies ou entre groupes d'intérêt, et du respect de la démocratie. Entre ces cas extrêmes, le Zimbabwe et la Zambie (et le Malawi à un moindre degré) donnent l'exemple de tensions graves et d'une instabilité politique qui résultent à la fois de conflits ethniques et de conflits d'intérêts. En effet, des minorités utilisent le pouvoir politique pour s'approprier des rentes, au lieu de répartir équitablement les dépenses publiques.

A partir de l'histoire du pays, le lecteur peut commencer à comprendre les raisons de l'instabilité politique qui empêche une croissance durable. En effet, cet ouvrage montre tous les facteurs en jeu : les luttes armées pour l'indépendance (avec des conflits à la fois entre les mouvements de libération et entre ceux-ci et des gouvernements non démocratiques), les structures socio-économiques dualistes qui se perpétuent après l'indépendance, les inégalités dans la répartition des actifs (qu'il s'agisse de la terre, du capital matériel ou du capital humain), les injustices dans la répartition des services publics d'éducation, de santé ou autres, sans parler du rôle des étrangers, au Mozambique, par exemple.

Les conclusions des auteurs ont d'autant plus d'intérêt qu'elles sont fondées sur cette analyse scientifique des causes de conflits : ils pensent que le respect des mécanismes démocratiques, le souci de l'équité et le libre jeu du marché sont les meilleurs moyens d'assurer la stabilité politique dont ces sociétés africaines ont tellement besoin.

Ulrich Hiemenz
Directeur
Centre de Développement de l'OCDE

Septembre 1999

Résumé

Les résultats décevants de l’Afrique au plan du développement au cours des dernières décennies sont généralement attribués à l’instabilité politique et sociale du continent, dont les manifestations vont de tensions mineures à des formes extrêmes de conflit. Dans la mesure où cette instabilité introduit des éléments d’incertitude dans l’environnement économique, elle décourage l’investissement privé, freinant ainsi le développement. Les facteurs d’instabilité doivent donc être le souci premier de ceux qui sont chargés d’élaborer et de mettre en œuvre les politiques permettant de promouvoir une croissance durable. Cet ouvrage fournit un cadre d’analyse de l’instabilité politique et sociale, qui sert de base à cinq études de cas — le Mozambique, le Zimbabwe, la Zambie, le Botswana et le Malawi — afin d’identifier les déterminants économiques et sociaux de la stabilité ou de l’instabilité politique dans les pays subsahariens.

Le cadre d’analyse

L’instabilité sociopolitique couvre un spectre qui va de tensions mineures à des conflits durs tels que la guerre civile ou un affrontement international. Dans cette étude, les déterminants de cette instabilité sont regroupés en deux grandes catégories : les causes économiques directes telles que certains aspects de la politique économique ou les caractéristiques de la structure économique du moment, et les causes non économiques ou indirectes, qui sont essentiellement d’ordre politique, social ou culturel, même si elles sont parfois sous-tendues par des forces économiques. L’accent sera surtout mis sur les déterminants économiques parce que, dans l’analyse des conflits, on leur prête souvent relativement moins d’attention qu’aux facteurs politiques, diplomatiques ou militaires.

Les risques d'instabilité politique sont en général directement liés aux divisions des groupes d'intérêt qui cherchent à influencer sur la répartition de la richesse. Les caractéristiques propres aux pays qui sont à l'origine de ces divisions ont donc une grande importance pour l'analyse de l'instabilité. Les divisions évoluent avec la redistribution des ressources ou de la richesse. Une répartition des actifs défavorable à certains groupes sociaux ou perçue comme telle accroît le risque d'instabilité. Par « actifs », on entend tous les types d'éléments générateurs de revenus tels que le capital physique ou humain, les actifs financiers, ou simplement l'accès aux actifs détenus par l'État ou la possibilité de profiter de ces actifs.

Généralement, l'instabilité politique résulte de l'explosion des frustrations accumulées par les groupes qui n'acceptent pas soit la répartition des actifs telle qu'elle se présente, soit les distorsions introduites dans cette redistribution. L'Afrique est une illustration du premier cas avec le creusement déstabilisateur des inégalités entre différents groupes sociaux, que l'on a observé non seulement pendant les périodes précoloniales ou coloniales, mais aussi lors des nationalisations post-coloniales. Le deuxième cas résulte soit de politiques économiques qui affectent diversement les groupes sociaux ou qui sont perçues comme telles, soit de distorsions économiques externes. Parmi les politiques économiques nationales particulièrement importantes, il convient de citer les politiques budgétaires, les réformes agraires et les politiques structurelles, qui ont toutes des effets redistributifs. La réaction de l'État face à ces sources fondamentales de déstabilisation est au cœur de cette étude. Selon le coût sociopolitique net des options qui s'offrent à lui, l'État peut choisir soit de satisfaire aux revendications des contestataires, soit de les rejeter, éventuellement par des mesures répressives.

Parmi les sources non économiques d'instabilité politique, il faut citer les possibilités d'expression politique, la situation des droits de l'homme et la façon dont la loi est appliquée, et la discrimination à l'encontre de groupes sociaux identifiables. L'étude des structures ethniques, qui est dans bien des cas la base la plus appropriée pour classer les groupes sociaux, est particulièrement importante, tout au moins pour éviter de confondre les facteurs ethniques et ceux qui sont fondamentalement d'ordre économique ou politique. Avec la fin de la guerre froide et le début du processus de démocratisation depuis la fin des années 80, les affrontements entre pays ont progressivement remplacé les conflits internes en Afrique. Au fil de cette évolution, l'appartenance ethnique est apparue comme une ligne forte pour former de nouveaux groupes de pression qui cherchent à influencer sur les structures de l'État. Les nouveaux partis politiques s'efforcent souvent de cibler les groupes ethniques afin de renforcer leur soutien politique, en particulier lorsqu'il existe une correspondance manifeste entre les groupes ethniques et des régions géographiques ou des groupements professionnels. Cette tendance à la polarisation ethnique peut ouvrir la voie à la discrimination ethnique et à l'instabilité, même si cette instabilité est essentiellement imputable à des facteurs économiques ou politiques.

Études de cas

L'approche adoptée ici est explicitement fondée sur la reconnaissance que l'instabilité sociale et politique a des racines fondamentalement économiques. Les études de cas font toutefois apparaître un grand nombre d'éléments complémentaires et elles permettent de tirer un certain nombre d'enseignements élémentaires qui expliquent en partie la grande diversité des situations sociopolitiques observées au sein d'une même région géographique.

Le Mozambique

Le conflit armé entre le gouvernement (FRELIMO) et les forces de résistance de l'opposition (RENAMO) a dominé la période post-indépendance au Mozambique et a gravement perturbé la vie économique et sociale du pays. La RENAMO s'est essentiellement attaquée aux structures économiques du pays, d'où le coût énorme du conflit tant en raison des déplacements massifs de population qu'il a provoqués que de la destruction des réseaux de production et de distribution. Les inondations, les sécheresses et l'exode des colons portugais entre 1974 et 1976 ont encore aggravé le recul de l'activité économique.

Il est extrêmement difficile de cerner le ou les facteurs politiques internes qui auraient pu déclencher ces troubles, dont le coût matériel et humain a été particulièrement élevé jusqu'à la conclusion de l'accord de paix, en 1992. Toutefois, les facteurs politiques régionaux permettent d'expliquer en grande partie les origines de ce qui fut apparemment un conflit interne. Les forces de la résistance se sont d'abord organisées en Rhodésie du Sud, avec la collaboration d'anciens éléments coloniaux qui avaient quitté le Mozambique pour s'établir en Afrique du Sud. Les intérêts rhodésiens qui soutenaient la RENAMO surveillaient étroitement l'armée populaire du Zimbabwe, qui opérait au Mozambique ; les intérêts portugais ont tout simplement déstabilisé le pays. L'idéologie radicale du FRELIMO et son attitude à l'égard des gouvernements minoritaires blancs ont conduit les pays non communistes à apporter leur soutien idéologique et financier à la RENAMO. En dehors de ces sources politiques d'instabilité, les revendications économiques des anciens colons, qui cherchaient à reprendre le pouvoir politique, et la mauvaise gestion économique du gouvernement du FRELIMO ont été les facteurs économiques internes qui ont alimenté l'instabilité politique.

Si la politique économique a joué un rôle modeste pendant le conflit interne, elle a été un élément fondamental lors de la restauration de la stabilité sociopolitique qui a suivi une période de répression accrue des opposants au régime. L'aide financière internationale et la politique économique judicieuse du gouvernement, axées pour l'essentiel sur l'amélioration de la gestion des affaires publiques, la stabilisation économique et sociale, la renaissance des régions rurales et la promotion d'une croissance durable ont facilité le désarmement, la démobilisation, la réintégration et la réinstallation des populations.

Le Zimbabwe

Au Zimbabwe, le conflit a presque atteint les dimensions d'une guerre civile après l'indépendance. Le pouvoir colonial avait établi sur les terres les plus productives de vastes domaines, qui étaient exclusivement aux mains des Européens, tandis que les Africains pratiquaient une agriculture de subsistance sur les terres communales de moins bonne qualité. Après la déclaration unilatérale de l'indépendance en 1965 et jusqu'à la transformation politique fondamentale induite par les premières élections multipartites en 1980, le progrès économique et la participation à la vie politique sont restés des concepts pratiquement étrangers aux Africains.

Si les Africains faisaient l'objet d'une discrimination en tant que groupe, ils restaient profondément divisés par leurs affiliations ethniques, et cette division fut une source d'instabilité pendant une très longue période de temps. Les deux groupes ethniques les plus importants, les Shonas et les Ndébélés, entraînés et armés par diverses sources internationales, se disputaient le pouvoir, et leur division politique correspondait aux clivages ethniques. Dans le même temps, l'Afrique du Sud constituait un facteur de déstabilisation extérieur, car elle cherchait à maintenir le Zimbabwe dans un état de dépendance économique et politique. Le conflit entre les deux groupes s'est donc prolongé même lorsque les partis politiques qui les représentaient ont décidé de s'unir pour former un nouveau gouvernement en 1987, et qu'ils se sont engagés à conserver un système de parti unique.

Après 1980, le gouvernement a pratiquement maintenu les structures économiques et institutionnelles du pays en l'état, y incorporant toutefois des éléments africains. La petite bourgeoisie africaine qui se développait a rapidement lié ses intérêts à ceux des colons blancs de l'agriculture commerciale et de l'industrie, dont le souci était de maintenir en place les mécanismes d'allocation et de répartition. Mais l'expansion notable du secteur public et son africanisation rapide dans une économie très dirigiste ont créé un environnement propice à la recherche de rentes. Lorsqu'il s'est révélé impossible de conserver les éléments stabilisateurs de la politique du gouvernement, tels que l'accroissement des dépenses sociales au début des années 80, le gouvernement a choisi de maintenir de nombreux aspects répressifs de la politique du régime précédent.

Les politiques répressives ont cependant eu pour effet d'accroître encore les risques de troubles dans le pays. Il y a toujours eu beaucoup de méfiance et de ressentiment entre la population indigène et les groupes non autochtones, qui occupent une situation privilégiée dans les activités commerciales ; entre les Shonas et les groupes ethniques minoritaires ; entre l'élite politique et le reste de la communauté africaine ; et, au sein du gouvernement, entre ceux qui recherchent des rentes et ceux dont le comportement est plus axé sur le marché. En règle générale, les groupes ethniques minoritaires se sentent marginalisés tant sur le plan politique que sur le plan économique.

La Zambie

La Zambie a accédé à l'indépendance contre la volonté de la puissance coloniale, qui désirait maintenir la Fédération de l'Afrique centrale, dont l'essentiel des ressources provenait de la manne que procuraient les mines de cuivre zambiennes. L'importance accordée par le colonisateur à la production de cuivre a progressivement renforcé le pouvoir de la main-d'œuvre syndiquée, qui est devenue bien organisée et a joué un rôle important, non seulement dans le mouvement pour l'indépendance, mais aussi dans l'orientation des politiques économiques et sociales après l'indépendance.

Les intérêts organisés ont toutefois évolué après l'indépendance. Les syndicats se sont de plus en plus affrontés à l'élite politique et administrative naissante et les groupes urbains, de sorte que le conflit entre Africains et Blancs a perdu de l'acuité tandis que l'antagonisme entre les groupes africains aux intérêts étroits et les objectifs nationaux augmentait. Face aux revendications des puissants syndicats, les autorités ont parfois choisi de transiger et parfois de recourir à la répression, d'où les troubles sociaux récurrents et les deux changements de régime politique — d'abord pour adopter un système de parti unique en 1973, puis pour revenir au multipartisme en 1991. La baisse des recettes procurées par le cuivre a grandement influé sur la première transition en privant le gouvernement des moyens dont il avait besoin pour financer une politique d'accompagnement de la conjoncture. Le manque de diversification de la base économique du pays a renforcé l'impact des chocs exogènes. En outre, l'africanisation rapide de l'appareil de l'État et de l'économie, par des éléments qui n'avaient ni la formation ni l'expérience voulues, a aggravé les problèmes économiques et sociaux, multipliant de ce fait les risques d'instabilité politique. La politique répressive du gouvernement et le ralentissement de l'économie ont contribué à alimenter l'instabilité politique, pour aboutir finalement à la transition démocratique en 1991. Ce changement, malgré la poursuite de politiques répressives pendant un certain temps, augmenta les chances d'une stabilité politique. La mise en œuvre des réformes économiques est devenue plus facile puisque la mauvaise gestion économique et politique des années 80 avait entraîné une aggravation de la situation des groupes socio-économiques.

Le Botswana

Le Botswana a pu jouir de la stabilité politique après l'indépendance parce qu'il a bénéficié d'un choc économique favorable et qu'il a adopté des politiques rationnelles et équitables. Grâce à la découverte des mines de diamants, le pays a connu une croissance économique sans précédent, ce qui a permis au gouvernement de lancer un grand nombre de projets sociaux. En outre, son potentiel d'instabilité politique a toujours été assez faible, car c'est un pays de tradition démocratique où il n'existe aucun groupe d'intérêts étroits d'importance ayant des moyens d'expression distincts. Convaincu que le Botswana ne disposait pas de ressources naturelles importantes, le

régime colonial n'a pas cherché à se procurer de fortes rentes économiques et sa gestion des affaires publiques n'a pas conduit à la création de groupes aux intérêts économiques étroits parmi les Batswanas. Cette situation, ajoutée à l'absence d'associations fondées sur l'appartenance ethnique, a facilité dans un deuxième temps l'adoption de politiques équitables sans susciter d'opposition politique, autant d'éléments qui ont favorisé l'instauration d'un environnement politiquement stable.

Le Malawi

Le Malawi, qui est l'un des pays les plus pauvres du monde, n'a pas attiré beaucoup d'investissements étrangers pendant la période coloniale car il avait trop peu de ressources. Bien qu'il ait été servi par ses relations commerciales en tant que seul pays pro-occidental de la région, la détérioration de la conjoncture après la fin des années 70 a révélé les faiblesses de son économie, et en particulier le manque de diversification de la production, la dépendance à l'égard des exportations de produits primaires et le rôle prépondérant du parti au pouvoir dans l'économie. Malgré l'encouragement du secteur privé par le gouvernement, son développement est resté lié à l'État par le biais des fidélités politiques.

Après l'indépendance, la stabilité politique apparente du Malawi s'est maintenue pendant une longue période de temps parce que des mécanismes efficaces avaient été mis en place pour assurer un vrai contrôle politique sur le pays et que l'État était relativement bien géré. Les mesures politiques ont permis de réprimer l'émergence de groupes d'intérêt et la constitution d'une opposition politique efficace. A la longue toutefois, l'augmentation de la pauvreté et des inégalités provoquée par l'évolution défavorable de la conjoncture économique a accru le potentiel d'instabilité politique. La transition démocratique s'est finalement imposée en 1994 avec la montée de l'opposition intérieure et extérieure aux mesures répressives du gouvernement.

Quelques remarques

Plusieurs éléments communs d'instabilité politique se dégagent des études sur les pays. La culture et l'histoire ont une influence profonde sur la stabilité politique. Les pays dont l'histoire est marquée par la lutte armée, au sein de groupes ou contre la puissance coloniale, risquent apparemment plus que les autres de connaître l'instabilité politique; à l'inverse, les pays qui ont un passé relativement paisible jouissent en général d'une plus grande stabilité. Les structures socio-économiques duales qui se sont créées pendant la période coloniale et qui ont été maintenues par la suite, conjuguées à la formation et au renforcement des groupes d'intérêt socio-économiques, affectent particulièrement la répartition des actifs, et elles peuvent de ce fait influencer grandement sur le degré d'instabilité politique. La formation de ces groupes aux intérêts étroits et leur pouvoir politique sont en général directement liés à la correspondance qui existe entre les groupes ethniques et certaines professions ou certaines régions.

Certains éléments exogènes, tels que la politique internationale et la situation économique ainsi que les richesses naturelles d'un pays, jouent un rôle important, car ils conditionnent étroitement le potentiel de croissance et donc les moyens dont peut disposer un gouvernement pour désarmer l'opposition *via* la redistribution des revenus. Enfin, une bonne gestion économique permet d'établir un équilibre durable entre les objectifs de croissance et l'équité, équilibre qui minimise les probabilités d'instabilité politique. En outre, toutes les études de cas montrent à l'évidence que les mécanismes démocratiques et les institutions de marché sont d'une importance cruciale pour la mise en œuvre de politiques permettant de promouvoir un développement économique durable et de favoriser la stabilité politique.

Une conception de l'analyse des conflits

Le cadre d'analyse

Il est incontestable que le développement économique de l'Afrique n'a pas répondu aux attentes au cours des dernières décennies, non seulement par comparaison avec d'autres pays en développement (PED), mais aussi en termes absolus. Le revenu réel par habitant a chuté dans de nombreuses économies africaines¹. Le continent se caractérise également par une importante instabilité politique et sociale, dont les manifestations vont de frictions relativement mineures — mais qui dépassent en intensité les normes généralement admises en matière d'opposition politique — à des conflits extrêmes qui prennent la forme de guerres civiles ou d'affrontements internationaux. Il serait malvenu d'établir un lien quelconque direct et simple de cause à effet entre l'instabilité et la performance économique, compte tenu de la multiplicité des facteurs qui contribuent à alimenter les tensions sociales et politiques, mais il y a apparemment de fortes raisons de penser que ces tensions et ces conflits influent de façon déterminante sur l'environnement et le processus de développement économiques. Kanbur (1995) souligne que, si l'on ne restaure pas la paix dans les pays africains où l'ordre n'existe plus en raison de la guerre civile ou de troubles sociaux, aucun développement n'est possible. En outre, le développement se révèle extrêmement fragile, de nombreuses avancées apparentes étant périodiquement remises en cause ou péniblement maintenues sur le moyen et long termes. Les tensions sociopolitiques entrent *a priori* pour beaucoup dans cette fragilité et, à l'inverse d'autres éléments déterminants, leur impact n'est pas nécessairement marginal et elles peuvent entraîner des revirements catastrophiques. Ce constat à lui seul donne à penser qu'elles peuvent avoir un rôle crucial pour le maintien du développement.

L'objectif fondamental de l'action gouvernementale est d'assurer un développement durable et relativement stable et, si l'on admet que l'instauration et le maintien d'un environnement favorable sont des facteurs cruciaux pour la réalisation de cet objectif², alors les mécanismes par lesquels l'instabilité sociopolitique introduit des éléments d'incertitude dans l'environnement économique doivent être le souci premier des responsables nationaux. Cette incertitude est un élément particulièrement important compte tenu du rôle central du développement du secteur privé en général et de l'investissement privé en particulier. L'investissement étranger privé sera spécialement sensible. A long terme, ces ressources sont fondamentales pour le développement des pays.

Ce chapitre vise à fournir un cadre d'analyse que les décideurs pourront utiliser pour examiner les déterminants économiques de l'instabilité politique et sociale — qu'il s'agisse de certains aspects de la politique économique ou des caractéristiques des structures économiques en place — et identifier ainsi les domaines fondamentaux où la politique doit être réexaminée. Les facteurs économiques ont évidemment plus ou moins d'importance par rapport aux facteurs non économiques, selon les caractéristiques de l'économie considérée. Cette analyse est focalisée sur les éléments économiques, mais le contexte est parfois élargi pour établir l'équilibre nécessaire. De fait, de nombreux facteurs qui sont *a priori* d'ordre politique, culturel ou social plutôt que de nature économique sont parfois eux-mêmes sous-tendus par des forces économiques. Il est tout aussi nécessaire de saisir ces déterminants économiques indirects que les déterminants plus directs.

Cette approche reconnaît explicitement que les racines profondes de l'instabilité sont étroitement liées aux caractéristiques de l'économie considérée. C'est la raison pour laquelle la plus grande prudence s'impose lorsqu'il s'agit d'interpréter une période d'instabilité dans une économie donnée et de déterminer les mesures à prendre pour y remédier. Il faut poser en principe que la politique adoptée par les autorités nationales pour assurer durablement une plus grande stabilité sociopolitique sera elle aussi différenciée, même si les événements qui se déroulent dans un pays peuvent présenter un intérêt pratique pour des situations similaires dans d'autres pays.

Les principales causes économiques d'instabilité

D'un point de vue économique, il y a un risque de mécontentement et de tensions pouvant déboucher sur un conflit dès lors qu'un groupe quelconque de la société estime que la répartition des actifs économiques est inacceptable. La société doit être conçue comme incorporant à la fois les résidents nationaux et les ressortissants installés à l'étranger qui s'intéressent à la conduite des affaires de leur pays. Cette définition large est particulièrement importante dans les cas où une grande partie de la population est en exil volontaire ou forcé. Le conflit du Rwanda depuis 1959 en fournit un exemple : à différentes périodes, un très grand nombre de réfugiés se sont installés dans les pays voisins, en particulier en Ouganda et au Zaïre. Le mécontentement peut apparaître et évoluer de façon dynamique, principalement de deux manières :

- la répartition effective des actifs économiques change de façon défavorable du point de vue d'un groupe ou de plusieurs groupes ;
- même s'il y a peu de changement fondamental, voire aucun changement réel dans la structure de la répartition, une évolution défavorable se produit dans la perception des groupes concernés à ce sujet.

Deux questions fondamentales se posent alors. Qu'est-ce qui entraîne des changements réels dans la structure de la répartition des actifs et qui suscite de ce fait un mécontentement ? Quels sont les facteurs qui gouvernent la transformation des perceptions dans le temps ? L'analyse est essentiellement centrée sur les situations où l'on observe à la fois une modification notable de la structure effective de la répartition et un changement des perceptions à ce sujet. Dans ce cas, il y aura interaction entre les deux forces, ce qui accroîtra les pressions au sein de la société ; s'il y a une propension à l'instabilité sociopolitique, des tensions surgiront.

La structure initiale de la répartition des actifs peut être depuis longtemps une source de grande instabilité, attribuable à des événements qui se sont produits des décennies, voire des siècles auparavant. Dans ce cas, les tensions observées sur le moment ne résultent pas nécessairement d'une modification récente de la structure de la répartition ni d'un changement des perceptions à son sujet. Parfois, cette répartition et ces perceptions sont clairement établies depuis longtemps et elles sont relativement statiques ; il faut une analyse rétrospective pour les comprendre.

Les tensions nouvelles ou naissantes ont toutefois des origines plus récentes. La répartition réelle des actifs peut être modifiée, éventuellement de façon considérable, à la suite d'un événement spécifique important ou, de façon moins évidente, dans le cadre d'une tendance plus progressive qui érode au fur et à mesure une norme établie antérieurement. De même, certaines décisions de l'État, telles que les nationalisations ou les programmes de réformes agraires, peuvent avoir un impact profond sur le stock des actifs, tandis que d'autres éléments de la politique économique peuvent n'affecter l'allocation des ressources qu'à la marge. La découverte de ressources minérales importantes a souvent complètement bouleversé l'équilibre établi précédemment. Ce fut le cas au Botswana, avec la découverte des mines de diamants à la fin des années 60, mais avec un résultat positif en ce sens que la stabilité sociopolitique a été maintenue dans l'ensemble. En revanche, les découvertes minières au Nigeria et en Angola ont accru les risques de conflit. En général, les facteurs économiques d'instabilité susceptibles d'influer sur la structure effective de la répartition des actifs peuvent revêtir deux formes :

- les politiques économiques présentes et prospectives, et les anticipations qu'elles suscitent quant à la structure future de la répartition des actifs ;
- des forces économiques exogènes, émanant généralement des marchés internationaux, de la modification de l'environnement ou de l'action de pays étrangers.

Comme il a été précisé précédemment, le mécontentement peut aussi résulter d'une modification des perceptions sans lien avec une redistribution fondamentale des richesses. Ce processus est alimenté en partie par des facteurs qui modifient l'appréciation que porte le groupe sur la place relative qu'il occupe au sein de la société, ce qui peut transformer, parfois profondément, les anticipations par le biais d'un grand nombre de mécanismes, notamment un changement politique, la fin d'un conflit ou, plus indirectement, parfois même l'extension des possibilités d'instruction. L'héritage du passé joue incontestablement un rôle primordial. Par exemple, une injustice flagrante qui dure depuis longtemps risque davantage de susciter des réactions lorsque le groupe concerné prend conscience du rang qu'il occupe dans la structure sociale et refuse de plus en plus le *statu quo*. Dans certaines économies, le sentiment accru de dénuement absolu peut accroître les tensions et l'instabilité ; lorsqu'un groupe prend conscience de l'insuffisance quantitative ou qualitative de ses conditions d'existence, sa réaction pourra être, non pas un désir plus vif de rattraper le niveau de vie de groupes de référence ou d'atteindre des normes comparatives, mais un mécontentement croissant. Cependant, en règle générale, les groupes les plus démunis n'ont pas les moyens de s'organiser pour faire connaître leur mécontentement profond. La force relative de ces facteurs varie évidemment d'une société à l'autre comme elle varie dans le temps, mais il est important de comprendre le rôle qu'ils jouent dans la détermination de l'instabilité afin de définir les mesures adéquates pour éviter que le mécontentement ne se transforme en formes plus graves d'instabilité et de conflit.

L'équilibre de l'allocation des ressources économiques

On peut retenir comme hypothèse de base que, lorsque la répartition des actifs économiques devient inacceptable pour une partie de la population, le système sera en déséquilibre, ce qui risque d'accroître le mécontentement et les tensions et de provoquer en fin de compte un conflit et des violences. « L'équilibre » ne signifie nullement qu'il existe entre les différents groupes sociaux un accord au sujet de la structure de la répartition des actifs, mais cela signifie que cette répartition est généralement acceptée et qu'aucun élément fondamental ne conduira à la contester, ni ne risquera de le faire, par des moyens non constitutionnels et en particulier par des moyens violents. A l'inverse, un déséquilibre porte en germe le risque d'une telle contestation ou le passage à la contestation.

Les ressources ou actifs économiques doivent être définis dans un sens large, et dans la perspective de l'individu ou du groupe d'intérêt qui joue un rôle central dans la situation d'instabilité observée. Il convient d'y inclure tous les éléments qui génèrent des revenus réels et imputés. Cela englobe toutes les ressources ou tous les actifs sur lesquels l'individu ou le groupe a des droits établis, mais distincts. Il peut s'agir d'actifs strictement personnels, avec des droits clairement définis qui leur sont attachés, ou d'actifs sociaux dérivés de ceux de l'État ou de la commune, sur lesquels l'individu n'a pas de droit de propriété, mais seulement des droits fondés sur la coutume, l'usage ou l'accès établi :

- les biens de production tels qu'ils sont habituellement définis, à savoir la terre, les ressources locales, les capitaux productifs, les ressources naturelles et les stocks de production accumulés ;
- le capital humain, qui est déterminé par le niveau d'instruction et des qualifications acquises au fil du temps ;
- les actifs financiers ;
- l'accès aux services fournis par les actifs appartenant à l'État, qui vont des services sociaux (éducation, santé, eau et assainissement) aux services des équipements d'infrastructure (transports et télécommunications), et la possibilité de tirer profit de ces services. Plus la société est segmentée, et plus les groupes sont sensibilisés à cet aspect des choses, plus les risques de tensions sont importants. Cette segmentation peut procéder d'une volonté arrêtée ; elle peut être le résultat fortuit de politiques établies de longue date ; et elle peut être due à des barrières physiques et géographiques, à des structures de coûts prohibitives, à des obstacles administratifs ou à la discrimination³. Elle peut aussi prendre la forme de différences dans la qualité des services fournis, différences qui peuvent être notables ;
- l'accès à l'emploi en général et à des offres d'emplois spécifiques, et la possibilité d'en tirer profit. Cela englobe l'accès aux sources officielles et officieuses d'emplois et aux opportunités génératrices de revenus. La répartition des rentes joue un rôle fondamental, de même que les obstacles à l'entrée sur le marché.

Typologie de l'instabilité

Toutes les formes de discordes et tous les litiges ne sont pas nécessairement des signes d'instabilité. Certains types de conflits sont parfois des éléments naturels et souhaitables du développement lorsqu'ils interviennent dans un contexte institutionnel qui empêche les désaccords de dégénérer en violence. Le mécontentement qui s'exprime par des voies institutionnelles normales n'est pas considéré ici comme de l'instabilité, bien qu'il puisse bien évidemment jouer un rôle en alimentant d'autres formes de mécontentement qui devraient à juste titre être considérées comme des facteurs d'instabilité. De même, l'expression d'un mécontentement par le biais de mécanismes acceptés de liberté d'expression — comme les médias ou les processus *ad hoc* de consultation ou de négociation dans le cadre des structures constitutionnelles normales — n'est pas en tant que telle identifiable comme une forme d'instabilité. On peut aussi écarter les actes individuels de protestation si, comme c'est généralement le cas, ils ne peuvent déstabiliser la société dans son ensemble. Si un contestataire ou un petit groupe de contestataires est l'expression fidèle de l'opposition intense d'un groupe bien plus important, le mécontentement ne constitue pas effectivement une menace et n'a pas de pouvoir déstabilisateur, à moins que le groupe ou une partie importante du groupe n'exprime une opposition raisonnablement cohérente.

En tout état de cause, l'instabilité couvre un large éventail de situations⁴ :

- les formes mineures d'instabilité incluent les actions de groupes non violentes qui prennent la forme de manifestations, de grèves générales ou d'un refus massif de coopération ; elles peuvent dégénérer et prendre une tournure plus sérieuse ;
- les formes majeures d'instabilité se produisent lorsque l'action de groupe prend la forme d'un conflit violent, sans toutefois passer au stade de la lutte armée systématique ; elles peuvent aller des manifestations violentes et des émeutes à des attaques ponctuelles sur les biens et les personnes, mais elles excluent la lutte armée structurée ;
- la guerre civile, qui est la forme d'instabilité la plus grave, implique l'utilisation systématique de la force armée pour la défense d'une cause.

La nature de l'instabilité varie non seulement en fonction de l'importance que les questions en jeu revêtent aux yeux des groupes de contestataires, mais aussi en fonction de la possibilité qu'ont ces groupes d'exprimer leur mécontentement sous une forme ou une autre. Par exemple, les groupes urbains ont généralement davantage d'occasions de déclencher une instabilité majeure, et plus à y gagner, que les groupes ruraux. Cependant, le degré de mécontentement dans un contexte rural peut être tout aussi important même en l'absence d'une forte instabilité. Dans ce cas, la contestation peut s'exprimer par la désobéissance civile et, à l'extrême, par le non-respect de la loi de l'administration centrale et locale, par exemple par le refus de payer l'impôt. On pourrait fort bien classer cette contestation comme une « forme d'instabilité mineure », mais elle comporte de nombreuses caractéristiques lesquelles, en d'autres circonstances, pourraient déboucher sur une situation d'instabilité majeure.

Selon la période pendant laquelle la contestation sévit, les répercussions qu'elle peut avoir sur l'environnement économique général seront plus ou moins graves. Les accès de fièvre brefs et isolés, même s'ils provoquent une instabilité sérieuse et s'ils sont importants pour ceux qui sont immédiatement concernés, auront probablement un effet négligeable sur l'économie nationale dans la mesure où l'on estime qu'ils seront sans lendemain. A mesure que leur fréquence s'accroît et que les anticipations d'une instabilité prolongée augmentent, ils prennent une forme plus insidieuse, et les conséquences pour la société et l'économie sont bien plus lourdes. En outre, dans la pratique, les situations d'instabilité mineure au départ peuvent dégénérer dans le temps et revêtir progressivement un caractère plus grave avec des effets perturbateurs nettement plus importants.

Les facteurs de déséquilibre dans la répartition des actifs économiques

La répartition existante des actifs économiques

Même si, dans une économie donnée, la répartition des actifs représente en fait une source de déséquilibre ancienne, il s'agit parfois d'une répartition statique, qui a relativement peu changé depuis une longue période de temps, mais qui est instable parce qu'elle n'est pas acceptée et qu'elle est remise en question par des groupes importants de la société. Les deux aspects de ce genre de situation qui méritent une analyse sont la définition des droits de propriété et l'acceptabilité de la structure de la répartition elle-même.

La définition des droits de propriété

Dans bien des cas, que le schéma de répartition ou les autres caractéristiques soient appropriés ou non, la structure héritée des droits de propriété n'est parfois ni définie de façon satisfaisante, ni acceptée par la société dans son ensemble comme reposant sur un fondement juridique adéquat. Cette situation peut être le fruit de plusieurs circonstances possibles.

Des codes juridiques incompatibles. Premièrement, ce qui est sans doute le plus important, des groupes sociaux différents peuvent se prévaloir de codes juridiques contradictoires. Il existe des cas où la population peut effectivement se référer à trois codes : le droit coutumier, la loi coloniale et le système juridique mis en place après l'indépendance⁵. Même lorsque les codes ne sont pas toujours absolument incompatibles, les textes plus récents supplantant juridiquement les anciens, différents groupes peuvent estimer que les codes antérieurs restent applicables et refuser de reconnaître que le système et la structure juridiques en vigueur prévalent sur les textes anciens. Ce problème se pose avec une acuité particulière dans les économies qui connaissent des transformations constitutionnelles brutales dans une situation chaotique comme les coups d'État ou les révolutions. Les biens fonciers fournissent probablement le meilleur exemple de droits de propriété non résolus au lendemain d'une guerre civile ou d'un coup l'État, en particulier dans les cas où les principaux groupes sont contraints à l'exil lorsque les événements entraînent la suppression des droits de propriété établis.

Prise de possession par l'État. Parfois, l'État a procédé antérieurement à des expropriations d'actifs économiques dans des conditions qui n'ont pas été acceptées à l'époque par toutes les parties concernées et qui continuent d'être contestées et de susciter des litiges. Dans d'autres cas, l'État peut avoir pris le contrôle effectif des actifs économiques abandonnés par leurs propriétaires initiaux pendant une période de guerre ou d'exode massif, comme par exemple en Angola et au Mozambique après la période coloniale. Dans ce genre de situation, les droits juridiques n'ont parfois pas été établis du tout. Le concept de la propriété des biens est donc souvent loin d'être transparent, état de fait qui est en soi une source potentielle importante de tensions et d'instabilité sociales et politiques.

La cession des droits de propriété. Parfois, le pouvoir en place a formellement tenté d'imposer une date limite aux propriétaires initiaux pour reprendre possession des actifs économiques qu'ils avaient abandonnés avant que l'État ne les acquière pour les redistribuer éventuellement plus tard à d'autres personnes. Les propriétaires originels peuvent estimer que ces tentatives unilatérales de remettre de l'ordre dans la structure des droits de propriété sont injustes, en particulier quand une communauté exilée considère encore le retour au pays comme une entreprise trop périlleuse ou de toute façon imprudente, ce qui l'empêche de respecter les délais impartis et l'amène à perdre ses droits de propriété aux yeux du régime en place. Comme la légitimité juridique de l'action de l'État reste contestable, ce genre de situation se rapproche beaucoup de celles décrites dans la première catégorie.

Le caractère certain des droits. Il ne suffit pas d'avoir un code juridique unique qui définit les droits de propriété. Encore faut-il qu'il soit mis en œuvre et appliqué par le système judiciaire. Le non-respect des droits acceptés est aussi dommageable que l'absence de droits, et c'est inévitablement une source de tensions.

L'acceptabilité de la répartition existante des actifs économiques

Dans bien des cas, même si les jugements judiciaires concernant la propriété des actifs sont incontestés, un ou plusieurs groupes peuvent estimer que la répartition existante est en soi inéquitable. Les origines de ce mécontentement remontent parfois à des décennies et elles peuvent être liées à des actions économiques qui ont instauré une structure sociale dans laquelle la répartition des pouvoirs tant politiques qu'économiques est devenue inacceptable pour le ou les groupes mécontents. Plusieurs pays africains en offrent une illustration évidente.

L'héritage précolonial. Dans beaucoup de pays, les structures sociales établies de longue date dénotent des injustices dans la répartition des actifs, injustices qui ont manifestement un potentiel déstabilisateur. Dans ce contexte, on peut citer par exemple la façon dont la réinstallation des populations a été opérée dans le passé, la polarisation des populations sédentaires et nomades, ou encore les traditions agricoles et pastorales. Ces situations trouvent un prolongement dans les différends qui opposent les Hutus aux Tutsis au Burundi et au Rwanda, l'agitation des Touaregs au Mali ou, à l'extrême, dans le système d'apartheid officiellement institué en Afrique du Sud. Tous les systèmes sociaux impliquent *de facto* une structure de répartition des actifs déterminée, qu'elle plaise ou non aux parties concernées.

L'héritage colonial. Beaucoup de systèmes coloniaux ont introduit à l'encontre de certains groupes sociaux une discrimination qui a été la source d'injustices graves dans la répartition des actifs. D'une façon différente, mais avec des effets identiques, l'exclusion fondée sur la discrimination en matière de scolarisation à l'époque coloniale n'a pas seulement créé une source immédiate de frustration mais, chose peut-être plus importante encore, elle a aussi introduit un préjugé durable à l'encontre des défavorisés. De ce fait, les débouchés les plus lucratifs ont été déniés à ces groupes pendant des générations.

Le rôle de l'État–propriétaire. La légitimité des décisions antérieures de l'État de nationaliser les terres ou d'autres actifs n'est pas toujours contestée. Toutefois, une opposition très forte aux décisions de ce genre peut persister si les contestataires estiment qu'elles ont grandement désavantagé certains groupes sociaux par rapport à d'autres, en particulier lorsque l'équipe au pouvoir paraît avoir favorisé ses partisans.

Les perturbations qui affectent l'équilibre de la répartition des actifs économiques

Les liens macro–économiques entre la croissance économique, les réformes et l'instabilité. Les répercussions de l'instabilité sociopolitique sur le développement économique ont fait l'objet de nombreuses études⁶. Si les travaux initiaux de Hibbs (1973) ont déterminé que l'instabilité sociopolitique n'a pas eu d'effets sur la croissance économique, des études ultérieures ont conclu qu'elle a un impact négatif important sur l'investissement et la croissance⁷. En règle générale, tout donne à penser que l'instabilité crée un environnement économique où la perception d'un degré élevé de risque et d'incertitude décourage les investisseurs privés, ce qui a pour effet de brider le développement. De la même façon, les réformes économiques sont en général plus difficiles à entreprendre lorsqu'il existe une opposition puissante et potentiellement perturbatrice, qui contraint les autorités à adopter et appliquer des programmes d'ajustement plus lents. L'inverse est aussi généralement admis : un climat politique et social stable stimule le développement, en favorisant l'activité du secteur privé et en facilitant la mise en œuvre de programmes d'ajustement économique plus rapides.

La nature du lien de causalité inverse — de quelle façon la croissance et les programmes de réformes économique influent–ils sur l'instabilité sociopolitique — est plus difficile à cerner. Deux questions revêtent un intérêt particulier. Premièrement, est–ce que la croissance débouche de façon uniforme et systématique sur une réduction des tensions sociopolitiques et la diminution des risques de conflit ? Deuxièmement, comment les programmes d'ajustement économique influent–ils sur les probabilités de tensions et de conflit ? Deux mécanismes alternatifs qui lient la croissance et la stabilité (ou l'instabilité) ont joué dans plusieurs économies à différentes périodes.

Une interdépendance entre l'atonie de la croissance et l'instabilité. Lorsque l'économie stagne ou se contracte, on peut penser que tout facteur porteur d'instabilité aura un poids plus important que dans une économie en expansion. C'est ce qui s'est apparemment produit en Zambie après 1975, par exemple, lorsque les recettes procurées par les mines de cuivre ont chuté. Le scénario a toute chance de créer un cercle vicieux insidieux, dans lequel la dégradation de la situation sociopolitique tend à accentuer la stagnation de l'économie et à entraver encore davantage le développement du secteur privé. Il devient particulièrement difficile de briser le cercle. La baisse de l'activité économique empêche l'État de financer quelque programme important que ce soit pour réduire l'instabilité, alors que cette instabilité même est un facteur dissuasif pour le secteur privé, au moment même où le secteur public doit faire face à des contraintes très fortes.

La voie du développement durable. À l'inverse, dans une économie en expansion, on peut penser que, toutes choses égales par ailleurs, il sera possible de maîtriser plus facilement cette instabilité et même d'améliorer la situation. La prospérité rendue possible par la découverte des mines de diamants au Botswana dans les années 70 et 80 a favorisé la croissance ainsi que le développement et a permis par là même de juguler les forces génératrices d'instabilité. Ce type de résultat dépend fondamentalement d'un certain nombre d'hypothèses sous-jacentes. Premièrement, lorsque la croissance économique entraîne une hausse du niveau de vie, il faut que l'amélioration soit uniformément répartie sur l'ensemble de la société ou, tout au moins, qu'elle profite aux groupes sociaux les plus susceptibles de contester. Deuxièmement, l'amélioration doit être suffisamment importante pour compenser d'autres griefs que le groupe en question estime justifiés. Troisièmement, comme la première étape consiste nécessairement à faire démarrer la croissance, la question préalable qui se pose est de savoir comment cette action peut être menée sans exacerber immédiatement les tensions. Cette question sera étudiée ci-après. Huntington (1968) affirme que la croissance, une fois lancée, peut en fait accroître l'instabilité si elle fait naître des attentes qu'il n'est pas possible de satisfaire aussi rapidement qu'il est souhaitable. Elle pourrait même créer de nouvelles sources de tensions.

Instabilité et réformes économiques

Les choix d'orientation de la politique économique diffèrent grandement d'un pays à l'autre en Afrique, de même que l'importance des réformes économiques engagées au cours des récentes années, mais tout le monde reconnaît que la plupart des pays doivent poursuivre leurs réformes. La nature de ce processus de réformes fait l'objet de discussions houleuses, en particulier entre les institutions d'aide et les pays concernés, mais non la nécessité fondamentale d'un ajustement. Certains affirment que, si la croissance peut en principe contribuer de façon notable à prévenir les conflits, les mécanismes qui permettent d'enclencher une croissance durable — généralement des programmes d'ajustement macro-économique et structurel — sont en eux-mêmes des facteurs de division et d'instabilité. Le cercle vertueux d'une croissance plus forte, d'une plus grande stabilité et du développement peut certes s'inscrire dans la durée, mais le rôle des réformes économiques est plus controversé.

Comme la plupart des économies ont besoin d'une aide extérieure pour faire face aux difficultés persistantes liées à leur endettement et à leurs problèmes de paiements extérieurs, compte tenu de la position très nette de la communauté des bailleurs de fonds au sujet des réformes, les pays n'ont souvent guère d'autre solution que de mettre en œuvre des programmes d'ajustement pour obtenir les ressources financières dont ils ont le plus grand besoin. Cela soulève des questions importantes. On peut se demander en particulier si les pays ont vraiment la possibilité d'engager des programmes de ce genre dans des situations de grande instabilité politique et sociale, et dans quelle mesure le processus d'ajustement peut-il en lui-même accentuer ou atténuer l'instabilité. L'une des trois approches suivantes en matière d'ajustement peut s'appliquer à un moment ou à un autre à des économies différentes.

L'approche de base. Les raisons fondamentales avancées par les institutions financières multilatérales pour justifier la nécessité d'un ajustement économique dans la plupart des économies africaines ont donné lieu à de nombreuses analyses⁸. Beaucoup d'observateurs africains et d'organisations non gouvernementales (ONG)⁹ ont souligné les aspects contestables de cette approche. Dans les années 80, elle a suscité des critiques car elle paraissait donner à l'ajustement macro-économique et aux structures économiques axées sur l'extérieur et régies par les règles du marché la primauté sur les objectifs redistributifs de la gestion économique. Pour l'essentiel, ces différents acteurs affirment que l'approche ne tient pas compte des complexités des économies considérées individuellement, et surtout des répercussions des programmes sur le plan de la stabilité et de l'équité, et qu'elle risque fort d'accroître l'instabilité. De leur côté, les partisans de cette approche font valoir que, faute de mettre l'accent sur les principes fondamentaux comme elle le fait, les autres dispositions prises pour promouvoir le développement et une répartition équitable des revenus seront vouées à l'échec. Ils partent du principe général que cette approche permettra d'enclencher des processus économiques qui seront bénéfiques à la longue à l'ensemble du corps social, et bien plus que ne pourraient le faire les politiques essentiellement redistributives considérées isolément.

L'approche contextuelle. La seconde approche est une variante de la première : de fait, certains observateurs exagèrent les différences entre les deux conceptions. Les partisans de cette approche considèrent que les réformes constituent un des éléments fondamentaux de la politique économique — mais ils insistent sur le fait que le contenu des réformes doit être adapté en fonction des circonstances économiques et sociales particulières de chaque pays si l'on veut éviter de déboucher sur une situation d'instabilité qui pourrait compromettre les réformes et empêcher le pays de poursuivre son combat contre la pauvreté. Dans certains cas, cette approche impliquera par exemple d'appliquer une politique redistributive plus agressive et de ralentir le rythme de l'ajustement macro-économique¹⁰. On peut considérer que c'est une démarche progressive car elle tient explicitement compte des contraintes qui tendent à ralentir le processus des réformes ; mais elle implique qu'un arbitrage est possible. Certains diront qu'il n'existe en fait pratiquement pas d'autre solution si l'on veut éviter que le programme d'ajustement ne suscite une forte opposition et ne doive être abandonné ; dans ces conditions, tout arbitrage ne peut valoir que pour le très court terme, avant que l'opposition au programme ne grandisse.

L'approche de la crise profonde. Les partisans de cette approche acceptent l'idée que le risque d'instabilité compromet le succès des programmes de réformes économiques essentiels et la perspective d'une croissance durable. Ils reconnaissent également l'importance d'un consensus politique suffisant pour que le programme puisse être poursuivi au-delà de sa phase initiale. Dans cette optique, ils soulignent que, pour éviter les risques prévisibles d'instabilité, l'exécution des réformes économiques doit coïncider explicitement avec des périodes de fortes crises internes, lorsque les possibilités de contestation sont très amoindries. Ces crises peuvent être provoquées par des événements exogènes, tels que les sécheresses ou d'autres désastres climatiques de grande ampleur¹¹ ; elles peuvent être aussi l'aboutissement d'une mauvaise gestion économique et financière. Dans les deux cas, il peut être paradoxalement plus

facile politiquement d'engager de grandes réformes économiques, en particulier si les pressions exercées pour qu'une action soit entreprise dans des domaines sensibles peuvent être attribuées à des forces extérieures. Beaucoup feront valoir que les mesures prises dans ces périodes troublées ne devraient pas être progressives mais substantielles, afin d'afficher une détermination résolue à long terme — signe de l'irréversibilité du processus d'ajustement, chose tout aussi importante que le calendrier du programme. Dans ce contexte, les réformes ne créent pas d'instabilité étant donné le caractère opportuniste de leur mise en œuvre.

L'impact conjugué de la croissance et des réformes économiques sur la stabilité

La possibilité évoquée précédemment d'un arbitrage entre le rythme des réformes économiques et la préservation de la stabilité signifie qu'un pays peut espérer une croissance plus forte à long terme s'il suit avec attention les risques d'instabilité et s'il prend ce facteur en ligne de compte dans l'élaboration des réformes économiques. Cette possibilité de croissance forte n'est aucunement une certitude évidente. Les interactions économiques qui entrent en jeu sont complexes et incertaines, et elles dépendent dans une large mesure de l'économie considérée. La question fondamentale est de savoir si la décélération du rythme des réformes et le ralentissement correspondant de la croissance sur le court et moyen termes sont le prix nécessaire à payer pour réduire l'instabilité et les tensions, et espérer une croissance plus forte à long terme.

Cela soulève trois autres questions. Premièrement, des politiques redistributives explicites ou implicites plus équitables sont-elles indispensables pour réduire le risque d'instabilité ? Sont-elles un préalable, même si l'on admet qu'elles seront sans doute insuffisantes ? Deuxièmement, est-ce que le ralentissement de la croissance et des réformes est le prix inévitable à payer pour assurer une plus grande équité et améliorer la répartition des ressources économiques ? Troisièmement, le ralentissement des réformes et de la croissance ne va-t-il pas contribuer à accentuer l'instabilité à plus long terme, malgré les avantages que présente dans l'immédiat la diminution de l'instabilité ?

La Banque mondiale (1989) affirme résolument qu'une croissance équitable est nécessaire car « elle conditionne la stabilité politique et, à terme, une croissance durable ». Il y a évidemment des cas où le redéploiement des dépenses publiques d'investissement dans un souci de redistribution des revenus peut freiner la croissance à court terme. L'accroissement des dépenses consacrées au secteur de l'éducation en offre un exemple, car il y a toujours un temps de décalage entre ces dépenses et la rentabilité des investissements au plan du capital humain¹². Mais, même dans cet exemple, on pourrait interpréter la question comme un choix entre croissance à court terme et croissance à long terme plutôt qu'un choix entre croissance et répartition des revenus. La plupart des analystes notent qu'il existe un lien relativement étroit entre le degré initial d'égalité des revenus et les taux de croissance économique enregistrés par la suite¹³.

Les possibilités d'arbitrage entre la stabilité et la croissance restent difficiles à cerner. L'impact final des deux grands choix d'orientation possibles — maintenir le programme des réformes économiques sans prendre de mesures spécifiques pour satisfaire les revendications en faveur d'une politique redistributive, ou ajuster le programme de réformes pour répondre à ces revendications — sera toujours théoriquement impossible à déterminer. Si les réformes économiques qui permettent d'atteindre des taux de croissance élevés tendent à réduire l'instabilité et favorisent une croissance soutenue, tandis que l'absence de mesures redistributives tend à accentuer l'instabilité et à entraver le développement, alors l'impact net sur l'instabilité et la croissance à long terme sera *a priori* incertain. Mais l'on se trouve devant la même indétermination si la politique redistributive tend à réduire l'instabilité et par là même à favoriser le développement, tandis que le ralentissement des réformes et l'affaiblissement de la croissance que cela peut entraîner conduisent à accentuer l'instabilité et à brider la croissance à terme.

Plus fondamentalement encore, un programme de réformes économiques peut-il être vraiment viable dans une situation d'instabilité sérieuse ? Beaucoup diront qu'il est absolument impossible de rejeter sans appel une revendication politique sérieuse et donc potentiellement déstabilisatrice, et de poursuivre une politique économique sans tenir compte de cette revendication. Là encore, le degré d'instabilité devient un facteur important. Un mécontentement relativement mineur peut être toléré et n'être finalement pas d'une importance telle qu'il puisse affecter le programme gouvernemental, mais des troubles plus significatifs pourraient bien contraindre les autorités à réviser leur politique. Il est certainement difficile d'envisager un développement significatif du secteur privé dans un contexte caractérisé par une forte instabilité, avec un risque perçu de dégradation de la situation. Cela conduit à penser qu'il ne serait guère possible de soutenir longtemps la croissance dans ces conditions, et qu'un environnement social et politique stable conditionne un environnement économique stable.

Les éléments spécifiques de la politique économique

Ce chapitre a fait de nombreuses références à la politique économique en général, sans parler de moyens d'action spécifiques. Cela se justifie à bien des égards étant donné que la diversité des expériences d'une économie à l'autre rend la généralisation hasardeuse. Il est toutefois utile de distinguer plusieurs domaines pertinents de la politique économique, car ils ont un impact différent sur des groupes sociaux identifiables.

Certaines politiques influent sur l'équilibre de la répartition des actifs. Jusqu'à présent, l'analyse a reposé sur une hypothèse fondamentale, qui reste à vérifier de façon rigoureuse, selon laquelle ces politiques peuvent réduire ou accroître l'instabilité par les effets qu'elles ont sur l'équilibre de la répartition des actifs. Dans une situation d'équilibre toutefois, il peut exister un ensemble de répartitions possibles autour du *statu quo*, à l'intérieur duquel une politique redistributive défavorable n'engendrera

pas d'instabilité et sera tolérée. De même, une situation de déséquilibre peut contenir un intervalle où l'instabilité ne peut être diffusée. Quelle vigueur doit avoir une politique redistributive dans des circonstances données pour transformer suffisamment la structure existante des revenus et la faire sortir de l'intervalle d'équilibre dans le premier cas, ou la faire rentrer dans cet intervalle dans le second cas ? La réponse à cette question dépend dans une large mesure de l'importance relative de l'action gouvernementale en tant que déterminant de l'instabilité, compte tenu de la multiplicité des facteurs qui entrent en jeu. Plusieurs types de politiques pourraient jouer un rôle notable¹⁴ :

- les politiques budgétaires assorties d'objectifs redistributifs explicites couvrent l'ensemble des décisions relatives aux dépenses publiques qui ont une incidence directe sur des groupes sociaux déterminés ou comportent un élément de subvention régional, lorsque l'État fournit à un groupe ou à une région déterminée des services dont la valeur excède les recettes budgétaires que procure ce groupe ou cette région¹⁵. Ces politiques comprennent :
 - a) le redéploiement des investissements, en particulier pour fournir des services sociaux (éducation, santé, eau et assainissement) et des infrastructures économiques (dans le secteur des transports en particulier) étant donné que ces investissements sont très visibles, et qu'ils ont un impact immédiat et une incidence directe sur le niveau de vie ;
 - b) la redistribution des revenus, soit *via* le système fiscal ou les transferts, soit *via* la distribution directe de biens de consommation ;
- le transfert de ressources existantes englobe en particulier les mesures de réforme agraire, mais ces mesures portent en elles des germes de division, et elles sont susceptibles d'ajouter à l'instabilité et de détruire les équilibres existants ;
- les politiques structurelles qui ont des effets redistributifs implicites. Beaucoup de mesures de réformes structurelles peuvent soit renforcer soit compromettre l'équité de la répartition des revenus ; ces effets n'ont en général qu'une importance secondaire au niveau de l'élaboration de la politique structurelle. L'un des exemples les plus évidents est celui des réformes qui abolissent les contrôles administratifs centralisés sur la répartition des ressources au profit de dispositifs fondés sur le jeu du marché, et en particulier de dispositifs qui réagissent aux signaux des prix internationaux. Adoptées pour des raisons d'efficacité économique, ces réformes ont également un effet sur la répartition des revenus lorsqu'elles influent sur l'allocation des devises, les prix à la consommation, les taux d'intérêt nominaux, etc. Elles feront des gagnants et des perdants dans certains groupes de l'économie.

Certains de ces moyens d'action peuvent non seulement altérer la structure des revenus, mais aussi modifier le niveau de vie absolu des groupes sociaux. Il ne faut pas méconnaître non plus les effets redistributifs des politiques macro-économiques qui n'ont pas explicitement une finalité redistributive, ni ceux des dispositions qui visent à améliorer la gestion des affaires publiques, à accroître le sens des responsabilités au sein de l'appareil de l'État et à réduire la corruption.

Les facteurs économiques exogènes d'instabilité

L'instabilité interne de certaines économies tient manifestement au fait qu'elles sont vulnérables à des forces extérieures sur lesquelles les autorités nationales ont peu de prise directe, voire pas de prise du tout¹⁶. Certaines de ces forces peuvent avoir un impact très rapide sur la répartition des actifs domestiques :

- *les fluctuations erratiques et imprévues des prix des marchés mondiaux*, en particulier celles qui touchent des secteurs déterminés. Elles ont en général un impact plus important sur les économies dont la production est fortement concentrée dans ces secteurs d'activité. L'effondrement du cours du cuivre en Zambie est un exemple classique. Avant 1975, les recettes provenant du cuivre représentaient environ 40 pour cent du PIB du pays et 90 pour cent de ses recettes d'exportation, et leur chute a grandement accentué les tensions entre le gouvernement et les syndicats de plus en plus puissants ;
- *les changements environnementaux et climatiques*. De nombreuses régions d'Afrique en ressentent les effets, soit parce qu'une ressource s'amenuise ou disparaît, soit parce que des ressources naturelles dont elles ne connaissaient pas l'existence ou qui étaient inexploitées deviennent exploitables. Dans quelques économies sahéliennes, la désertification et la disparition progressive des pâturages ou des terres agricoles affectent non seulement le niveau de production, mais aussi — ce qui est bien plus important sur le long terme — les structures sociales fondamentales en contraignant certains groupes à modifier leur mode de vie traditionnel et leurs méthodes de production préférées. La réaction des populations face à ces pressions externes remet en cause la structure de la répartition des actifs, considérée depuis longtemps comme acceptable. De même, la découverte de nouvelles ressources, comme au Nigeria ou en Angola, peut modifier la structure de la répartition des ressources naturelles au sein d'un pays ;
- *les pressions économiques dans les pays voisins* peuvent avoir des effets secondaires *via* les programmes d'action mis en œuvre pour faire face à ces pressions. Par exemple, à des époques diverses, des pays ont pris des mesures pour renvoyer les travailleurs étrangers chez eux. Tel fut le cas des mineurs employés en Afrique du Sud. Les pays où ces travailleurs retournent enregistrent des pertes liées au tarissement des envois de fonds de l'étranger, qui constituent l'essentiel des ressources des communautés locales. En outre, l'afflux d'individus sans travail, qui sont souvent de jeunes hommes habitués à un niveau de vie et à des revenus relativement élevés, crée habituellement des problèmes, la réintégration étant rendue difficile faute de possibilités d'emploi.

Comme cette étude est centrée sur les questions économiques, elle exclut de son champ d'analyse les sources politiques internationales de conflits internes, mais de nombreux exemples peuvent être cités montrant l'influence notable des facteurs politiques et militaires externes sur la stabilité sociale et politique d'un pays. Pendant la période de l'apartheid, tous les États de la ligne de front en Afrique australe ont été

confrontés à une grave menace politique et militaire extérieure, qui les a périodiquement contraints à infléchir leur politique intérieure et a souvent provoqué des troubles internes. De même, l'influence de la guerre froide sur les politiques domestiques des pays africains a affecté plus d'une de ces économies, à commencer par l'Angola et le Mozambique.

Les sources de perturbation liées à la perception de l'équilibre des actifs économiques

Comme nous l'avons noté plus haut, un changement suffisamment important des perceptions relatives à la répartition des ressources, sans même qu'une modification effective de cette répartition intervienne, peut suffire à déclencher l'instabilité. Parfois les perceptions évoluent lentement et ne reflètent pas nécessairement tel ou tel facteur essentiel ; mais parfois aussi elles sont révisées de façon plus radicale après un changement abrupt. Les périodes de réformes constitutionnelles et électorales créent un contexte dans lequel les perceptions peuvent changer et conduire à une réévaluation fondamentale du rôle des individus et des groupes au sein de la société. C'est ce qui s'est produit dans tout le continent africain après les indépendances. Les attentes frustrées ont suscité des tensions au Zimbabwe. Le programme zambien d'africanisation reconnaissait le changement des perceptions et des anticipations et visait à y répondre ; s'il a peut-être permis d'éviter une confrontation sérieuse entre Blancs et Noirs, il n'a pas pu arrêter les remous au sein de la communauté noire.

Depuis quelques années, les perceptions changent dans les pays qui s'engagent dans la voie démocratique. Par exemple, on ne sait pas encore si les attentes suscitées par les élections en Afrique du Sud pourront être maîtrisées et si les risques évidents de conflit pourront être écartés. Ce genre de situation soulève l'importante question du lien de cause à effet et, *a priori*, il y a de fortes raisons de penser qu'il y aura simultanément, les changements de perception stimulant les réformes politiques. Les périodes pré- et post-électorales fournissent un exemple précis de situations où l'atmosphère du débat politique incite à une réévaluation des équilibres existants ; lorsque le processus électoral se conjugue à des réformes constitutionnelles, il peut fournir une forte impulsion à ce genre de révision.

La signature d'un accord de paix à l'issue d'une longue guerre civile ou d'un long conflit international suscite évidemment des attentes, les populations n'espérant pas seulement l'instauration d'un climat de sécurité durable et le retour à la vie civile normale, mais aussi une amélioration de leur niveau de vie. Dans ces périodes de transition, l'augmentation des anticipations implique nécessairement une réévaluation de la position relative des individus et des groupes au sein de la société, et elles fournissent une toile de fond qui servira de cadre de référence aux nouvelles revendications et aux nouveaux intérêts.

Les sources d'instabilité non économiques

Si cette analyse est essentiellement centrée sur les facteurs d'instabilité d'ordre économique, il convient d'évaluer l'importance relative de ces facteurs par rapport aux déterminants non économiques qui jouent souvent un rôle prépondérant dans les situations d'instabilité. Ce contexte plus large conduit à inclure en premier lieu les possibilités d'expression politique — qu'il s'agisse des structures politiques formelles et des caractéristiques constitutionnelles de l'État ou de droits et de libertés plus spécifiques d'expression, comme ceux qui s'exercent *via* les médias — et, chose importante, la façon dont les groupes minoritaires sont traités à l'intérieur des structures politiques. En deuxième lieu, il faut inclure la place des droits de l'homme : le statut juridique et constitutionnel de ces droits, ainsi que les structures et les institutions mises en place pour faire respecter la loi. D'autres aspects doivent également être examinés, comme la manière dont la loi est appliquée, ainsi que l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire, de la police et des forces armées.

En troisième lieu, il faut tenir compte de la discrimination fondée sur des critères ethniques, ainsi que d'autres formes de discrimination à l'encontre de groupes sociaux identifiables. L'importance des problèmes ethniques en tant que facteurs d'instabilité susceptibles de déboucher sur un conflit, et en particulier l'utilité qu'il peut y avoir à qualifier un conflit de « conflit ethnique » sont des questions longuement débattues dans les publications¹⁷. Depuis qu'il a été mis un terme à la guerre froide à la fin des années 80 en particulier, on observe une progression impressionnante des conflits internes et une diminution concomitante des conflits entre les États, ce qui dénote les pressions croissantes exercées par des groupes désireux d'affirmer la suprématie de leur identité nationale sur celle des structures de l'État¹⁸. Ce contexte fait apparaître un lien plus étroit entre les situations d'instabilité et de conflit et les différends entre groupes ethniques.

L'utilité de l'étiquette ethnique est toutefois très limitée. Tout problème économique, social ou politique au sein d'un État aura inévitablement un impact différent sur les groupes qui constituent le corps social et, de ce fait même, il aura une incidence sur la répartition des revenus. Le déterminant fondamental peut être économique ou politique, et non pas ethnique en soi. La question centrale est de savoir si l'on peut relativement facilement identifier l'impact de ces problèmes sur la base de groupes sociaux clairement définis et ethniquement distincts. Dans ce cas, on pourra éventuellement parler de discrimination ethnique, intentionnelle ou non, et établir un diagnostic d'instabilité d'origine ethnique. Il n'en demeure pas moins que le déterminant fondamental est l'événement qui produit des effets redistributifs différenciés.

L'utilisation relativement libérale du qualificatif « ethnique » pour décrire l'instabilité s'explique facilement ; pour les chefs politiques des groupes ethniques, c'est souvent un argument de poids pour renforcer le soutien de leurs partisans naturels¹⁹. Les rivalités internes entre les leaders politiques ne peuvent qu'exacerber

cette tendance. En outre, dès lors qu'un événement a une incidence très déterminée sur un groupe ethnique donné, en cas de polarisation des tensions au niveau ethnique, il y a de fortes chances de retrouver la même polarisation dans d'autres domaines de discrimination manifeste, ce qui a pour effet d'accroître encore l'importance du facteur ethnique dans la culture.

Dans la pratique, la structure sociale de la plupart des pays est telle que les acteurs concernés ont tendance à interpréter les événements déstabilisants dans une perspective ethnique, parce que leur impact sera généralement identifiable pour les groupes en présence. Les groupes ethniques se concentrent souvent dans des branches d'activité déterminées et parfois aussi dans des régions géographiques précises²⁰. Comme un événement perturbateur a rarement un effet uniforme et général sur l'ensemble de la société et que, dans la plupart des cas, il affecte essentiellement un ou plusieurs secteurs économiques ou régions, il est tentant d'interpréter les événements dans une perspective ethnique. L'accent qui sera mis sur cette interprétation dépendra en partie de l'histoire des relations ethniques et du degré des sensibilités ethniques du moment.

L'apparition d'un conflit

Les causes fondamentales du déclenchement d'un conflit donné ne sont pas toujours les mêmes que les causes immédiates. En général, l'accumulation des revendications non satisfaites par un groupe d'opposants finit par dégénérer en une forme ou une autre d'instabilité. Si un événement précis, tel que l'annonce ou la mise en œuvre d'une nouvelle politique par les pouvoirs publics, peut déclencher un comportement déstabilisateur, la réaction traduit parfois plutôt l'ensemble accumulé des revendications. Cela explique pourquoi la réaction peut *a priori* paraître disproportionnée par rapport au problème posé. Une variante plus élaborée de cet argument fondamental associe les anticipations futures aux revendications accumulées et aux attentes passées non satisfaites, qui aboutissent à une situation d'instabilité. Si un groupe agit parce qu'il prévoit la mise en place d'une nouvelle politique, même si celle-ci n'en est qu'à un stade initial, son action peut là encore paraître disproportionnée si l'on néglige la perspective à long terme.

Pour qu'une situation d'instabilité s'instaure, il faut que les individus qui partagent une cause commune soient en mesure de trouver des moyens d'exprimer leur mécontentement de façon cohésive. Le mécontentement individuel, même s'il est le fait d'un nombre important de personnes, ne pourra éventuellement déclencher l'instabilité que si un groupe définissable peut se mobiliser efficacement. Par exemple, la suppression des subventions à la consommation dans un programme d'ajustement économique peut, toutes choses égales par ailleurs, peser très lourdement sur les groupes les plus démunis de la société, mais ces derniers sont généralement trop mal organisés politiquement pour constituer une menace sérieuse pour la paix sociale. D'un autre côté, les mesures destinées à réduire les subventions aux étudiants, comme celles qui ont été prises après la dévaluation du franc CFA, visent des groupes clairement identifiés et, ce qui est encore plus important peut-être, des groupes très structurés, capables d'exprimer leur mécontentement avec force.

Pour toutes ces raisons, la manifestation d'un mécontentement dans les formes relativement mineures de conflit prend habituellement naissance dans les districts urbains et elle émane de groupes structurés et organisés. A mesure que le conflit se durcit, des groupes moins cohérents seront probablement invités à apporter un soutien actif à une faction ou à une autre. Dans les guerres civiles, la population rurale peut également être amenée à jouer un rôle crucial.

Le passage d'une forme mineure à une forme majeure d'instabilité est peut-être l'élément le plus déterminant pour l'analyse — c'est le passage d'une forme non violente à une forme violente d'opposition ou, ce qui revient au même dans beaucoup de sociétés, le passage de la légalité à l'illégalité dans l'expression de cette opposition. En dernier ressort, la première forme d'expression peut affecter tout autant le développement économique que la seconde, mais il est peu probable qu'elle érode l'environnement économique aussi rapidement et, dans ce sens, elle reste tolérable pendant une période de temps plus longue. Si le passage d'une forme à l'autre est manifestement d'une importance cruciale, il est difficile de déterminer immédiatement pourquoi le saut est relativement vite franchi dans certains pays, mais avec beaucoup plus de réticence dans d'autres, si tant est qu'il soit franchi²¹. La conclusion relativement naïve qui consiste à dire que c'est une question de différences culturelles n'ajoute guère à l'explication des choses, bien que l'histoire des rapports entre les groupes sociaux au sein d'un pays joue certainement un rôle fondamental. Il est évident que, dans les pays qui ont connu des perturbations et des situations d'instabilité pendant des décennies, voire pendant des siècles, et dont l'histoire est émaillée de périodes de troubles profonds, la répétition de ces événements paraît plus probable. Dans d'autres pays, qui ont une tradition de paix sociale, et où l'action illicite est une notion étrangère aux groupes sociaux, le passage à la violence sera sans doute perçu comme bien plus chargé de sens et ne sera pas envisagé avec la même sérénité.

La réaction aux contestations sociopolitiques et à l'apparition d'une situation d'instabilité

Pourquoi l'instabilité et les conflits apparaissent-ils dans certains pays africains et non pas dans d'autres, alors que les problèmes qui se posent sont apparemment similaires ? Cette question traduit manifestement une mauvaise compréhension des déterminants spécifiques des conflits dans les économies concernées : les similarités apparentes masquent souvent des différences plus fondamentales et d'une importance cruciale.

Une situation d'instabilité et de conflit s'instaure généralement après une période de tensions sociales et politiques, pendant laquelle les différents groupes sociaux manifestent leur opposition et leur refus d'accepter un ou plusieurs aspects du déséquilibre économique. La réaction des autorités pendant cette période varie considérablement d'un pays à l'autre et dépend fondamentalement de la nature du régime en place et de sa légitimité politique. On pourrait penser *a priori* que la légitimité d'un régime porté au pouvoir par l'armée plutôt qu'à l'issue d'un processus démocratique ou quasi démocratique permettrait aux gouvernements d'envisager un

éventail plus large de réactions possibles sans craindre les conséquences électorales. Le fondement constitutionnel de l'État jouera aussi un rôle essentiel dans l'évaluation de la validité des revendications des opposants. Quelle que soit la forme de gouvernement, cette validité sera un élément central mais, par rapport aux gouvernements qui doivent tenir compte de l'électorat, les autocraties se sentiront les mains bien plus libres pour prendre les mesures dictées par leur propre évaluation politique de la situation. En général, les gouvernements ont le choix entre quatre types de stratégies génériques :

- *la stratégie du prix de la paix.* Le gouvernement donne suite aux revendications des opposants, en revenant éventuellement sur une mesure mise en œuvre récemment ou en acceptant de ne pas appliquer une mesure annoncée ;
- *le choix d'un autre moyen d'action.* Le gouvernement accède aux revendications, mais il considère que les objectifs qu'il poursuit sont d'une importance telle qu'un autre moyen d'action mérite d'être adopté pour les atteindre sans susciter les mêmes tensions ;
- *la stratégie de compensation.* Le gouvernement ne satisfait pas aux revendications, mais il prend d'autres mesures afin de donner une compensation suffisante aux opposants afin d'éviter que l'instabilité ne gagne du terrain ;
- *la stratégie de rejet.* Le gouvernement rejette les revendications et poursuit sa politique, gérant la contestation et les risques de violence avec deux options possibles : soit, il laisse faire parce qu'il estime que le mécontentement sera de courte durée ou qu'il se dissipera sans conséquences sérieuses, soit il choisit la répression.

Dans la mesure où le pouvoir en place anticipe correctement les possibilités d'instabilité, c'est la dernière stratégie qui prévaudra sans doute compte tenu du coût politique d'un revirement de la politique, en particulier lorsqu'il intervient dans un délai très court et dans des situations très visibles. D'un autre côté, s'il sous-estime le potentiel d'instabilité ou s'il n'en perçoit pas l'éventualité, le coût politique et économique de l'une des trois premières stratégies sera peut-être le moins lourd à payer. Ces scénarios conduisent à une analyse intéressante des relations entre le pouvoir en place et l'opposition, comme dans les ouvrages sur les modèles de prédation-répression (voir, par exemple, Azam, 1995).

Dans chaque cas, le gouvernement concerné devra impérativement évaluer le coût net de chacune des stratégies possibles en termes de coût politique et de coût économique. Le coût politique dépendra de facteurs tels que le degré de responsabilité du gouvernement et l'évaluation subjective du consensus probable dans la population quant à la validité des revendications et à la mise en œuvre des mesures répressives. Le coût économique net dépendra de facteurs tels que la question de savoir si d'autres moyens d'action permettent d'atteindre les objectifs économiques recherchés, l'importance de ces objectifs et le coût d'un revirement ou d'un infléchissement de la politique poursuivie.

Conclusion

Ce chapitre a proposé un cadre d'analyse de l'instabilité politique et sociale et de l'action des pouvoirs publics. Ce cadre d'analyse doit être large afin de pouvoir saisir la très grande diversité des situations de conflit. L'étude d'un pays déterminé soulèvera inéluctablement toute une série de questions, mais le cadre d'analyse présenté ici facilitera leur identification et leur examen. L'approche est essentiellement centrée sur la politique économique, non pas parce que c'est le seul élément qui compte vraiment, mais parce que les déterminants économiques des situations de conflit et les solutions qui permettent d'y remédier ont reçu moins d'attention que les facteurs d'ordre politique, diplomatique ou militaire. Pour donner à la réflexion dans ce domaine une dimension à long terme qui a souvent été négligée, l'accent a été mis sur les causes fondamentales, profondes, de tension et d'instabilité plutôt que sur les facteurs superficiels ou immédiats.

L'analyse des dépenses publiques

L'analyse des dépenses publiques est un élément fondamental d'une étude plus vaste de la politique de répartition des revenus et du rôle qu'elle joue dans les situations de conflit, où l'allocation des dépenses publiques peut agir soit comme un facteur causal, soit comme une solution potentielle. Le jugement porté sur le degré d'équité ou d'injustice de la répartition de ces dépenses est d'une importance fondamentale, en particulier dans l'optique des groupes d'opposants. Dans la pratique, il est toutefois difficile de cerner la « discrimination ». Les indicateurs tels que les dépenses par habitant ou par région sont inadéquats, car ils dépendent de facteurs tels que l'éloignement des régions par rapport au centre, la densité de la population, la géographie et le terrain. La définition de la discrimination implique aussi d'examiner la question fondamentale des objectifs du gouvernement considéré et de sa légitimité politique. L'objectif visé peut consister par exemple à fournir un niveau et une qualité de services déterminés à l'ensemble de la population, auquel cas on ne saurait espérer parvenir à une égalité des dépenses d'investissement par habitant dans un territoire diversifié, où les conditions de base de la fourniture de services diffèrent sensiblement d'une région à l'autre. Cet objectif signifie, plus fondamentalement, qu'il serait vain de ne considérer que la répartition présente des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Si cet élément est manifestement important, il est tout aussi pertinent, et peut-être plus pour le court terme, de tenir compte du stock des actifs de l'État. Replacée dans ce contexte, une répartition apparemment favorable des dépenses courantes peut être perçue (à tort ou à raison) comme discriminatoire compte tenu du stock cumulé des équipements publics qui fournissent des services. Bien évidemment, l'inverse peut tout autant se produire.

Si le stock d'actifs constitue sans aucun doute une source d'instabilité dans beaucoup de pays, il serait erroné de conclure que, même si sa répartition est généralement considérée comme inéquitable, il est nécessairement le résultat d'une politique activement poursuivie depuis longtemps à l'encontre d'une région ou d'un groupe. Il y a des cas où la structure des dépenses passées s'explique par des raisons généralement considérées comme légitimes, mais comme ces éléments sous-jacents

ont évolué, la base de répartition antérieure doit être revue. Par exemple, dans les pays dont une partie de la population est nomade ou extrêmement mobile, il est rare que les services fournis à ces groupes le soient sur une base comparable à celle des services fournis à des sédentaires, en particulier aux populations urbaines. Dans les secteurs de l'éducation et de la santé, les projets d'investissements fixes pour des populations très mobiles sont d'une utilité limitée. Toutefois, si le comportement fondamental d'un groupe change, pour s'orienter par exemple vers un mode de vie plus sédentaire, les revendications du groupe comme la légitimité de ses revendications peuvent changer notablement. En évoluant, des situations acceptables dans le passé peuvent donc présenter des caractéristiques discriminatoires. S'il appartient bien évidemment à la puissance publique de répondre à ces besoins nouveaux, on ne saurait conclure que la nouvelle situation est essentiellement le produit de la politique gouvernementale. De fait, des groupes considèrent que certains des services fournis par l'État sont de nature à déstabiliser leur mode de vie traditionnel et leurs structures sociales, et c'est pour cette raison même qu'ils s'y opposent.

Les contraintes que cette instabilité peut elle-même imposer sur les programmes de dépenses compliquent encore leur analyse. Dans les conflits en cours, l'évolution tendancielle des dépenses ne reflète pas toujours les objectifs de la puissance publique, mais plutôt l'impossibilité d'entreprendre des projets d'équipement, de financer des activités d'entretien, voire de continuer à fournir un service. Habituellement, l'administration et les prestataires de services doivent laisser à leur sort les régions en proie à des conflits, et se rabattre sur les principaux centres urbains ou d'autres régions du pays. Ces troubles entraînent souvent une diminution très importante des dépenses et sans doute aussi une augmentation de la discrimination, comme ce fut le cas par exemple lors des conflits en Angola, au Mali et au Mozambique. Certes, il convient d'interpréter ces tendances comme un résultat plutôt que comme la cause de l'instabilité, mais il n'en demeure pas moins que des tendances similaires avant le déclenchement de l'instabilité ont pu favoriser ou provoquer cette instabilité. Comprendre les motivations du pouvoir en place ajoute encore à la difficulté de l'analyse. Les contraintes que les conflits font peser sur les programmes de dépenses sont souvent légitimes, mais nombreux sont ceux qui pensent que les programmes budgétaires sont un instrument pour supprimer l'instabilité, un élément politique des programmes de répression, et non pas une répercussion inéluctable du conflit lui-même. La répartition de l'aide humanitaire fournit l'exemple le plus clair peut-être de la manipulation des dépenses à des fins politiques par un régime désireux de réprimer l'instabilité, mais il en va de même pour toutes les autres catégories de dépenses.

Ce qui précède suppose que les gouvernements sont maîtres de leurs programmes de dépenses et qu'ils définissent l'allocation des ressources en fonction d'objectifs déterminés. En fait, c'est loin d'être le cas pour de nombreuses économies africaines, où tout un ensemble de décisions échappe au contrôle des pouvoirs publics, dès lors que le financement des programmes de dépenses dépend du bon vouloir de la communauté des bailleurs de fonds étrangers. On peut répondre à cela que, théoriquement, les gouvernements sont toujours libres de rejeter l'aide lorsqu'elle ne s'inscrit pas dans leur stratégie de développement et que les donateurs méconnaissent

leurs contraintes économiques internes, mais c'est là un raisonnement un peu naïf. En fait, des pressions très fortes s'exercent sur les gouvernements nationaux pour qu'ils acceptent l'aide, et ils ne sont guère en position de force pour négocier avec les bailleurs de fonds. Le Botswana est une exception inhabituelle et intéressante. Dans les autres pays, c'est non seulement la communauté des donateurs qui finance la plus grande partie des programmes de dépenses, mais c'est également elle qui en définit l'orientation. Cela a des implications bien connues sur la cohérence des programmes de dépenses par rapport à leurs objectifs stratégiques, et sur la compatibilité des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'équipement. Les répercussions au plan de la répartition des revenus sont généralement moins bien analysées, mais il est manifeste que les dépenses ne reflètent pas toujours une politique redistributive soigneusement élaborée et qu'elles peuvent être un facteur de déstabilisation.

Si un pays se fixe pour objectif d'avantager certaines régions ou certains groupes défavorisés, il peut être confronté à d'autres contraintes qu'il ne peut contrôler, lorsque les programmes sont bloqués ou amputés faute de ressources pour les financer. Un exemple frappant en est donné par l'incapacité des pouvoirs publics à assurer des services d'éducation et de santé dans les régions aux prises avec un conflit, lorsque les personnels compétents ont fui ou ont été tués et qu'il n'existe pas d'incitations financières pour attirer des remplaçants. C'est généralement ce qui se produit dans les situations de guerre, et c'est un obstacle insurmontable. Un autre exemple, qui n'est pas lié à une situation de conflit mais qui peut provoquer l'instabilité, concerne l'absence de ressources telles que l'eau²².

Par conséquent, de nombreux facteurs rendent l'interprétation des programmes de dépenses publiques et leur évolution historique extrêmement difficile. De manière certaine, la définition et la détermination de la discrimination dans les programmes de dépenses et l'affirmation de tels facteurs comme des sources importantes d'instabilité exigent une compréhension fine du contexte social et politique dans lequel ces programmes s'inscrivent.

Notes

1. En Afrique, le revenu par habitant a baissé de 0.76 pour cent par an en moyenne entre 1980 et 1992, et de 0.07 pour cent par an en moyenne sur la période 1972–82. Alors que le PIB par habitant du continent atteignait 33.05 pour cent du PIB mondial par habitant en 1972, il n'en représentait plus que 31.04 pour cent en 1980 et, chose plus frappante, seulement 24.96 pour cent en 1992 (Maddison, 1995).
2. Un grand nombre d'ouvrages décrivent ces objectifs fondamentaux de façon extrêmement détaillée ; voir par exemple, Banque mondiale (1989).
3. Dans un sens, ce ne sont pas des actifs sûrs dans la mesure où le revenu futur n'est pas garanti dans le cas où l'État déciderait de modifier leur localisation. Dans la pratique toutefois, ces actifs sont relativement immobiles et le redéploiement des ressources n'est en général possible qu'à la marge sur le court ou le moyen terme.
4. Alesina et Perotti (1994) donnent une description utile des méthodes utilisées par les chercheurs pour définir et mesurer l'instabilité.
5. Les origines du droit coutumier ou traditionnel et de la législation coloniale ainsi que les relations entre ces différents textes sont analysées par Mamdani (1995).
6. Pour un examen intéressant de la recherche dans ce domaine, voir Alesina et Perotti (1994).
7. Pour ce qui est de l'impact négatif sur l'investissement, voir Ben-Habib et Spiegel (1992) et Barro (1991). Pour l'impact négatif sur la croissance, voir Easterly et Rebelo (1993). Alesina *et al.* (1992) ont également conclu qu'une forte propension au changement de pouvoir freine la croissance économique.
8. Voir, par exemple, Banque mondiale (1989) et Kanbur (1995).
9. De nombreux rapports soulignent les points faibles de la position des institutions multilatérales. Pour le point de vue des Africains sur la question, voir par exemple Mkandawire (1995b) et M'Baya (1995). D'autres critiques sont formulées dans Campbell et Loxley (1989), Beckman (1991) et Gibbons (1994).
10. Il ne faut pas confondre cette méthode d'approche avec les programmes souvent qualifiés de populisme macro-économique (voir Dornbusch et Edwards, 1990), où le souci de croissance et de redistribution des revenus conduit à négliger l'élément fondamental de la stabilité macro-économique et la réaction de la communauté internationale au

programme d'action du pays considéré. Le plus souvent, ces politiques visent à répondre aux pressions internes de responsables politiques qui veulent des résultats rapides et elles débouchent généralement sur des crises financières, qui exigent un retour à des politiques plus orthodoxes. Ici, le souci primordial est l'équilibre du programme : rien ne laisse à penser que le programme macro-économique pourrait être relégué au second plan.

11. La suppression ou la réduction de programmes de subventions alimentaires a été décidée dans certains pays pendant des périodes de sécheresse et de famine, et l'on peut penser que ce facteur externe évident a facilité les choses.
12. Ahluwalia et Chenery (1974) abordent cette question.
13. Dans le contexte africain, voir par exemple Mkandawire (1995a). De même, sur la base de l'examen des circuits d'instabilité budgétaire et politique *via* lesquels l'inégalité des revenus influe sur la croissance, Alesina et Perotti (1994) concluent que l'inégalité est un obstacle à la croissance. Adelman et Robinson (1988) présentent un examen approfondi des ouvrages sur ces questions.
14. Cette classification élargit celle qui est proposée par Ahluwalia et Chenery (1974) lorsqu'ils décrivent les mesures de base qui permettent de traiter le problème de l'augmentation du bien-être des groupes à faible revenu.
15. Pour contourner le problème posé par un budget en déséquilibre et le financement du déficit, on pourrait aussi mesurer la préférence régionale en termes de disparité du niveau des dépenses par habitant entre les régions. Cette question sera traitée plus loin.
16. Dans cette analyse, on ne considère pas comme véritablement « exogènes » les revendications de groupes de nationaux en exil volontaire ou forcé, parce que les problèmes fondamentaux qui sont à l'origine de ces revendications sont normalement considérés comme des problèmes d'ordre interne. Les autorités nationales ont les moyens d'y remédier, et l'on peut certainement dire que c'est à elles qu'il appartient de diluer ces facteurs d'instabilité potentielle avant qu'ils n'émergent.
17. Voir par exemple le rapport du CODESRIA (1993) sur les conflits ethniques, ou Nnoli (1995) et Mafeje (1995).
18. Ces tendances sont étudiées en détail dans l'annuaire du SIPRI de 1994 et dans d'autres analyses de conflits.
19. Cet aspect est largement étudié dans les publications, et en particulier par exemple dans Parenti (1967), Mafeje (1995) et Nnoli (1995). Tous les ouvrages soulignent l'importance de l'appartenance ethnique dans l'arène politique nationale dans la lutte pour le pouvoir.
20. On peut citer de nombreux exemples. La différenciation géographique est courante. Au Nigeria, les Haoussas prédominent dans le nord du pays, les Yoroubas dans la partie occidentale et les Ibos à l'est. Au Mali, les Touaregs peuplent le nord, les autres grands groupes ethniques vivant dans le sud. La répartition sectorielle est courante également, et l'on trouve des situations allant de celles d'un grand nombre de pays d'Afrique orientale, où les communautés indienne ou asiatique dominent dans de nombreuses activités de distribution, aux économies telles que le Rwanda, où les Tutsis trustent depuis l'origine des temps le secteur de l'élevage (le bétail étant la principale forme de richesse disponible), tandis que les Hutus s'adonnent traditionnellement à la culture dans des régions rurales densément peuplées, avec peu de terres et où sévit la pauvreté.

21. Ces questions sont analysées dans Bardhan (1996).
22. Cette analyse fait abstraction d'un certain nombre de questions plus classiques, qui sont fondamentales pour l'analyse pratique. Premièrement, il est important de disposer de toutes les données budgétaires d'un pays, car des dépenses extrabudgétaires significatives peuvent fausser grandement la structure de la répartition des revenus. Deuxièmement, il est toujours difficile d'analyser la qualité relative des dépenses, même lorsque l'on connaît les grandeurs quantitatives. Troisièmement, la simple collecte des données est un problème considérable dans un grand nombre de pays, en particulier lorsqu'il s'agit d'étudier les dépenses à un niveau inférieur à celui de l'ensemble de l'économie. Les données nécessaires à l'analyse de la répartition des revenus sont généralement loin d'être parfaites. Enfin, si certaines études examinent l'impact de projets ou de programmes déterminés sur la répartition des revenus lorsque les données nécessaires sont disponibles, elles se limitent souvent à l'analyse de cet impact sur les groupes les plus démunis de la société, afin de déterminer s'il faut prévoir des mesures pour atténuer les coûts sociaux du processus d'ajustement, et elles abordent rarement d'autres aspects de la redistribution des revenus, tels que la répartition entre les groupes sociaux, pourtant si importante dans le contexte actuel.

Chapitre 2

L'instabilité au Mozambique après l'indépendance

Introduction

La période qui suivit l'indépendance au Mozambique a été marquée par une lutte particulièrement violente entre le gouvernement du FRELIMO (Front de libération du Mozambique) et les forces d'opposition armées de la RENAMO (Résistance nationale du Mozambique). A l'exception d'une courte période de temps après l'indépendance et d'un bref répit au début des années 80, la violence a fortement perturbé la vie économique et sociale du pays tout entier jusqu'à la signature de l'accord de paix, en septembre 1992. Avec l'extension des activités de la RENAMO à la plupart des régions rurales — même si sa présence dans ces régions était intermittente et imprévisible — l'économie s'est rapidement concentrée autour de quelques îlots urbains entourés par des zones où régnait la plus grande insécurité. Au paroxysme de la crise, les transports par voie de terre se limitaient à quelques grands axes, et encore sous escorte militaire, situation qui illustre avec force la gravité du conflit et montre bien le degré de dislocation économique qu'avait entraîné l'opposition armée.

Les tactiques classiques de guérilla de la RENAMO, qui préférait les raids éclairs aux zones de contrôle et aux lignes de front clairement établies, ont caractérisé le conflit. Si certaines zones étaient reconnues comme des bastions de la RENAMO, et servaient périodiquement de cibles aux forces gouvernementales, le conflit est resté nébuleux et géographiquement diffus. La RENAMO concentrant son action sur les cibles économiques, les équipements du pays ont été en grande partie détruits avec d'immenses pertes en capital, en particulier dans les réseaux de transports, d'électricité et de communications et les services sociaux.

L'extrême violence des atrocités constantes et la terreur des habitants à l'idée de voir le conflit gagner leur région ont provoqué des déplacements massifs de populations pendant toute la période. A la fin des années 80, environ 11 pour cent de la population du pays (estimée à 15 millions d'habitants en 1975) avaient fui, cherchant une relative sécurité à la périphérie des capitales provinciales ou des centres de district. Sept pour cent s'étaient réfugiés dans les pays voisins, principalement au Malawi, au Zimbabwe et au Swaziland. Du fait de ces déplacements, le pays est devenu de plus en plus tributaire de l'assistance humanitaire de la communauté étrangère. L'insécurité touchait par ailleurs quelque 20 pour cent des habitants, de sorte que près de 40 pour cent de la population étaient sérieusement touchés par le conflit.

L'activité économique des régions rurales a chuté de façon spectaculaire, les activités productives et les activités de distribution ayant carrément disparu dans certaines régions pendant les périodes d'insécurité les plus intenses. L'agriculture de subsistance est devenue impraticable dans un grand nombre de régions, et la proportion commercialisée des cultures vivrières domestiques et des cultures d'exportation a diminué de façon catastrophique. L'industrie, qui reposait en grande partie sur les activités agro-industrielles, a évidemment énormément souffert. L'économie fondamentalement agricole du Mozambique avant l'indépendance s'est trouvée complètement déstabilisée.

La période d'instabilité comporte trois phases bien distinctes :

- la phase pré-indépendance, qui a duré de septembre 1964 jusqu'au règlement de Lusaka du 7 septembre 1974, le FRELIMO cherchant à renverser le pouvoir colonial pour établir son propre gouvernement ;
- lorsque le FRELIMO a pris le pouvoir, le Mozambique a permis à l'armée populaire du Zimbabwe (la ZIPA) d'opérer à partir de bases installées sur son territoire. Avec l'intensification de la guerre en Rhodésie en 1976, l'armée mozambicaine elle-même s'est trouvée fréquemment impliquée dans le conflit, bien qu'il soit difficile de déterminer le rôle exact qu'elle a pu jouer. La Rhodésie a formé également en 1976 le mouvement de la RENAMO, en collaboration avec d'anciens colons portugais qui avaient quitté le Mozambique. Si la Rhodésie cherchait surtout à surveiller les activités de la ZIPA, l'objectif des Portugais était de déstabiliser le Mozambique. De 1976 jusqu'à l'indépendance du Zimbabwe, la RENAMO a conduit des opérations de guérilla, principalement dans les provinces de Tété, Manica et Gaza, effectuant quelques incursions dans les principales villes du pays ;
- lorsque le pays accéda à l'indépendance en avril 1980 et que la RENAMO fut contrainte d'évacuer le Zimbabwe ; mais, à la fin des années 80 elle avait transféré ses opérations au Transvaal, en Afrique du Sud. Une accalmie relative s'en suivit en 1980 et 1981, lorsqu'elle entreprit de reconstituer ses forces, le soutien de l'Afrique du Sud remplaçant alors en grande partie celui de la Rhodésie. Le conflit trouva une nouvelle impulsion à partir de 1982. Son intensification au milieu des années 80 eut un impact cumulatif sérieux sur tous les aspects de la vie économique jusqu'à la signature de l'accord de paix, en septembre 1982.

Les déterminants fondamentaux de l'instabilité

Pour comprendre les causes de l'instabilité au Mozambique, il faut distinguer les motivations de ceux qui finançaient et soutenaient activement le conflit et les motivations des dirigeants de la RENAMO. Ces questions ont soulevé des controverses interminables pendant toute la durée de la guerre. Si les motivations des premiers paraissaient relativement transparentes, même si la nature exacte de leur soutien a souvent soulevé des débats houleux, celles de la RENAMO étaient moins claires. Pour de nombreux observateurs, ses dirigeants étaient loin de partager véritablement les idées de ceux qui les soutenaient.

Le conflit dura à peu près 16 ans, mais les mobiles fondamentaux des principaux commanditaires de la guerre changèrent relativement peu. Il résultait de l'interaction complexe de trois éléments politiques :

- les groupes qui s'étaient opposés à la guerre de libération du FRELIMO et qui cherchaient toujours à renverser la nouvelle équipe au pouvoir. Cette opposition était constituée pour l'essentiel par d'anciens colons portugais déplacés au moment où la lutte pour l'indépendance arrivait à son terme, et par des individus ou des groupes qui, contrairement à ce qu'ils avaient espéré, n'avaient pas bénéficié du changement de régime ;
- les groupes opposés sur le plan idéologique à l'orientation politique du nouveau gouvernement, et en particulier à l'idéologie marxiste-léniniste dont il se parait, et à son intention de s'engager dans une voie politiquement plus acceptable ;
- la position du nouveau gouvernement du FRELIMO à l'égard des pouvoirs minoritaires blancs de Rhodésie et d'Afrique du Sud, et les politiques de ces gouvernements à l'égard des États de la ligne de front.

Les deux premiers éléments étaient composés de groupes qui partageaient l'objectif ultime de renverser le gouvernement, mais le troisième avait des motivations plus complexes. Il ne fait aucun doute que Pretoria voulait surtout renverser le gouvernement et empêcher le Mozambique de devenir une base solide qui menacerait la sécurité de l'Afrique du Sud. Celle-ci affirmait que l'objectif fondamental était l'affaiblissement économique et politique du pays plutôt que le renversement explicite de son gouvernement.

Pendant le conflit, le gouvernement du FRELIMO, soutenu par de nombreux observateurs extérieurs, soutenait que les objectifs de la RENAMO demeuraient ambigus et généralement mal définis. Une analyse du comportement des dirigeants de la RENAMO conforte cette vue à plusieurs égards.

Si l'on considère les bases fondamentales des soutiens financiers, idéologiques et militaires dont elle bénéficiait, la RENAMO semblait représenter tous les éléments qui s'opposaient politiquement au FRELIMO. De manière schématique, l'appui militaire provenait essentiellement de l'Afrique du Sud, le soutien idéologique était apporté par des groupes anticommunistes du monde entier, et l'assistance financière

était fournie pour l'essentiel par des groupes américains et d'anciens colons. Tous ces groupes, dont les motivations étaient distinctes sans toutefois être incompatibles, poursuivaient des objectifs similaires et ils estimaient par conséquent qu'ils pouvaient unir leurs efforts pour déstabiliser le gouvernement sous la bannière d'un organe unique, la RENAMO. Pourtant, les tentatives d'intermédiation faites pendant la guerre ont semble-t-il été grandement entravées par le fait que les dirigeants de la RENAMO avaient des difficultés à articuler leurs objectifs politiques, ce qui a renforcé l'idée que ces buts étaient flous dans le meilleur des cas et sans doute extrêmement mal définis.

La RENAMO a conduit sa campagne militaire sans vraiment chercher à constituer ou consolider une base de soutien politique parmi la population rurale, malgré le contrôle au moins temporaire qu'elle exerçait sur de vastes régions du pays. Au contraire, la façon dont elle a traité la population civile, les femmes et les enfants en particulier, a généralement été qualifiée d'exceptionnellement agressive et violente. Si les faits présentés sont anecdotiques, ils sont convaincants car attestés, comme ceux que relate, par exemple, le rapport Gersony (1988). S'appuyant sur les récits d'un grand nombre de réfugiés, Gersony conclut : « il n'est pratiquement pas fait mention de tentatives tendant à s'assurer l'appui — ou simplement la neutralité — des villageois. D'après les réfugiés, la RENAMO n'a fait pratiquement aucun effort pour expliquer à la population les objectifs de son combat, le programme qu'elle envisageait d'appliquer ou ses aspirations ». Au lieu de cela, « les relations entre la RENAMO et la population civile se résumaient presque exclusivement à des violences pour extorquer de la main-d'œuvre et de la nourriture ». Pour Gersony toutefois, « la similarité des récits des réfugiés (de toutes les régions du pays) est [...] frappante [...], en ce qu'ils s'accordent à dire que la violence est systématique et coordonnée et qu'elle n'est pas le fait d'une série d'incidents spontanés et isolés dus à des combattants indisciplinés ». Si les raisons qui expliquent le comportement exceptionnement violent de la RENAMO — souvent comparé à celui des Khmers rouges par son caractère barbare, sinon par son ampleur — restent largement inexpliquées, il paraît en revanche tout à fait établi que la RENAMO n'a guère fait d'efforts pour faire connaître son programme politique ou s'attirer le soutien des populations rurales.

Même lorsque l'accord de paix a été signé en 1992 et que le processus de transition vers la tenue d'élections démocratiques a été enclenché, la RENAMO n'a initialement proposé qu'un programme politique bancal et mal conçu, malgré le rôle qu'elle avait joué dans le conflit et la position évidente qu'elle occupait au milieu d'une multitude de petits groupes politiques de formation récente. La RENAMO reste donc une énigme en soi, manquant apparemment d'un programme politique bien structuré. Pourtant, elle a indéniablement été un instrument crucial dans la mise en œuvre des programmes politiques des principales forces d'opposition au FRELIMO, dont la plupart se trouvaient à l'extérieur du Mozambique. Ce serait en outre une erreur d'assimiler l'absence ou la faiblesse apparente des motivations politiques des dirigeants de la RENAMO à de l'indifférence ; leur opposition armée était à la fois cohérente et énergique¹.

Si le sujet continue à soulever beaucoup de controverses, les observateurs s'efforcent d'identifier un ensemble plus cohérent d'objectifs politiques chez les responsables de la RENAMO. Certains affirment que la RENAMO cherchait à instaurer des règles démocratiques et un système économique libéral à la place du régime marxiste-léniniste et de la structure très centralisée du contrôle économique de ce régime, mais il ne semble guère établi que ses dirigeants aient suivi une ligne politique cohérente. D'autres centrent leur analyse sur un ensemble plus diversifié de questions, dont l'attrait qu'exerçait la RENAMO sur certaines ethnies du Mozambique et sur ceux qui pensaient que leur prépondérance au sein des structures traditionnelles d'organisation et de gouvernement était menacée. D'autres affirment que la RENAMO a trouvé un appui considérable auprès des populations de langue shona du centre, qui en voulaient à un gouvernement qui leur confiait peu de responsabilités aux échelons les plus élevés, et qui manifestait de l'hostilité à l'égard des chefs traditionnels, des dirigeants religieux et des coutumes. Pourtant, si la RENAMO a sans doute été plus active dans les régions d'expression shona et si certains de ses dirigeants étaient originaires de ces régions, les faits ne permettent pas d'établir que ce groupe ethnique ait fourni un appui réel à la rébellion. Gersony, dont l'étude couvre les populations de langue shona, ne constate chez elles aucune dissension par rapport au consensus général. Dans le pays considéré dans son ensemble, même les analystes² qui gratifient la RENAMO d'un programme politique plus positif concèdent que rien ne permet d'établir que la population ait répondu aux appels politiques qu'aurait pu lancer la RENAMO. Tout au plus, la population rurale de certaines régions a peut-être accordé un appui passif à la résistance armée, mais cela reste du domaine de la spéculation.

Il faut faire la distinction entre la stratégie de résistance armée de la RENAMO et les motivations politiques de ses dirigeants. Si la stratégie de la RENAMO a tellement bien réussi, en particulier si l'on considère la dislocation totale de l'activité économique, cela ne signifie nullement que ses dirigeants aient adhéré aux programmes politiques de leurs commanditaires, ni même qu'ils aient eu leur propre programme. En fait, les observateurs estiment en général que ce n'était sans doute pas le cas et que, si la faiblesse apparente des motivations politiques des responsables de la RENAMO demeure l'un des aspects les plus intrigants du conflit, le principal soutien philosophique et intellectuel a été fourni par les commanditaires extérieurs de la résistance.

Le rôle des facteurs économiques

Plusieurs facteurs économiques ont influé sur le climat politique et social pendant toute la période considérée, certains étant d'ordre interne et d'autres en grande partie de nature exogène. Il est important d'établir une distinction entre ceux qui ont contribué à alimenter l'instabilité et ceux qui n'avaient que relativement peu d'importance dans le contexte mozambicain de l'époque.

Les sources endogènes d'instabilité

Trois éléments pouvaient constituer des facteurs essentiellement économiques de mécontentement : les revendications économiques des anciens colons, la mauvaise gestion économique du pays dans les années qui ont suivi l'indépendance et le programme d'ajustement structurel de la fin des années 80.

Les revendications économiques des anciens colons. Les groupes qui ont perdu leur influence et leur pouvoir avaient à la fois des griefs économiques et politiques. Premièrement, ils voulaient regagner leur emprise politique sur le pays qu'ils estimaient être le leur et restaurer l'ordre ancien, en confiant toutefois un rôle différent à l'ancienne puissance coloniale. Deuxièmement, ce qui n'est pas sans rapport avec ce qui précède, ils voulaient récupérer les biens qu'ils avaient perdus. Les craintes que les colons portugais nourrissaient à l'encontre du gouvernement du FRELIMO étaient telles qu'entre 1974 et 1976 leur nombre dans le pays a littéralement fondu, passant de 250 000 à 15–20 000 selon les estimations. Beaucoup ont abandonné leurs biens, souvent des actifs productifs et des équipements dans des secteurs d'activité d'importance cruciale étant donné la domination absolue qu'avaient les colons sur l'économie du pays. Le gouvernement a pris possession de beaucoup de ces actifs, non pas tant au nom d'une politique explicite de nationalisation³ ou de séquestration que pour soutenir l'activité économique — même si jusqu'au quatrième congrès du parti, en avril 1983, la rhétorique officielle conférait en fait à l'État un rôle économique dominant. Ceux qui abandonnaient leurs biens subissaient bien évidemment des pertes irréversibles, au moins à court terme. La question des droits de propriété demeure un problème juridique fondamental aujourd'hui, qui prend encore plus de relief avec les mesures prises depuis 1992 pour privatiser les entreprises, mesures qui constituent le volet central du programme d'ajustement structurel soutenu par la Banque mondiale. Malgré les pressions extérieures, la détermination des droits de propriété sur les biens est une question à la fois sensible et difficile à résoudre.

La mauvaise gestion économique dans les années qui ont suivi l'indépendance. Dans les premières années qui ont suivi l'indépendance, la politique économique des dirigeants mozambicains a consisté presque exclusivement à maintenir la production, les services et les circuits de distribution essentiels. La puissance coloniale avait effectivement compartimenté la population par communauté raciale dans des domaines d'activités déterminés : les Africains étaient dans leur grande majorité confinés à l'agriculture de subsistance, le secteur commercial étant dominé par les colons portugais, et le secteur de la distribution, par la communauté asiatique. Peu d'Africains avaient le privilège de travailler dans ces secteurs. Avec le départ de la plupart des Portugais, tout le secteur agro-industriel implanté en milieu urbain, les cultures d'exportation, les services de transport (en particulier les chemins de fer), des pans importants du réseau de distribution et la plupart des petites entreprises industrielles urbaines se sont trouvés privés de cadres administratifs et de main-d'œuvre qualifiée. L'effondrement de la production pendant la période 1974–77 est presque exclusivement imputable à cet exode.

Si les autorités ont décidé d'asseoir rapidement le contrôle de l'État sur les actifs agricoles et industriels, c'est en grande partie pour des raisons pragmatiques et par crainte de voir l'économie du pays s'effondrer. Des fermes d'État ont été créées un peu partout dans les provinces par le regroupement des exploitations de colons les plus accessibles. Dans le nord, des paysans ont été pressés d'organiser, dans les exploitations abandonnées des zones écartées, des fermes collectives destinées à être transformées ultérieurement en coopératives. Dans le secteur de la distribution, le gouvernement a créé toute une série d'entreprises parapubliques, chargées de reprendre les activités d'une multiplicité de sociétés privées, afin de pouvoir maintenir les systèmes d'échanges intérieurs et internationaux dans les meilleures conditions possibles d'efficacité. Ces mesures économiques satisfaisaient sans doute les tendances philosophiques du nouveau gouvernement, et l'exode d'une partie de la population a créé un énorme vide où l'État pouvait s'installer rapidement sans rencontrer d'opposition ou de résistance ; mais si ce programme a été aussi rapidement exécuté, c'est sans aucun doute en raison de l'extrême fragilité des systèmes qui restaient en place.

La plupart de ces changements structurels ont été réalisés au moment du troisième congrès du Parti, en 1977. C'est lors de ce congrès que le gouvernement a donné une interprétation plus idéologique de sa politique économique et cherché à élargir et à consolider le rôle central de l'État dans la gestion de l'économie nationale. Le congrès mit l'accent sur les bases marxistes-léninistes du parti dans le contexte de l'évolution politique évidente du pays vers le modèle soviétique. La part de l'État dans la production agricole et la production industrielle augmenta, de même que le rôle des entreprises parapubliques dans le secteur de la distribution. Les plans de l'État formaient la base du dispositif formel de contrôle de l'activité économique, les prix étant administrés à tous les stades du processus de production. Les programmes d'investissements reflétaient ces choix d'orientation. Les grands axes de cette politique économique ont été suivis jusqu'en 1983.

Tout semble montrer que ce programme économique n'a pas permis d'engager le pays dans la voie d'un développement durable et qu'il a en fait précipité l'effondrement de la production. L'instabilité a sans aucun doute largement contribué à saper l'économie, mais il serait exagéré d'imputer la cause de l'effondrement économique à la seule politique du gouvernement. Quoiqu'il en soit, le gouvernement, conscient du problème, a lui-même entrepris de procéder à une réévaluation globale de la situation, qui a commencé avec la tenue du quatrième congrès du Parti, en 1983, et conduit par la suite à un infléchissement important de la politique économique en 1984 et 1985.

Si l'analyse qui précède est largement admise, la question de savoir si la mauvaise gestion économique et les échecs économiques de la période 1976-83 ont alimenté l'instabilité qui régnait à cette époque reste ouverte. Les faits tendent à montrer que l'effondrement de l'économie est imputable à l'instabilité qu'a entraîné la naissance d'une résistance armée sérieuse, et que la politique économique inadéquate du pays a accentué cette instabilité. L'existence d'une causalité inverse ne semble guère établie ; l'effondrement économique a sans doute suscité un désenchantement profond des

populations rurales et urbaines à l'égard de la politique gouvernementale, mais il n'a pas provoqué de mouvement de ralliement important à la cause de la RENAMO au sein de quelque groupe économique que ce soit. Si certains éléments du programme économique et politique du FRELIMO sont devenus extrêmes, et s'ils ont été appliqués avec une très grande fermeté — comme la collectivisation et le travail forcé —, il est difficile d'affirmer qu'ils ont alimenté l'instabilité. De fait, la brutalité de la RENAMO, les moyens de coercition utilisés par ses troupes, et la crainte des populations locales face à la situation économique étaient sans aucun doute encore moins attrayants que la politique gouvernementale.

Le programme d'ajustement structurel. Le programme de réhabilitation de l'économie a été lancé en 1986. Depuis lors, très peu d'incidents permettent de conclure à l'existence d'un mécontentement ou d'une opposition au programme lui-même, qui porterait en germe un risque de déstabilisation. Les manifestations pacifiques de rue, qui sont explicitement l'expression d'une opposition à certains éléments du programme, ont montré qu'on ne saurait craindre une instabilité sérieuse. Toutefois, le programme n'a pas été accepté dans sa totalité et l'opposition a été vigoureuse. Craignant une résurgence de la rébellion de la RENAMO, le gouvernement a pris des mesures de sécurité tellement rigoureuses dans tous les principaux centres urbains en 1992 que tout comportement jugé porteur de troubles aurait eu peu de chances d'être toléré. L'opposition étant persuadée que toute contestation sérieuse serait rapidement stoppée, cela a sans doute suffi à réprimer toute manifestation extérieure de contestation. Il est bien évidemment impossible de savoir si, en l'absence de ces mesures de sécurité rigoureuses, l'opposition au programme de réhabilitation économique se serait manifestée de façon violente.

L'absence d'opposition claire au programme de réhabilitation économique ne signifie pas que les choix d'orientation et l'application de la politique économique n'ont eu aucune influence sur le conflit fondamental. Le programme d'ajustement aurait dû être un atout pour le gouvernement dans son conflit avec la RENAMO ; les avantages de ce programme devaient principalement se faire sentir dans les régions rurales, où la RENAMO était le mieux implantée, aux dépens des populations urbaines, sur lesquelles le gouvernement pouvait exercer un contrôle étroit. *A priori*, la réforme aurait donc dû rallier l'adhésion des populations rurales et affaiblir la position de la RENAMO. Cette interprétation ne saurait toutefois suffire.

L'un des objectifs fondamentaux du programme d'ajustement était de réinsérer le pays dans l'économie internationale, les principales mesures prises à cette fin consistant à laisser le marché déterminer le taux de change, et à supprimer le contrôle des prix pour leur permettre de s'aligner sur ceux des marchés internationaux. Ces mesures devaient entraîner une évolution des termes de l'échange intérieurs au profit des régions rurales qui produisaient les principales cultures d'exportation⁴, tandis que les industries qui restaient fortement tributaires des produits importés et les consommateurs urbains supportaient la plus grande partie des coûts de l'ajustement. Pourtant, même avant les réalignements très importants du taux de change et des prix

officiels à partir de 1986, le marché parallèle avait commencé à jouer un rôle prépondérant ; selon certaines estimations, les transactions sur ce marché représentaient environ la moitié des transactions globales en volume. En 1986, le taux de change pratiqué sur le marché parallèle était de 1 600 meticaïs⁵ pour un dollar, alors que le taux officiel était de 40 meticaïs pour un dollar. L'économie réelle avait donc déjà opéré un ajustement significatif vers l'économie de marché, et le coût de l'ajustement officiel qu'impliquait le programme de réhabilitation économique était nettement moins lourd que ne le laissaient prévoir les mesures officielles. Dans les régions rurales, malgré le monopole que détenaient officiellement les entreprises parapubliques dans la distribution de la plupart des denrées agricoles, les marchés parallèles étaient devenus omniprésents. Même avant que les prix officiels ne s'alignent progressivement sur les prix internationaux et que les prix d'un grand nombre de produits ne soient totalement déréglementés, beaucoup de producteurs et de consommateurs ruraux se fondaient déjà sur les prix du marché.

En outre, même si l'ajustement des prix officiels a pu fournir des incitations supplémentaires aux producteurs ruraux et accroître sensiblement leurs revenus, il est difficile de déterminer dans quelle mesure et avec quel degré d'efficacité les dispositions prises par les pouvoirs publics ont pu se diffuser à l'ensemble de l'économie dans la situation de grande insécurité qui régnait. Beaucoup d'autres facteurs ont également influé sur la structure d'incitations de la production rurale, de sorte que la réaction des producteurs aux changements de choix d'orientation paraît modeste dans le meilleur des cas. Par exemple, la destruction massive des structures de transport et de distribution était en tant que telle un obstacle physique aux échanges en provenance ou à destination des zones rurales, problème que les risques d'attaque amplifiaient sérieusement. Ces facteurs expliquent à eux seuls l'isolement des producteurs ruraux, sans aucun rapport avec le centre où se décidait la politique économique, ainsi que le faible impact de cette politique sur la production et, sans doute aussi, sur le comportement politique des populations rurales.

Dans ces conditions, les réformes économiques n'ont probablement pas eu d'effet notable sur le bien-être global des producteurs ruraux pendant le conflit ; dans le meilleur des cas, les avantages des réformes ont été faibles, tout comme la réaction des populations concernées⁶. Il est également douteux que les réformes aient grandement modifié les tendances politiques de la population rurale et donc son attitude à l'égard du gouvernement et de la RENAMO dans le contexte du conflit en cours. Le désenchantement à l'égard du pouvoir, s'il existait dans les régions rurales, tenait très probablement au fait qu'il se montrait incapable ici d'assurer un degré acceptable de sécurité et de permettre aux populations de poursuivre leurs activités économiques sans craindre des attaques, plutôt qu'au mécontentement suscité par la politique économique elle-même. Mais là encore, étant donné la façon dont la RENAMO s'est comportée, si le gouvernement n'a sans doute pas retiré d'avantages politiques notables de son programme économique, il est hautement improbable que la RENAMO ait pu s'attirer des sympathies quelconques.

Les sources exogènes d'instabilité

Trois facteurs économiques exogènes ont influé sur la répartition des pouvoirs économiques et politiques à l'intérieur du pays ou ont eu un impact sur des groupes sociaux importants du pays. Le premier est l'assistance financière internationale, le deuxième est lié à la politique de l'emploi de l'Afrique du Sud en raison des répercussions de cette politique sur les travailleurs mozambicains expatriés, et le troisième concerne l'évolution des prix des produits de base sur les marchés internationaux.

Le rôle de l'assistance financière internationale. C'est dans les alliances conclues avec les puissances étrangères dans les années 80 que la complexité des relations extérieures du Mozambique apparaît le mieux. Le bloc soviétique (l'URSS et l'Allemagne de l'Est en particulier) a fourni l'essentiel des conseils et du matériel militaires, à la fois sous la forme de financements concessionnels et en échange d'un accès privilégié aux zones maritimes de production de crevettes roses. Il a joué un rôle militaire de premier plan, même si certains pays occidentaux, dont le Royaume-Uni en particulier, ont fourni une assistance militaire mineure, sous forme d'entraînement. Les années 80 ont par ailleurs été marquées par une expansion très importante de l'aide au développement et de l'assistance humanitaire du camp occidental. Au début, cette aide a été fournie à des conditions privilégiées ou commerciales, mais l'aide concessionnelle a pris par la suite une importance grandissante et elle a été accordée généreusement.

Le vaste groupe que représentaient les pays fournisseurs d'aide reflétait le rôle stratégique du Mozambique dans un contexte où deux des questions cruciales de politique internationale de l'époque se posaient : les prolongements de la guerre froide dans les pays en développement et la stabilité du gouvernement sud-africain blanc. La première explique en partie l'aide militaire du bloc de l'Est, et la seconde, l'expansion de l'aide occidentale au développement, encore que cela revient à simplifier les choses à l'excès. L'aide occidentale au développement, tout au moins celle fournie par certains pays de la communauté des bailleurs de fonds, visait à réduire la dépendance du gouvernement du FRELIMO à l'égard du bloc communiste, bien que la fongibilité des financements fasse de cette assistance une entreprise trouble.

Ce qui est certain, c'est que les flux de capitaux étrangers ont rapidement augmenté pendant la période d'instabilité et qu'ils ont joué un rôle certain en établissant et en confortant la légitimité du gouvernement et en lui permettant de continuer à fonctionner. L'assistance financière massive fournie au gouvernement tout au long de la guerre (tableau 2.1) montre bien l'influence déterminante que ces ressources peuvent avoir sur les choix d'orientation économiques. En outre, l'anticipation d'une diminution de l'aide — qu'il s'agisse de l'assistance militaire avec la fin de la guerre froide après 1989, ou de l'assistance au développement à mesure que les difficultés budgétaires des bailleurs de fonds s'intensifiaient et que des signes de lassitude apparaissaient

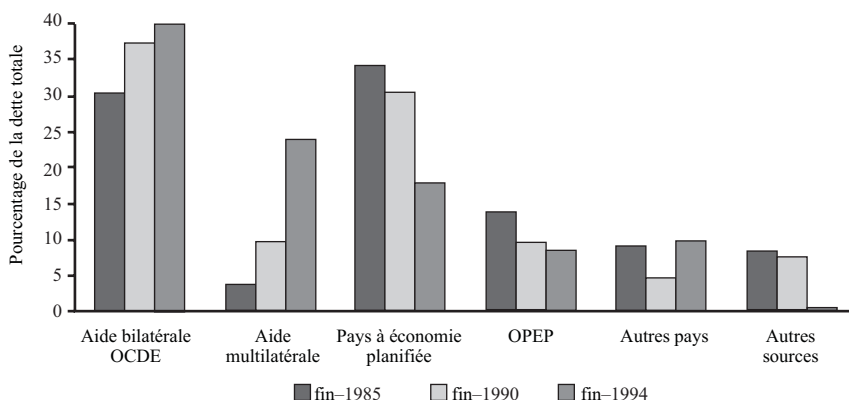
chez les donateurs — a eu un impact important sur le conflit lui-même. La figure 2.1 montre l'évolution tendancielle de l'encours de la dette pendant le conflit⁷. La prépondérance des financements fournis par les économies planifiées jusqu'en 1985 est évidente, date à partir de laquelle le démarrage du programme de réhabilitation économique a entraîné une forte accélération des prêts multilatéraux et, compte tenu de la conditionnalité croisée implicite, sinon explicite, au sein de la communauté des bailleurs de fonds, une progression parallèle des prêts bilatéraux des pays de l'OCDE. Les changements d'influence, en particulier dans le domaine de la politique économique, ont accompagné les modifications dans la structure des financements. Ces tendances se sont fortement accentuées en 1989. La réduction spectaculaire de la part des économies planifiées dans les financements au début des années 90 s'est accompagnée par une progression rapide de l'aide bilatérale des pays de l'OCDE et de l'aide multilatérale, et ces facteurs ont joué un rôle important dans le règlement de la paix.

Tableau 2.1. **Dépendance à l'égard des flux financiers extérieurs, 1980-94**

	1980-81	1983-85	1987-89	1993-94
Aide extérieure globale (milliards de \$)	0.67	0.76	1.05	1.14
Aide extérieure globale ¹ /PIB	0.28	0.28	0.78	0.78
Stock de la dette (% du PIB)	n.d.	78.5	321.7	368.3
Ratio du service de la dette ² (avant allègement)	53.6	180	198	127
Dons (en % de la somme des prêts à moyen/long terme et des dons)	8.7	32.2	56.4	0.71
Aide complémentaire d'urgence (montant estimé en millions de \$)	52.0	121.7	145.0	n.d.

1. Prêts à moyen et long termes, dons du secteur public et allègements de dette (arriérés compris).
2. En pourcentage des exportations de biens et de services.

Figure 2.1. **Encours de la dette, 1985-94**



Cette aide a servi un grand nombre d'objectifs politiques du gouvernement. Compte tenu de l'opposition politique sérieuse à laquelle était confronté le régime, l'aide internationale constituait pour lui une reconnaissance implicite et l'acceptation de sa légitimité. Les opposants internes recevaient peu de soutien politique de l'extérieur, qu'il s'agisse de l'opposition représentée par la RENAMO ou de l'opposition émanant de sympathisants à la résistance, qui préféraient agir à l'intérieur du cadre constitutionnel légitime⁸. Ce point appelle deux remarques. Premièrement, la RENAMO a bénéficié pendant longtemps d'un appui politique important du gouvernement sud-africain, et apparemment de certains groupes politiques portugais et américains. Deuxièmement, l'attitude de quelques pays a parfois été ambiguë. Certains ont soutenu systématiquement le FRELIMO pour contrer les efforts de déstabilisation déployés par l'Afrique du Sud, sa politique d'apartheid et sa lutte contre la RENAMO, tout en ayant de grandes difficultés à accepter les orientations politiques et philosophiques du gouvernement mozambicain. Si ces orientations sont devenues nettement moins tranchées au fil du temps et ont fini par être largement acceptées à mesure qu'elles faisaient place à une politique plus pragmatique des autorités, conscientes de la nécessité des réformes, il n'en demeure pas moins que les premiers choix d'orientations politiques et économiques ont fait hésiter certaines administrations. Pendant de nombreuses années, les États-Unis se sont contentés de fournir une assistance humanitaire, n'apportant aucune aide au développement à une échelle significative. Les institutions financières multilatérales, tout en affichant officiellement leur neutralité au sujet des questions politiques, ont fourni d'importants financements en faveur du développement à partir de 1986.

Les apports massifs d'aide financière ont sans aucun doute empêché l'économie de s'effondrer complètement. Si cette aide avait fait défaut, même avec la décision du pays de ne plus honorer ses obligations au titre du service de la dette, les ressources disponibles pour financer les importations auraient fondu, l'investissement et la consommation se seraient certainement effondrés, et un désastre humanitaire aurait inmanquablement suivi la chute de la consommation. Le manque de ressources pour financer les investissements aurait peut-être pu être toléré pendant un certain temps ; il aurait de toute façon eu une incidence négligeable par rapport aux destructions des infrastructures provoquées par la guerre. A mesure que le conflit contraignait à confiner la plupart des investissements dans les régions urbaines, la réduction ou la suppression de l'aide extérieure aurait accéléré la tendance, mais elle n'aurait pas vraiment modifié le cours des choses. Dans les zones urbaines, la perte de l'aide extérieure aurait eu des effets plus dévastateurs sur le niveau de vie des populations, qui était déjà bas au début du conflit, mais qui a encore baissé par la suite. La fourniture de biens de consommation a joué un rôle crucial, d'une part parce que les programmes de secours d'urgence ont permis d'aider les personnes déplacées et les pauvres des villes et, d'autre part, parce que les marchés ont pu être mieux approvisionnés en marchandises. Ces marchandises⁹ (en particulier les importations de denrées alimentaires) ont remplacé la production perdue de l'agriculture de subsistance pour les personnes déplacées, ainsi qu'une partie considérable de la production agricole qui avait de tout temps été

commercialisée sur place. La période 1983–85 illustre l'impact potentiel de la réduction de l'aide. Pendant cette période en effet, les apports d'aide ont fortement diminué avant de connaître une progression rapide en 1986, lorsque la Banque mondiale et le FMI ont approuvé le programme de réhabilitation économique. La production a enregistré une chute spectaculaire.

Sans les flux d'aide et les produits essentiels qu'ils ont fournis, le pays aurait bien pu être confronté à de graves troubles politiques et sociaux, bien qu'il s'agisse là d'une conjoncture. Si la famine et de fortes tensions sociales s'étaient conjuguées aux répercussions du conflit, les menaces pesant sur la stabilité du gouvernement auraient sans doute été plus grandes. Compte tenu de la précarité exceptionnelle des conditions d'existence de plusieurs millions de personnes concentrées autour des zones urbaines, la communauté internationale a donc joué un rôle clé en préservant la stabilité, et elle a effectivement soutenu les objectifs militaires et politiques plus larges du gouvernement du FRELIMO. Cette conclusion vaut aussi bien pour l'assistance humanitaire que pour l'aide plus traditionnelle au développement.

Les flux importants d'aide ont également financé implicitement la campagne du gouvernement contre la résistance armée de la RENAMO. Certes, seuls les pays du bloc de l'Est (et le Royaume-Uni dans des proportions nettement moindres) finançaient officiellement le programme militaire, mais la fongibilité des apports de fonds permettait évidemment aux autorités de financer l'effort de guerre sans avoir à sacrifier d'autres programmes nationaux déjà lourdement affectés par la crise budgétaire. Les bailleurs de fonds internationaux l'ont sans doute parfaitement compris, mais ils se satisfaisaient de maintenir, voire d'accroître leur aide pourvu que les fonds soient explicitement alloués à des fins non militaires, condition que le gouvernement a remplie apparemment sans trop de difficultés. La question de savoir si les financements concessionnels extérieurs ont influé sur le cours du conflit, et dans quelle mesure ils l'ont fait, reste du domaine de la spéculation. Militairement, il est impossible de dire quelle aurait pu être la réaction de la RENAMO, et avec quelle efficacité elle aurait réagi si la diminution de l'aide extérieure avait contraint le gouvernement à restreindre son effort militaire.

La politique de l'emploi de l'Afrique du Sud. Pendant toute cette période, de nombreux Mozambicains ont trouvé un emploi dans le secteur structuré ou le secteur informel sud-africain, et en particulier dans les mines. Cette migration a eu des implications micro-économiques et macro-économiques importantes au Mozambique, du fait que de nombreux foyers sont devenus tributaires de l'argent que leur envoyait leur parentèle installée en Afrique du Sud, et que ces envois de fonds contribuaient aussi de façon significative au rééquilibrage d'une balance des paiements fragile. Toutefois, cette situation était hautement instable en raison des tentatives faites périodiquement par l'Afrique du Sud pour réduire sa dépendance à l'égard des travailleurs expatriés. C'est ainsi que le nombre des travailleurs mozambicains officiellement employés en Afrique du Sud est tombé de plus 118 000 en 1975 à un effectif compris entre 41 000 et 45 000 en 1983, pour remonter à 60 000 environ au milieu des années 80.

La valeur des envois de fonds en meticais a beaucoup fluctué sous les effets conjugués des mouvements des taux de change, du nombre des mineurs employés et du niveau des salaires. Les revenus locaux et le compte des opérations extérieures s'en sont évidemment ressentis. Par exemple, lorsque le nombre des travailleurs expatriés est tombé à son plus bas niveau (un peu moins de 40 000) en 1983, les envois de fonds ont en fait atteint un niveau record car l'augmentation des salaires a compensé à la fois la diminution des travailleurs expatriés et la dépréciation du rand. Ils ont ensuite chuté de plus de 40 pour cent en 1985 alors que l'effectif des travailleurs expatriés était passé à plus de 61 000, parce que le rand s'est déprécié de 50 pour cent par rapport au dollar. Cette année-là, les envois de fonds ont représenté moins de 75 pour cent de leur valeur en dollars de 1980. A partir de ce point bas, ils ont remonté pour retrouver à peu près le niveau des années précédentes ; en 1990-94, le montant moyen des envois de fonds exprimé en dollars a peu changé par rapport à la décennie précédente. Malgré la dépréciation massive du metical depuis 1986, la part des envois de fonds dans le PIB en monnaie nationale a augmenté de façon notable.

Lorsque, pendant une période de crise profonde en Afrique du Sud, le nombre des travailleurs mozambicains employés dans le secteur formel a fortement chuté, les répercussions se sont fait sentir non seulement sur le niveau des envois de fonds, mais aussi sur le plan social¹⁰. Il n'existe évidemment pas de statistiques sur le nombre des Mozambicains employés dans le secteur informel, ni sur le nombre des foyers concernés. En règle générale toutefois, cette pression supplémentaire sur les niveaux de vie a nécessairement aggravé les pressions économiques générées par le conflit lui-même. Du point de vue politique, il est douteux que le gouvernement ait souffert du rapatriement lui-même, étant donné que c'était une décision des autorités sud-africaines, qui renforçait encore les suspicions pesant sur l'Afrique du Sud, accusée de vouloir déstabiliser l'économie mozambicaine. Toutefois, le retour des mineurs, habitués à jouir d'un revenu relativement confortable et qui avaient peu d'espoir de trouver un emploi au Mozambique, constituait une menace sérieuse pour la stabilité sociale. A bien des égards, ces difficultés laissaient présager le problème bien plus sérieux que poserait la démobilisation des troupes après la signature de l'accord de paix, en 1992. Dans les années 80 toutefois, l'instabilité sociale risquait d'éroder le soutien au FRELIMO et d'apporter à la RENAMO un appui tacite, sinon actif.

L'évolution tendancielle des cours des produits de base sur les marchés internationaux. Un des principaux objectifs du programme de réhabilitation économique était de restaurer les incitations à la production, et en particulier les incitations par les prix pour les cultures d'exportation. Les réformes sur le front des prix ont bien avancé après 1986, mais l'évolution des cours internationaux des produits de base a en partie compromis les progrès réalisés. Le tableau 2.2 montre la baisse des prix réels de deux grands produits d'exportation du Mozambique sur les marchés mondiaux pendant les années 80. En 1989, le prix réel de la noix de cajou avait chuté de 56 pour cent par rapport à son niveau de 1981 et celui du coton, de 70 pour cent. Malgré le redressement du prix relatif de la noix de cajou mozambicaine sur le marché mondial et la stabilité du prix relatif du coton, les prix à l'exportation en dollars ont sensiblement diminué.

Tableau 2.2. **Tendance des prix internationaux des produits de base**
(1981 = 100)

Produit d'exportation ¹	1989
Noix de cajou :	
Prix mondial (\$ constants)	56.0
Prix mondial (\$ courants)	73.5
Prix à l'exportation du Mozambique (\$ courants)	84.2
Ratio prix à l'exportation/prix mondial (prix courants)	114.6
Coton :	
Prix mondial (\$ constants)	69.9
Prix mondial (\$ courants)	91.4
Prix à l'exportation du Mozambique (\$ courants)	91.8
Ratio prix à l'exportation/prix mondial (prix courants)	100.4

1. Les prix à l'exportation du Mozambique s'entendent fab Mozambique ; les prix en dollars sont des prix au kilogramme.

Source : World Bank (1990a).

Le déséquilibre chronique du compte des transactions courantes ne saurait être attribué essentiellement à ces tendances parce que, pendant cette période, les effets des prix à l'exportation étaient négligeables au regard du volume des importations et des exportations. La dégradation des termes de l'échange extérieurs a eu en revanche un impact important en ce qu'elle a érodé les incitations liées aux mesures de réformes. Elle a affaibli la position politique d'un gouvernement confronté à des pressions extrêmes après 1986, puisqu'il fallait démontrer les avantages du processus d'ajustement alors que seuls les coûts de ce processus étaient visibles. S'il est douteux que ce problème ait suffi à lui seul à favoriser la poursuite de la guerre ou à inciter la population rurale à fournir un appui explicite ou passif à la RENAMO, c'est un facteur supplémentaire qui a amoindri les avantages politiques que le gouvernement pouvait tirer de l'ajustement.

L'impact direct du conflit

L'évaluation de l'impact économique du conflit au Mozambique soulève de nombreux problèmes. En dehors des lacunes évidentes des données et des difficultés que présente leur interprétation, les principaux déterminants du développement économique pendant cette période sont difficiles à isoler, mais ils ont eu une influence très importante. Cinq facteurs ont joué un rôle clé :

- *le conflit lui-même*. Il couvre trois périodes : la période 1964–73 (la guerre d'indépendance au Mozambique), la période 1975–79 (la guerre d'indépendance en Rhodésie du Sud et l'activité restreinte de la RENAMO), et la période 1980–92 (la principale période de rébellion de la RENAMO contre le gouvernement du FRELIMO) ;

- *l'exode massif* des colons portugais, en particulier en 1974–76. Cet exode a pris de telles proportions, et la place occupée par les colons, établis par décision politique sous le régime colonial, était d'une importance stratégique telle que l'exode a eu un impact économique immense, tant sur le moment que sur le long terme ;
- *l'accord de paix*, à partir de septembre 1992 ;
- *la politique économique et sociale du gouvernement*, qui a connu un fort infléchissement au milieu des années 80. Elle a évolué avec la ligne de réflexion de Samora Machel à partir de 1980, et surtout à partir du quatrième congrès du Parti, en 1983. Après ces infléchissements conceptuels, des changements plus fondamentaux sont intervenus à partir de 1985, puis avec l'entrée en scène du FMI et de la Banque mondiale ;
- *les catastrophes naturelles*. Les sécheresses (1982–85 et 1991–92) et les inondations (1977–78) ont grandement affecté la production de l'agriculture et de l'agro-industrie.

Le tableau 2.3 présente un récapitulatif de ces différents facteurs, dont beaucoup se sont imbriqués dans le temps et dont les effets se sont souvent conjugués. Cette interdépendance complexe et la difficulté d'isoler les années pour lesquelles la formule « toutes choses égales par ailleurs » pourrait raisonnablement recouvrir à peu près la réalité rend très discutable l'identification des périodes à retenir pour une analyse comparable. En outre, les délais d'ajustement du système économique prolongent souvent l'impact de ces événements sur de longues années.

Tableau 2.3. **Les principales périodes de développement, 1970–95**

Années	Événements
Jusqu'en 1973	Guerre d'indépendance
1974–76	Indépendance ; exode des colons portugais
1976–79	Post-indépendance ; guerre de Rhodésie ; opérations restreintes de la RENAMO
1980–81	Indépendance du Zimbabwe ; transfert des opérations de la RENAMO en Afrique du Sud
1982–83	Intensification des opérations de la RENAMO
1984–85	Poursuite des opérations de la RENAMO ; préparation des réformes de politique économique
1986–91	Poursuite des opérations de la RENAMO ; mise en œuvre du programme de réformes
1992	Accord de paix
Depuis 1993	Poursuite des réformes

Cela étant, on peut distinguer avec toutes les précautions qui s'imposent quatre périodes regroupées en deux groupes pour les besoins de l'analyse comparative¹¹. Premièrement, pour étudier l'impact du conflit en l'absence de réformes économiques, la période 1979–81 a été retenue, caractérisée par une paix relative, la RENAMO

étant préoccupée par la fin de la guerre rhodésienne et par le déplacement de ses bases en Afrique du Sud, et la période 1983–85, caractérisée par une forte intensification des combats. Deuxièmement, pour évaluer les conséquences de la guerre pendant la période de réformes économiques, les années 1987–89 de conflit intense, et la période 1993–95, marquée par un retour spectaculaire à la stabilité après la signature de l'accord de paix, ont été choisies. La politique poursuivie par la RENAMO, qui ciblait explicitement les infrastructures économiques, s'est traduite par des destructions massives qui ont affecté pratiquement tous les domaines d'activité économique. Les développements qui suivent dressent un bilan succinct de ce conflit, en termes de coût humain, de niveaux de production, et de dégâts dans l'infrastructure économique et sociale.

Le coût humain

Comme c'est la population civile des zones rurales qui a payé le plus lourd tribut humain à la guerre, toute tentative de quantifier ces coûts serait extrêmement hasardeuse. Il existe peu d'éléments d'appréciation systématiques, même si l'on dispose d'informations anecdotiques sur certaines opérations militaires et certaines des atrocités commises. L'étude indépendante réalisée par Robert Gersony (1988) pour le département d'État des États-Unis représente l'une des rares tentatives faites pour analyser et quantifier l'impact du conflit. Selon cette étude, entre l'indépendance et la fin de 1987, il y a eu au bas mot environ 100 000 civils tués et plusieurs milliers de blessés graves, de victimes d'abus et de mutilés.

La désorganisation générale des régions rurales a affecté pratiquement tout le pays pendant la plus grande partie de la période allant du début des années 80 à l'accord de paix. Le risque réel ou perçu d'agression personnelle imprégnait la vie rurale, entraînant des déplacements massifs de populations, tant à l'intérieur du pays que vers les pays voisins. Au milieu de 1989, un million de personnes d'après les estimations (soit 7 pour cent de la population du pays, qui comptait environ 15.2 millions d'habitants) avaient fui dans les pays voisins, et 1.7 million (11 pour cent) avaient cherché refuge dans d'autres régions du pays. Par ailleurs, le conflit faisait peser une épée de Damoclès sur 2.9 millions de personnes (19 pour cent). La plupart des réfugiés internes étaient regroupés autour des capitales provinciales et de district, où ils pouvaient trouver une sécurité relative et la nourriture grâce à l'assistance humanitaire.

L'impact sur l'activité productive

Depuis l'indépendance, l'activité économique a visiblement connu des fluctuations erratiques (tableau 2.4). On peut observer deux périodes d'effondrement économique : la première correspond à l'exode de la main-d'œuvre qualifiée, en 1974–76, qui s'est accompagnée d'une contraction de l'économie de près de 10 pour cent par an en moyenne ; pendant la seconde période, en 1982–85, le PIB global du pays a chuté à

un rythme annuel moyen de près de 6 pour cent. La seconde période coïncide manifestement avec l'intensification du conflit en 1982 et l'impact global des combats sur les régions rurales. Elle a aussi été marquée par des sécheresses graves, qui ont affecté la production agricole, en particulier dans les régions du sud et du centre du pays. Toutefois, le Mozambique a connu aussi deux périodes de croissance relative : la première est celle qui a immédiatement suivi l'indépendance (1977–81), le PIB enregistrant pendant cette période une croissance égale à un peu plus de 2 pour cent par an, et la seconde est celle qui s'est ouverte en 1986. Sauf depuis 1992, où l'Afrique australe a de nouveau été frappée par une grave sécheresse, le Mozambique a connu des taux de croissance assez stables, de l'ordre de 5 pour cent, après 1986.

Tableau 2.4. **Impact du conflit sur la croissance**

	Avant le programme de réformes économiques		Pendant le programme de réformes économiques	
	1979–81 Paix	1983–85 Conflit	1987–89 Conflit	1993–94 Paix
PIB réel	1.00	-6.58	5.46	9.67
Produit social brut :				
chiffres globaux	2.88	-11.82	4.31	11.00
Agriculture	0.47	-6.53	5.71	13.15
Industrie	4.66	-19.90	7.77	-5.00
Services	n.d.	-1.53	3.83	18.50

Note : Tous les chiffres sont des variations annuelles en pourcentage. Le chiffre du PIB réel pour 1993–94 englobe sa valeur estimée pour 1995.

Le tableau 2.4 montre aussi comment le taux de croissance a évolué d'une période à l'autre avant le programme de réformes et après son lancement, le conflit ayant eu un impact dans les deux cas. Avant les réformes, lorsque l'administration centralisée d'une économie dirigée jouait un rôle prépondérant, le conflit paraît avoir dramatiquement pesé sur une croissance déjà très anémique¹². Même pendant la période 1979–81, caractérisée par une relativement bonne performance de l'économie, avec un PIB réel qui progressait au rythme de 1 pour cent par an, le PIB par habitant a baissé de 1.5 à 2 pour cent par an. Pendant la seconde phase antérieure à la réforme, le taux de croissance a plongé pour devenir fortement négatif sous les effets conjugués de la résurgence du conflit et de la sécheresse, effets qu'il est impossible de démêler. Lorsque les réformes ont été lancées, la performance économique du pays s'est nettement améliorée en dépit des effets négatifs de la poursuite de la guerre en 1987–89. La croissance s'est sensiblement accélérée après l'accord de paix, bien que la sécheresse de 1992 ait été lourde de conséquences et que le rebond d'activité en 1993 après cette catastrophe (près de 19 pour cent) pousse le taux moyen vers le haut. En fait, l'expansion économique s'est stabilisée autour de 5 pour cent en 1994 et en 1995, pourcentage peu différent de celui enregistré avant 1992, alors que le conflit faisait encore rage mais que le programme de réformes était déjà bien engagé.

Globalement, ces périodes sont sans doute trop courtes pour que l'on puisse tirer des conclusions valables, en particulier sur la performance économique après le conflit. Celui-ci a pris fin en 1992, mais les séquelles s'en font toujours sentir sur l'économie, et elles dominent encore un vaste éventail d'activités économiques. La remise en état de l'infrastructure économique et sociale demandera certainement beaucoup de temps, et la pénurie des infrastructures aura des effets durables. De même, le rapatriement des réfugiés n'a commencé qu'en 1993 et il se poursuit encore ; cela retarde la reprise des activités agricoles de subsistance comme celle de la production destinée au marché. Tant que les contraintes imposées par le conflit ne se seront pas atténuées, la réaction de l'économie à la paix ne se fera véritablement sentir qu'à l'issue d'une très longue période de temps.

Les données relatives aux exportations et les données sectorielles désagrégées (figure 2.2 et tableau 2.5) conduisent à des conclusions similaires. Elles montrent l'impact profond du conflit. Les secteurs industriels — pour l'essentiel constitués par les activités agro-industrielles, fortement tributaires de la performance de l'agriculture — se sont révélés très vulnérables à la dislocation de la production rurale. Les exportations, dominées par la production des fermes d'État et des plantations, qui ont été les unes et les autres les cibles de la RENAMO tout au long du conflit, ont accusé un recul plus spectaculaire encore. Globalement, le volume des exportations a chuté de 34 pour cent par an en moyenne en 1982 et 1983. La production de thé et de sisal, d'où provenait auparavant une bonne partie des recettes d'exportation, est pratiquement tombée à zéro et, en 1985, les exportations de noix de cajou ne représentaient plus que 20 pour cent environ de leur niveau de 1980. Les exportations de coton ont relativement bien résisté au conflit pendant de nombreuses années, mais elles se sont effondrées à leur tour au milieu des années 80. Depuis le lancement du programme de réhabilitation économique, la tenue de certaines exportations est extrêmement fluctuante (c'est en particulier le cas pour la noix de cajou) et, dans certains cas, les résultats sont difficiles à expliquer, que ce soit dans le contexte des réformes ou du conflit.

Figure 2.2. Exportations en volume, 1973-94

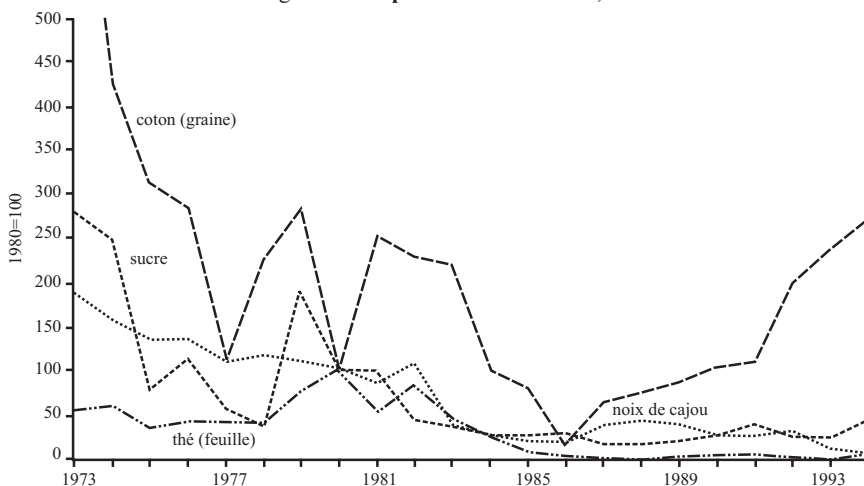


Tableau 2.5. **Impact sur la croissance des exportations**
Impact sectoriel

	Avant le programme de réformes économiques		Pendant le programme de réformes économiques	
	1979-81 Paix	1983-85 Conflit	1987-89 Conflit	1993-94 Paix
Coton (graines)	3.8	-30.0	83.9	16.4
Thé (feuilles)	5.9	-58.4	-60.6	41.4
Sucre	36.8	-16.0	-12.8	27.1
Noix de cajou	-10.2	-42.7	24.7	-59.6
Total des exportations	-2.2	-33.9	9.3	2.7

Note : Exportations en volume (taux de croissance annuel moyen). Les volumes implicites sont calculés sur la base des données relatives aux valeurs et aux prix. Les données pour 1994 sont des estimations.

Pour résumer, le conflit au Mozambique a eu des effets dévastateurs sur tous les aspects de la vie économique. Les autorités étant incapables de circonscrire géographiquement ce conflit, ce dernier a perturbé presque toute la production rurale, ainsi que la production urbaine, compte tenu du degré élevé d'interdépendance entre les secteurs d'activité. De plus, les perturbations provoquées par le conflit n'étaient ni homogènes ni uniformes, de sorte que les risques d'insécurité créaient des incertitudes suffisantes pour interdire effectivement toute activité dans les régions de production extensive. L'effondrement de l'économie réelle devenait inévitable, et il en aurait été de même pour les comptes financiers si une assistance massive n'avait pas été fournie par l'extérieur.

L'impact sur l'infrastructure économique et sociale

L'énergie. Le conflit a grandement perturbé la transmission et la distribution d'énergie, entraînant de ce fait une diminution très importante de la production. La production hydro-électrique s'est effondrée, tombant de 10 700 gigawatts/heure (GWh) en 1980 à 5 700 GWh en 1983 et à 173 seulement en 1986. Le réseau de transmission de l'électricité était presque totalement détruit en 1983, et les exportations d'électricité (9 500 GWh en 1980) ont pratiquement cessé à partir de 1984. La RENAMO ayant coupé la liaison ferroviaire entre Moatize et Beira en 1983, le transport du charbon est devenu très difficile et le trafic du fret domestique et international de charbon a été effectivement interrompu (le tableau 2.6 montre les effets du conflit sur la production et les exportations de charbon). La guerre a donc mis pratiquement hors d'état de fonctionner les deux principales sources de production d'énergie du pays, à savoir la centrale hydro-électrique de Cahora Bassa et le bassin houiller de Moatize. En 1986, l'économie accusait un manque à gagner estimé de 8.4 millions de dollars par an du fait de l'arrêt des exportations d'électricité, et de 4 millions de dollars du fait de l'arrêt des exportations de charbon.

Tableau 2.6. Impact sur la production et les exportations de charbon
Milliers de tonnes métriques

	Avant le programme de réformes économiques		Pendant le programme de réformes économiques	
	1979-81 Paix	1983-85 Conflit	1987-89 Conflit	1993-94 Paix
Production de charbon	143.05	25.83	54.75	n.d.
Exportations de charbon	170.05	14.17	15.09	5.03

Note : Les données pour 1994 sont des estimations.

Les transports. Avant que le conflit ne s'installe, la politique des transports n'accordait qu'une faible priorité à l'entretien des équipements. La guerre a non seulement aggravé ce problème, mais elle a aussi entraîné des destructions massives d'infrastructures. A la fin des années 80, on estimait que plus de 70 pour cent du réseau des routes tertiaires (pistes en terre) étaient en mauvais état — ainsi que 60 pour cent des routes secondaires (en terre également), contre 20 pour cent seulement en 1973. Comme le montre le tableau 2.7, le trafic routier et ferroviaire, ainsi que les recettes du secteur des transports ont fortement diminué dans les années 80.

Tableau 2.7. Impact sur les transports
Fret transporté

	Avant le programme de réformes économiques		Pendant le programme de réformes économiques	
	1979-81 Paix	1983-85 Conflit	1987-89 Conflit	1993-94 Paix
Routes (millions de tonnes/km)	55.15	34.33	27.10	45.80
Rail total (millions de tonnes/km)	1 373.50	531.00	336.00	651.50
Rail (international) (millions de tonnes/km)	912.70	402.80	160.20	490.50
Recettes transport (millions de dollars)	87.30	46.77	39.90	72.65

Note : Les données pour 1994 sont des estimations.

L'éducation. D'après les statistiques gouvernementales, plus de 3 200 écoles primaires ont été détruites entre 1981 et le début de 1989, soit plus de la moitié des structures existantes en 1981. Comme l'enseignement secondaire était en général circonscrit aux villes, il a perdu environ 15 pour cent de ses établissements en 1981. Les destructions d'écoles ont pour l'essentiel affecté les régions rurales. Les écoles primaires ont perdu près d'un tiers de leurs enseignants entre 1981 et 1987. Si certains enfants réfugiés dans les pays voisins ou dans les camps installés autour des grands centres de population ont pu recevoir une instruction rudimentaire pendant cette époque, il est évident que leur scolarisation a été complètement perturbée.

La santé. Pendant à peu près cinq ans jusqu'en 1980, le nouveau gouvernement a déployé d'importants efforts pour accroître le nombre d'unités de soins de santé primaires ; ces postes sont passés de 326 à 1 191, et les centres de santé, de 120 à 251. Le conflit a infligé des dégâts considérables à ces structures puisque, d'après les estimations établies, 196 unités (postes ou centres) ont été détruites et 288 gravement endommagées au point de devoir fermer leurs portes en 1985. Cela représentait environ 34 pour cent du réseau sanitaire. En 1989, 78 unités de plus avaient disparu de la carte et 550 avaient cessé de fonctionner.

Les effets du conflit à moyen terme

Épargne et investissement

Deux grands problèmes compliquent cette analyse. Le premier est lié à la fragilité fondamentale des données, et surtout à l'absence d'estimations pour les comptes nationaux avant 1980 et à la faiblesse générale de la collecte des données pendant la décennie suivante¹³. Le deuxième concerne l'influence prépondérante de l'aide extérieure sur l'épargne et l'investissement. Les données globales sur l'investissement ne fournissent guère d'indications sur son comportement dans l'économie nationale, en dehors des investissements financés par l'épargne extérieure. Cela contraint à réduire l'analyse de l'impact du conflit sur le potentiel de croissance du pays à moyen terme à l'étude du comportement de l'épargne. De toute façon, la prépondérance de l'épargne extérieure rend toute interprétation difficile¹⁴.

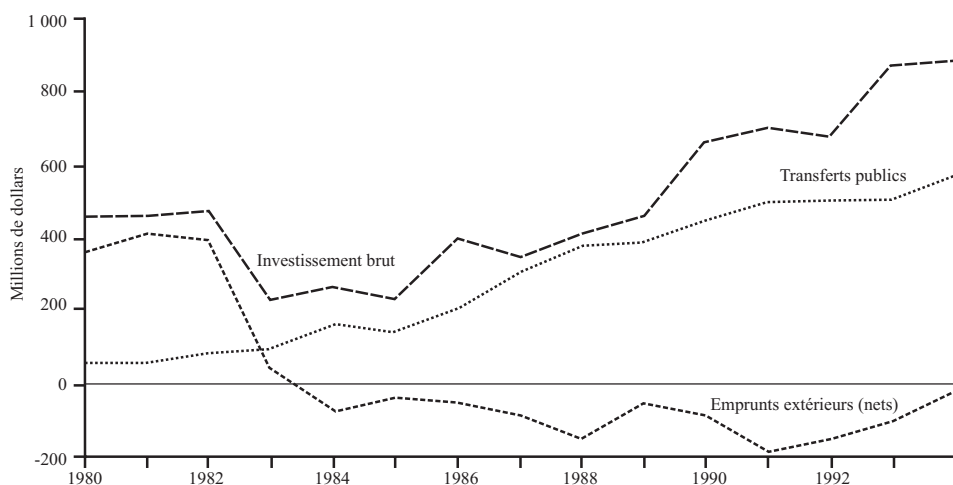
L'investissement global rapporté au PIB est passé par trois phases distinctes depuis 1980 (figure 2.3) :

- 1980–82 : l'investissement est relativement stable, à environ 20 pour cent du PIB ;
- 1983–85 : l'investissement chute lourdement en 1983 pour s'établir à moins de 10 pour cent du PIB pendant cette période et tomber à 7 pour cent en 1985 ;
- 1986–93 : l'investissement progresse fortement en monnaie nationale comme en devises. Sa part dans le PIB fait un bond, passant de moins de 10 pour cent en 1986 à 33 pour cent en 1988 puis à 60 pour cent en 1993–94.

La première période, où le conflit, encore larvé et circonscrit à une zone géographique restreinte, n'avait qu'un impact mineur sur l'économie, fournit une bonne base pour évaluer les effets de l'escalade ultérieure des combats. Si les ratios d'investissement étaient relativement élevés, ce ne fut pas une période où la confiance du secteur privé était solidement établie et la croissance auto-entretenu. L'épargne intérieure ne finançait qu'une proportion marginale de l'investissement, l'épargne extérieure comblant la différence. L'épargne nationale brute ne représentait que 3 pour

cent du PIB, l'épargne du secteur privé étant négative à -0.6 pour cent en moyenne et celle du secteur privé n'atteignant que 3.5 pour cent. Par comparaison, l'épargne extérieure, transferts publics non compris, représentait plus de 16 pour cent du PIB en moyenne, et plus de 19 pour cent avec ces transferts. On pourrait l'interpréter comme une marque de confiance des investisseurs internationaux dans les perspectives de croissance du pays, mais la plupart des financements extérieurs provenaient de prêts accordés au titre de l'aide et des concours de banques commerciales trop optimistes. L'investissement direct étranger (IDE) était probablement minime, mais nous ne disposons d'aucune donnée officielle à ce sujet.

Figure 2.3. Investissement et apports de capitaux extérieurs, 1980–94



Avec l'intensification du conflit en 1983, la dislocation de l'activité économique a eu des répercussions importantes sur l'épargne et l'investissement. L'effondrement de la production a mis en lumière l'extrême fragilité de l'économie réelle et de l'économie monétaire, et en particulier celle des comptes extérieurs, avec la montée en flèche du ratio du service de la dette, qui est passé à 130 en 1983. Les emprunts extérieurs ont pratiquement implosé : alors que les entrées annuelles de capitaux avaient atteint en moyenne près de 400 millions de dollars entre 1980 et 1982, le pays a enregistré des sorties nettes de plus de 20 millions de dollars par an entre 1983 et 1985, les transferts publics sans contrepartie atteignant environ 4 pour cent du PIB. Cette stabilité apparente de l'épargne extérieure tenait en fait à une accumulation importante d'arriérés (voir tableaux 2.8 et 2.9).

Avec l'effondrement de la production et des recettes budgétaires, l'épargne du secteur public, qui était positive mais faible, est devenue négative, cette désépargne atteignant près de 5 pour cent du PIB en 1983–85 (tableau 2.8). Dans le même temps, l'épargne du secteur privé est devenue apparemment légèrement positive, redressement peut-être dû à la simple disparition des biens de consommation puisque les circuits de

distribution s'étaient désintégrés. Toutefois, ce redressement n'a que très légèrement compensé la perte des concours extérieurs, et l'investissement, qui avait chuté de façon encore plus spectaculaire, n'a pu reprendre que grâce à l'accumulation rapide des arriérés sur la dette extérieure. Ni l'épargne intérieure ni l'épargne extérieure volontaire n'ont pu le soutenir.

Tableau 2.8. Impact sur l'épargne et l'investissement

	Avant le programme de réformes économiques		Pendant le programme de réformes économiques	
	1980-81 Paix	1983-85 Conflit	1987-89 Conflit	1993-94 Paix
Biens et services hors rémunération des facteurs — secteur privé	-0.60	0.76	-9.61	13.55
Biens et services hors rémunération des facteurs — secteur public	3.63	-4.73	14.58	25.07
Biens et services hors rémunération des facteurs — total	3.03	-3.98	4.98	38.61
Épargne extérieure (transferts compris)	16.53	13.08	25.88	21.35
Épargne extérieure (transferts non compris)	18.95	17.95	52.83	57.74
Investissement global	19.56	9.13	30.85	59.96

Note : Tous les chiffres sont des pourcentages annuels moyens du PIB.

Tableau 2.9. Impact sur les flux de capitaux

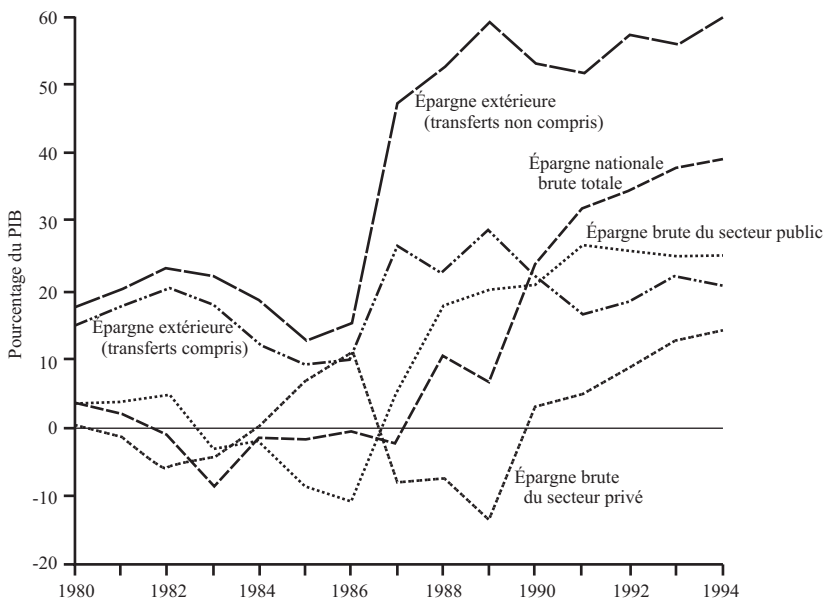
	Avant le programme de réformes économiques		Pendant le programme de réformes économiques	
	1980-81 Paix	1983-85 Conflit	1987-89 Conflit	1993-94 Paix
Emprunts extérieurs (nets)	386.6	-23.3	-99.6	-64.6
Transferts extérieurs publics	56.7	132.0	356.2	533.9
Investissement brut	458.9	242.9	408.1	879.8

Note : Tous les chiffres sont des moyennes annuelles en millions de dollars.

La coïncidence du conflit avec l'implosion des emprunts extérieurs masque une causalité plus complexe. L'alourdissement excessif de l'endettement du pays par rapport à sa capacité de remboursement dans les premières années du nouveau gouvernement a fort bien pu susciter des inquiétudes dès 1983 et provoquer une diminution du crédit, même si l'on fait abstraction des effets de la guerre. Les erreurs d'orientation passées expliquent en grande partie la réduction des concours extérieurs, mais le conflit a certainement jeté une lumière plus crue sur le problème en réduisant la capacité de remboursement de l'encours de la dette.

La troisième phase (1986–93) ressemble à la première (1980–82) en ce sens que l’investissement a fortement progressé en pourcentage du PIB et qu’il a été essentiellement financé par l’épargne extérieure. Mais elle en diffère aussi parce que les financements concessionnels ont remplacé les crédits aux conditions du marché et les prêts non concessionnels dans les flux extérieurs (tableau 2.1). Cette recomposition des flux extérieurs est en grande partie attribuable au changement de choix d’orientation du gouvernement et à la mise en œuvre d’un vaste programme de réformes économiques. La période a été marquée par l’adoption d’une politique de grande rigueur budgétaire, l’épargne du secteur public devenant fortement positive, pour atteindre plus de 25 pour cent du PIB en moyenne en 1993–94 (figure 2.4). La désépargne du secteur privé s’est accentuée dans un premier temps, pour se situer à près de 10 pour cent du PIB en 1987–89 ; la situation de ce secteur s’est ensuite retournée et, en 1993–94, il dégagait une épargne nette de près de 14 pour cent du PIB. L’épargne nationale brute a donc enregistré un redressement spectaculaire.

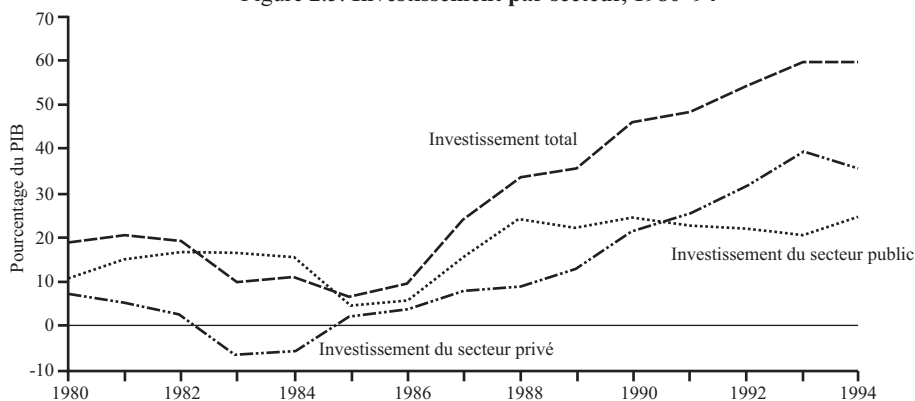
Figure 2.4. Épargne, 1980–94



Dans cette troisième phase, on note une forte divergence entre l’évolution de l’investissement dans le secteur privé et dans le secteur public (figure 2.5)¹⁵. Malgré la poursuite du conflit à la fin des années 80 et au début des années 90, l’investissement privé a réagi aux réformes économiques et à l’instauration d’un environnement gouverné par les règles du marché. Après avoir investi nettement moins que le secteur public pendant de longues années, le secteur privé est devenu la source la plus importante de la croissance de l’investissement après 1988, et ses dépenses d’équipement en pourcentage du PIB sont devenues supérieures à celles de l’État vers la fin 1991.

Toutefois, les problèmes de définition (voir note 15) limitent la précision de cette description générale. En outre, certains bailleurs de fonds extérieurs ont orienté une grande partie de leurs financements vers les entreprises privées sans assortir nécessairement leur aide de conditions commerciales, ce qui aurait pu avoir comme effet de conditionner l'investissement privé à l'offre plutôt qu'à la demande. Les incitations à investir sont généralement restées extrêmement faibles.

Figure 2.5. Investissement par secteur, 1980–94



Comme le secteur privé n'était pas incité à investir et qu'il n'avait d'ailleurs pas les moyens de le faire, c'est l'épargne extérieure qui est devenue le déterminant central des perspectives de développement à long terme de l'économie. Si l'escalade du conflit a clairement modifié la composition de l'épargne extérieure, les ressources concessionnelles se substituant aux financements non concessionnels, et l'aide bilatérale et multilatérale se substituant aux sources commerciales, elle n'a certainement pas réduit ces flux. Tout indique qu'ils ont augmenté et que les ratios d'investissement ont de ce fait pu atteindre des niveaux très élevés : les motivations des bailleurs de fonds doivent être reliées aux considérations politiques fondamentales qui sous-tendaient le conflit.

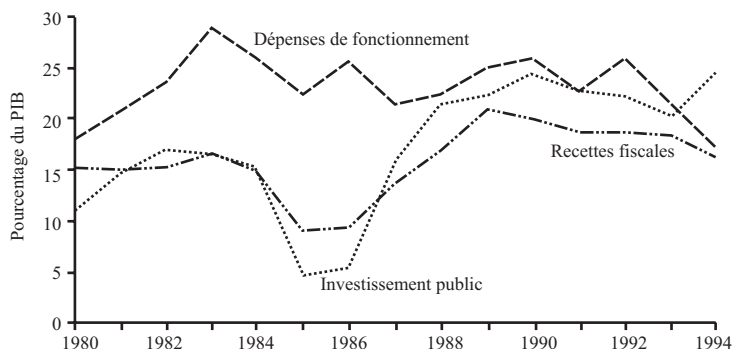
Le coût élevé de la guerre, qui a paradoxalement aidé le gouvernement à obtenir cette aide de plus en plus importante, a toutefois excédé les avantages superficiels de cette assistance. L'épargne extérieure additionnelle n'a que très partiellement compensé les dommages énormes du conflit au plan du développement. En outre, le changement de composition de l'épargne extérieure conduit à s'interroger sur l'efficacité avec laquelle les ressources ont été utilisées. Ce problème transparait dans plusieurs études effectuées pendant cette période. Elles mettent l'accent sur le rôle prépondérant des bailleurs de fonds dans la répartition de l'investissement et la tendance à donner la priorité à de grands projets capitalistiques au détriment de l'entretien du stock de capital existant. Les niveaux élevés d'investissement axés sur les projets du secteur public ont abouti à une structure d'investissement différente de celle qui aurait été

obtenue si le secteur privé avait occupé une place plus importante. On peut cependant penser que l'objectif du gouvernement était logique puisque la guerre faisait rage : il consistait à entretenir le mieux possible les infrastructures économiques et sociales du pays, à soutenir la production et la distribution, et à maintenir les bases qui permettraient d'étayer l'investissement privé lorsque la violence aurait pris fin.

La politique budgétaire

L'intensification des combats au début des années 80 a entraîné une forte baisse du rendement de l'impôt en raison de la chute de la production et de la désorganisation totale des services de recouvrement de l'impôt dans de nombreuses régions du pays. Les recettes fiscales sont tombées de 15 pour cent du PIB environ en 1980-81 à 9 pour cent seulement en 1985-86. Avec les nouvelles mesures budgétaires importantes prises dans le cadre du programme de réhabilitation économique en 1986, les prélèvements fiscaux ont commencé à se redresser. Ces mesures ont visé à restaurer l'équilibre budgétaire et à permettre aussi rapidement que possible à l'État de se passer des concours bancaires. En 1989, les recettes fiscales ont atteint à nouveau plus de 20 pour cent du PIB (figure 2.6).

Figure 2.6. Recettes et dépenses, 1980-94



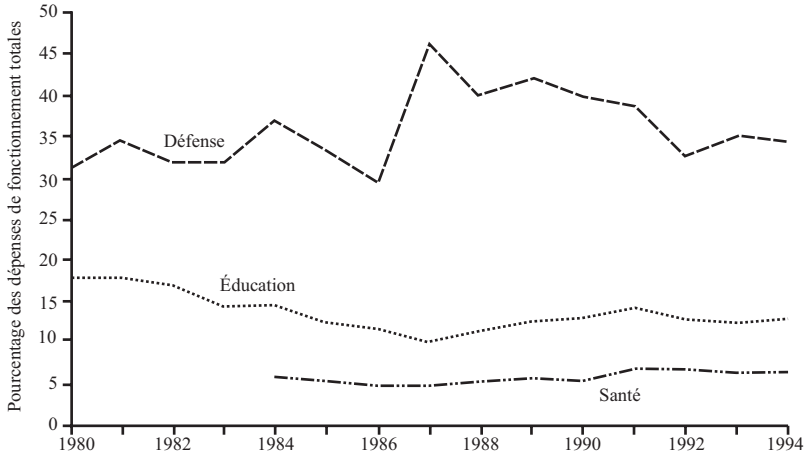
Cette évolution a suscité des préoccupations en raison des répercussions qu'elle pourrait avoir sur les incitations économiques. Avec la guerre, le recouvrement des impôts avait fini par se circonscrire à des groupes économiquement actifs de plus en plus restreints. Entre 1986 et 1989, par exemple, les recettes fiscales en pourcentage du PIB marchand sont passées de 14.4 pour cent à 23.3 pour cent, niveau bien supérieur au ratio de l'impôt au PIB global, qui était de 20.7 pour cent en 1989. Avant 1986, le rétrécissement spectaculaire de la base d'imposition était imputable tout autant à la surévaluation extrêmement importante du taux de change qu'au conflit, parce que cette surévaluation avait favorisé la naissance de marchés parallèles, qui avaient poussé les

activités économiques en dehors de l'économie structurée assujettie à l'impôt. Les réformes du régime de change ont affaibli mais nullement supprimé les marchés parallèles, et elles ont permis d'élargir un peu la base d'imposition. Cependant les taux d'imposition effectifs sur l'économie imposable sont restés élevés parce que la guerre avait soustrait de vastes régions rurales à l'emprise du fisc.

Les dépenses de fonctionnement en pourcentage du PIB ont progressé régulièrement pendant la période 1980–83, pour se stabiliser autour de 25 pour cent en 1984–92 (figure 2.6). Les pressions de la guerre auraient dû alourdir encore plus ces dépenses, mais la couverture des services administratifs était minime dans d'importantes régions du pays et la couverture des services publics a fortement diminué avec la destruction des infrastructures. Le conflit a indéniablement entraîné un certain redéploiement des ressources, mais les données disponibles ne permettent qu'une analyse globale de cette restructuration. Les dépenses de fonctionnement consacrées à la défense n'ont augmenté que légèrement en 1982–83, mais elles sont passées à quelque 42 pour cent du total dans la seconde moitié des années 80, pour redescendre à 34 pour cent environ après l'accord de paix (figure 2.7). Toutefois, comme la fiabilité de ces données est extrêmement douteuse, la description qui précède est indicative et ne saurait en aucun cas être acceptée sans réserve. Il y a tout lieu de penser qu'une importante portion des dépenses militaires (et non militaires) est restée hors budget, en particulier dans la première moitié des années 80 ; en outre, les méthodes comptables appliquées à l'époque étaient peu rigoureuses. Les méthodes de centralisation budgétaires n'ont été adoptées que progressivement, et les activités comptabilisées hors budget ont été réduites, voire supprimées avec les réformes du programme de réhabilitation économique. Cependant, du fait de la confidentialité qui entoure systématiquement les dépenses militaires et les financements fournis par le bloc de l'Est, une partie importante de ces dépenses n'a pas fait l'objet d'une comptabilité précise.

La diminution des dépenses consacrées à l'éducation a coïncidé avec l'augmentation des dépenses militaires ; la part du secteur de l'éducation dans le budget de fonctionnement est tombée de 17 pour cent environ en 1979–81 à approximativement 12 pour cent à la fin des années 80 et au début des années 90. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette diminution est liée aux contraintes budgétaires et dans quelle mesure elle est le résultat de l'impact du conflit sur les régions rurales. Les dépenses de santé ont chuté en 1983–85, mais elles se sont redressées par la suite, malgré la destruction d'une grande partie des structures de santé. Le gouvernement, qui avait accordé une priorité élevée aux dépenses des services sociaux depuis l'indépendance, répugnait à amputer sérieusement ces budgets, et la communauté des bailleurs de fonds a joué un rôle important en maintenant ces services en dépit de grandes difficultés financières. De fait, avec le lancement du programme de réhabilitation économique en 1986 et la politique de grande rigueur budgétaire qui l'a accompagné, la réduction des dépenses sociales aurait été encore plus importante si des compressions draconiennes n'avaient pas été décidées dans d'autres domaines, compressions qui ont touché en particulier les subventions aux entreprises et, plus tard, les subventions aux biens de consommation.

Figure 2.7. Dépenses de fonctionnement, 1980–94



Le retour à la stabilité

L'histoire des longues années de conflit au Mozambique tend à montrer que la politique économique n'a joué qu'un rôle très secondaire dans les tentatives faites pour restaurer la stabilité sociopolitique, et que les facteurs non économiques, d'ailleurs souvent exogènes, ont eu une importance prépondérante. Les années qui ont suivi l'accord de paix ont été marquées par des changements notables. La politique économique s'est vu attribuer un rôle clé dans le processus complexe du désarmement, de la démobilisation, de la réinsertion et de la réinstallation des populations — rôle considéré à juste titre comme d'une importance cruciale pour établir une paix durable et éviter que le pays ne sombre à nouveau dans la guerre civile et le désordre. Les enseignements tirés de la situation en Angola au début des années 90 avaient clairement montré ce qu'il pouvait en coûter de ne pas gérer correctement la période de transition. Les figures politiques du Mozambique et de la communauté internationale n'ont pas ménagé leurs efforts pour minimiser les risques de naufrage de l'accord de paix, en insistant particulièrement pour que les forces rivales de la RENAMO et du FRELIMO soient cantonnées dans leurs quartiers respectifs et désarmées, et pour que soit constituée une armée nationale unie avant d'enclencher le processus démocratique et, surtout, avant les élections multipartites.

L'accord général de paix du 4 octobre 1992 a permis de résorber rapidement l'insécurité, notamment dans les régions rurales, et de faire régner la paix générale¹⁶. Cet accord comportait un calendrier de mesures qui devaient déboucher sur des élections multipartites en octobre 1993. Les deux principales dispositions concernaient la ratification de l'accord de paix par l'Assemblée nationale et l'approbation du mandat et du budget des opérations des Nations unies au Mozambique (UNOMOZ), dans le

but de suivre le programme de démobilisation. Des commissions furent créées pour assurer l'application de l'accord de paix et une nouvelle loi électorale dut être préparée. Le cessez-le-feu fut respecté, mais le processus progressa très lentement au début, faisant craindre un retour à une situation de conflit. Les différends politiques de longue date qui opposaient la RENAMO et le gouvernement n'étaient pas réglés, ce qui bloquait tout progrès vers la tenue d'élections. Les négociations concernant la nouvelle loi électorale n'aboutirent qu'en octobre 1993. Le conseil de sécurité des Nations unies n'approuva le mandat de l'UNOMOZ qu'en décembre 1992, ce qui retarda les mesures à prendre dans d'autres domaines. L'évacuation des troupes étrangères du Mozambique, qui était un élément clé de l'accord de paix, n'intervint qu'en juin 1993, lorsque les armées du Zimbabwe et du Malawi renoncèrent finalement à défendre les axes de transport vers la mer.

Les retards dans le calendrier crucial du cantonnement et de la démobilisation des forces rivales suscitèrent des craintes plus importantes. Le problème fondamental provenait du désaccord entre les chefs respectifs de ces armées, bien que tous reconnaissaient qu'une reprise soudaine des hostilités était peu probable. Chose tout aussi grave, les troupes des Nations unies n'arrivèrent qu'en juin 1993, soit dix mois après la signature de l'accord de paix. Tout cela a conduit en octobre 1993 à une révision du calendrier d'application de l'accord. La démobilisation ne pouvait donc intervenir qu'entre décembre 1993 et mai 1994, les élections étant reportées en octobre 1994.

De ce fait, 1994 devint une année charnière. Les premières élections multipartites du Mozambique, jugées libres et équitables par la communauté internationale, attirèrent entre 85 et 90 pour cent de participants — alors que l'accord de paix n'avait que deux ans et que non moins de 3.2 millions de personnes déplacées et plus d'un million de Mozambicains réfugiés dans les pays voisins étaient rentrés dans leurs foyers entre octobre 1992 et septembre 1994. Cette année fut également marquée par la démobilisation de 80 000 soldats et la création d'une nouvelle armée regroupant les forces des deux bords.

La politique économique avait pour objectif de faciliter le retour à la paix de deux manières : premièrement par la consolidation et l'élargissement du programme d'ajustement et de réformes lancé des années auparavant, en 1986 ; et, deuxièmement, par des mesures visant à accélérer et faciliter la transition. Avant tout, il fallait démobiliser les troupes inutiles et les réinsérer tout comme les *deslocados* mozambicains et étrangers. Les autorités considéraient que le retour des soldats et des civils dans leurs terres d'origine était d'une importance capitale, à la fois pour disperser des groupes importants de combattants qui auraient pu semer le trouble et pour alléger les charges qui pesaient sur les villes où étaient venues s'entasser les populations fuyant l'insécurité des régions rurales. Cela leur permettait également de réduire rapidement les dépenses militaires pour faire face aux besoins financiers considérables du programme de réintégration¹⁷.

Pour ramener le pays dans la voie de la stabilité et du développement économique, le gouvernement adopta une stratégie fondée sur trois axes :

- *une gestion plus rigoureuse des affaires de l'État.* Cela passait d'abord par la consolidation de la démocratie, ce qui impliquait la mise en place d'institutions multipartites efficaces, et en particulier de l'assemblée élue, des commissions parlementaires et des libertés de la presse. Il fallait ensuite renforcer les méthodes et les structures de l'appareil juridique. Pour cela, il fallait améliorer en particulier la sécurité intérieure et faire régner la loi et l'ordre, régler les problèmes de responsabilité financière et de corruption et renforcer la structure du système judiciaire ;
- *l'application de mesures ayant pour objectif de favoriser la réinsertion économique et sociale et le retour à une vie normale dans les régions rurales ;*
- *la mise en œuvre d'une politique visant à promouvoir une croissance durable,* avec un plan d'action pour développer le secteur privé, un dispositif pour orienter en priorité l'investissement public vers les projets de remise en état des infrastructures économiques et sociales (en particulier dans le domaine des ressources humaines), et un programme de promotion des exportations afin de restaurer l'équilibre des comptes financiers extérieurs.

Cette approche, comme la philosophie fondamentale qui la sous-tendait, reposait sur l'idée que le développement économique, la croissance et la création d'emplois en particulier, combinés à une politique redistributive appropriée, permettraient d'instaurer un environnement propice au maintien du processus de paix politique. Plus le retour des populations à la normalité économique et sociale serait rapide, plus les chances de pouvoir faire face aux demandes concurrentes des anciens combattants étaient grandes. Pour les autorités, la stabilité économique était la base de la restauration de la stabilité politique et sociale, faute de quoi il y avait tout lieu de craindre une reprise du conflit.

Le premier élément de cette approche en trois axes consistait essentiellement à mettre en place un cadre institutionnel adapté aux besoins d'une société pluraliste et de fournir aux groupes concurrents des moyens qui leur permettent de s'exprimer sans recourir à la force. Le deuxième et le troisième éléments visaient à promouvoir le développement économique. La stratégie reconnaissait la double nécessité d'une politique de croissance et d'un programme de redistribution des revenus. La politique de croissance était impérative, à la fois parce que les ressources générées par le pays restaient extraordinairement faibles en raison d'un grave problème de pauvreté structurelle et parce que les financements extérieurs atteignaient des proportions intolérables, même s'ils pouvaient atténuer les crises à court terme. Le programme de redistribution des revenus avait plusieurs dimensions : il fallait satisfaire les demandes concurrentes des partisans de l'ancienne RENAMO et du gouvernement ; il fallait donner satisfaction à ceux qui avaient connu l'exil interne et externe ainsi qu'aux populations rurales qui étaient dans le plus grand dénuement ; et enfin, il fallait tenir compte des contraintes financières parce qu'un très grand nombre de Mozambicains vivaient encore dans un état de pauvreté extrême, que la longueur du conflit n'avait fait qu'aggraver.

Plus de quatre millions de réfugiés internes et externes avaient regagné leurs foyers en octobre 1994, mais il restait encore à réinstaller plus d'un million de personnes. Les programmes de réinstallation destinés à restaurer les moyens d'existence de la population étaient d'une importance capitale, en particulier pour les régions rurales, ce qui faisait des politiques agricoles et rurales, tant à court terme qu'à long terme, un élément clé du programme de réinstallation. Ces politiques étaient axées sur cinq objectifs fondamentaux :

- la fourniture d'eau potable ;
- la réhabilitation de l'infrastructure économique dans les régions rurales, et en particulier la remise en état des routes d'accès et des marchés ;
- la fourniture de semences, soit par l'intermédiaire des marchés, soit en faisant appel à l'aide extérieure ;
- la mise en place d'un processus transparent pour la répartition des terres, et la régularisation des droits juridiques pour les occupants en place et les nouveaux occupants ;
- l'amélioration de la productivité des terres cultivées et la réduction des pertes de production après les récoltes.

Pour accompagner les politiques de productivité agricole et le processus de réinstallation des populations, d'autres mesures économiques visaient explicitement à faciliter l'intégration économique et sociale des troupes démobilisées. Les principales concernaient la mise en place de programmes de formation professionnelle, la promotion des micro-entreprises locales et de coopératives de biens et services, le recours aux ONG et à d'autres institutions pour promouvoir des projets d'intégration, et des dispositions visant à inciter les soldats à chercher une aide financière et d'autres formes d'assistance pour faciliter leur réinsertion dans la vie civile.

L'ensemble du dispositif a répondu aux attentes. Il a permis de désamorcer les tensions et de rétablir un certain degré de normalité en un temps relativement court. Toutefois, ce n'était nullement suffisant. Il était indispensable d'obtenir l'appui tangible de la communauté internationale, et celui-ci a été fourni avec lenteur dans un premier temps.

Ce chapitre a montré que les facteurs externes ont joué un rôle plus important que les problèmes internes ou les considérations d'ordre ethnique dans le déclenchement du conflit qui a secoué le Mozambique après son indépendance. On pourrait penser que la suppression d'un grand nombre de ces facteurs externes a rendu la transition vers la paix moins précaire, contrairement à ce qui s'est passé dans beaucoup d'autres pays secoués par des troubles internes, où un accord de paix n'a pas toujours permis de remédier aux principales sources internes de conflit. Toutefois, si l'épuisement du pays au bout de 20 ans de combats, conjugué à l'affaiblissement des forces intérieures, rendait peu probable la reprise des hostilités à une grande échelle, d'autres dangers

restaient bien réels. Il y avait tout d'abord le risque de voir l'économie glisser vers la désintégration et le chaos alors que l'administration politique était trop faible pour maintenir la cohésion du pays. Le programme économique mis en place après l'accord de paix a joué un rôle fondamental en permettant la reprise des activités économiques habituelles dans les régions rurales et les zones urbaines, en ramenant la croissance et en restaurant la cohésion et la stabilité sociales et politiques.

Notes

1. Pendant une grande partie de la période de conflit, la plupart des observateurs estimaient que les dirigeants de la RENAMO contrôlaient peu leurs troupes et qu'un règlement des hostilités se heurterait à un grave problème d'application ou que, dans le meilleur des cas, il faudrait attendre un certain temps pour qu'un accord puisse effectivement entrer dans les faits. Le moment venu pourtant, la RENAMO a montré qu'elle tenait fermement ses troupes en main, ce qui donne à penser qu'elle était sans doute mieux organisée pendant toute la période du conflit que beaucoup ne le pensaient.
2. Comme, par exemple, Nelson (1984).
3. Ces entreprises furent appelées les entreprises du « secteur d'intervention », afin d'indiquer que l'État ne les avait pas officiellement nationalisées, mais qu'il les avait le plus souvent acquises parce qu'elles avaient été abandonnées.
4. Il est raisonnable de penser que, pendant toute cette période, le Mozambique subissait les prix des marchés internationaux.
5. La monnaie nationale est le metical (MT), meticais au pluriel.
6. Dès le début du programme de réhabilitation économique, le gouvernement savait que le conflit réduirait grandement la réaction des agents économiques aux mesures prises, mais il considérait que la création d'un environnement économique approprié et l'adoption d'une politique économique rationnelle étaient indispensables pour tirer pleinement parti de son action lorsque la paix serait effectivement restaurée.
7. Des données sur les flux d'aide financiers plutôt que sur les stocks auraient fourni des indications plus valables, mais elles ne sont pas disponibles.
8. Il ne semble guère établi que des opposants au régime autres que la RENAMO aient pu provoquer de l'instabilité. Il y a à cela deux explications possibles : soit l'absence de libertés politiques suffisantes pour exprimer la contestation ou afficher un comportement déstabilisateur ; soit l'absence effective de tendances de ce genre au sein de l'opposition.
9. L'aide a pris la forme de dons en nature ou de financements concessionnels.

10. En fait, leur effectif continuera de diminuer si, comme on le prévoit, l'Afrique du Sud durcit sa législation sur l'immigration.
11. Ces quatre périodes sont toutes postérieures à l'indépendance et à l'exode des colons, et elles n'ont pas été marquées par des catastrophes climatiques.
12. Dans cette analyse des taux de croissance, il convient de rappeler que la production était tombée à des niveaux exceptionnellement bas.
13. En outre, il n'existe aucune donnée sur l'IDE avant 1987, ce qui rend impossible toute analyse des mouvements de capitaux privés étrangers, même s'il est douteux que le pays ait pu attirer un volume significatif d'IDE.
14. Pour isoler la capacité d'épargne de l'économie nationale, il faut exclure les transferts extérieurs nets de l'épargne extérieure (autrement dit, il faut calculer le déficit du compte extérieur courant avant la déduction des transferts publics extérieurs). Au Mozambique, cela fait une différence très importante. Par exemple, le ratio de l'épargne extérieure en 1993 s'établissait à 56 pour cent sans les transferts extérieurs, mais il était ramené à 22 pour cent si ces transferts étaient inclus. En outre, la dépréciation rapide de la monnaie pendant la période de conflit a exagéré la progression de tous les ratios dont le dénominateur était le PIB et dont le numérateur comportait des éléments extérieurs significatifs. Par exemple, la contre-valeur en monnaie nationale de l'épargne extérieure exprimée en dollars a fortement augmenté à mesure que la dépréciation du metical réduisait progressivement les distorsions flagrantes du taux de change.
15. Les statistiques officielles d'investissement définissent les deux secteurs comme essentiellement « public » et essentiellement « non public ». Avant les réformes économiques, un grand nombre d'entreprises était aux mains de l'État, de sorte qu'une bonne partie des investissements qualifiés de « publics » étaient en fait des investissements effectués par des entreprises publiques. Depuis les privatisations entreprises dans le cadre de la réforme économique pendant la troisième phase étudiée ici, les statistiques coïncident davantage avec les définitions communément admises, mais il convient de mettre en évidence quatre sources de distorsion : *i*) le mélange des investissements de l'État et des entreprises brouille le tableau de la situation avant les réformes ; *ii*) les entreprises publiques, qui bénéficiaient de subventions implicites ou explicites de l'État, ont continué à investir dans la période précédant les réformes avec le soutien de l'aide extérieure ; *iii*) les changements intervenus dans la structure du capital des entreprises (privatisations) pendant la période des réformes rendent difficiles les comparaisons intertemporelles ; *iv*) le tableau reste flou dans la mesure où le programme de privatisation n'est pas achevé. En règle générale, s'il était possible de mesurer l'investissement « privé » tel qu'il est défini habituellement pendant toute la période 1980–94, les divergences entre l'investissement « public » et l'investissement « privé » qui ressortent de la figure 2.5 devraient être encore plus marquées.
16. Le pays a encore connu quelques attaques violentes isolées, mais elles ont été traitées comme des attaques criminelles et non comme des tentatives destinées à déstabiliser le processus de paix.
17. Les dépenses de fonctionnement de l'armée (non compris celles des ministères de la Sécurité et de l'Intérieur) atteignaient 5.1 pour cent du PIB en 1993 ; elles furent ramenées à 3.9 pour cent en 1994 puis à 2 pour cent environ en 1995.

L'instabilité politique au Zimbabwe après l'indépendance

Introduction

La British South Africa Company colonisa la Rhodésie (comme s'appelait alors le Zimbabwe) en 1890, colonie qui fut intégrée à la Fédération de l'Afrique centrale créée par le Royaume-Uni en 1953. Bien qu'il fut avéré dans les années 10 que cette colonie n'était pas aussi riche en diamants et en minéraux qu'on l'avait pensé initialement, elle attira un nombre important de colons blancs dans les premières années du siècle. Les colonisateurs s'approprièrent de vastes étendues de terres, notamment dans les régions les plus productives, restreignant l'accès des Africains aux actifs productifs et aux marchés, et limitant leurs activités à l'agriculture de subsistance et à la fourniture de main-d'œuvre. Avec la déclaration unilatérale d'indépendance en 1965, la Rhodésie du Sud prit le nom de Rhodésie sous le régime des colons blancs, et la Fédération de l'Afrique centrale fut dissoute lorsque la Rhodésie du Nord et le Nyassaland accédèrent à l'indépendance. Le Royaume-Uni et la plupart des autres pays (à l'exception de l'Afrique du Sud et du Portugal) refusèrent de reconnaître la légitimité de la déclaration unilatérale d'indépendance et imposèrent des sanctions économiques rigoureuses à l'encontre du gouvernement du Front rhodésien (RF) dirigé par Ian Smith. Le RF réussit cependant à se maintenir au pouvoir de 1965 à 1978, poursuivant une politique répressive rigoureuse à l'encontre de la population africaine, en la privant en particulier de participer à la vie politique et de progresser économiquement. La lutte armée pour la libération dura presque dix ans, s'intensifiant après le coup d'État au Portugal en 1974 qui mit fin au pouvoir colonial portugais en Afrique australe.

En 1978, les propositions de règlement interne formulées par le gouvernement intérimaire du RF et certaines factions mineures non représentatives du mouvement de libération, dont le Conseil national africain uni (UANC), ne furent ni acceptées par le Front patriotique (PF) ni pleinement reconnues par la communauté internationale. Formé à l'instigation des États de la ligne de front en 1978, le PF rassemblait les deux partis les plus importants du mouvement de libération, l'Union nationale africaine du Zimbabwe (ZANU) et l'Union populaire africaine du Zimbabwe (ZAPU). Le caractère non représentatif de l'élément africain du gouvernement intérimaire a peut-être effectivement renforcé la position du PF, mais il est difficile de le déterminer, et l'unité de ce parti a été mise à mal lorsque Joshua Nkomo (le chef de la ZAPU) entama des pourparlers avec le RF. Quoi qu'il en soit, le PF continua la lutte jusqu'au règlement final de l'accord de Lancaster House, en décembre 1979. Les premières élections démocratiques eurent lieu en 1980.

Tous les acteurs de la région souhaitaient parvenir à une solution. Avec l'escalade de la guerre de libération, les États de la ligne de front — la Zambie, le Mozambique et le Botswana — avaient souffert des incursions transfrontalières de la Rhodésie et faisaient pression sur le PF pour qu'il accepte un règlement, tandis que les communautés blanches du Zimbabwe et de l'Afrique du Sud reconnaissaient la nécessité d'arriver à une solution, car le coût de la guerre devenait de plus en plus lourd. Le Royaume-Uni voulait un arrangement qui tienne compte à la fois des intérêts des nationalistes africains et de ceux de la communauté blanche, et qui fournisse des garanties constitutionnelles aux Blancs. En fait, l'accord de Lancaster House préservait la position de la communauté blanche dans l'économie et, dans une certaine mesure, dans les structures administratives du pays après l'indépendance.

Les élections de février 1980 attirèrent une participation de 94 pour cent ; contrairement à ce qu'escomptaient et espéraient les Britanniques et les Sud-africains, ce ne fut pas l'UANC qui remporta les élections, mais la ZANU, avec 63 pour cent des voix, la ZAPU et l'UANC arrivant loin derrière avec respectivement 24 pour cent et 8 pour cent des voix. Malgré les garanties constitutionnelles, la victoire de la ZANU-PF suscita immédiatement des inquiétudes parmi la communauté blanche, provoquant une nouvelle vague d'émigration, notamment parmi les membres de l'ancienne armée rhodésienne¹.

Après l'accord de Lancaster House, le gouvernement nouvellement élu résolut d'adopter une approche pragmatique de réconciliation et de modération dans la conduite de sa politique économique et dans d'autres secteurs. Cette décision eut pour effet de retarder les réformes que le gouvernement avait espéré engager rapidement dans certains domaines, en particulier la réforme agraire et la redistribution des terres, mais elle eut des effets très positifs dans d'autres domaines. Des mesures importantes permirent de renforcer la capacité institutionnelle du pays, avec la décentralisation de l'administration de la santé, la mobilisation de la participation locale et la réalisation d'investissements sociaux dans les régions rurales. Les dépenses de santé et d'éducation et certaines dépenses d'investissement (en particulier dans les transports et le secteur de la commercialisation) contribuèrent à réduire le sentiment de ségrégation régionale ou ethnique et à contenir les pressions politiques.

L'instabilité politique persistante dans la période qui suivit immédiatement l'indépendance atteignit presque les dimensions d'une guerre civile, mais elle dura relativement peu de temps. Elle se manifesta dans les frictions continues entre les deux principaux groupes du mouvement de libération, la ZANU-PF et le PF-ZAPU, qui avaient formé le premier gouvernement de coalition après l'indépendance, la ZANU-PF occupant une position prépondérante en raison de son succès électoral. L'intention affichée de la ZANU-PF de former un État à parti unique, le manque de cohésion politique entre les deux groupes, et les tentatives de renverser la ZANU-PF accentuèrent la brouille entre les deux partis. La coalition se désintégra en 1982 avec le renvoi forcé du PF-ZAPU du gouvernement. Outre qu'elle créait des tensions régionales et économiques, cette mise à l'écart politique du PF-ZAPU — le groupe d'expression ndébélé — provoqua de violents incidents dans le Matabélé, qui était le fief du PF-ZAPU. Les activités économiques et politiques de l'Afrique du Sud dans la région contribuèrent à attiser ces différends internes. En 1987 toutefois, le conflit fut en grande partie résorbé avec la réunification des deux groupes politiques et la constitution d'un gouvernement fondé sur le partage du pouvoir.

Dans les dix années qui ont suivi l'indépendance, les possibilités de frictions politiques entre la communauté blanche et la communauté africaine ont donc pu être largement maîtrisées, de même que les heurts entre les leaders du Mouvement africain de libération. Mais, même après l'unification de la ZANU-PF et du PF-ZAPU, il y eut encore des périodes de tensions sociales marquées par des grèves et des manifestations. L'agitation sociale était essentiellement liée aux mesures répressives du gouvernement, à la corruption et l'incurie de l'administration, et à l'orientation de la politique économique, qui se traduisait par une forte réduction des dépenses sociales. L'accumulation des déséquilibres financiers consécutifs à l'importance des dépenses sociales dans les années qui ont immédiatement suivi l'indépendance et à l'augmentation notable des dépenses militaires entre 1982 et 1987 contraignirent le gouvernement à pratiquer des coupes claires dans les budgets sociaux et les dépenses d'infrastructure au milieu des années 80. L'interruption de certains programmes sociaux (tels que les programmes de santé et d'éducation) et l'insuffisance des mesures prises pour favoriser les activités génératrices d'emploi allaient nourrir l'opposition politique, surtout au sein de la population urbaine, en pleine expansion. Avec les réformes économiques et l'apparition de groupes d'intérêt urbains mieux organisés, il y eut des confrontations entre les entrepreneurs privés et les agents de l'État qui cherchaient à se procurer des rentes. Elles eurent pour effet d'exacerber les tensions entre les groupes ethniques, les minorités s'estimant marginalisées à la fois politiquement et économiquement. Jusqu'à présent toutefois, ces tensions n'ont pas été suffisantes pour menacer véritablement la stabilité politique du pays.

Malgré certaines insuffisances de la politique économique, et en particulier l'incapacité du gouvernement à mettre en œuvre une réforme importante concernant la structure du capital des entreprises, le pays a donc apparemment pu jouir d'une certaine stabilité politique. La ZANU-PF gagna du terrain lors des élections de 1985, 1990 et 1995. Toutefois, cette stabilité apparente a été en partie obtenue au prix de violations des droits civiques et d'autres pratiques politiques impopulaires qui ont entraîné une réduction de la participation électorale pendant une grande partie de la période considérée.

Les déterminants fondamentaux de l'environnement politique

Quatre grands facteurs ont eu une influence déterminante sur l'environnement économique, politique et social du pays dans la période qui a suivi l'indépendance, ainsi que sur la capacité du nouveau gouvernement à atteindre les objectifs qu'il s'était fixé :

- la capacité du pays à modifier les structures de production et les structures institutionnelles et à mettre en œuvre des politiques redistributives tout en maîtrisant les risques de frictions politiques, particulièrement dans le contexte de l'accord de Lancaster House et des garanties données à la communauté blanche ;
- le degré d'inégalité et de dualisme des structures économiques que le pays avait héritées du passé, et les contraintes que cela faisait peser sur les politiques visant à améliorer l'équité et à éviter des conflits politiques ;
- les divisions ethniques ;
- les intérêts politiques et économiques de l'Afrique du Sud à l'époque.

L'accord de Lancaster House et les garanties accordées à la communauté blanche

L'indépendance en 1980 ne représentait pas un passage brutal du pouvoir colonial blanc aux Africains, mais l'aboutissement d'une négociation engagée sous l'égide du Royaume-Uni. La prolongation de la lutte rendant un règlement de plus en plus nécessaire, le PF subit un revers en ce sens qu'un grand nombre des conditions de l'accord de Lancaster House le frustraient de la victoire totale qu'il espérait. Pour certains observateurs, l'orientation idéologique et politique des forces nationalistes (essentiellement le PF et l'UANC) était floue et les dirigeants africains unis sous la houlette du PF manquaient d'expérience au moment des négociations. Si l'objectif des nationalistes était d'éliminer les inégalités, le système de production colonial et ses institutions ne risquaient guère d'être remis en question par les partis africains, qui n'avaient pas de programme solide pour restructurer l'économie de façon systématique.

L'accord de Lancaster House comportait des garanties institutionnelles importantes qui préservaient le pouvoir socio-économique, politique et militaire de la communauté blanche, officiellement dans le but de maintenir une efficacité et des normes élevées. Aux termes de cet accord, la communauté blanche, qui ne représentait que 2 pour cent de la population, conservait 20 des 100 sièges du Parlement. Elle était même assurée de ne pas être expropriée de ses terres pendant dix ans, à moins de recevoir une indemnisation acceptable, qui pouvait être transférée à l'étranger dans un délai raisonnable. En l'occurrence, cette clause allait à l'encontre d'un objectif fondamental de la lutte pour la libération, qui était de réformer les structures agraires, étant donné que le coût de l'indemnisation serait nécessairement très élevé, ce qui constituerait un obstacle de taille à la réforme².

Le gouvernement constitué au lendemain de l'indépendance adopta une politique de réconciliation et de modération, qui devait servir de base à la stratégie qu'il entendait mener pour maîtriser les risques de conflit entre les communautés blanche et noire. Dans une certaine mesure, cette approche reflétait en partie les contraintes imposées par l'accord de Lancaster House, mais elle traduisait également le pragmatisme fondamental des nouveaux dirigeants devant les problèmes graves qui menaçaient la stabilité du pays nouvellement indépendant. Les institutions et les structures de la période coloniale ainsi que les circonstances qui ont conduit le pays à l'indépendance ont en grande partie modelé les relations sociales, politiques et économiques après l'indépendance. Fait très important, les dispositions de l'accord de Lancaster House limitaient la capacité redistributive du nouveau gouvernement puisqu'elles interdisaient toute expropriation forcée des terres appartenant à la communauté blanche. Comme cette communauté avait toujours dominé les activités les plus productives de l'économie, et en particulier les terres les plus riches et une grande partie du secteur manufacturier, et comme il n'existait pas de groupes d'intérêt indigènes organisés capables de présenter des stratégies de développement alternatives, les structures économiques du pays sont pratiquement restées inchangées, et la part de la communauté blanche dans la richesse nationale est restée disproportionnée par rapport à son importance relative dans la population du pays³.

Le dualisme hérité de la période coloniale

La domination coloniale avait conduit à la concentration des activités économiques dans le secteur agricole, générateur de rentes importantes, en particulier après la loi de 1930 sur le partage des terres, qui permit aux colons de s'approprier la majorité des terres les plus fertiles. La loi leur attribuait 51 pour cent des terres du pays et 78 pour cent des terres les plus riches, tandis que celles qui étaient allouées aux Africains pour pratiquer l'agriculture de subsistance dans des zones d'agriculture communales étaient les terres les moins bonnes (75 pour cent de ces terres furent affectées à l'agriculture communale). En outre, les systèmes d'irrigation, les moyens de transports et d'autres équipements d'infrastructure furent développés essentiellement sur les terres de haute qualité occupées par les colons pratiquant l'agriculture commerciale⁴.

Le gouvernement issu de la déclaration unilatérale d'indépendance avait adopté une stratégie de substitution aux importations après l'imposition des sanctions économiques par les Nations unies et l'interruption des échanges commerciaux avec le Royaume-Uni. Cette stratégie a entraîné une diversification très importante de l'économie. Elle a favorisé l'essor d'un secteur industriel fortement capitalistique (essentiellement représenté par des activités agro-industrielles), développé par rapport aux autres pays de l'Afrique australe (sauf l'Afrique du Sud), qui offrait des salaires plus élevés que l'agriculture⁵ et représentait à l'époque plus de 30 pour cent du PIB. Les sanctions commerciales ont contraint le pays à faire un usage efficace des fonds bloqués et à développer les services financiers. Toutefois, l'agriculture restait

importante, représentant plus de 70 pour cent de la population active, 40 pour cent des exportations et 60 pour cent des biens intermédiaires du secteur manufacturier. L'agriculture commerciale employait environ 35 pour cent de la main-d'œuvre africaine en 1977. Comme le secteur minier était en grande partie contrôlé par les capitaux étrangers, les exploitants blancs de l'agriculture commerciale formaient le groupe de pression dominant et ils déterminaient en fait les prix agricoles par l'influence qu'ils exerçaient sur les offices de commercialisation. Toutefois, à mesure que les activités manufacturières non agricoles se sont développées, les groupes formés par les consommateurs urbains ont également pris de l'importance.

Au moment de l'indépendance, les structures économiques pénalisaient fondamentalement la communauté africaine, que ce soit pour les salaires et les emplois ou pour l'appropriation des terres et d'autres actifs productifs. La structure agricole se caractérisait par une dualité extrême avec, d'une part, des terres communales mal exploitées et surpeuplées, avec les risques inhérents qui en découlaient pour l'environnement et, d'autre part, de vastes exploitations agricoles commerciales, en grande partie sous-utilisées⁶. La plupart des terres de bonne qualité appartenaient à la communauté blanche, qui d'ailleurs en détenait encore 90 pour cent en 1993. Dans le secteur manufacturier, la majorité des grandes entreprises commerciales était aux mains des Blancs, tandis que les entreprises appartenant aux Noirs comptaient tout au plus une dizaine de salariés. La politique des salaires et de l'emploi⁷ défavorisait également les Africains, et les disparités de salaires étaient énormes : à l'indépendance, le salaire des non-Africains était 24 fois plus élevé que celui des Africains dans l'agriculture commerciale, 7.3 fois plus élevé dans le secteur manufacturier et 3.5 fois plus élevé dans les services financiers (Fallon, 1987). Dans le secteur public, peu d'Africains occupaient des postes de cadres, et 30 pour cent seulement des postes dans les échelons les plus bas leur étaient attribués.

Les divisions ethniques et régionales

Le Zimbabwe comprend deux grands ensembles ethniques — les Shonas et les Ndébélés, qui se distinguent également par la langue qu'ils utilisent et les zones géographiques qu'ils occupent — et un certain nombre de groupes de moindre importance. Les Shonas, qui sont à peu près quatre fois plus nombreux que les Ndébélés, occupent le Mashonaland, au nord, où se trouvent la plupart des terres de haute qualité et la grande majorité des exploitations commerciales (tableau 3.1). Si la superficie de cette région ne représente que quatre cinquièmes de celle du Matabélé, terre des Ndébélés, la part des exploitations commerciales y était plus de trois fois plus importante en 1979. En revanche, la plupart des terres communales surexploitées de l'agriculture de subsistance se trouvent dans le Matabélé. Outre les formes habituelles de discrimination à l'encontre de la communauté noire considérée dans son ensemble, on voit donc que les Africains n'étaient pas égaux non plus pour ce qui est de l'accès aux richesses potentielles. La coïncidence des frontières du Matabélé et du Mashonaland avec les lignes de démarcation administratives et, chose plus importante, la très grande différence de qualité des terres dans les deux régions, ont accentué la concurrence et les frictions entre les deux groupes ethniques, aussi bien avant l'indépendance qu'après⁸.

Tableau 3.1. **Régions, pluviosité et degré d'intensité de l'agriculture**
(Pourcentages¹)

Répartition des régions naturelles par zone administrative	I	II	III	IV
Manicaland	17.0	5.3	42.4	35.3
Mashonaland central		42.1	18.2	39.7
Mashonaland oriental		31.5	40.9	27.6
Mashonaland occidental		36.9	34.0	29.1
Midlands			64.2	35.8
Masvingo			14.9	85.1
Matabeleland du Nord			6.2	93.8
Matabeleland du Sud				100.0

1. Le classement des régions naturelles est fondé sur la pluviosité et le degré d'intensité de l'agriculture. C'est dans la région I que l'agriculture est la plus intensive et que les pluies sont les plus abondantes, la région IV arrivant en dernière position sur ce double plan. (Les régions naturelles IV et V sont regroupées sous la catégorie IV.)

Source : Roth, 1994.

La lutte pour l'indépendance a débuté avec la création de la ZAPU en 1961 ; la ZANU s'en sépara en 1963. Si leurs leaders respectifs s'identifiaient avec les Shonas et les Ndébélés, les distinctions n'étaient pas bien définies au départ. Le fondateur de la ZANU, par exemple, avait grandi dans le Matabélé et il était de père Shona et de mère Ndébélé. Mais, quel que soit le rôle de l'appartenance ethnique dans les motivations réelles des chefs de ces partis, leurs partisans se recrutaient essentiellement sur la base de l'appartenance ethnique. Au début des années 70, de graves dissensions apparurent entre les dirigeants de la ZANU et de la ZAPU, et des affrontements violents opposèrent leurs forces respectives. Chaque parti accusait fréquemment l'autre de tribalisme, ce qui accentuait le clivage ethnique.

L'importance accordée au tribalisme pour expliquer les divisions du mouvement indépendantiste tient en grande partie au fait que les deux partis n'avaient pas d'idéologie ni d'objectifs bien définis. Pendant toute la période de la déclaration unilatérale d'indépendance, les divisions furent principalement provoquées par l'opposition aux dirigeants et les désaccords sur la stratégie de lutte, ainsi que par la lutte pour le pouvoir. De nombreux chefs militaires et d'autres figures africaines, notamment des dirigeants syndicaux et des intellectuels, avaient connu un long exil pendant les années 70, ce qui les avait un peu isolés de leurs bases populaires. Les forces de guérilla de la ZANU et de la ZAPU (respectivement la ZANLA et la ZIPRA) étaient quelque peu détachées des chefs politiques⁹. En 1975, les États de la ligne de front aidèrent à constituer l'armée populaire du Zimbabwe (la ZIPA). Pour tenter de surmonter les divisions du mouvement et parvenir à un règlement, il fut décidé que cette armée serait dirigée par un conseil de guerre comportant un nombre égal de représentants de la ZANU et de la ZAPU. Mais la ZIPA fut bientôt dispersée, à la suite de heurts entre les forces de la ZAPU et de la ZANU au sujet de la stratégie militaire à adopter et des divergences entre leurs dirigeants à propos d'un éventuel règlement avec le RF. Quoi qu'il en soit, la ZANU et la ZAPU représentaient toujours la majorité de la population. L'incapacité d'autres dirigeants africains de l'intérieur et particulièrement de l'UANC à

parvenir à un règlement avec le RF en 1978 mit bien en relief ce rôle prépondérant de la ZANU et de la ZAPU. Les États de la ligne de front tentèrent une fois encore d'instaurer l'harmonie avec la formation du PF en octobre 1978, mais la cohésion du mouvement laissait toujours à désirer lorsque les négociations concernant le règlement furent engagées.

L'influence de l'Afrique du Sud

Avec l'accession à l'indépendance de plusieurs pays de l'Afrique australe et la poursuite des guérillas pour l'indépendance dans d'autres pays, le souci de l'Afrique du Sud de maintenir la domination blanche au Zimbabwe était plus affirmé que jamais à la fin des années 70. En dehors des préoccupations d'ordre politique, Pretoria considérait qu'il était crucial de maintenir la dépendance économique du Zimbabwe. Elle fournissait au gouvernement rhodésien et à son armée un appui financier et militaire, tant pour leur permettre de contenir le mouvement de libération que pour soutenir les attaques de la Rhodésie contre les éléments dissidents et les bases de la guérilla au Mozambique et en Zambie.

Tout au long des années 70 et en particulier pendant les négociations serrées pour aboutir à un règlement, l'Afrique du Sud développa ses activités militaires afin d'affaiblir la lutte conduite par la ZANU-PF, non seulement en soutenant les forces rhodésiennes, mais aussi en envoyant les forces de la défense sud-africaine (SDAF) infiltrer le Zimbabwe afin de soutenir la ZAPU contre la ZANU-PF. Elle fournit également des subsides et une formation aux forces armées indépendantes de Ndabaningi Sithole (un ancien dirigeant de la ZANU), qui était relativement mieux disposé à son égard¹⁰. Les effets déstabilisateurs des efforts de sabotage politique et économique déployés par l'Afrique du Sud persistèrent après l'indépendance, jusqu'à l'effondrement du régime de l'apartheid en 1992.

Éléments stabilisateurs et déstabilisateurs de l'environnement politique

L'équipe arrivée au pouvoir après l'indépendance était confrontée à un véritable défi, en ce sens qu'elle cherchait à promouvoir la croissance et l'égalité dans un contexte économique et social profondément marqué par la ségrégation. En dehors des contraintes imposées par l'accord de Lancaster House afin de protéger la position des Blancs, le dilemme croissance/équité paraissait particulièrement difficile à résoudre compte tenu de la différence de qualité des terres dans les régions habitées par les deux groupes ethniques. Deux types de conflits politiques risquaient donc de surgir : ceux qui pouvaient opposer la communauté blanche aux Africains et, au sein de la communauté noire, les conflits liés à l'appartenance ethnique, aux disparités entre les régions et aux leaders des différents groupes. Pour éviter les heurts sur le premier front, le principal problème à résoudre était l'intégration des Africains et des Blancs dans les structures politiques et économiques du pays, compte tenu des structures institutionnelles héritées de l'ère coloniale. Dans ce domaine, l'entreprise du gouvernement fut en grande partie couronnée de succès.

Le projet formulé par la ZANU–PF d’instaurer un régime de parti unique, les activités déstabilisatrices de l’Afrique du Sud et les divisions issues de la lutte armée pour l’indépendance sont autant de facteurs qui ont aiguisé les sensibilités de la communauté noire, avec le potentiel de conflit que cela impliquait au sein de cette communauté. La stratégie de développement de la nouvelle équipe au pouvoir fut initialement axée sur l’équité de la répartition des dépenses sociales. Les dépenses consacrées à l’éducation, à la santé et à certains équipements d’infrastructure augmentèrent fortement dans les premières années qui suivirent l’indépendance. Mais, après 1982, l’instabilité politique réapparut, alimentée par un certain nombre de facteurs : la position minoritaire qu’occupaient les Ndébélés et l’héritage de leur propre armée à l’issue de la guerre de libération ainsi que l’action déstabilisatrice de l’Afrique du Sud. Ce n’est qu’en 1987 que les heurts violents prirent fin avec l’accord d’unification conclu entre la ZANU–PF et la ZAPU. Cet accord comportait l’engagement d’instaurer un régime de parti unique. Même si cet objectif ne put se matérialiser juridiquement, il traduisait la volonté de Mugabe de créer un État fort ; il y réussit en grande partie en conduisant une politique de répression et en profitant de la faiblesse de l’opposition. Depuis lors, l’instabilité politique a pris la forme de grèves et de manifestations des agents du secteur public et des étudiants, soutenus parfois par les syndicats africains, dont le pouvoir est relativement faible. Ces grèves et ces manifestations trouvent leur origine dans la dégradation de la situation économique, les violations des droits civiques, et l’inefficacité et l’incurie de l’administration.

En résumé, quatre éléments liés au contexte politique ont conduit soit à la stabilité, soit à l’instabilité dans la période qui a suivi l’indépendance :

- les concessions accordées à la communauté blanche,
- les relations entre la ZANU et la ZAPU,
- la réforme agraire et la politique redistributive,
- l’ordre au sein de la société civile.

Les concessions accordées à la communauté blanche

Malgré les garanties que l’accord de Lancaster House accordait aux Blancs, la victoire de la ZANU en 1980 suscita les plus vives inquiétudes au sein de cette communauté, qui craignait les troubles qui pouvaient accompagner l’instauration d’un régime africain noir. Une nouvelle vague d’émigration vint donc gonfler le nombre important de ceux qui, anticipant une victoire noire, avaient déjà quitté le pays pendant la guerre. Pour éviter que ce mouvement ne prenne de l’ampleur, le gouvernement prit immédiatement des mesures afin de rassurer les Blancs et de les convaincre que leurs intérêts économiques seraient protégés et qu’ils n’auraient pas à craindre d’éventuels remous sociaux.

L'argument avancé pour justifier ces mesures était que le maintien du *statu quo* blanc pendant une période de temps limitée faciliterait une transition en douceur, fondée sur la stabilité économique, vers une société et un régime dominés par les Africains. De fait, la communauté blanche était indispensable. Elle produisait 90 pour cent des denrées alimentaires commercialisées ainsi que la majeure partie des exportations et des biens intermédiaires nécessaires au secteur manufacturier. Lors de l'accession à l'indépendance, l'État ne détenait que 16 pour cent de la capacité de production du pays (terres communales non comprises), tandis que les Blancs et les Asiatiques en détenaient 28 pour cent, le reste étant sous contrôle étranger (World Bank, 1995a). L'africanisation de l'administration de l'État — et notamment des entreprises parapubliques et de l'université — dans les premières années qui suivirent l'indépendance n'ébranla pas la position de la communauté blanche : l'augmentation rapide de la proportion des Africains au sein de l'administration n'entraîna pas de réduction importante ou excessive du nombre de Blancs, en particulier dans les échelons élevés (tableau 3.2). Malgré la forte progression de la proportion des Africains et des postes occupés par eux, le système conservait un grand nombre d'éléments politiques et institutionnels de la période coloniale.

Tableau 3.2. Répartition de l'emploi dans la fonction publique

	1980	1983
Blancs	7 202	4 495
% du total	68	20
Africains	3 368	17 693
% du total	32	80

Source : Mandaza (1986).

De l'avis général aussi, les Africains n'avaient ni l'expérience ni les qualifications voulues pour prendre la relève des Blancs dans l'agriculture commerciale ou l'industrie. Ces derniers conservèrent donc une position dominante dans l'économie du pays, et les politiques et les institutions économiques héritées du passé — telles que la politique des prix et la politique de commercialisation — ne risquaient guère d'être remises en question. Au niveau politique, le gouvernement ZANU–PF confia le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère de l'Agriculture à des parlementaires blancs, et cinq autres portefeuilles furent attribués à des membres de la ZAPU¹¹. La participation de paysans noirs à des institutions agricoles telles que le Conseil de l'office de commercialisation agricole augmenta, mais l'Union des exploitants commerciaux (CFU) conserva une influence prépondérante sur la politique agricole. Les décisions finales relatives à la fixation des prix agricoles passèrent du ministère de l'Agriculture au niveau du Conseil des ministres, ce qui donnait au gouvernement un pouvoir central plus important tout en préservant les circuits par lesquels la communauté blanche pouvait faire connaître ses exigences et mettre ses compétences au service des décideurs. Cette politique permit de calmer les ressentiments des paysans noirs alors que les Blancs conservaient leur influence.

Ce sont certes des facteurs économiques et politiques internes qui ont conduit le gouvernement à adopter des politiques de réconciliation, mais son action fut également motivée par le fait qu'il craignait que Pretoria ne déstabilise le régime si la communauté blanche n'obtenait pas suffisamment de concessions. La situation était d'autant plus délicate que le Zimbabwe était économiquement très tributaire de l'Afrique du Sud (à l'indépendance, 90 pour cent des échanges de la Rhodésie étaient destinés à l'Afrique du Sud ou transitaient par l'Afrique du Sud, qui entraient pour 40 pour cent dans ses importations et pour 25 pour cent dans ses exportations), même après la levée des sanctions imposées lors de la déclaration unilatérale d'indépendance. Après l'indépendance, le nouveau gouvernement donna les plus grandes assurances quant au maintien des intérêts de la communauté blanche afin d'ôter à l'Afrique du Sud tout motif de représailles. Mais, les élections de 1985 montrèrent la persistance du ressentiment de la communauté blanche, qui donna la majorité de ses voix à l'Alliance conservatrice du Zimbabwe (CAZ), parti reconstitué avec les anciens partisans du RF sous la houlette de Ian Smith. En représailles, la ZANU-PF ne donna aucun portefeuille à la CAZ, mais nomma toutefois plusieurs Blancs à des postes vacants. En 1987, elle supprima le quota des sièges attribués aux Blancs au Parlement et au Sénat (ainsi que le permettait la constitution).

L'industrie minière devint une source particulière de frictions entre les intérêts des colons blancs et le nouveau gouvernement. Après l'indépendance, celui-ci avait fait de ce secteur d'activité le pivot du développement national et prévu de nationaliser les compagnies minières, dont la plupart étaient contrôlées par des capitaux étrangers. Mais il dut abandonner ce projet compte tenu du rôle important des étrangers dans la gestion des compagnies et de la complexité des liaisons interindustrielles au niveau de la production. Il chercha alors à contrôler plutôt la commercialisation, ce qui pouvait faire naître une situation conflictuelle, mais il sut parallèlement réduire les tensions et faciliter la réalisation de son objectif réglementaire en nommant un Blanc à la tête de l'office de commercialisation de la production minière.

Si des tensions persistaient entre les communautés africaine et blanche, la politique de partage du pouvoir poursuivie par le gouvernement contribua grandement à atténuer les risques d'instabilité politique. Toutefois, après l'arrivée à expiration de l'accord de Lancaster House, en 1990, la loi sur l'acquisition des terres légitimait l'appropriation des terres par l'État. Cela provoqua de nouvelles tensions ; les procédures arbitraires utilisées pour l'acquisition des terres suscitérent des réactions défavorables de la part de la CFU et des bailleurs de fonds occidentaux, qui craignaient les conséquences éventuelles sur l'emploi et l'investissement que fournissaient les exploitations commerciales blanches. Par la suite toutefois, la CFU apporta son concours aux programmes de réforme agraire et de réinstallation des populations, ce qui montrait là encore l'efficacité des politiques de réconciliation.

Les relations entre la ZANU–PF et la ZAPU

Les forces de guérilla du mouvement africain de libération pouvaient être une source importante d'instabilité politique dans la période postérieure à l'indépendance. Aux termes de l'accord de Lancaster House, la ZANLA, la ZIPRA et l'armée rhodésienne devaient être unifiées pour former l'armée nationale du Zimbabwe. Au début des années 80, avec l'émigration de nombreux membres de l'ancienne armée rhodésienne et la scission d'une partie des guérilleros de l'ex–ZIPRA, l'élément ZANLA occupa une place prépondérante au sein de l'armée nationale. En outre, d'anciens éléments de l'armée rhodésienne restés dans le pays constituaient une menace, car ils continuaient de bénéficier de l'appui de l'Afrique du Sud pendant les années 80 et ils avaient hérité des services de renseignements de l'ancien gouvernement rhodésien. Parmi les émigrés, nombreux sont ceux qui rejoignirent les rangs des forces armées sud–africaines et continuèrent de collaborer avec leurs anciens collègues du Zimbabwe. Quelques civils blancs du Zimbabwe apportaient également leur soutien aux actions menées en vue de déstabiliser le nouveau régime.

Si le nouveau régime avait rompu les relations diplomatiques avec Pretoria en 1980, il n'en maintint pas moins ses relations économiques avec l'Afrique du Sud. Cependant l'Afrique du Sud réduisit considérablement les échanges et les activités de transit du Zimbabwe, et elle lança des offensives le long de la frontière mozambicaine, attaquant les exploitations commerciales appartenant à des Noirs, des projets d'infrastructure et de développement, ainsi que des axes de transport, des installations pétrolières, des résidences ministérielles et des bases de l'armée de l'air. Non seulement, ces attaques se soldaient par des destructions d'équipements d'infrastructure, mais elles augmentaient aussi les risques des nouveaux projets, conduisant les populations à penser que le gouvernement négligeait la région ndébélé.

Les Ndébélés avaient combattu avec plus de fougue que les Shonas lors de la lutte pour la libération, mais étant numériquement moins nombreux que ces derniers, ils se trouvèrent désavantagés après l'indépendance. Malgré les efforts déployés par le gouvernement en 1980 et 1981 pour accroître les dépenses sociales et les dépenses d'infrastructure, en particulier dans le Matabélé, plusieurs facteurs provoquèrent une plus grande tension entre les deux groupes ethniques. Premièrement, les Ndébélés s'estimaient non seulement victimes des tactiques répressives déjà employées pour museler l'opposition politique, mais aussi d'une discrimination socio–économique de la part du gouvernement. Deuxièmement, les sécheresses qui frappèrent durement le Matabélé en 1982 eurent des effets dévastateurs. Troisièmement, les efforts déployés par l'Afrique du Sud et les anciens éléments de l'armée rhodésienne pour déstabiliser le pays portèrent leurs fruits. La découverte d'armes dans les exploitations ZAPU du Matabélé et les tentatives de renversement du Président Mugabe, que l'on attribuait à la ZAPU, provoquèrent la désintégration de la coalition ZANU–PF/ZAPU en 1982 ; Joshua Nkomo fut contraint de quitter le Conseil des ministres et ses collègues de la ZAPU furent démis des postes qu'ils occupaient dans l'administration et l'armée. Certains anciens guérilleros de la ZIPRA quittèrent l'armée nationale en 1982 et ils

constituèrent, avec les partisans de la ZAPU, un élément déstabilisateur important dans la région occidentale (Ndébélé). Un conflit grave les opposa à l'armée nationale. En décidant d'envoyer l'armée au Matabélé pour éviter une escalade de la violence, le gouvernement s'aliéna davantage encore les populations de langue ndébélé. Ces événements eurent pour effet d'accentuer la correspondance entre les partis et les lignes de partage régionales ou ethniques, et la ZANU ne remporta aucun siège du Matabélé aux élections de 1985.

Face aux actions menées par les dissidents, aux combats acharnés dans le Matabélé, et aux efforts de déstabilisation déployés par l'Afrique du Sud, la ZANU–PF adopta une politique de répression similaire à celle de l'ancien régime blanc¹². Des mesures impopulaires telles que la censure de la presse et les pleins pouvoirs accordés aux forces de sécurité se traduisirent par la détention et l'interrogatoire de nombreux responsables de la ZAPU, l'interdiction des réunions publiques et, finalement, la fermeture des bureaux et des conseils de districts de la ZAPU en 1987. Parallèlement, la ZANU–PF redoublait d'efforts pour instaurer un État et un exécutif à parti unique.

La sécurité s'améliora de façon très sensible dans le Matabélé en 1988, lorsque la ZANU–PF et la ZAPU s'unirent pour constituer un gouvernement de partage du pouvoir sous le titre de ZANU–PF. Les pourparlers entre les deux partis avaient débuté en 1985, mais ils avaient été fréquemment interrompus à cause de désaccords au sujet de l'attribution des postes au sein du gouvernement. L'année 1987 fut marquée par une de ces ruptures ; les réunions de la ZAPU furent interdites, ses bureaux du Matabélé furent fermés et l'activité des dissidents s'intensifia dans la région. Mugabe affirma avec force que les pourparlers ne reprendraient pas tant que la violence au Matabélé n'aurait pas cessé. L'unification des deux partis fut finalement décidée en décembre 1987, et l'engagement pris d'instaurer un régime de parti unique. La constitution fut révisée, et l'ancien chef de la ZAPU devint l'un des deux vice-présidents aux côtés du Président Mugabe en 1989. Au Matabélé, la sécurité s'améliora immédiatement après l'accord, d'autant que des programmes sociaux tels que les soins de santé décentralisés avaient été mis en place avec de bons résultats. La fin du régime sud-africain d'apartheid en 1992 et le cessez-le-feu au Mozambique eurent des effets très positifs sur la sécurité de toute la région ainsi qu'au Zimbabwe.

La réforme agraire et la politique redistributive

Conformément à l'idéologie fondamentale et aux objectifs d'équité de la ZANU–PF, les plans de développement étaient centrés sur le développement des régions rurales, l'amélioration de l'agriculture communale et la réforme agraire, ainsi que sur le soutien aux petits exploitants (les régions à fort potentiel étant toutefois quelque peu favorisées). Le gouvernement s'efforça également d'améliorer véritablement les conditions d'existence de la communauté noire et il y parvint dans une certaine mesure, en particulier pour ce qui est de la santé et de l'éducation. Faute de données disponibles sur la répartition régionale des terres communales et des terres commerciales, pour ne pas parler de la répartition régionale des dépenses et de l'investissement publics, il est

difficile de porter un jugement précis sur la répartition des mesures redistributives entre les deux grands groupes ethniques, mais il y a lieu de penser que le Mashonaland a bénéficié d'une part significative des secours aux victimes de la sécheresse et des fonds de développement¹³.

La terre était la source essentielle de pouvoir politique et de prestige pour les Blancs comme pour les Africains. La politique de réforme agraire et l'analyse des opérations de réinstallation sont brouillées par le fait que les bases électorales respectives des deux partis politiques suivaient le découpage régional, administratif et ethnique. Il est donc difficile de porter un jugement. On peut penser qu'il serait plus pertinent de placer la question de la redistribution dans le contexte du dualisme entre l'agriculture commerciale et l'agriculture communale (tableau 3.3) que dans une optique de ségrégation ethnique ou régionale. La domination blanche sur les terres était essentiellement justifiée au motif que l'agriculture commerciale était indispensable parce qu'elle était d'une efficacité plus grande que l'agriculture communale, mais cela est discutable. En fait, avec l'amélioration de l'accès au crédit et aux marchés, et l'accroissement des dépenses d'infrastructure au début des années 80, la contribution de l'agriculture communale à l'approvisionnement des marchés a nettement augmenté¹⁴, mais toute amélioration à long terme dans ce domaine était limitée en raison de la surexploitation des terres et des problèmes écologiques qui en découlaient. Toutefois, malgré les garanties accordées par l'accord de Lancaster House et les facteurs économiques qui plaidaient en faveur du maintien de la communauté blanche, un programme de réinstallation fut finalement lancé. Il visait à financer des dépenses d'infrastructure agricoles et sociales dans des régions déterminées mais, en raison des contraintes financières, la réinstallation des populations fut en général circonscrite aux régions qui étaient déjà relativement favorisées.

Tableau 3.3. Importance relative des différents types d'exploitations agricoles dans les régions, 1988
(Pourcentages)

	I	II	III	IV
Zones communales	0.8	7.8	17.2	74.1
Grandes exploitations commerciales	1.8	32.8	21.5	43.9
Petites exploitations commerciales	0.6	17.9	35.4	46.1
Fermes d'État	2.0	2.0	32.0	64.0

Note : Le classement des régions naturelles est fondé sur la pluviosité et le degré d'intensité de l'agriculture. C'est dans la région I que l'agriculture est la plus intensive et que les pluies sont les plus abondantes, la région IV arrivant en dernière position sur ce double plan. (Les régions naturelles IV et V sont regroupées sous la catégorie IV.)

Source : Roth, 1994.

Les réformes agraires progressèrent après 1980 (tableau 3.4), mais les objectifs visés ne furent toutefois pas atteints : en 1990, 32 pour cent seulement des réinstallations programmées avaient été effectuées. D'après les prévisions initiales de 1980, les propriétaires des grandes exploitations commerciales devaient céder 57 pour cent de leurs terres pour permettre l'installation de 20 pour cent des paysans entre 1982 et 1985 ; la redéfinition ultérieure des objectifs rendit ces pourcentages définitifs. Le rythme de réinstallation diminua fortement après 1983, principalement à cause de la

crise économique consécutive à la sécheresse, mais aussi à cause des crises politiques dans le Matabélé et des contraintes financières et institutionnelles qui en découlèrent. En outre, les premiers succès du programme de réinstallation peuvent induire en erreur. En 1989, en effet, la moitié des paysans réinstallés était en fait des squatters, et une bonne partie des opérations de réinstallation avait pris place dans le Manicaland (à la frontière du Mozambique) sur des terres abandonnées pendant la guerre de libération. Dans les années qui ont immédiatement suivi l'indépendance, beaucoup des réinstallés ou des squatters étaient des anciens combattants plutôt que des agriculteurs communaux ; la réinstallation était, en partie tout au moins, une façon de reconnaître la contribution de ces combattants au mouvement de libération. Il en fut de même à la fin des hostilités dans le Matabélé.

Tableau 3.4. **Parts relatives des différentes catégories de terres dans le total**
(Pourcentages)

	1969	1993
Terres occupées par les grandes exploitations commerciales	50	35
Terres occupées par les petites exploitations commerciales	0	4
Terres communales	50	51
Terres de réinstallation	-	10

Le manque de participation effective des administrations locales à l'élaboration de la politique explique en partie l'absence de procédures de réinstallation bien définies et de réglementations efficaces. Il faut ajouter à cela que les squatters pouvaient exploiter les lacunes réglementaires de sorte qu'ils se trouvaient en bien meilleure position que les agriculteurs communaux, qui n'étaient pas organisés et qui ne pouvaient pas surmonter les obstacles administratifs légués par l'ancien régime. La place prépondérante des squatters dans les programmes de réinstallation montre bien que les facteurs ethniques n'ont joué aucun rôle significatif dans la politique de répartition des terres, parce qu'il n'existait pas de divisions fondamentales entre les squatters et les agriculteurs communaux tant au plan de la classe sociale que de l'appartenance ethnique. En fait, cette expérience met en lumière le rôle des institutions (ou du manque d'institutions) dans les politiques redistributives¹⁵.

En général, les mesures prises pour réduire les disparités entre ruraux et citadins, entre les agriculteurs communaux et commerciaux, et entre les régions se révélèrent impossibles à maintenir. Pendant toute la tentative de réinstallation, et au début des années 80 en particulier, les propriétaires des exploitations commerciales continuèrent d'exercer une influence prépondérante sur les décisions de politique agricole, qui relevaient essentiellement de l'administration centrale. Malgré les mouvements défavorables des prix internationaux, les grandes exploitations commerciales sont restées rentables car elles ont su se tourner vers des cultures à plus grande valeur ajoutée et diversifier leur production, et aussi parce que les devises sont plus faciles à obtenir depuis la fin des années 80. Malgré la réduction importante du nombre des exploitations, l'agriculture commerciale à grande échelle couvre encore environ un tiers des terres agricoles (tableau 3.4) et la plupart des terres les plus riches (84 pour cent des superficies irriguées et 59 pour cent des régions naturelles I et II). Les dépenses

consacrées aux services d'appui agricoles (commercialisation, subventions des prix à la production) et à la distribution du crédit aux agriculteurs communaux et aux petits exploitants ont augmenté dans la première moitié des années 80, mais elles ont diminué par la suite avec les mesures d'austérité budgétaire, de sorte que l'emploi et la production ont continué de progresser dans les grandes exploitations commerciales alors qu'ils reculaient dans les petites exploitations. En 1990, l'impact de la pauvreté restait très variable selon les régions : 40 pour cent de la population rurale (soit 72 pour cent des habitants) vivaient au-dessous du seuil de pauvreté, contre 12 pour cent seulement pour la population urbaine ; et 58 pour cent des populations du Matabélé du sud subsistaient au-dessous du seuil de pauvreté, contre 23 pour cent pour le Mashonaland oriental.

Malgré les retards de la réforme agraire, aucun conflit politique important ne se produisit. La faible participation locale signifiait que l'influence de la communauté blanche sur la politique agricole ne risquait pas d'être remise en question. Si les administrations locales jouissaient d'une totale liberté de manœuvre pour appliquer la politique agricole, elles n'avaient aucun droit de regard sur l'élaboration de cette politique. Ce manque de participation locale au processus de décision tenait au fait que les agriculteurs communaux n'étaient pas bien organisés pour défendre leurs intérêts. Tant la National Farmers Association of Zimbabwe (NFAZ), qui représentait le paysannat, que la Zimbabwe National Farmers Union (ZNFU), qui regroupait les petites exploitants moins productifs de régions assez éloignées, sont restées relativement inefficaces.

Malgré son incapacité à réformer suffisamment la structure économique héritée de l'époque coloniale, le gouvernement a pris un grand nombre de mesures positives qui ont permis de réduire les risques de conflit ethnique et régional, en particulier grâce à la mise en place de services sociaux et à la décentralisation de l'administration dans certaines régions. Avec la décentralisation des centres de santé, par exemple, la question de la répartition des services de santé a pris un caractère régional, ce qui a permis au gouvernement d'échapper dans une certaine mesure aux pressions des régions.

L'ordre civil

Une autre source de tension est née au sein de la structure sociale. La petite bourgeoisie africaine, qui commençait à se développer, a rapidement lié ses intérêts à ceux des propriétaires blancs des exploitations commerciales et des entreprises industrielles, qui voulaient maintenir en place les mécanismes existants d'allocation et de redistribution des ressources (en particulier les contrôles à l'importation, les subventions à la consommation, etc.). Cela s'explique en partie par le fait que la guerre d'indépendance avait pendant longtemps dénié à ce groupe social tout pouvoir politique et économique, et en partie parce que l'accès à la richesse et au pouvoir était devenu facile après l'indépendance. Toutefois, comme le secteur public se développait sensiblement, son africanisation rapide dans le contexte d'une économie très dirigée favorisait les activités de recherche de rentes.

Après l'accord d'unification, l'agitation sociale prit la forme de grèves et de manifestations récurrentes contre la réduction des dépenses sociales et les mesures répressives, telles que la censure des médias, l'interdiction des grèves et la suppression d'autres moyens démocratiques d'expression. Le gouvernement annonça l'extension indéfinie du gel des salaires entré en vigueur en 1987, ce qui déclencha un grand nombre de grèves sauvages, de manifestations et d'occupations de locaux. En 1988, Edgar Tekere, ex-secrétaire général de la ZANU-PF limogé du gouvernement pour corruption, forma un nouveau parti, le Mouvement de l'unité du Zimbabwe (ZUM). L'action menée par le ZUM, conjuguée aux manifestations des étudiants qu'il aida à organiser, amena un durcissement de l'opposition de la population à la ZANU-PF. Les protestations, qui entraînèrent des confrontations entre les forces gouvernementales et la police, se soldèrent par la fermeture de l'université pendant sept mois consécutifs. En 1988, les étudiants et les agents de santé organisèrent des manifestations de grande ampleur afin de protester contre la diminution des salaires réels et les scandales de corruption auxquels étaient mêlés de hauts fonctionnaires, dont plusieurs furent arrêtés et placés en détention. Les étudiants exigèrent la nationalisation de 80 pour cent de l'économie contrôlée par des multinationales, le droit de grève et la redistribution des terres. En 1989, les réunions anticorruption et les protestations contre les violations des droits civils au sein de l'université furent l'occasion de heurts violents entre les étudiants et la police et aboutirent finalement à la fermeture de l'université. Lorsque le Congrès zimbabwéen des syndicats décida d'apporter son soutien au mouvement étudiant, son secrétaire général fut arrêté. Les libertés de la presse furent également sévèrement restreintes en 1988-89.

Parallèlement, le ZUM s'affirmait comme le principal mouvement d'opposition à la ZANU-PF, remportant 20 pour cent des voix aux élections de 1990, une fois de plus assombries par la violence politique. L'agitation des étudiants continua en 1991. Plusieurs événements montrèrent que de hauts fonctionnaires étaient mêlés à des scandales de corruption. Après l'adoption de la loi de 1992 sur l'acquisition des terres, les 98 premières exploitations acquises dans le cadre des achats obligatoires furent louées à des membres importants du Parti au lieu de l'être à des paysans. Ces événements accrurent encore le mécontentement du public, d'autant que les opérations de réinstallation n'avançaient pas. Les protestations estudiantines continuaient. En 1992, les manifestations contre l'augmentation des droits d'inscription à l'université et la réduction des bourses se soldèrent par l'expulsion de 10 000 étudiants et, en 1995, la réduction et la mauvaise gestion des bourses provoquèrent d'autres manifestations estudiantines, toujours accompagnées de heurts violents.

Tout en menant une politique de réconciliation à l'égard de la communauté blanche, Mugabe entendait apparemment maintenir un grand nombre de mesures répressives et d'institutions sécuritaires du régime précédent et continuer à se servir de certains éléments tels que la police et les anciens chefs de l'armée rhodésienne. Certaines de ces mesures furent abrogées avec le temps, mais de nouvelles mesures du même genre donnèrent au gouvernement des pouvoirs discrétionnaires importants. La structure institutionnelle du pays encourageait ces politiques répressives en ce sens que c'était les instances centrales de l'exécutif, plutôt que des organes du système

parlementaire ou du système judiciaire, qui détenaient la plupart des pouvoirs au niveau de la sécurité. Cet appareil, que la ZANU–PF justifiait en arguant des activités de déstabilisation de l’Afrique du Sud, fournissait au gouvernement les moyens de museler l’opposition politique et de restreindre les droits civiques des syndicalistes, des étudiants et des intellectuels. Il ouvrait également la voie à l’instauration d’un régime de parti unique, qui accentuait la centralisation du pouvoir. Les élections de 1990 s’accompagnèrent elles aussi de mesures répressives, telles que les restrictions concernant les discours politiques, les assemblées et les publications, ce qui conduisait inévitablement à s’interroger sur le caractère démocratique réel du processus électoral. Le Président Mugabe alla jusqu’à menacer de licencier les agents de la fonction publique qui voteraient pour le ZUM. L’opposition à ces manœuvres aboutit finalement, en 1992, à la formation d’un Front uni (FU) contre Mugabe, qui regroupait le ZUM, la CAZ et l’UANC. Mais ce nouveau parti fut incapable de se développer en une forte opposition. Malgré ses tentatives pour discréditer l’administration Mugabe en ne disputant pas les élections de 1995 et en contestant leur régularité, la participation au scrutin s’éleva à 61 pour cent, et la ZANU–PF emporta 82.3 pour cent des voix.

Si ces réactions ne constituaient pas encore une menace sérieuse pour la stabilité politique, la politique répressive de l’État a plutôt alimenté l’agitation au lieu de la supprimer. Une grande méfiance et beaucoup de ressentiment persistent entre et parmi les groupes indigènes et les groupes non indigènes qui occupent des positions privilégiées dans le secteur du commerce, entre les Shonas et les groupes ethniques minoritaires, entre l’élite politique et le reste de la communauté africaine et, au sein du gouvernement, entre ceux qui sont à la recherche de rentes et ceux dont le comportement obéit au jeu du marché. En règle générale, les groupes ethniques minoritaires s’estiment marginalisés politiquement et économiquement¹⁶.

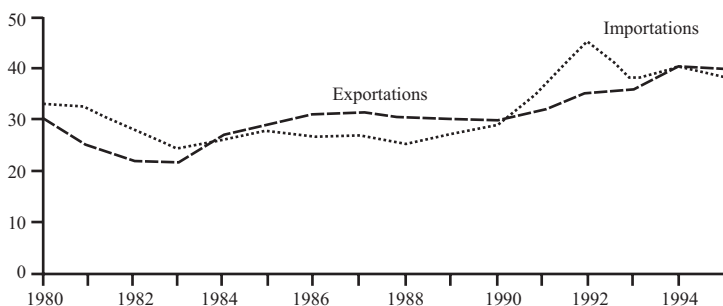
L’impact de l’environnement politique sur l’économie

Le conflit armé dans le Matabélé et les attaques de dissidents à la frontière mozambicaine eurent un coût extrêmement lourd pour le développement du pays au lendemain de l’indépendance. Après 1982 en particulier, l’insécurité accrue de la région et l’augmentation des dépenses consacrées à la défense contraignirent le gouvernement à réduire les investissements dans les activités productives, les programmes sociaux et le secteur des services. Même lorsque la situation s’améliora, en 1987, l’état d’urgence fut maintenu en raison des incursions organisées dans l’Est du pays par la RENAMO à partir de ses bases mozambicaines. Les pouvoirs conférés à l’armée et à la police, et la création de nouvelles brigades militaires et d’une milice nationale dans le but de protéger les projets de développement se traduisirent par une militarisation croissante du pays dans les années 80, ce qui contribua à brider le développement d’une culture démocratique. Pendant la période 1981–89, les dépenses consacrées à la défense se stabilisèrent autour de 6 pour cent du PIB, soit entre 14 et 17 pour cent du budget de fonctionnement de l’État. Elles n’avaient donc que peu diminué par rapport à 1980, où ces pourcentages s’établissaient respectivement à 9 pour cent et

20 pour cent. En 1995, les dépenses militaires étaient tombées à moins de 5 pour cent du PIB, mais elles n'avaient pas beaucoup baissé en pourcentage du budget. La part du budget de la défense dans le PIB et le nombre des soldats rapporté à la population restaient plus élevés au Zimbabwe que la moyenne du continent africain.

Les tentatives faites par l'Afrique du Sud pour déstabiliser le nouveau gouvernement se révélèrent particulièrement néfastes pour le commerce du Zimbabwe qui, faute de débouché sur la mer, devait faire transiter ses échanges par l'Afrique du Sud et le Mozambique. En menaçant de limiter ses importations en provenance du Zimbabwe et en restreignant les crédits à l'exportation pour le commerce à destination du Zimbabwe, l'Afrique du Sud cherchait à démanteler le secteur manufacturier de son voisin et à attirer dans son économie la main-d'œuvre blanche qualifiée, aggravant du même coup la pénurie de main-d'œuvre qualifiée au Zimbabwe. La part des exportations du Zimbabwe à destination de l'Afrique du Sud chuta, passant de 22.5 pour cent à peu près en 1981 à 9 pour cent environ en 1990, tandis que les importations en provenance d'Afrique du Sud diminuaient fortement, passant de 27 pour cent du total des importations à 20 pour cent. La levée des sanctions après l'indépendance n'entraîna pas un redressement notable des échanges du Zimbabwe en raison de l'interférence sud-africaine. Après 1987, confrontée au durcissement des sanctions internationales à son encontre, Pretoria intensifia son offensive contre les routes commerciales d'un grand nombre de pays d'Afrique australe traversant le Mozambique. Tant à cause de l'instabilité à l'intérieur de ses frontières que de celle qui régnait partout ailleurs en Afrique australe, les exportations du Zimbabwe baissèrent de 30 pour cent du PIB en 1980 à 27 pour cent en 1984, tandis que les importations chutaient de 33 pour cent à 26 pour cent. Après 1992, les réformes démocratiques en Afrique du Sud et l'adoption d'une politique plus libérale par les pays de la région dopèrent les importations et les exportations, ce qui entraîna dans un premier temps un déficit important du compte des transactions courantes en 1992, mais qui diminua l'année suivante (figure 3.1).

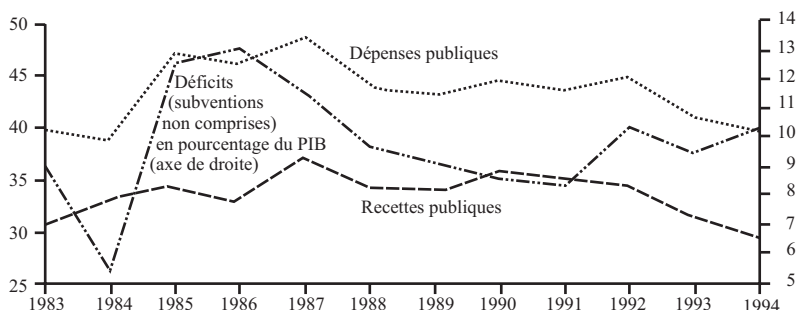
Figure 3.1. **Importations et exportations** (pourcentage du PIB)



La décision du gouvernement d'augmenter les dépenses consacrées aux services sociaux et aux équipements d'infrastructure en 1981 et 1982 afin de réduire les disparités régionales lui permit de contenir les conflits interethniques. Les dépenses de santé, d'éducation et d'infrastructure (en particulier pour les transports et les installations locales de stockage) progressèrent particulièrement dans les régions rurales

au début des années 80. Si des disparités demeuraient au niveau des installations de santé, la répartition des services d'éducation entre les régions rurales et les zones urbaines devint à peu près équitable. En 1990, de nombreux indicateurs sociaux du Zimbabwe étaient relativement bons tant par rapport à l'Afrique subsaharienne (sauf pour les taux de scolarisation secondaire et les possibilités d'accès à l'eau en milieu rural) que par rapport à d'autres pays en développement. Toutefois, avec l'augmentation des dépenses de défense, conjuguée à la diminution du PIB consécutive à la sécheresse en 1982 et 1983, les dépenses de santé, d'éducation et d'infrastructure durent être réduites dans la seconde moitié des années 80. A l'époque, les dépenses publiques (investissements compris) représentaient encore plus de 40 pour cent du PIB, la part de la défense dépassant les 15 pour cent¹⁷. Les déficits budgétaires, relativement élevés, se sont établis en moyenne à environ 10 pour cent du PIB dans la période 1985-95, et la nécessité de remédier à ces déséquilibres a contraint le gouvernement à revenir sur un certain nombre de choix d'orientation, ce qui a eu des effets particulièrement dommageables, en particulier dans le secteur de la santé depuis 1992 (figure 3.2).

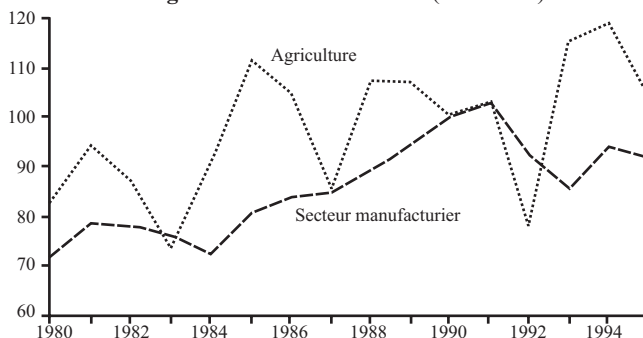
Figure 3.2. Solde budgétaire (pourcentage du PIB)



La politique du gouvernement, et en particulier son approche centralisatrice en matière d'allocation des ressources, ainsi que la prépondérance continue des intérêts des exploitations commerciales blanches l'ont conduit à maintenir des subventions à la production et à la consommation à un niveau élevé dans les premières années qui ont suivi l'indépendance. Les prix agricoles favorisaient les producteurs, tant en raison de l'influence de la CFU (et des syndicats africains d'exploitants agricoles qui bénéficiaient de son existence) que parce que l'objectif du gouvernement était d'assurer l'autosuffisance agricole du pays. Au début des années 80, les subventions à la production absorbaient environ 46 pour cent des subventions totales. Les subventions à la consommation représentaient 20 pour cent du déficit de l'État en 1985. Le secteur manufacturier était devenu capitaliste et largement tourné vers le marché intérieur pendant la période de la déclaration unilatérale d'indépendance, de sorte que la réglementation des produits manufacturiers et l'allocation du crédit et des devises bénéficiaient surtout aux grandes entreprises établies qui appartenaient à la communauté blanche¹⁸. Dans la seconde moitié des années 80, les déséquilibres budgétaires importants ont contraint le gouvernement à réduire les subventions à la production.

La politique du gouvernement à l'égard de la communauté blanche n'a débouché sur aucune restructuration importante de l'économie, et les privilèges dont continuaient de bénéficier les entreprises des Blancs pour ce qui est de l'accès au crédit et de l'obtention des devises ont nécessairement bridé la croissance des petites entreprises détenues par les Noirs. Malgré les quelques efforts faits pour opérer une décentralisation et favoriser la participation communautaire aux projets sociaux, les décisions concernant la planification, les finances et l'allocation des ressources restaient aux mains de l'administration centrale, comme pendant l'époque coloniale. Les programmes de réforme agraire étaient généralement fondés sur les principes et les méthodes qu'avait employés le gouvernement rhodésien, se concentrant sur les inefficacités de l'utilisation des terres dans le secteur de l'agriculture communale. Les contrôles de l'État sur le mode d'exploitation et l'utilisation des terres se sont donc multipliés. Les critères d'attribution des terres, qui visaient au départ à privilégier ceux qui n'avaient pas de terres et les réfugiés, furent infléchis au profit des principaux fermiers, ce qui favorisait naturellement ceux qui travaillaient dans des exploitations établies, sur des terres de qualité relativement bonne. Les zones de réinstallation étaient classées en dehors de la catégorie des exploitations communales, et bénéficiaient d'une sécurité moins importante compte tenu de leur grande vulnérabilité à l'égard des décisions politiques. En l'absence de toute opposition organisée véritable, ces politiques économiques ne risquaient guère d'être contestées. Même après l'expiration de l'accord de Lancaster House, le rythme de réinstallation resta faible.

Figure 3.3. **Indices de la production agricole et manufacturière (1990=100)**



Ayant hérité de l'époque coloniale d'une économie relativement plus développée et diversifiée que la plupart des autres pays de l'Afrique australe, l'équipe qui prit le pouvoir après l'indépendance put éviter la désintégration de ses structures économiques qu'auraient pu provoquer les effets déstabilisateurs des troubles civils et des menées de l'Afrique du Sud. Après 1982, les efforts déployés par Pretoria pour saboter les échanges commerciaux et les transports du Zimbabwe ont pesé sur le développement des secteurs manufacturier et minier. Certaines mesures de réforme concernant le secteur manufacturier ont dû être retardées. Ce fut le cas par exemple des mesures visant à accroître la participation de l'État dans l'industrie par la création de deux entreprises

parapubliques, et des mesures concernant les structures d'autofinancement pour les autorités locales et les offices de commercialisation agricoles. La réduction des subventions aux biens intermédiaires du secteur manufacturier, qui faisait partie des programmes de réformes des années 90, suscita des mécontentements dans ce secteur. Les citoyens se firent de plus en plus entendre avec l'organisation de syndicats indigènes dans le secteur du commerce et des entreprises, joignant leurs protestations aux mouvements des fonctionnaires et des étudiants. Les programmes de réformes économiques de 1994 visaient à accroître l'offre de devises et à réduire la protection afin de jeter les bases nécessaires pour faciliter le développement du secteur manufacturier, et en particulier des petites entreprises industrielles, et fournir ainsi de nouvelles possibilités d'emploi.

Fait très important toutefois, la performance économique demeure un problème fondamental. Malgré les répercussions importantes des sécheresses, les tendances longues de l'agriculture et du secteur manufacturier suivent une pente ascendante depuis l'indépendance, mais cette pente est faible, les taux de croissance moyens en valeur réelle de ces secteurs s'établissant respectivement à 2.5 et 1.8 pour cent par an entre 1980 et 1994 (figure 3.3). Cette progression est insuffisante pour satisfaire les besoins nouveaux du pays. Elle ne permet pas en particulier de créer des emplois productifs dans les régions rurales et urbaines. Étant donné l'importance de la croissance démographique (3 pour cent par an) et la rapidité de l'urbanisation, le chômage dans les zones urbaines devient une menace sérieuse pour la stabilité sociale.

Notes

1. En 1975, la population blanche de Rhodésie comptait 278 000 personnes. En 1979, elle s'était réduite à 200 000. Avec l'émigration massive qui a suivi l'indépendance, il ne restait dans le pays que 150 000 Blancs environ.
2. L'accord comportait également un certain nombre de dispositions prévoyant que les combattants du mouvement de libération devaient être cantonnés à des points de rassemblement désignés par les services de renseignement de l'Afrique du Sud et du RF, et intégrés par la suite à l'armée créée après l'indépendance ou démobilisés. Le PF essuya un autre échec en ce sens que la demande qu'il formula pour que les forces des Nations unies supervisent la transition, demande qui traduisait son manque d'assurance, ne fut que partiellement satisfaite.
3. Il y eut toutefois un changement dans le pouvoir relatif des groupes de pression au sein de la communauté blanche, les groupes représentatifs de l'agriculture industrielle reculant au profit des groupes du secteur urbain et notamment du secteur manufacturier, ainsi qu'en témoignent les politiques de subventions, de distribution du crédit et d'allocation des devises.
4. La distinction entre les terres communales et les terres commerciales est fondée sur les droits de propriété : les terres communales ont toujours été placées sous l'autorité des chefs traditionnels jusqu'à l'indépendance, le gouvernement prenant alors en main la répartition des terres. Les terres commerciales sont tenues en propriété perpétuelle et libre.
5. Les salaires moyens du secteur manufacturier étaient à peu près quatre fois plus élevés que ceux offerts par le secteur agricole formel.
6. Selon certaines études, entre 40 et 45 pour cent de ces terres étaient sous-utilisées.
7. La mobilité de la main-d'œuvre entre le secteur agricole et le secteur non agricole était d'autant plus restreinte qu'il était possible de recruter des travailleurs dans d'autres pays à faible revenu tels que le Malawi et le Mozambique.
8. Dans le passé, il y avait d'autres clivages encore parmi les Shonas et les Ndébélés. Au sein de la hiérarchie militaire de l'État autoritaire ndébélé, il existait diverses castes, dont certaines étaient d'origine shona. Les Ndébélés effectuaient régulièrement des incursions dans les territoires shonas. Les Shonas étaient encore moins unis que les Ndébélés car ils parlaient plusieurs dialectes et occupaient aussi des territoires différents.

9. La ZAPU était financée par l'URSS et la ZANU par la Chine, et les différences idéologiques de ces deux pays accentuaient les problèmes liés aux divisions politiques.
10. L'Afrique du Sud fut aussi soupçonnée d'avoir participé aux tentatives d'assassinat de Robert Mugabe (le leader de la ZANU–PF) pendant la campagne électorale de 1980.
11. Le ministre de l'Agriculture était le chef de l'ex–Union des agriculteurs rhodésiens.
12. Une brigade militaire composée essentiellement de Shonas, qui avait été créée en 1983, se montra particulièrement répressive envers les responsables de la ZAPU et leurs sympathisants dans le Matabélé.
13. En 1982, par exemple, les fonds de la National Irrigation alloués aux agriculteurs communaux et aux petits exploitants furent complètement utilisés et, en 1989, 60 pour cent du prêt accordé par l'Agriculture Finance Corporation pour aider les victimes de la sécheresse furent attribués au Mashonaland, et le reste au Matabélé.
14. Dans la première moitié des années 80, les dépenses consacrées à l'agriculture avaient progressé de 37 pour cent, même si leur part dans le budget restait faible.
15. Au Manicaland, où s'est installée la majorité des squatters, ceux–ci ont formé des alliances avec le gouvernement ZANU–PF, ce qui leur a permis de conserver leur position prépondérante dans le processus de réinstallation.
16. Voulant faire un geste devant les signes persistants de mécontentement parmi les Ndébélés, Mugabe a augmenté le nombre des ministres suppléants de cette ethnie avant les élections de 1995.
17. Outre le manque de ressources, les risques de destruction dus aux attaques des dissidents ont également contribué à réduire les dépenses consacrées au développement rural et à l'infrastructure à partir du milieu des années 80.
18. Jusqu'à la mise en place du programme d'ajustement structurel en 1994, le Zimbabwe était l'une des économies les plus protégées en termes de droits de douane, de prix réglementés, etc. (World Bank, 1995*a*).

L'instabilité politique en Zambie : 1964–96

Introduction

Le mouvement d'indépendance de la Rhodésie du Nord s'organisa contre les principaux objectifs coloniaux de l'intégration économique et politique avec la Rhodésie du Sud et le Nyassaland au sein de la Fédération de l'Afrique centrale et avec les autres régimes minoritaires blancs de l'Afrique australe. Jusqu'à l'indépendance, la Rhodésie du Nord avait joué un rôle particulièrement important en faisant profiter le reste de la Fédération, et la Rhodésie du Sud en particulier, des ressources que procuraient les importants gisements de cuivre¹. En octobre 1958, le Congrès africain national de la Zambie (ZANC) se sépara du Congrès africain national (ANC) dirigé par Kenneth Kaunda pour marquer son opposition aux dirigeants de l'ANC accusés de composer avec l'ordre colonial britannique. Lorsque le ZANC fut interdit durant les troubles violents de mars 1959 — qui coïncidèrent avec la déclaration de l'état d'urgence au Nyassaland et en Rhodésie du Sud —, ses militants de base constituèrent le Parti uni pour l'indépendance nationale (UNIP) sous la direction de M. Kaunda². L'influence grandissante de ce parti, soutenu par l'ANC, donna une impulsion croissante au mouvement en faveur de la séparation de la Fédération, impulsion qui atteint un point culminant avec les élections nationales de janvier 1964. L'UNIP remporta ces élections et forma le premier gouvernement africain. C'est ainsi que la Zambie obtint son indépendance et quitta la Fédération.

Depuis l'indépendance, l'interaction des forces économiques et politiques du pays a entraîné par deux fois des changements politiques liés à la modification du rapport de forces et des positions respectives de l'UNIP et des dirigeants syndicaux. Ces changements ont donné naissance à trois régimes : la Première République (1964–73), la Deuxième République (1973–91) et la Troisième République (depuis 1991). Les syndicats forment le groupe socio-économique le plus organisé. Le gouvernement de l'UNIP a dû

Encadré 4.1. Principaux incidents liés à des conflits politiques depuis l'indépendance

1965	Grève nationale des cheminots.
1966-67	Grève nationale des mineurs.
1967	Grève nationale des cheminots ; interdiction du Parti uni (UP, appuyé sur les Lozis) ; violences dans la Copperbelt, qui font six morts ; interdiction de l'organisation de l'ANC dans deux régions où il était fortement implanté.
1970	Grève nationale des enseignants (la dernière avant l'interdiction des grèves).
1971	Fermeture de l'université de Zambie pendant quelques semaines en raison des accusations portées contre Kaunda au sujet de sa politique à l'égard de l'Afrique du Sud.
1972	Politique de parti unique (interdiction des partis d'opposition).
1974 (novembre)	Forte augmentation des prix à la consommation à la suite des recommandations de la Banque mondiale (afin de réduire les disparités entre régions rurales et urbaines et d'améliorer les termes de l'échange agricoles par des mesures visant à réduire les subventions agricoles, à limiter les salaires urbains, à ajuster la structure de la production et les incitations à l'exportation), qui entraîne des manifestations organisées par le ZCTU dans la Copperbelt et à Lusaka.
1980 (octobre)	Tentative de coup d'État par un groupe de cadres de haut niveau (des hommes d'affaires, un dirigeant d'entreprise parapublique et un juge d'une haute cour), qui reprochaient au gouvernement son inefficacité dans la réalisation des objectifs de développement ; les six meneurs sont arrêtés et condamnés à mort ; F. Chiluba, le leader du Zambia Congress of Trade Unions (ZCTU), est arrêté pour avoir tenté de renverser le gouvernement, puis relâché faute de preuves.
1981 (janvier)	Grèves et émeutes dans la Copperbelt, 17 dirigeants syndicaux sont expulsés de l'UNIP puis réintégrés en avril.
1986 (juillet)	Nouvelles grèves, détention temporaire de plusieurs dirigeants syndicaux. Émeutes générales déclenchées par l'augmentation de 120 pour cent du prix du maïs non malté (15 morts, 450 arrestations) ; rétablissement des subventions.
1987	Manifestations à Lusaka ; le gouvernement doit annuler l'augmentation de 70 pour cent du prix des carburants.
1988	Complot contre l'État (par des officiers et des civils) ; Kaunda accuse les menées de l'Afrique du Sud et d'autres pays étrangers.
1989	Émeutes dans la Copperbelt à la suite de l'augmentation du prix du maïs (rétablissement des mesures de libération des prix) ; manifestations d'étudiants.

1990 (juin)	Émeutes violentes (50 morts) provoquées par les mesures d'austérité, et grèves conduites par les syndicats, qui demandent une démocratie fondée sur le multipartisme ; la fausse annonce du renversement du gouvernement faite par un sous-officier de l'armée déclenche des manifestations célébrant la fin du régime Kaunda.
1990 (juillet)	Levée de l'interdiction de 17 ans pesant sur les groupes d'opposition organisés, annonce d'un référendum pour le passage à un régime démocratique fondé sur le multipartisme.
1991	Violents heurts entre les membres du Mouvement pour une démocratie multipartite (MMD) et de l'UNIP avant la tenue des premières élections démocratiques survenues en 20 ans.
1992	Opposition à grande échelle aux politiques de réformes du MMD ; heurts entre les étudiants et les forces de sécurité.
1993	Proclamation de l'état d'urgence après la découverte de documents attestant d'une tentative destinée à déstabiliser le gouvernement ; arrestation des trois fils de Kaunda, puis remise en liberté de deux d'entre eux et maintien en détention du troisième (le leader de l'aile militaire de l'UNIP).
1994	Arrestation, puis relâchement de Kaunda, accusé d'avoir organisé une réunion illégale avant les élections.

régulièrement composer avec le pouvoir des syndicats (en particulier pendant la Deuxième République) alternant une politique de concessions et une stratégie de répression. En outre, l'environnement politique a renforcé les divers organes de l'État d'une manière qui encourageait les comportements opportunistes, les fonctionnaires profitant de la position qu'ils occupaient pour améliorer leur situation économique et sociale. L'instabilité politique prit la forme de luttes récurrentes entre les groupes d'intérêt urbains étroits et le gouvernement, qui tentait d'appliquer son programme d'action en dépit de l'opposition hostile que manifestaient souvent ces groupes. Les troubles fréquents, ponctués de grèves et d'émeutes, rendaient difficile la mise en œuvre des réformes économiques.

La principale menace qui pesait sur la stabilité du pays a changé dans le temps. Pendant la Première République, les risques d'agitation sociale provenaient essentiellement du désir de la population indigène de rattraper le niveau de vie des Blancs. Les syndicats déjà organisés demandaient des augmentations de salaires importantes en reconnaissance du rôle qu'ils avaient joué dans le mouvement pour l'indépendance, au détriment des objectifs d'équité nationale. L'UNIP décida d'instaurer un régime de parti unique à la fois pour résoudre le problème posé par la contradiction entre les exigences des puissants syndicats du pays et les objectifs nationaux, et pour endiguer la montée en puissance des mouvements d'opposition. Ayant exploité les ressources des riches mines de cuivre pour augmenter les salaires, la consommation et les importations pendant la Première République, le gouvernement

était confronté à des demandes qu'il n'avait pas les moyens de satisfaire pendant la phase de ralentissement conjoncturel de la Deuxième République, ralentissement consécutif à la chute des cours du cuivre. La mauvaise gestion de l'économie, qui avait rendu le pays très vulnérable aux chocs économiques, et la politique de répression utilisée face aux risques d'instabilité, renforcèrent et unifièrent l'opposition organisée au gouvernement de l'UNIP.

Les pressions intérieures et internationales croissantes finirent par contraindre le gouvernement à organiser en 1991 des élections multipartites, qui marquèrent la naissance de la Troisième République. Compte tenu des problèmes économiques et des méthodes antidémocratiques qui avaient caractérisé les 20 années de pouvoir de l'UNIP, le Mouvement pour une démocratie multipartite (MMD) nouvellement élu bénéficia du soutien populaire et de l'appui de la communauté internationale des bailleurs de fonds lorsqu'il lança son programme de réformes économiques, malgré les difficultés considérables de mise en œuvre que laissait augurer l'expérience des années 80. Le gouvernement poursuivit les réformes axées sur le marché de façon bien plus énergique dans les années 90, mais la population réagit de façon de plus en plus vive à la baisse des salaires réels, au chômage et à la corruption de l'administration. Si les années 90 semblent relativement plus stables parce que l'environnement régional s'est amélioré et que le régime est relativement plus démocratique, la lenteur du redressement économique a provoqué un désenchantement chez le public, qui a retiré son soutien au MMD pour le reporter sur une opposition de plus en plus morcelée.

Les déterminants fondamentaux de l'instabilité politique

Le conflit politique qu'a connu la Zambie après l'indépendance est en partie imputable à la dualité de la structure économique héritée de la période coloniale. L'importance accordée par le régime colonial à l'exploitation du cuivre a fait bifurquer l'économie vers le secteur relativement moderne des mines et de ses activités annexes, le reste de l'économie demeurant pratiquement inchangé. La migration des populations rurales vers les régions minières urbanisées procurait une main-d'œuvre bon marché. Avec l'accession à l'indépendance, l'environnement politique a changé. Le mouvement de masse suscité par le désir d'indépendance et d'équité raciale de la population en général s'est mué en conflit politique interne entre ceux qui soutenaient les objectifs nationaux et les groupes socio-économiques organisés défendant leurs intérêts. Ce résultat peut être analysé sous quatre angles différents : premièrement, le rôle des puissants syndicats du pays dans le mouvement pour l'indépendance et le pouvoir qu'ils ont conservé après l'indépendance, en particulier lorsqu'il s'est agi de pousser le gouvernement à accélérer la redistribution des revenus ; deuxièmement, le dualisme de la structure économique, et la façon dont ce dualisme a suscité la création de groupes d'intérêt organisés ; troisièmement, l'idéologie et les objectifs du gouvernement issu de l'indépendance, et les contradictions qui sont apparues entre cette idéologie et ces objectifs au moment de passer aux actes ; et, quatrièmement, la structure ethnique de la Zambie.

Le rôle des syndicats

Dans les années 30, les relations patronat–salarariat et la représentation des travailleurs africains sont passées de bases tribales à des bases fondées sur les classes d'âge. Les syndicats africains sont devenus légaux en 1949. L'Union des mineurs africains (AMU) s'est formée à partir de certaines branches de l'Union des mineurs européens (EMU), malgré les efforts déployés par cette dernière pour empêcher la naissance d'un syndicat africain indépendant. Les syndicats blancs et la structure des réseaux de transports et de communications ont facilité le développement des organisations de travailleurs africains autour des mines de cuivre et de leurs zones d'influence.

A l'époque coloniale, il y avait une double politique des salaires et de l'emploi, qui conduisait à payer les Blancs — environ 15 pour cent de la population active, dont 40 pour cent de Sud-Africains — en fonction des normes internationales, les Zambiens ayant des rémunérations nettement plus faibles. Les postes de direction et d'encadrement étaient presque exclusivement attribués aux colons blancs, ce qui accentuait les différences entre les deux groupes. Dans les années 50, les Européens, mais non pas les Zambiens, bénéficièrent grandement des primes fondées sur l'augmentation des cours du cuivre, ce qui suscita des protestations plus véhémentes contre l'inégalité raciale. L'AMU organisa des grèves en 1952 et en 1956. Des émeutes éclatèrent en 1958–62³. Les salaires africains furent fortement augmentés, mais ils n'en restaient pas moins très inférieurs à ceux des Européens. En 1960, le salaire moyen des mineurs européens était à peu près neuf fois plus élevé que celui des Africains (tableau 4.1). La situation quasi homogène des Africains, qui étaient systématiquement bien moins payés que les Blancs et maintenus à des postes de bas niveau dans les mines, facilita l'organisation syndicale. Exploitant la communauté d'intérêts des Zambiens et des Blancs à promouvoir l'égalité des conditions d'emploi, l'AMU commença à organiser de nouvelles grèves et de nouvelles émeutes qui contribuèrent à accélérer le mouvement vers l'indépendance.

Tableau 4.1. **Salaires moyens en 1960**
(en kwacha)

	Agriculture	Mines
Zambiens	120	570
Non-Zambiens	2 406	5 188

Source : Zambie, Direction centrale des statistiques.

La segmentation professionnelle

Les mines de cuivre représentaient depuis longtemps la principale activité économique du pays. En 1964, la production de cuivre entraînait pour environ 40 pour cent du PIB et 90 pour cent des recettes d'exportation⁴. Elle fournissait à peu près la moitié des emplois du secteur formel dans les années 60, et près de 60 pour cent dans les années 70. Jusqu'en 1969, l'industrie du cuivre était aux mains du Roan Selection Trust et de l'Anglo-American Company, dont les capitaux étaient financés pour l'essentiel par les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Afrique du Sud. L'indépendance n'apporta pas de modification dans la structure du capital de l'industrie minière jusqu'au lancement du programme de nationalisations vers la fin des années 60. Toutefois, la position de force des mineurs, tant comme base importante de pouvoir politique pour le gouvernement de l'UNIP, notamment dans la région de la Copperbelt, que comme main-d'œuvre dans ce secteur d'activité fondamental du pays, leur donna une arme considérable pour contraindre le gouvernement à satisfaire leurs exigences salariales après l'indépendance. La santé économique du pays pendant la Première République, dopée par la forte hausse des cours du cuivre dans la seconde moitié des années 60 et le début des années 70, militait en faveur d'une réponse positive du gouvernement.

Contrairement au secteur minier, dont la situation favorisait la formation de coalitions efficaces de groupes d'intérêt, le secteur agricole ne put s'organiser de façon satisfaisante. Les vastes étendues de terres arables, la densité relativement faible des régions rurales et le manque d'infrastructures de transports et de communications étaient autant de facteurs qui entravaient la mobilisation politique. En outre, la classe rurale, qui représentait environ 70 pour cent de la population en 1960, et la main-d'œuvre agricole en particulier, n'eurent jamais le sentiment d'être exploitées car il n'existait pas de système généralisé de fermage. Du fait de l'importance accordée aux objectifs d'industrialisation, la main-d'œuvre rurale fut négligée. C'est ainsi que la main-d'œuvre urbaine à bon marché devint le meilleur candidat pour représenter la classe des paysans et des travailleurs. Les partis politiques ne firent aucune tentative pour attirer les populations rurales, car très peu de leaders étaient issus d'un milieu rural. Cette dualité finit par devenir une source importante de conflit politique en confortant le pouvoir des syndicats de mineurs dans leur opposition à la mise en œuvre d'une politique nationale plus égalitaire et d'une portée plus générale⁵.

L'idéologie et les objectifs de l'UNIP

L'idéologie fondamentale de l'UNIP était imprégnée par le socialisme africain, qui visait à promouvoir l'avancement des Africains et l'égalité raciale, tout en favorisant l'entreprise privée. Le gouvernement de l'UNIP arriva au pouvoir avec deux objectifs : la « zambianisation » ou l'avancement des Africains, et l'accélération de la croissance économique ainsi que de la productivité. Mais comme il n'existait pas suffisamment de main-d'œuvre africaine qualifiée (c'était là une séquelle de l'époque coloniale),

ces deux buts se révélèrent incompatibles. Les colons européens, plus compétents et plus expérimentés continuèrent d'occuper les principaux postes d'encadrement. Dans ces conditions, comme le gouvernement accordait la priorité à l'exploitation des mines de cuivre — moteur de la croissance — et qu'il manquait par ailleurs de moyens administratifs pour procéder à de grandes réformes, la hiérarchie des rapports de travail au niveau de la production qui s'était établie à l'époque coloniale resta à peu près inchangée dans les premières années qui suivirent l'indépendance.

Les inégalités économiques se creusant entre les Zambiens, le gouvernement mit l'accent sur l'humanisme zambien, qui faisait de l'égalité économique le principal objectif de la politique nationale. S'efforçant de renforcer son emprise administrative sur la mise en œuvre de cette politique, il favorisa la naissance d'une petite bourgeoisie zambienne. En outre, la lutte pour le pouvoir dans les rangs du gouvernement s'intensifiait à mesure qu'augmentait l'attrait d'une carrière de fonctionnaire ou d'homme politique laissant espérer une rémunération relativement élevée. Mais, dans les premières années d'indépendance, caractérisées par une conjoncture économique favorable et une diminution des tensions raciales, ces changements naissants ne menaçaient pas la stabilité.

Les facteurs ethniques

Avant l'indépendance, les divisions sociales fondées sur les différences linguistiques ou régionales ne constituaient pas une menace pour la stabilité politique parce que le tribalisme était inconnu et, chose plus importante, parce que la discrimination raciale sur des bases politiques et économiques était un facteur d'union de l'opposition. En Zambie, les groupes ethniques n'étaient pas organisés de façon efficace. De fait, la présence de 73 groupes ethniques et de quelque 80 groupes ruraux parlant des dialectes différents — dont aucun ne représentait une majorité — constituait comme une barrière naturelle à la formation de coalitions de ce genre. Le groupe ethnique le plus important était celui des Bembas (18 pour cent de la population), implantés dans le nord-est du pays et la région de la Copperbelt. Il était suivi par les Tongas de la province du sud (10 pour cent de la population), les Nyangas de la province orientale, et les Lozis à l'ouest.

Si la diversité ethnique ne fut pas en tant que telle un facteur d'instabilité politique, les groupes d'opposition qui se formèrent après l'indépendance exploitèrent les différences ethniques dans leur lutte pour le pouvoir. Au départ, la base électorale de l'UNIP était constituée par les populations de langue bemba des provinces du nord et de Luapulo. De son côté, le mouvement de l'ANC pour l'indépendance recruta ses premiers partisans parmi les Tongas et les populations agricoles de langue ila des régions de l'ouest et du sud du pays. L'UNIP organisa son mouvement militant dans les régions minières de la Copperbelt, principalement pour tirer parti de la puissance des syndicats organisés de mineurs. C'étaient les Bembas qui prédominaient dans ces régions. Les faveurs prétendument accordées à ce groupe par les leaders de l'UNIP

dans l'attribution des postes gouvernementaux furent l'une des raisons de l'opposition politique à l'UNIP, malgré le fait que les groupes d'expression bemba s'estimaient eux-mêmes sous-représentés dans les postes clés du parti compte tenu de leur contribution à la lutte pour l'indépendance. Les frictions politiques fondées sur l'appartenance à une classe naquirent donc de la lutte pour les privilèges associés aux hautes fonctions gouvernementales, phénomène inconnu du temps de la puissance coloniale. Le dualisme de la structure économique conduisit aussi les groupes régionaux qui étaient à l'écart des routes commerciales à s'estimer victimes de discrimination.

Les sources d'instabilité politique après l'indépendance

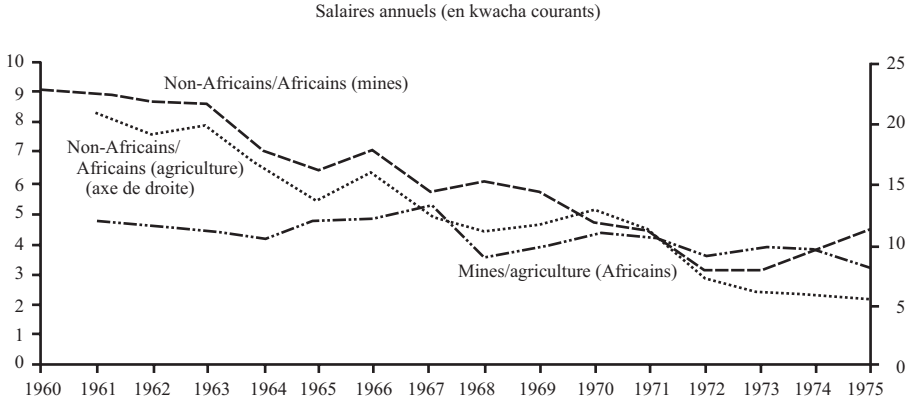
La zambianisation et la segmentation sociale qui s'en suivit

Le gouvernement de l'UNIP poursuivit une politique de zambianisation en plaçant des Zambiens à des postes de cadre, en commençant par l'administration du personnel. Toutefois, les Européens continuaient dans une certaine mesure d'occuper une place prépondérante. La zambianisation se traduisit souvent par la création de strates supplémentaires de cadres et donc par une diminution d'efficacité. Les nouveaux cadres zambiens devinrent également plus conscients des différences de salaires, d'avantages et d'autorité par rapport aux Blancs qui occupaient des postes similaires. Sous l'ancien régime, on pouvait au moins expliquer les discriminations par la différence des fonctions occupées par les Noirs et les Blancs.

En 1966, la Commission Brown fut chargée d'examiner les différences de salaires entre Africains et non-Africains. A la suite de son enquête, il fut décidé d'unifier les échelles de salaires, et les rémunérations des mineurs furent augmentées d'un tiers en valeur réelle en 1967, puis de 15 pour cent en 1975. En accédant aux revendications salariales, le gouvernement risquait certes d'alimenter l'inflation, mais il n'en demeure pas moins que les écarts de rémunération entre Blancs et Noirs furent grandement réduits, conformément à l'un des objectifs fondamentaux du mouvement pour l'indépendance. En fait, ce changement intervenu pendant la Première République n'eut pas d'incidence économique réelle, dans la mesure où l'excellente performance de l'industrie du cuivre fournissait les ressources financières nécessaires.

Ces changements ont toutefois accentué la dualité de l'économie. Les puissants syndicats de la Copperbelt avaient déjà réussi à pousser les salaires zambiens du secteur minier à un niveau plus élevé que la moyenne nationale ; en 1964, la rémunération moyenne d'un mineur zambien était à peu près cinq fois plus élevée que celle d'un agriculteur zambien (figure 4.1). Cette disparité entre régions rurales et urbaines ne s'atténua que légèrement, puisque le ratio était de 3 contre 1 en 1975⁶. Cela contribua non seulement à alimenter les flux migratoires vers les zones urbaines, où se situaient les principales mines de cuivre, mais aussi à propager les augmentations de salaires aux autres activités du secteur formel, parce que les sociétés privées et les entreprises parapubliques bénéficiaient en général des mêmes avantages.

Figure 4.1. Ratios des salaires annuels moyens entre les secteurs et les groupes raciaux



La politique économique du gouvernement visait essentiellement à promouvoir la croissance par les gains de productivité, et à réduire les inégalités par la diversification des activités économiques. Les syndicats en vinrent à assumer un double rôle, représentant d'une part la politique nationale et, d'autre part, les objectifs des ouvriers. En même temps, les différences s'accroissaient entre les cadres, qui pouvaient espérer monter en grade, et les mineurs de base. La zambianisation rapide des mines contribua à créer une classe de Zambiens aisés, qui liaient généralement leurs intérêts à ceux du gouvernement et se conformaient à la politique nationale, ce qui les amena par exemple à se ranger aux côtés de l'État lors d'une grève organisée par les syndicats. En retour, ils étaient généralement récompensés par des avantages tels que des postes gouvernementaux généreusement rémunérés. Souvent aussi, les dirigeants syndicaux les plus qualifiés se voyaient offrir un travail dans les compagnies minières. Pouvant ainsi envisager une promotion sociale, les responsables syndicaux s'alignèrent de plus en plus souvent sur la position du gouvernement et des compagnies minières, ce qui suscita des tensions entre les mineurs et leurs superviseurs zambiens⁷.

La priorité accordée à l'exploitation du cuivre, qui était la principale source de financement du développement, amena le gouvernement à interférer de plus en plus dans la gestion des mines. Il tenta d'utiliser les représentants syndicaux pour faire avancer ses objectifs contre les intérêts salariaux étroits des travailleurs. Pour concilier les intérêts potentiellement divergents de ces deux groupes, il s'efforça d'obtenir la participation volontaire des travailleurs par des incitations, et de favoriser la mobilité vers des postes gouvernementaux et les promotions *via* les conseils de productivité. Les responsables syndicaux se virent ainsi attribuer la principale responsabilité en matière de promotion des objectifs de développement nationaux, ce qui les amena à durcir progressivement leur attitude à l'égard des mineurs. La réaction des mineurs se manifesta par une augmentation du nombre des infractions, de l'absentéisme et une baisse de la productivité. En outre, comme les cadres européens qui craignaient de perdre leur poste devenaient de plus en plus circonspects dans leurs relations avec les travailleurs locaux, les superviseurs zambiens n'en parurent que plus durs. Globalement, la zambianisation rapide n'a donc pas débouché sur un conflit entre Européens et Zambiens ; elle a suscité des dissensions entre les Zambiens eux-mêmes.

Encadré 4.2. La structure des classes après l'indépendance

Non seulement, la période post-indépendance ne modifia pas le système capitaliste en place avant l'indépendance en Zambie, mais elle l'accentua dans le mauvais sens. Avant l'indépendance, il existait une structure de classes parmi les Zambiens : les distinctions étaient fondées sur des facteurs raciaux et des facteurs coloniaux. Beaucoup d'entreprises (pour l'essentiel des succursales de firmes sud-africaines) cherchaient avant tout à utiliser la main-d'œuvre africaine bon marché et à rapatrier les bénéfices qu'elles tiraient des mines.

Après une brève période d'ouverture entre 1964 et 1967, la zambianisation des cadres, qui s'accéléra avec les nationalisations (les réformes de Mulungushi et de Materro de 1968-69), favorisa le développement d'une nouvelle classe de fonctionnaires et de cadres zambiens, qui bénéficiaient d'avantages extra-salariaux et des profits que procuraient les actifs dont ils n'étaient pas directement propriétaires. Cette nouvelle classe avait des qualifications et des connaissances spécialisées, et elle avait pour vocation d'aider à promouvoir les objectifs du gouvernement en améliorant l'efficacité de la production, de la distribution et de l'administration au niveau local.

Les boutiquiers, les détaillants, les tenanciers de bar, les propriétaires de petites exploitations agricoles commerciales, et une grande partie des salariés du secteur financier et des agents de la fonction publique forment l'« ancienne » classe moyenne ou la petite bourgeoisie. Profitant moins que les autres des actifs productifs clés du pays, ils sympathisent avec la classe ouvrière.

La classe des paysans et des travailleurs s'est constituée en Zambie pendant la période coloniale lorsque les populations rurales ont quitté leurs campagnes pour venir grossir les rangs de la main-d'œuvre urbaine employée dans les mines de cuivre. En général, elle englobe les salariés du secteur urbain moderne, ainsi que ceux qui travaillent dans des activités rurales et agricoles (leur nombre va décroissant) et dans le secteur informel. Le développement frappant du secteur informel apparaît dans la diminution de la part de l'emploi du secteur structuré dans le total. Celle-ci a en effet chuté, passant de 23 pour cent en 1980 à 9 pour cent en 1991. L'accroissement de la part de la population urbaine, qui est passée de 24 pour cent seulement de la population totale en 1964, à plus de 50 pour cent en 1990, donne une indication de la progression de la pauvreté dans les zones urbaines. A l'heure actuelle, la Zambie est le pays le plus urbanisé d'Afrique. Les pauvres représentent le groupe le plus nombreux de l'économie nationale, et l'important excédent de l'offre de travail dans les villes fournit une source constante de main-d'œuvre bon marché.

Les syndicats étaient très mal armés pour servir d'intermédiaires du gouvernement en imposant des objectifs de production dans les mines. Ils ne pouvaient que s'associer aux voix de plus en plus nombreuses qui réclamaient l'égalité des salaires, revendications qui débouchaient sur des grèves, puis des augmentations de salaires. En tout état de cause, la zambianisation des cadres n'obéissait qu'à des objectifs égalitaires et humanistes, reléguant les objectifs d'efficacité et d'optimisation au second plan, parce que la nouvelle classe moyenne de cadres et de fonctionnaires zambiens n'avait pas de qualifications équivalentes à celles des Blancs. Si donc l'objectif de réduction des inégalités a pu être en grande partie atteint dans le secteur minier, les objectifs d'efficacité dans la gestion et la production ne l'ont pas été.

Les nationalisations et le contrôle accru de l'État

L'incohérence de la ligne de conduite du gouvernement, qui acceptait de satisfaire aux revendications salariales des citoyens tout en s'efforçant de promouvoir les objectifs nationaux d'égalité et de gains de productivité, l'a conduit à prendre des mesures plus énergiques en matière de politique économique. C'est en partie parce que la population urbaine s'opposait à sa politique qu'il décida de nationaliser les mines de cuivre et les principales compagnies minières. La naissance d'une classe dominante de cadres zambiens (voir encadré 4.2) remonte non à l'époque coloniale, mais bien à ces nationalisations de la fin des années 60.

Le gouvernement de l'UNIP lança les réformes de Mulungushi en 1968 en nationalisant partiellement un certain nombre d'entreprises commerciales et industrielles. Dans l'industrie du cuivre, les compagnies étrangères, qui avaient jusque-là contrôlé la production et l'investissement, avaient rapatrié la plupart de leurs bénéficiaires pendant le boom du cuivre. Étant donné l'importance de cette industrie pour les recettes d'exportation et de la part qu'elle occupait dans les recettes publiques, en août 1969, le gouvernement demanda aux deux principales compagnies — la NCCM et la RCM — de céder 51 pour cent de leurs parts à l'État (réformes Matero). Malgré cette restructuration du capital, de nombreux cadres expatriés restèrent en poste faute de pouvoir être remplacés par des Zambiens ayant la formation et les qualifications techniques voulues. La Mining and Industrial Development Co-operation (MINDECO) fut créée pour contrôler le secteur, et l'Industrial Development Co-operation (INDECO) fut dotée de nouveaux moyens pour promouvoir les nouvelles industries et superviser les entreprises partiellement nationalisées.

Le Président Kaunda se servit des nationalisations pour institutionnaliser ses politiques et accroître leur efficacité de façon directe en interdisant les mouvements de grève et en réprimant ceux qui s'opposaient à ces politiques. Dans les dix ans qui suivirent l'indépendance, il créa environ 80 entreprises parapubliques, assurant son contrôle sur ces entités en nommant leurs dirigeants et en leur offrant des avantages pour s'assurer de leur loyauté. Cette extension de l'emprise de l'État sur l'économie marqua le début de la phase de l'État-capitaliste, avec la création d'une classe de fonctionnaires et de cadres qui conduisit directement à la confrontation avec le militantisme ouvrier. Les nominations aux postes de direction de l'INDECO et de la MINDECO auxquelles procéda le gouvernement accentuèrent la dissidence entre les responsables syndicaux locaux et les leaders nationaux.

Dans les années 70, le gouvernement tenta également de rationaliser le secteur industriel afin d'accroître son efficacité, objectif dont la nécessité se fit davantage sentir encore lorsque les recettes procurées par le cuivre se sont effondrées après 1975. Toutefois, la nationalisation, qui était au cœur de la politique économique de l'État, se révéla extrêmement coûteuse, les indemnités versées aux anciens propriétaires étant généralement financées par des émissions d'actions ou des emprunts extérieurs. Elle fit deux grands gagnants : les sociétés étrangères, qui furent généreusement

indemnisées, et les mineurs, qui en tirèrent un avantage immédiat en ce sens que la participation de l'État permit à certaines mines de survivre, ce qu'elles n'auraient pu faire dans une situation strictement régie par les règles du marché.

En 1980, la NCCM et la RCM fusionnèrent pour former la Zambia Consolidated Copper Mines, Ltd. (ZCCM), la part de l'État dans son capital étant portée à 60 pour cent. L'opposition, même au sein du gouvernement, voyait les risques que comportait cette fusion, y compris la possibilité que cet important conglomerat n'en vienne à exercer une influence excessive sur le reste du secteur industriel, en particulier en ayant la possibilité de consacrer des ressources à la poursuite de stratégies déterminées.

La corruption

Avec la zambianisation, et surtout avec les nationalisations, les postes les plus élevés dans la structure hiérarchique furent attribués aux fidèles du Parti. De fait, cette loyauté devint un critère plus important pour les nominations que les qualifications et les compétences. Pour inciter ces agents à promouvoir les politiques du gouvernement, des rémunérations relativement élevées leur étaient accordées. Le traitement des fonctionnaires de rang élevé était 20 fois plus élevé que celui des petits fonctionnaires⁸. La création de cette lourde structure bureaucratique permit le développement d'un environnement propice à la corruption et au favoritisme.

La première enquête menée en 1977 pour mauvaise gestion présumée et qui concernait les chemins de fer zambiens, révéla des pratiques de corruption, de tribalisme et de népotisme. En 1978, les enquêtes conduites dans certaines entreprises parapubliques mirent en lumière les lourdes pertes que ces entreprises accusaient en raison de leur mauvaise gestion. En général, le manque d'expérience que les Zambiens avaient de l'appareil administratif et la pénurie de personnel qualifié expliquent en partie les dysfonctionnements de plus en plus importants de l'administration et l'accroissement des possibilités de corruption. Avec la détérioration de la situation économique, l'inefficacité et la corruption augmentèrent dans les hautes sphères de l'administration. Cette incurie explique la tentative de coup d'État de 1980 et la multiplication des grèves dans les années 80⁹.

La loi de 1980 sur les pratiques de corruption visait à lutter contre l'incurie de l'administration, mais la corruption continua, suscitant une hostilité croissante à l'encontre du gouvernement et augmentant les risques d'instabilité politique. Le mécontentement du public grandissant devant les effets des réformes et les carences de l'administration dans les années 80, le soutien de l'UNIP subit une érosion significative. Le gouvernement n'en poursuivit pas moins ses politiques antidémocratiques, muselant non seulement la presse, mais déclarant aussi la plupart des grèves illégales.

Les vols et autres délits de ce genre augmentèrent aussi de façon notable dans toutes les couches de la société, en particulier dans les années 80. La montée du chômage dans les zones urbaines et un stock de pistolets laissés par les combattants de la liberté zimbabwéens favorisèrent l'augmentation de la criminalité, alors que les forces de sécurité manquaient d'hommes et de matériel pour faire face à la situation ; de plus, elles étaient souvent corrompues.

Le régime du parti unique

La lutte que se livrèrent les hommes politiques après l'indépendance pour asseoir leur pouvoir économique et leur influence prenait souvent appui sur la segmentation régionale et linguistique. Une différence idéologique essentielle quant au mode d'administration du Parti divisait les membres du gouvernement : les bembophones étaient en général partisans d'une approche populiste, fondée sur la participation des masses, tandis que les loziphones (généralement plus jeunes et plus instruits) penchaient pour le centralisme. De manière générale toutefois, les tentatives faites pour expliquer le conflit politique de la période post-indépendance et en fait de la période précoloniale, ou simplement les alignements politiques, par des facteurs d'ordre purement ethnique ne débouchent sur rien faute de pouvoir dégager des lignes de force cohérentes. Malgré la coïncidence fréquente entre les divisions ethniques et les classes sociales, le conflit politique après l'indépendance tenait essentiellement à la compétition que se livraient les élites pour obtenir des postes politiques ou administratifs élevés plutôt qu'à des facteurs historiques, idéologiques ou ethniques. Les formations politiques ou les partis naissants ont cependant fait souvent croire à tort à des groupes divers qu'ils faisaient l'objet d'une discrimination de la part du gouvernement.

Quoi qu'il en soit, des clivages de plus en plus profonds apparurent : entre les mineurs de base et les dirigeants des syndicats, des entreprises et du secteur public ; entre les responsables syndicaux et le gouvernement ; et entre le gouvernement et son opposition mouvante. De ce fait, la situation politique après l'indépendance se caractérisa par une instabilité permanente, dont les manifestations allaient de grèves ouvrières à des tentatives de coup d'État.

A la fin des années 60, le gouvernement se montra de moins en moins conciliant et de plus en plus répressif. Le Président Kaunda interdit les activités du parti de l'ANC et, après les heurts violents dans la Copperbelt, il interdit également le Parti uni (UP), constitué par des membres de langue lozi de l'ANC et l'UNIP. La ségrégation fondée sur les liens tribaux ou la langue caractérisaient la plupart des factions au sein du gouvernement ; ces tensions dans le parti débouchèrent en 1971 sur la formation du Parti progressiste uni (UPP) par les bembophones de la Copperbelt. Le gouvernement jeta en prison une centaine de partisans de l'UPP et durcit sa politique répressive, mais il accorda en même temps d'importantes augmentations de salaire aux agents de

la fonction publique et aux forces armées afin de prévenir de nouvelles défections au profit de l'UPP. La montée en puissance de ce parti dans la Copperbelt coûta à l'UNIP la quasi-totalité du soutien du secteur privé parmi les paysans, les entreprises et les syndicats. Inquiet à l'idée de perdre la région de la Copperbelt et les provinces du nord au profit de l'UPP et de devenir un parti minoritaire aux élections de 1973, le gouvernement de l'UNIP interdit l'UPP en 1972, l'UNIP devenant ainsi le seul parti légal du pays. Pour surmonter les dissensions au sein du gouvernement et renforcer son pouvoir politique, Kaunda accrut ses pouvoirs présidentiels, ce qui se traduisit par une révision de la constitution et la mise en place d'une démocratie participative à parti unique en 1973.

Après avoir constitutionnellement éliminé toute l'opposition, Kaunda devint le seul candidat aux élections présidentielles des années 70 et 80, et il fut élu avec un pourcentage croissant de voix, mais la participation aux scrutins diminua de façon spectaculaire. Les politiques de l'UNIP n'en étaient pas moins de plus en plus contestées au sein du gouvernement, à mesure que les anciens responsables locaux du parti étaient remplacés à l'Assemblée nationale par des députés plus instruits. Les risques de conflit émanaient principalement de deux groupes politiques : les technocrates, plus tournés vers les milieux d'affaires, tels que les dirigeants des entreprises parapubliques, et les politiciens, qui restaient attachés aux principes humanitaires d'équité. En outre, la contraction de l'économie entraîna une érosion des salaires réels des militaires, ce qui accrut les tensions entre l'armée et le gouvernement. Les tentatives de coup d'État en 1980 et 1988 reflètent la montée en puissance de ces tensions.

Dans les années 80, le gouvernement réagit à l'opposition syndicale en déployant de grands efforts pour étendre le contrôle de l'État sur l'économie. La mauvaise gestion économique et la répression politique suscitaient toutefois des pressions croissantes de la part des hommes d'affaires, des exploitants agricoles et des syndicats — ainsi d'ailleurs qu'au sein de l'UNIP — qui appelaient de leurs vœux la transformation du système politique. À la fin de la décennie, les organismes bailleurs de fonds et les Zambiens avaient perdu confiance en la capacité de l'UNIP d'appliquer des réformes et de redresser l'économie. Leur opposition au pouvoir s'organisa. En mars 1990, le Président Kaunda réunit une conférence sur les réformes politiques et économiques, espérant mobiliser ainsi des soutiens politiques et renforcer sa position. Il échoua dans son entreprise, et il apparut que la solution la plus légitime résidait dans l'organisation d'un référendum sur la structure politique future du pays. L'imminence d'une restructuration politique fondamentale devint évidente lorsque des manifestants descendirent dans la rue, en juin 1990, pour célébrer l'annonce, fautive, d'un coup d'État par un sous-officier. En novembre, le Parlement vota à l'unanimité la loi amendant la constitution de la Zambie, qui autorisait la formation de partis politiques. Il espérait ainsi renforcer la légitimité de l'UNIP. Une nouvelle constitution fut adoptée en août 1991, et le Président Kaunda accéda aux demandes du MMD, qui exigeait d'enlever au Président la possibilité d'imposer la loi martiale et de ne désigner les ministres que parmi les membres de l'Assemblée nationale.

La victoire écrasante du MMD aux élections de 1991 apporta initialement un soutien important aux réformes économiques. Le nouveau gouvernement lança un programme de portée générale pour stimuler la croissance économique par la réduction des interventions de l'État et l'adoption de politiques axées sur le marché et l'efficacité. Les recommandations formulées par le FMI et la Banque mondiale formaient la base de ce programme. Les conditions imposées par les deux institutions, qui furent pour la plupart satisfaites, conduisirent le gouvernement à libéraliser les prix et à réduire les subventions, mais elles entraînèrent aussi un accroissement du chômage et une appréciation du taux de change réel.

Les allégations de corruption et de malversations continuaient. De nombreux remaniements ministériels traduisaient la difficulté de maintenir une équipe pour entreprendre et poursuivre les réformes. Dans l'ensemble toutefois, la première moitié des années 90 fut marquée par l'instauration d'un environnement relativement plus libéral pour ce qui est de la participation politique et de la liberté de la presse, ainsi que par une certaine stabilisation de l'économie, avec la réduction des déficits budgétaires et de l'inflation. Le taux élevé de chômage et les déséquilibres accumulés pendant des décennies de mauvaise gestion économique soulevaient cependant de nombreuses difficultés, qui compromettaient à la fois la poursuite des réformes économiques et la stabilité politique.

Incapacité à mobiliser un soutien politique pour la diversification de l'économie

Le pouvoir économique et politique du secteur minier n'étant pas contrebalancé par d'autres groupes d'intérêt, le gouvernement ne put mobiliser le soutien nécessaire pour engager les réformes qui auraient permis de diversifier l'économie. Le potentiel de croissance du pays s'en trouva réduit d'autant, ce qui accrut les risques d'instabilité politique.

Un grand nombre de colons européens choisirent de quitter le pays avant l'indépendance, convaincus que leurs terres allaient être nationalisées. Ces prévisions ne se sont pas concrétisées immédiatement, mais le gouvernement limita bel et bien les transferts de fonds à l'étranger et, comme sa politique visait essentiellement à redistribuer les richesses au profit du secteur minier, il ne prit aucune mesure d'incitation en faveur des exploitants agricoles dans le cadre de sa politique des prix agricoles et de commercialisation. En outre, les promesses d'attribution de terres faites par les régimes minoritaires blancs d'Afrique australe encouragèrent les Blancs à émigrer. De ce fait, le nombre des expatriés dans le secteur agricole diminua encore, tombant de 16 pour cent de la population active agricole en 1964 à 3.5 pour cent en 1983. De plus, si les exploitants pratiquant l'agriculture de marché avaient assez librement accès au crédit, les petits paysans ne pouvaient en général obtenir que des prêts à court terme, la

seule garantie acceptée étant leurs récoltes et rien d'autre. En fait, le système de distribution du crédit était particulièrement lourd parce que la terre n'avait effectivement pas d'autre valeur que les améliorations qui y étaient apportées. Les nombreuses tentatives faites pour engager des réformes dans le secteur agricole à la fin des années 60 et au début des années 70 ne donnèrent pas de résultats réels. La croissance fondée sur le secteur industriel et la politique de substitution aux importations restaient les deux axes prioritaires de l'action gouvernementale. La production agricole devint tributaire des financements étrangers. Et, malgré le contrôle des changes, les grands propriétaires terriens européens transféraient la plus grande partie de leurs bénéfices à l'étranger.

Le mode de faire-valoir des terres explique également le peu d'empressement des paysans à améliorer l'efficacité productive de l'agriculture, ce qui accentuait le désavantage de ce secteur et contribuait à creuser l'écart entre populations rurales et urbaines. Les activités de commercialisation ne concernaient pratiquement que la production des terres de la couronne tenues en propriété perpétuelle et libre par les colons, terres qui étaient situées le long des axes ferroviaires et des routes commerciales. Aux termes de la loi de 1975 sur la réforme agraire, ces terres (6 pour cent du total) furent toutefois nationalisées et offertes à propriété sous bail de 100 ans. En outre, l'absence de système de fermage différencié avait favorisé la création de vastes exploitations commerciales sous-utilisées¹⁰, et les faibles moyens institutionnels de l'administration foncière réduisaient encore la sécurité de jouissance et donc les investissements à long terme.

Au début des années 80, le gouvernement lança un programme pour créer de vastes fermes d'État, qui faisaient pendant aux entreprises parapubliques du secteur industriel. Mais, comme lors de la zambianisation des mines de cuivre, il s'en suivit une diminution de l'efficacité des exploitations commerciales parce que le pays manquait de capital et que les Zambiens n'avaient pas la formation voulue. En 1981, le gouvernement adopta une politique de développement rurale moins interventionniste, centrée sur l'agriculture, les services ruraux et la promotion de l'agriculture de marché par les Zambiens. L'Office national de commercialisation agricole (NAMBOARD), qui avait été créé en 1968 pour centraliser les activités de commercialisation et de distribution et qui opérait principalement le long des voies ferrées, fut remplacé par les Unions coopératives provinciales, qui ne rencontrèrent guère plus de succès, faute de main-d'œuvre agricole suffisamment instruite.

Les déficiences de la politique économique persistaient donc, et aucune politique rurale effective de développement ne fut mise en place. Pour éviter le coût politique élevé d'un mécontentement des consommateurs urbains, le gouvernement subventionnait fortement les prix agricoles à la consommation, et particulièrement le maïs, continuant ainsi de brider le développement des exploitations agricoles. Ces subventions, accordées pour la première fois en 1970, absorbaient une part croissante de dépenses de l'État (tableau 4.2). Ainsi, malgré les objectifs de développement équitable qu'il s'était fixé, le gouvernement finit par protéger les consommateurs urbains au détriment des paysans inorganisés. Les subventions à la production du maïs et des engrais profitaient essentiellement aux exploitants qui pratiquaient l'agriculture de marché

et aux exploitations de taille moyenne ; elles étaient en fait une contre-incitation à la diversification des cultures au profit de cultures résistantes à la sécheresse. Les efforts déployés à partir de la fin des années 60 pour mobiliser des fonds d'investissements agricoles en organisant un système de coopératives échouèrent, principalement parce que le niveau d'instruction des paysans était insuffisant et que les moyens administratifs faisaient défaut. L'investissement fixe dans l'agriculture, qui était déjà très faible pendant le premier plan (1966–70), diminua encore, tombant de 5.2 pour cent du PIB en 1971–75 à 3 pour cent en 1975–80. Les politiques de crédit et de commercialisation ne fournirent pas d'incitations suffisantes aux nouvelles exploitations commerciales. La production de l'agriculture demeura essentiellement aux mains de petits et moyens exploitants et du petit nombre d'expatriés qui étaient restés dans le pays.

Tableau 4.2. **Subventions à la production de maïs**

Années	% du budget de l'État
1980	9.3
1981	6.3
1982	8.4
1983	8.4
1984	5.5
1985	6.1
1986	10.5
1987	10.9
1988	16.9
1989	16.1
1990	13.7

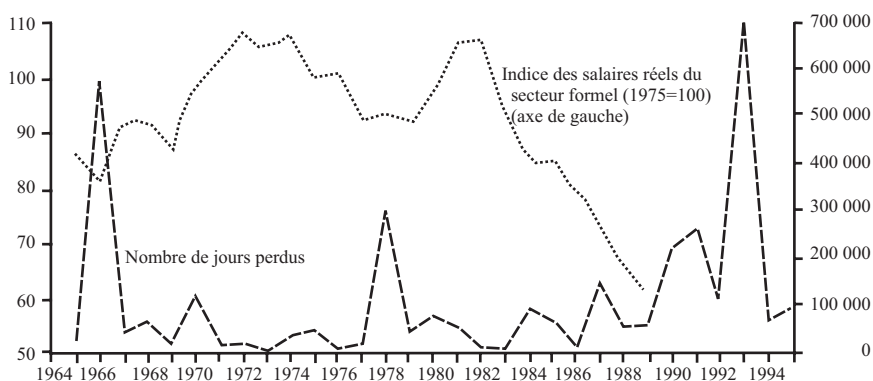
Source : Chiwale (1993).

Les relations entre l'UNIP et le ZCTU

La participation des salariés à la gestion commença lorsque l'UNIP décida de créer le Zambia Congress of Trade Unions (ZCTU) en 1964, afin de canaliser le mouvement ouvrier et de maintenir son action dans le cadre de la politique nationale. Des Conseils des prix, des salaires et de la productivité furent également institués pour fournir des incitations à la productivité et maîtriser les hausses de salaires non justifiées. Toutefois, les responsables syndicaux locaux, pour la plupart des dirigeants syndicaux d'avant l'indépendance qui n'avaient pas un niveau d'instruction suffisant pour représenter le syndicat, furent exclus du processus de prise de décision. Le contrôle de l'État sur la gestion du secteur nationalisé s'accrut avec la loi de 1971 sur les relations industrielles, qui unifiait le mouvement syndical sous l'autorité centrale du ZCTU. Remplaçant la participation volontaire par des politiques plus répressives, cette loi rendait en fait les grèves illégales en instituant de longues procédures de conciliation. En principe, elle prévoyait d'accroître la participation des salariés à la mise en œuvre de la politique nationale par le biais des Conseils locaux de travailleurs, mais c'étaient généralement les cadres qui établissaient l'ordre du jour des réunions, et les salariés avaient peu de pouvoir réel sur les prises de décision¹¹.

La détérioration de la situation économique et le renforcement de l'organisation syndicale consécutif à la loi sur les relations industrielles favorisèrent l'homogénéisation des salariés et des responsables syndicaux. Pour faire face à la situation créée par la dégradation des revenus réels à la fin des années 70 et le durcissement de l'opposition syndicale, le gouvernement prit des mesures pour renforcer son contrôle administratif. La loi de 1981 sur les administrations locales, fondée sur le principe du « centralisme décentralisé », tendait à renforcer les administrations locales et à remplacer les responsables des communes minières. L'opposition syndicale à cette perte de contrôle entraîna le renvoi de plusieurs dirigeants du MUZ et du ZCTU par le gouvernement, ce qui déclencha des grèves généralisées dans l'industrie. Si ces dirigeants furent réintégrés ultérieurement dans l'UNIP, les relations se dégradèrent et certains responsables syndicaux furent arrêtés et emprisonnés pendant plusieurs mois. L'opposition du ZCTU au système de parti unique et à l'administration de l'UNIP se durcit avec la dégradation de la situation économique et les tentatives faites par le gouvernement pour assimiler le pouvoir syndical en 1982, 1986 et 1990. Les grèves (tant pour ce qui est des journées de travail perdues que de la fréquence des débrayages) étaient inversement corrélées avec l'évolution des salaires réels (figure 4.2).

Figure 4.2. Grèves et salaires réels



Source : BIT, diverses années, et Rakner (1992).

Au lieu d'ôter tout pouvoir aux salariés, les tentatives faites par le gouvernement pour centraliser les décisions de production, tant au plan financier qu'organisationnel, n'eurent donc pour résultat que de renforcer l'organisation syndicale sous l'autorité du ZCTU. Le changement de direction du ZCTU en 1974, en faveur de Frederick Chiluba, un candidat plus libéral, en donne l'illustration. Les syndicats se détachèrent de l'UNIP à mesure que le ZCTU réagissait avec une vigueur accrue aux efforts déployés par le gouvernement pour supprimer l'autonomie des syndicats, devenant ainsi le pilier central de l'opposition au gouvernement. En 1980, le ZCTU coiffait 16 syndicats affiliés, dont le MUZ, qui représentait les mineurs de la Copperbelt. A cette époque, les membres du ZCTU représentaient 80 pour cent des

salariés du secteur structuré. La principale opposition politique à l'UNIP à la fin des années 80 continua à s'organiser autour du ZCTU, culminant avec la formation de la MMD par M. Chiluba en 1990.

Pour résumer, le gouvernement de l'UNIP contribua par sa politique à renforcer le pouvoir syndical, non seulement en accordant la priorité aux recettes des mines de cuivre et à la zambianisation rapide des mines, mais aussi en cherchant à accroître l'emprise de l'État sur l'économie et en adoptant une politique répressive pendant la période de retournement de la conjoncture. La contraction de l'économie avait elle-même érodé les revenus réels et éliminé les rentes que s'était appropriées le mouvement syndical, ce qui déclencha de nouvelles grèves et de nouvelles manifestations. La naissance d'une classe moyenne de technocrates ayant un regard différent du gouvernement de l'UNIP sur la politique nationale vint encore renforcer l'opposition.

La détérioration des termes de l'échange et les mesures prises pour y remédier

L'économie se contracta fortement au milieu des années 70, alors que la violence et les conflits se multipliaient au sein des partis et entre les partis, entre les syndicats et le gouvernement, et entre les gouvernements minoritaires blancs de l'Afrique australe et le gouvernement zambien. Si la contraction de l'économie était fondamentalement imputable à des facteurs structurels, elle fut déclenchée par la forte dégradation des termes de l'échange. La chute brutale des cours du cuivre et la baisse continue de la production de cuivre entraînent une diminution spectaculaire des recettes tirées de cette activité à la fin des années 70. Les cours du cuivre plongèrent en 1975 et continuèrent de baisser jusqu'en 1987, pour ne retrouver leur niveau de 1975 qu'en 1989, tandis que la production de cuivre ne cessait de tomber, au point qu'elle n'atteignait plus dans les années 90 que la moitié de son niveau des années 70 (figure 4.3). Les sécheresses qui frappèrent le pays firent chuter la production agricole entre 1979 et 1984, puis entre 1992 et 1994, ce qui accentua encore la récession économique.

La baisse des cours du cuivre fut bien plus durable que prévu initialement, réduisant grandement la capacité d'importation du pays. En 1987, les importations ne représentaient que la moitié de leur niveau de 1975. Pendant la période de forte expansion économique de la Première République, la dépendance du pays à l'égard des importations avait augmenté et elle était devenue une constante. Les recettes très importantes que le pays tirait des exportations de cuivre ne servirent jamais à accumuler des réserves ou à investir pour diversifier la base économique ; elles furent employées à financer l'importation de biens intermédiaires pour des investissements capitalistiques, ou de produits de luxe pour l'élite zambienne. Cette mauvaise gestion aggrava la récession, la dépendance du pays à l'égard des importations entraînant une forte dégradation du solde budgétaire, de l'épargne intérieure et extérieure, et de l'investissement (figure 4.4). Le déséquilibre budgétaire se détériora fortement étant donné que les taxes sur le cuivre représentaient 53 pour cent des recettes de l'État avant le retournement de conjoncture.

Figure 4.3. **Production et cours du cuivre**

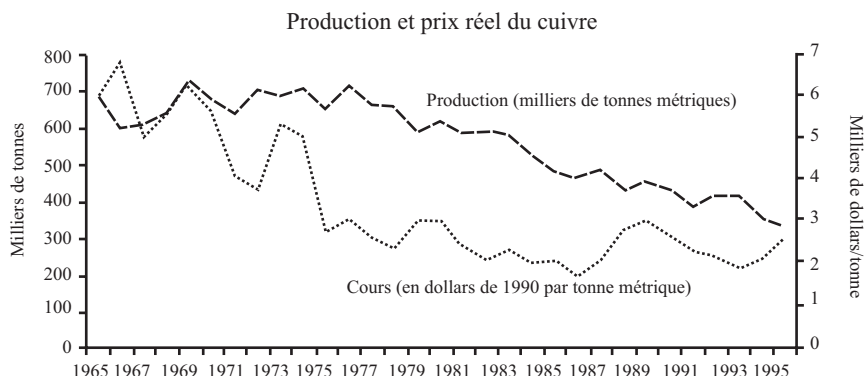
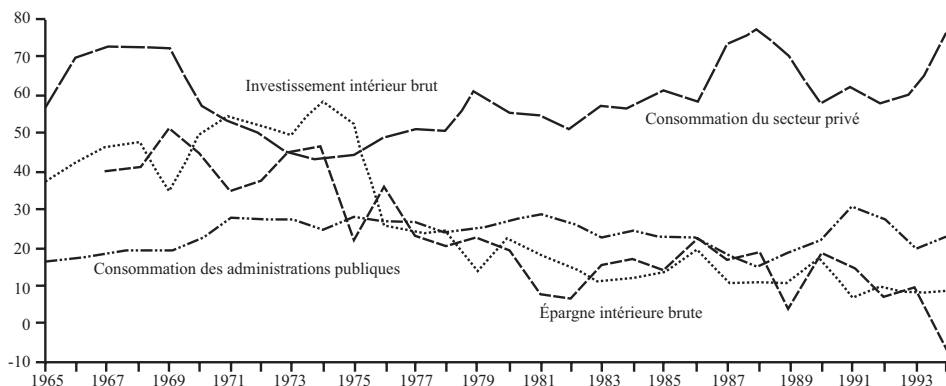
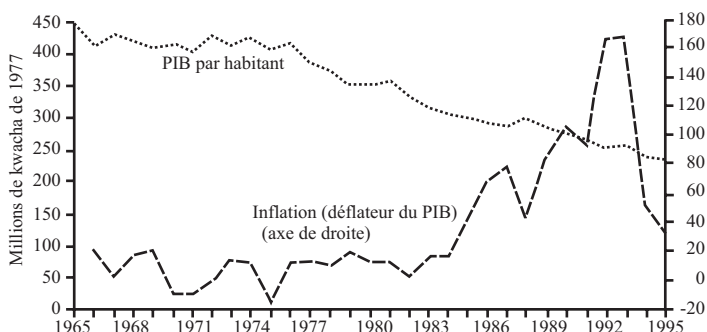


Figure 4.4. **Consommation, investissement et épargne intérieure**
(Pourcentage du PIB, en kwacha de 1977)



Face à cette situation, le gouvernement lança une série de réformes économiques sous l'égide de la Banque mondiale et du FMI, avec lequel il conclut des accords de confirmation en 1973, 1976, 1978, 1983, 1984 et 1986. Toutes ces réformes visaient à rétablir l'équilibre budgétaire en réduisant les subventions, en relevant le prix du maïs et des engrais, en ralentissant la progression des salaires et en introduisant de nouvelles taxes. L'ajustement du taux de change¹² et la libéralisation du régime des changes et de la politique du crédit occupaient également une place prépondérante dans les mesures de réformes¹³. Mais les programmes de la Banque mondiale et du FMI furent de courte durée. Les dispositions des accords des années 70 furent exécutées, mais les accords des années 80 furent suspendus ou annulés à cause de conflits politiques, dont la cause principale était la diminution des salaires réels provoquée par la hausse de l'inflation (figure 4.5). Les accords de rééchelonnement de la dette conclus avec le Club de Paris et les bailleurs de fonds bilatéraux ne permirent pas d'empêcher une nouvelle accumulation d'arriérés et un alourdissement des obligations au titre du service de la dette.

Figure 4.5. Évolution du PIB par habitant et de l'inflation, 1965-91



Chaque interruption du programme de réformes entraînait un revirement important de politique économique. Tel fut le cas, par exemple, des restrictions quantitatives sur les importations destinées à protéger un taux de change surévalué, et de l'allocation administrative des devises. Le rationnement du crédit visait à contenir les déficits du compte des transactions courantes malgré les distorsions de plus en plus importantes que cela entraînait dans l'allocation des ressources. La surévaluation du kwacha (en dépit de plusieurs dévaluations) fit chuter les réserves de change, et les contrôles administratifs ne servirent qu'à former un terreau propice au favoritisme et à la corruption.

Le revenu par habitant a pratiquement diminué de moitié en valeur réelle depuis l'indépendance (figure 4.5) parce que la croissance démographique est supérieure à la croissance économique réelle. Si cette évolution est essentiellement imputable à l'inefficacité de l'allocation des ressources et à des facteurs exogènes, le manque de capital humain du pays joue un rôle important, à la fois comme cause et comme conséquence de la détérioration de la performance économique. La pénurie de main-d'œuvre qualifiée a entravé l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de développement efficaces. Si les taux de scolarisation ont sensiblement augmenté entre 1964 et 1978 — de 155 pour cent dans l'enseignement primaire, de 520 pour cent dans l'enseignement secondaire et de 336 pour cent dans l'enseignement technique (ILO, 1981) —, les ressources consacrées à l'éducation n'ont pas progressé dans les mêmes proportions et la qualité de l'enseignement a baissé.

En dehors des problèmes créés par la diminution des revenus et les mauvais choix antérieurs d'orientation, les décisions des autorités publiques pendant la période de retournement de la conjoncture ne reflétaient pas les priorités économiques, et il n'y avait pas de coordination entre les ministères. Alors que le ministère des Finances s'efforçait d'équilibrer le budget de fonctionnement, la Commission nationale de planification du développement (NCDP) tentait de son côté d'atteindre les objectifs d'investissement du Plan. Avec les accords de confirmation de 1976 et de 1978, la position du ministère des Finances et de la Banque centrale fut progressivement renforcée. Cela amena le gouvernement à concentrer les compressions budgétaires de

façon disproportionnée sur les dépenses d'investissement pour contenir les déficits budgétaires qui se creusaient dangereusement, ce qui eut de lourdes conséquences sur le développement de l'agriculture, l'éducation et la santé.

Les rémunérations relativement élevées des salariés du secteur structuré, qui reflétaient leur position de force dans les négociations et le dynamisme du secteur industriel jusqu'au début des années 70, ont dû être réduites lors du retournement de conjoncture économique, en 1975. La baisse de près de 40 pour cent des rémunérations, y compris dans le secteur public, entre 1975 et 1989, creusa le clivage entre les syndicats et le gouvernement. Les salariés du secteur structuré devinrent plus unis dans leur opposition à la politique du gouvernement et aux programmes de réformes. Mais dans ce processus difficile, l'inégalité de la répartition des revenus a eu tendance à se résorber. C'est ainsi que le ratio des salaires moyens du secteur minier à ceux de l'agriculture est tombé de 4.43 en 1970 à 1.5 en 1986 (figure 4.1). Les salaires du secteur informel étaient encore faibles puisqu'ils représentaient moins de la moitié de ceux offerts par le secteur structuré.

Devenue une organisation plus représentative, défendant des intérêts économiques et politiques plus larges, le ZCTU se posa en challenger efficace de l'UNIP. Il se déclarait en faveur de l'ajustement structurel et en particulier de la réduction des subventions accordées aux entreprises parapubliques, mais il critiquait l'approche gouvernementale et la rigueur des réformes du FMI. Une dévaluation importante de la monnaie nationale aurait permis d'accroître la compétitivité des exportations, mais elle se révéla peu utile compte tenu du lien entre les problèmes économiques internes et les problèmes économiques mondiaux. L'augmentation du prix des importations induite par la dévaluation aurait eu des effets particulièrement défavorables sur les classes inférieures et moyennes.

Le mécontentement croissant à l'égard du gouvernement entraîna de nouvelles réductions de productivité et une escalade de la violence. En décembre 1986, la suppression des subventions au maïs et la multiplication de son prix par plus de deux provoquèrent d'importantes manifestations dans les principaux centres urbains. Le gouvernement revint sur les mesures d'augmentation des prix et nationalisa les meuneries de maïs. La forte diminution de l'emploi et des salaires réels dans le secteur des services provoqua également une forte agitation sociale au début de 1987. La mise en place d'un système d'enchères pour l'allocation des devises en remplacement des licences d'importation avait permis de corriger en partie la forte surévaluation du kwacha (dont la parité passa de 15 à 2 kwacha pour un dollar), mais ce système fut suspendu en 1987 devant l'opposition massive qu'il rencontra. Il fut remplacé par un double système d'enchères, dans le cadre duquel seules les devises nécessaires pour les transactions des administrations publiques, le paiement du service de la dette et les intrants agricoles pouvaient être achetées à un premier guichet, et uniquement dans une bande comprise entre 9 et 12 kwacha pour un dollar. Lorsque la parité du kwacha par rapport au dollar tomba à 21 au deuxième guichet, le gouvernement abandonna le système d'enchères et fixa la parité à 8 kwacha pour un dollar. La dépréciation induite par les mécanismes d'enchères n'approcha jamais le taux du marché, mais elle aida les industries minières et certaines industries de substitutions aux importations. L'élite du parti et les

administrateurs souffrirent, en particulier à cause du renchérissement du prix des voyages et des biens de consommation de luxe. Du coup, l'opposition monta parmi les agents de la fonction publique, les anciens membres du gouvernement, les milieux d'affaires, les officiers et les syndicats.

Le gouvernement décida alors de lancer un Plan temporaire de développement national axé sur la croissance et la baisse de l'inflation, et il prit ses distances à l'égard de la communauté des bailleurs de fonds en limitant ses paiements au titre du service de la dette et en fixant le taux de change. Il ne put toutefois réduire les subventions au maïs, pas plus qu'il ne réussit à ralentir la hausse des prix. Comme le niveau de vie de la population continuait de baisser, l'UNIP dut reprendre les négociations avec le FMI en 1989. Le nouveau programme du Fonds monétaire prévoyait aussi une dévaluation de la monnaie et la libéralisation des prix. De nouvelles émeutes éclatèrent et le ZCTU se sépara de l'UNIP. Bien que le MMD se soit déclaré en faveur des programmes du FMI, il put constater que la situation renforçait considérablement son pouvoir. Ce paradoxe tenait aux liens étroits qu'il entretenait avec le ZCTU, qui s'était opposé depuis longtemps aux politiques de l'UNIP, cause directe de la diminution des salaires réels et de la contraction de l'économie, et qui avait été écarté du processus de prise de décision pour les programmes de réformes.

Les heurts violents entre le MMD et l'UNIP prirent fin en 1991 avec le passage à la démocratie multipartite et l'arrivée au pouvoir du MMD. Pour faire face à la crise économique, le MMD lança immédiatement un nouveau programme économique de portée générale. Ce programme suscita de grandes attentes dans le public, attentes qu'il était impossible de satisfaire immédiatement. Après une phase initiale pendant laquelle le gouvernement bénéficia du soutien du public, les mesures d'austérité budgétaire contribuèrent à renforcer l'opposition, entraînant la naissance de nouveaux partis et de nouvelles divisions ethniques et régionales. Les allégations de mauvaise gestion devinrent un élément crucial. Les forces de sécurité continuèrent à jouer un rôle en réprimant l'opposition publique aux réformes.

Les conflits régionaux

Depuis l'indépendance de la Zambie, les pays voisins avaient été secoués à un moment ou à un autre par de graves troubles politiques — lutte de libération au Mozambique (1964–74), en Angola (1961–74), au Zimbabwe (1965–78), en Namibie (1966–68) et en Afrique du Sud, et guerres civiles en Angola (1975–92), au Mozambique (1975–92) et au Zaïre (1964 et 1978). La Zambie définissait idéologiquement son rôle dans la région comme un État de la ligne de front opposé aux régimes minoritaires blancs. Elle joua un rôle actif tant dans les diverses initiatives de paix de la région que par le soutien qu'elle apporta à l'ANC lorsque ce parti fut interdit en Afrique du Sud, et au PF en Rhodésie du Sud. La Zambie accueillit les réfugiés du Zaïre, de l'Angola, du Zimbabwe et de l'Afrique du Sud, et elle servit de base à de nombreux mouvements de libération de la région, prêtant ainsi le flanc aux attaques des régimes minoritaires blancs de l'Afrique australe.

Encadré 4. 3. Incidents qui ont fortement marqué le conflit régional

1965	Fermeture des routes commerciales de la Rhodésie du Sud après la déclaration unilatérale d'indépendance.
1967	Les Portugais interrompent le trafic ferroviaire vers Benguela, à travers l'Angola ; intensification des attaques.
1971	Blocus des Portugais contre les routes d'exportations zambiennes et 40 actes d'agression contre les Zambiens.
	Incursion de l'Afrique du Sud dans le territoire zambien, où les combattants namibiens de la liberté avaient posé des mines.
1973	Fermeture de la frontière de la Rhodésie du Sud et de la liaison ferroviaire (jusqu'en 1978), montée des tensions entre la Zambie et la Rhodésie avec l'augmentation de l'activité des mouvements de guérilla zambiens.
1975	Fermeture de la liaison ferroviaire avec Benguela, en Angola (jusqu'en 1991).
1976	Ouverture de la liaison ferroviaire avec Tazara, mais problèmes d'insuffisance de capacité pour les exportations de cuivre.
1978	L'ouverture unilatérale des frontières de la Rhodésie du Sud, contre la volonté des autres États de la ligne de front accroît la vulnérabilité du pays aux politiques sud-africaines.
1979	Fermeture du port mozambicain de Nacala.
Années 80	Normalisation des échanges et des transports après l'indépendance du Zimbabwe, mais la route mozambicaine vers Beira reste aléatoire en raison des activités des dissidents jusqu'en 1985, année où démarre un programme de remise en état de la voie ferrée avec l'aide du Zimbabwe.
1986-89	Attaques aériennes de l'Afrique du Sud contre des cibles ANC en Zambie
1987	Fermeture des routes vers l'Afrique du Sud (jusqu'en 1990), entraînant un détournement des exportations vers le Mozambique et la Tanzanie.
Années 90	Amélioration des relations régionales liée à l'évolution de la situation en Afrique du Sud, en Angola et au Mozambique.

Du fait de son enclavement, la Zambie était particulièrement vulnérable aux événements politiques des pays voisins, et surtout à ceux qui entraînaient des perturbations sérieuses dans les échanges, les transports et les installations de communication. Les voies traditionnelles d'exportation du cuivre transitaient presque toutes par la Rhodésie pour relier les ports sud-africains et mozambicains, ou par l'Angola *via* la liaison ferroviaire vers Benguela. Après la déclaration unilatérale de l'indépendance en Rhodésie du Sud, une nouvelle liaison ferrée, vers Tazara, fut construite à travers la Tanzanie, à la fois pour remédier à la fermeture de la frontière de la Rhodésie du Sud et pour réduire la dépendance du pays à l'égard des routes du sud¹⁴. Le coût des guerres de libération et des rébellions dans la région est très élevé.

Selon les estimations, le coût du transport du cuivre est passé de 64.2 kwacha la tonne en 1969 à 108.7 kwacha en 1979. Le conflit au Mozambique avait coûté à la Zambie 20 pour cent de son PIB en 1988. Les exportations de la Rhodésie du Sud furent réduites de moitié après la fermeture des routes commerciales en 1965 ; mais les expéditions à destination du Zimbabwe quadruplèrent en 1981, l'année qui suivit l'indépendance, ce qui donne une idée de l'ampleur des exportations perdues par la Zambie avant cela.

Devant la fréquence des attaques violentes vers la fin des années 70, le gouvernement zambien fut conduit à augmenter ses dépenses de défense. En 1980, elles représentaient environ 15 pour cent du PIB et plus de 30 pour cent des dépenses totales de l'État. Conjuguées à la réduction de la demande d'importations des pays voisins, elles eurent de lourdes conséquences sur l'économie, qui eurent pour effet d'accroître les pressions politiques internes auxquelles était confronté le gouvernement. En 1990, le budget de la défense avait été ramené approximativement à 4 pour cent du PIB, mais il n'en absorbait pas moins encore 29 pour cent des dépenses de fonctionnement de l'État (ACDA, 1994/95). En 1993, les pourcentages correspondants se situaient autour de 2 pour cent et de 25 pour cent.

En dehors des coûts économiques — en particulier la destruction des rares routes commerciales et la disparition des recettes du tourisme — et des tentatives directes de déstabilisation de l'Afrique du Sud, qui ont déjà été décrites dans un autre contexte, les conflits politiques de l'Afrique australe ont parfois eu un retentissement sur la politique intérieure de la Zambie. Lorsque les tractations secrètes engagées par le Président Kaunda avec l'Afrique du Sud afin de parvenir à des règlements de paix avec les mouvements pour l'indépendance furent dévoilées en 1971, ses opposants l'accusèrent de collaboration avec l'Afrique du Sud. En janvier 1976, les étudiants manifestèrent face au soutien présumé du gouvernement à l'équipe dirigeante angolaise (UNITA) contre le mouvement marxiste du MPLA, et au concours qu'il aurait fourni à l'Afrique du Sud lors d'une intervention avortée. Les manifestations se soldèrent pas des arrestations et la fermeture temporaire de l'université. Le secteur privé et ses représentants au gouvernement s'opposèrent à la politique de désengagement à l'égard du Sud par la fermeture des routes commerciales. Un ancien vice-président (Kapwebwe, l'ancien dirigeant de l'UPP) fut emprisonné à cause de son opposition à cette politique.

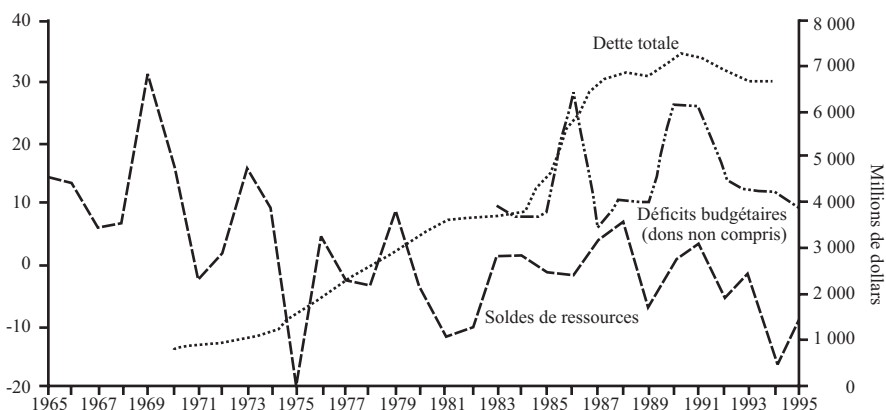
Perspectives d'évolution à moyen et long termes

Perspectives économiques

Pour conforter la stabilité politique, la politique économique doit être centrée sur la gestion des déséquilibres internes et externes et sur la gestion de la dette extérieure. Le niveau élevé de la dette est la conséquence du cercle vicieux formé par l'interaction des tensions politiques et de la mauvaise politique économique, et renforcé par la

vulnérabilité de l'économie aux chocs exogènes. Étant donné que la reprise économique est indispensable à la stabilité politique, et que le soutien politique est primordial pour la poursuite du programme de restructuration, les probabilités de conflits politiques sont directement liées à la capacité ou à l'incapacité du gouvernement zambien de mettre en œuvre les programmes de réforme. L'aide extérieure joue un rôle très important en finançant les filets de protection sociale nécessaires pour atténuer les tensions que les restructurations économiques risquent de provoquer.

Figure 4.6. **Déséquilibres internes et externes et dette étrangère**
En pourcentage du PIB (kwacha courants)

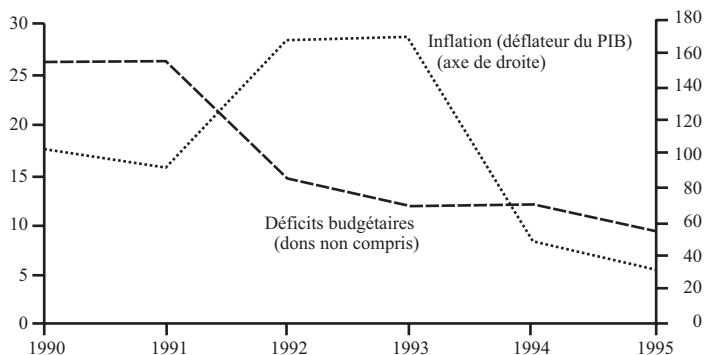


Après 1985, le poids de la dette a atteint un niveau intolérable du fait de l'aggravation des déséquilibres internes et externes, et la Zambie est devenue l'un des pays les plus lourdement endettés du monde. En 1995, le ratio du service de la dette atteignait 42 pour cent et le stock de la dette représentait 193 pour cent du PIB. Pour assurer le service de cette dette, il fallait des réformes crédibles afin de maintenir les flux d'aide extérieure dont le pays avait le plus grand besoin. Si les concours des bailleurs de fonds ont fluctué avec les efforts de réforme, ils ont augmenté pendant les années 90. Grâce à l'assistance technique, aux nouveaux financements concessionnels (100 pour cent en 1991–93), aux opérations de rachat de la dette, et aux rééchelonnements accordés par les bailleurs de fonds internationaux, les flux de capitaux et les transferts sont devenus positifs depuis les années 80. Mais les allègements de la dette à court terme liés aux rééchelonnements n'ont pas réduit la charge de la dette à long terme. Il est donc urgent que le pays prenne des mesures pour résoudre les problèmes à long terme que posent la capacité d'exportation et la dépendance à l'égard des importations.

La poursuite des privatisations¹⁵ et les réformes budgétaires en cours devraient faciliter le rééquilibrage du budget. Ces réformes comprennent l'introduction d'un budget de trésorerie pour restreindre les dépenses, la mise en place d'une TVA afin d'élargir la base d'imposition, l'organisation d'adjudications de bons du Trésor pour réduire les recours à la banque de Zambie, et la suspension de la ZIMCO. Le taux d'inflation est étroitement lié à la stabilité des comptes financiers. Après avoir dépassé 100 pour cent au début des années 90, à la suite de la libéralisation des prix, il a été ramené à 30 pour cent en 1995. La réduction des pressions qui alimentaient l'expansion monétaire et l'inflation a contribué à asseoir la crédibilité des réformes, ainsi que le confirme l'augmentation des dons extérieurs. Toutefois, le succès des réformes budgétaires dépend de façon cruciale du maintien des filets de protection sociale pour atténuer les coûts de l'ajustement. Sans ce système de protection, il est difficile de voir comment le gouvernement pourrait obtenir les soutiens politiques dont il a le plus grand besoin. La poursuite de l'aide extérieure et le redéploiement des ressources en faveur des activités créatrices d'emplois paraissent indispensables pour éviter de nouveaux conflits politiques.

Le pays étant tributaire de l'exportation d'un seul produit de base pour assurer sa croissance, la nécessité d'une diversification de l'économie s'est imposée. La réorganisation de la production du cuivre, qui implique des restructurations importantes et des investissements dans les anciennes mines comme dans les nouvelles, devrait permettre de redresser dans une certaine mesure la production à moyen terme, mais la politique du pays doit tenir compte de l'avantage comparatif de l'économie et des réalités de l'enclavement de la Zambie dans une région dominée par l'Afrique du Sud. Bien que l'agriculture soit inorganisée et qu'elle soit depuis longtemps subordonnée à l'industrie, elle ne manque pas de potentiel. L'incapacité des gouvernements qui se sont succédé à développer ce secteur d'activité a contribué à l'instabilité politique en accélérant l'exode rural et en réduisant le potentiel de croissance de l'économie. Compte tenu des vastes superficies de terres arables non exploitées¹⁶ et des conditions climatiques relativement bonnes, l'agriculture pourrait être une source importante de diversification de l'économie — ce qui serait une bonne chose en soi, et qui permettrait également d'attirer le soutien de nouveaux groupes en faveur des réformes, étape importante vers une plus grande stabilité. Compte tenu de l'augmentation de la demande de denrées alimentaires et de la situation dans la région, l'agro-industrie et les petites entreprises zambiennes pourraient jouer un rôle de premier plan dans l'économie du pays, à condition toutefois que l'investissement soit réaffecté aux cultures résistantes à la sécheresse. La structure des incitations à l'investissement privé dépend aussi des améliorations apportées au système d'intermédiation financière.

Figure 4.7. Déficits budgétaires et inflation, 1990–95



Si les milieux d'affaires ont apporté leur soutien au MMD, c'est essentiellement en raison des promesses faites par ce dernier de développer les échanges avec l'Afrique du Sud et de poursuivre des politiques de nature à encourager l'investissement étranger. Les réformes économiques des années 90 tendaient à honorer ces promesses. Le soutien actif des institutions financières internationales a permis à la Zambie d'obtenir les fonds dont elle avait grand besoin pour diversifier son économie et entreprendre des mesures de libéralisation génératrices de gains d'efficacité. Les politiques agricoles adoptées depuis 1991 indiquent une transition progressive vers la déréglementation. S'il est trop tôt pour en évaluer les résultats, la part croissante des opérations de commercialisation et d'exportation des petites exploitations privées et l'abandon de la culture du maïs au profit de cultures de rapport ou d'une production agro-industrielle sont des éléments qui laissent bien augurer de la diversification de l'économie.

Les perspectives politiques

Du point de vue de l'économie politique, les années 90 ressemblent sur certains points fondamentaux à la période de l'indépendance. De même que l'UNIP a remporté les élections de 1963, le MMD a connu une victoire éclatante aux élections de 1991 (avec 83 pour cent des voix, mais le taux de participation était très faible, avec 45 pour cent). L'opposition des leaders du MMD à la politique de l'UNIP a été la force unificatrice qui a conduit à la victoire, mais le parti devait sa création au grand pouvoir syndical du ZCTU, dont les dirigeants représentaient des intérêts régionaux et professionnels très divers, et en particulier ceux de la classe moyenne naissante, des technocrates, des intellectuels et des milieux d'affaires. Il paraît difficile d'établir un bon équilibre entre ces intérêts, d'où les accusations de favoritisme lors des nominations¹⁷ aux postes de direction et aux postes gouvernementaux. Les divisions constantes au sein du parti et la multiplication des partis reflètent les développements intervenus dans la période qui a immédiatement suivi l'indépendance. Trois nouveaux partis issus du MMD ont été créés par les ministres dissidents du nouveau gouvernement. Là encore, il semble qu'il faille en chercher les principales causes dans le traitement inégal des groupes en présence ainsi que dans les réactions aux rumeurs de mauvaise gestion et de corruption qui circulent à propos du gouvernement.

Si le MMD s'est déclaré en faveur d'une politique multipartite, il semble avoir favorisé une fois encore le passage à la domination d'un seul parti. Une disposition de la constitution, non révisée depuis les années 70, qui donne au Président plus de pouvoir qu'à l'exécutif contribue à nourrir ces préoccupations. Comme l'a montré l'expérience de l'UNIP, l'existence d'un seul grand parti peut en tant que telle affaiblir le processus démocratique et favoriser l'instabilité politique. De fait, pour éliminer l'opposition de l'UNIP aux élections de 1996, le MMD a voulu faire adopter un amendement constitutionnel afin d'ôter à Kaunda la possibilité de faire acte de candidature pour avoir omis de s'inscrire, à l'indépendance, comme citoyen zambien. Ce comportement, ainsi que les difficultés économiques persistantes, contribuent à accroître les risques d'agitation politique, tout au moins dans les rangs renaissants des partisans de l'UNIP.

Conclusion

Pendant toute la période qui a suivi l'indépendance, la Zambie a lutté pour transformer son système politique et économique réprimé en un système plus libéral. Le manque d'expérience administrative et la pénurie de personnel qualifié, conjugués à la dualité des structures économiques et sociales du pays expliquent en grande partie les problèmes qui ont empêché l'instauration d'un environnement démocratique et la création de marchés efficaces. Si un grand nombre de ces obstacles remonte à l'époque coloniale, la mauvaise gestion de la politique économique depuis l'indépendance les a renforcés.

Les politiques de nationalisation et de zambianisation visaient essentiellement à arracher aux colons blancs les actifs productifs et la gestion de ces actifs. Pourtant, elles ont abouti à la création d'un secteur public imposant et inefficace, à la multiplication des contrôles et à la naissance d'une nouvelle classe de Zambiens qui a bénéficié de la dualité des structures, qui s'est encore accentuée depuis l'indépendance. Lorsque l'économie est entrée en récession, ces nouveaux facteurs ont contribué à alimenter les tensions politiques, de sorte qu'on aurait tort d'attribuer l'échec des réformes à des problèmes hérités du passé. L'incapacité de la Première République à exploiter la situation favorable initiale par une stratégie de croissance bien conçue est le résultat d'une mauvaise gestion économique tout autant que de la pénurie de personnel qualifié héritée de l'époque coloniale. La dépendance excessive à l'égard des recettes procurées par le cuivre et la politique hésitante en matière de diversification ont rendu l'économie très vulnérable aux chocs exogènes négatifs. Les réformes politiques ont été tout aussi hésitantes : le système de parti unique et l'action répressive du gouvernement pendant la Deuxième République ont retardé le passage à une structure plus libérale.

Toutefois, cette expérience a accru le désir de la population de revenir au multipartisme et renforcé le soutien en faveur des réformes économiques. Après de nombreuses années d'opposition à un gouvernement identifié à la récession et à la répression politique, la démocratie multipartite instaurée depuis 1992 a fourni au parti

au pouvoir une chance d'appliquer le programme de réformes. Comme ses prédécesseurs, il a pu constater qu'il était plus difficile de changer les structures économiques et institutionnelles que de mobiliser l'opposition politique — et la Zambie a maintenant une importante population industrielle et urbaine qui peut s'organiser de façon relativement plus efficace que dans le passé.

Le rôle significatif joué par les groupes d'opposition organisés et en particulier par les syndicats est en partie lié à l'époque coloniale. Celle-ci a suscité de fortes tensions sociales, qui ont joué un rôle important dans la transition politique et économique généralement pacifique des dernières années. Pour résoudre le problème posé par la dualité des structures économiques, il faut des groupes d'intérêt diversifiés qui puissent prendre l'ascendant sur les groupes dominants trop restreints du passé, et soutenir les programmes de réformes économiques dont les conséquences positives se feront sentir à terme dans toute l'économie du pays. Par rapport aux années 70, il existe maintenant en Zambie tout un ensemble de groupes de pression représentant les intérêts de l'agriculture et des milieux d'affaires, et qui sont au moins garants de la pérennité de la culture démocratique.

Notes

1. La British South African Company (BSAC) avait pris le contrôle des mines, principale industrie de la Rhodésie du Nord, en obtenant la concession des droits miniers en 1891.
2. Après la scission de l'UNIP, l'ANC ne put se maintenir que dans les provinces septentrionales et centrales ; c'est dans la région de la Copperbelt que l'UNIP était le plus puissamment implanté.
3. Il y eut 37 émeutes pendant cette période.
4. En 1995, la part du cuivre était tombée à environ 10 pour cent du PIB — après avoir enregistré une chute brutale dès 1974 — et à environ 70 pour cent des recettes d'exportations, ce qui était le résultat d'une diminution plus progressive depuis 1974.
5. Comme le secteur agricole, les secteurs de l'industrie manufacturière, du bâtiment et des échanges étaient mal organisés et géographiquement très dispersés, tandis que le secteur financier et celui des services étaient un peu plus organisés.
6. La population urbaine, qui représentait seulement 24 pour cent de la population totale en 1964, en représentait plus de la moitié en 1990, ce qui donne une bonne indication de l'augmentation de la pauvreté dans les zones urbaines.
7. Au total, les postes de cadres dans les mines représentaient un dixième de la main-d'œuvre ; un tiers de ces postes était occupé par des responsables syndicaux.
8. Dans les régions rurales, les rémunérations étaient encore plus faibles que celles des petits fonctionnaires.
9. Les étudiants de l'université de Zambie organisèrent également des manifestations pour protester contre l'inefficacité de l'administration de l'université, ce qui entraîna sa fermeture pendant plusieurs mois sur décision du gouvernement.
10. La Zambie dispose de vastes étendues de terres arables, mais leur taux d'utilisation atteint à peine 10 pour cent.
11. En mai 1976, le gouvernement relança les Conseils de travailleurs pour tenter de démocratiser davantage le secteur industriel en faisant participer les salariés à la gestion des entreprises.
12. Les dévaluations de 1976 et 1978 se soldèrent par une dépréciation cumulative de 20 pour cent de la valeur du kwacha.

13. Le programme de réhabilitation des mines de cuivre comportait une restructuration importante de la ZCCM. Mise en œuvre en 1986 sous la direction de la Banque mondiale, cette restructuration entraîna le licenciement de 4 000 salariés.
14. L'Afrique du Sud occupait une place importante dans les importations zambiennes : sa part, qui était de 15 pour cent à l'indépendance, tomba à 5 pour cent en 1974 pour remonter à 20 pour cent ou plus dans les années 80 avec l'amélioration relative des relations commerciales de la région. La Zambie consacra une partie importante de son budget à couper le cordon ombilical qui la reliait à l'Afrique du Sud, en construisant d'autres routes, tant en raison de son opposition au régime sud-africain que des problèmes suscités par l'instabilité régionale pour ses exportations de cuivre.
15. En 1996, 15 des 80 entreprises parapubliques avaient été privatisées.
16. Seulement 6 pour cent des terres fertiles étaient cultivées en 1990, en partie à cause de la réglementation des prix agricoles.
17. Le nouveau gouvernement a remplacé presque tous les cadres supérieurs des entreprises parapubliques.

Les déterminants de la stabilité politique au Botswana : 1966–96

Introduction

Lorsque le Botswana obtint son indépendance du Royaume–Uni, en 1966, c’était l’un des pays les plus pauvres du monde, avec un revenu de 95 dollars par habitant. Mais la découverte des mines de diamants à la fin des années 60 changea radicalement la donne. Dans les années 90, le Botswana était devenu le deuxième producteur de diamants du monde et il faisait partie désormais du groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Dans les 30 dernières années, le taux de croissance réel de la production intérieure a atteint plus de 10 pour cent par an en moyenne et, rapporté à la population, il se situait à 7 pour cent. En 1992, le PIB par habitant s’établissait à 2 275 dollars, ce qui plaçait le pays en deuxième position dans le continent africain, juste après l’Afrique du Sud (2 951 dollars par habitant). Le Botswana a connu une stabilité politique notable, ayant su maintenir un système multipartite et des élections démocratiques équitables.

Les éléments de stabilité politique antérieurs à l’indépendance

A l’indépendance, il n’existait aucune grande rivalité entre les ethnies, et les structures économiques du pays étaient relativement indemnes de la dualité qu’aurait pu léguer la période coloniale. C’est la caractéristique fondamentale de la structure économique et sociale du pays, qui fut aussi le gage de sa stabilité politique. En outre, le Botswana a accédé pacifiquement à l’indépendance, en accord avec le Royaume–Uni et sans conflit important entre les Batswanas¹ et les expatriés. Le pays, dont l’économie était étroite et sous–développée à l’époque, restait extrêmement tributaire du

Royaume-Uni et de l'Afrique du Sud du point de vue de l'aide et des échanges. Le gouvernement formé au lendemain de l'indépendance par le Parti pour le développement du Botswana (BDP) avec le soutien des Britanniques, était une continuation de l'administration précédente. Il ne constituait guère une menace pour le statut de la communauté des expatriés, et la politique étrangère modérée qu'il adopta le mit relativement à l'abri des pressions politiques régionales.

La simple absence de pressions émanant de groupes d'intérêt déterminés ne suffit pas à expliquer la stabilité du pays car cela conduit à prendre pour axiome la naissance de cette stabilité. Les structures socio-économiques fondamentales et les choix d'orientation déterminent la formation des groupes d'intérêt. En outre, si la stabilité économique est à la fois une condition préalable à la stabilité politique et un produit de cette stabilité, il faut aussi analyser les déterminants de la stabilité économique. Le Botswana a bénéficié d'une bonne gouvernance, mais il a aussi eu de la chance. Les recettes procurées par le diamant ont permis au gouvernement d'échapper aux pressions socio-économiques en attribuant une part croissante du « gâteau » aux pauvres des régions rurales sous forme d'un filet de protection sociale contre la sécheresse. La politique de l'État ainsi que les ressources que le Botswana a pu se procurer grâce à un certain nombre de facteurs exogènes favorables, ont contribué à empêcher la formation d'une opposition puissante. Trois facteurs fondamentaux expliquent cet état de fait : la situation politique avant l'indépendance, l'absence de dualisme socio-économique marqué, et l'inexistence de conflits ethniques.

La situation politique

Le Bechuanaland du Nord est devenu un protectorat britannique en 1885, et il le resta jusqu'à l'indépendance en 1966, où il prit le nom de Botswana. Les Britanniques établirent leur protectorat essentiellement dans le but de protéger les routes commerciales entre l'Afrique centrale et l'Afrique australe, routes qui étaient menacées par la présence de plus en plus importante des Allemands à l'ouest et des Portugais à l'est. La rivalité qui opposait les Britanniques aux Allemands et aux Boers pour des enjeux commerciaux, en particulier après la découverte de l'or dans les années 1880, poussa le Royaume-Uni à asseoir son protectorat sur le pays, mettant ainsi un terme à l'incertitude qui planait quant à l'incorporation du Bechuanaland à l'Union sud-africaine. A l'époque, le gouvernement britannique, peu disposé à financer le coût de la gestion du protectorat, avait l'intention d'en confier l'administration à la British South Africa Company (BSAC). Il retira sa proposition en 1895 à cause du conflit anglo-boer et des pressions exercées par les chefs des trois plus grandes tribus tswanas (Khama de la tribu ngwato, Setshele de la tribu kwena et Bathoen de la tribu ngwakeste).

Le Royaume-Uni administra le protectorat depuis la partie méridionale, connue sous le nom de Bechuanaland britannique avant son incorporation à la colonie du Cap. Le protectorat n'avait même pas de capitale (il en fut doté peu de temps avant l'indépendance), ce qui montrait le manque total d'intérêt de la puissance coloniale

pour le Bechuanaland lui-même. De fait, elle exerçait sa tutelle par l'intermédiaire des chefs traditionnels, faisant de ces derniers un élément de l'administration coloniale. L'autorité des chefs s'en trouva renforcée au sein des structures traditionnelles, par rapport aux *kgotlas*, assemblées tribales ou villageoises, qui constituaient les cercles extérieurs de la structure concentrique traditionnelle du pouvoir².

À l'indépendance, 40 pour cent du PIB provenait de l'agriculture, qui était traditionnellement la principale activité économique du pays. Si le Botswana occupe une vaste superficie, 1 pour cent seulement des terres sont fertiles, et encore sont-elles vulnérables aux sécheresses extrêmes³. Plus de 80 pour cent de la population vivaient de l'agriculture de subsistance, mais 5 pour cent seulement des terres arables étaient cultivées en 1965. L'élevage de transhumance, principale activité génératrice de devises, constituait la base économique d'une élite politique relativement puissante. Les grands troupeaux appartenaient en général aux chefs de tribus et aux étrangers. Le principal pouvoir économique des chefs reposait donc sur une double base : leur statut en tant que propriétaires de bétail, et leur collaboration avec la puissance coloniale, collaboration qui leur valait un rôle privilégié, dont ils abusaient parfois, dans la collecte de l'impôt⁴.

Comme les Britanniques n'étaient pas disposés à assumer les coûts de l'administration du pays, les taxes intérieures devinrent la plus importante source de recettes. Celles-ci étaient constituées pour l'essentiel par les droits de douane et surtout par un impôt de capitation régressif, qui représentait certaines années 60 pour cent des recettes totales. L'impôt de capitation devint aussi un instrument important de répartition des richesses et de mobilité de la main-d'œuvre. Jusqu'en 1966, le gouvernement britannique fournit des financements additionnels sous forme de crédits ouverts à titre de dons. Ces financements, inaugurés dans les années 30 seulement pour compenser la baisse des recettes d'exportation du bétail après l'interruption des échanges commerciaux avec ce qui était alors l'Union de l'Afrique du Sud, augmentèrent quelque peu dans les années 50 dans une tentative inefficace de compenser la négligence passée de la puissance coloniale.

Du fait du manque de ressources naturelles du pays et de la négligence que cela lui avait valu de la part de la puissance coloniale, l'infrastructure sociale et physique était très rudimentaire avant l'indépendance. L'administration coloniale laissait ces investissements aux autorités tribales et aux missionnaires. Par exemple, elle ne fournissait aucun financement pour les écoles primaires fréquentées par les Africains, de sorte que la qualité de l'enseignement variait grandement selon l'importance des recettes mobilisées localement. Les possibilités d'accès à l'infrastructure sociale étaient très inégales entre les Européens et les Africains. Au début des années 30, le ratio des lits d'hôpitaux était de un pour 250 Européens contre seulement un pour 2 800 Africains (Colclough, 1980). L'infrastructure agricole et physique était tout aussi négligée ; les routes se limitaient pratiquement aux réseaux urbains et il n'existait qu'une seule ligne de chemins de fer, qui ne desservait que la partie orientale du pays. Toutefois, les services vétérinaires se voyaient attribuer entre 10 et 15 pour cent des recettes publiques en raison de l'importance des exportations de bétail en tant que base de revenus. Ces

services, ouverts aux éleveurs européens comme aux éleveurs africains, constituaient l'avantage le plus important fourni par l'administration coloniale. Les Britanniques s'efforcèrent d'améliorer l'infrastructure sociale dans la seconde moitié des années 50, mais les crédits ouverts sous forme de dons étaient très insuffisants et arrivaient trop tard. Toutefois, les indicateurs de l'éducation et de la santé s'étaient quelque peu améliorés à l'indépendance, dépassant les niveaux moyens des pays à faible revenu de l'Afrique australe.

La période coloniale se termina sans aucun heurt. Pendant la période transitoire, entre 1961 et 1965, le Parti du peuple batswana (BPP) est apparu comme le principal parti de libération. Inspirée de celle de l'ANC sud-africaine, sa philosophie procédait aussi d'un antagonisme fondamental à l'égard du colonialisme en général et des principes racistes du régime africain en particulier. Mais depuis sa création, les scissions en son sein se multipliaient. C'est ainsi que Seretse Khama forma, avec le soutien du gouvernement britannique, un parti plus modéré, qui prit le nom de Parti démocratique batswana (BDP) en 1962. Londres et Pretoria, de même que les chefs tswanas, appuyaient le BDP parce qu'il avait une orientation démocratique et non raciale et qu'il promettait de donner aux chefs traditionnels un rôle constitutionnel⁵. Les premières élections démocratiques, en 1965, apportèrent au BDP 80 pour cent des voix et 90 pour cent des sièges à l'Assemblée nationale. Il devait essentiellement sa victoire au soutien que lui apportaient les éleveurs, l'élite instruite des Tswanas, les chefs de tribus et l'administration coloniale.

L'absence de dualisme marqué dans les structures socio-économiques

Trois facteurs expliquent l'absence de dualisme dans les structures du Botswana après l'indépendance : la négligence du colonisateur, le manque de développement économique du pays et l'autorité que conservaient les chefs de tribus pour traiter les questions d'ordre interne. De ce fait, il n'existait au moment de l'indépendance aucune classe ou groupe d'intérêt économique sans lien avec l'activité économique traditionnelle et qui aurait pu être source de conflit lors de la mise en place des institutions économiques et politiques.

La négligence de la puissance coloniale a bridé la capacité de développement du Botswana dans les premières années qui ont suivi l'indépendance. Les Britanniques n'avaient mis en place aucun système administratif et n'avaient rien fait non plus pour favoriser les activités génératrices de revenus. Les structures économiques traditionnelles restaient intactes, se limitant pour l'essentiel à l'agriculture de subsistance et à l'élevage extensif. Avec la pénurie aiguë d'emplois générateurs d'encaisses, la main-d'œuvre salariée devint un élément fondamental de la dépendance du Botswana à l'égard de l'Afrique du Sud. Les Batswanas quittaient souvent le pays pour aller travailler dans les mines sud-africaines, encore qu'une grande partie de la main-d'œuvre n'avait qu'une activité saisonnière. Comme le protectorat avait été établi avant tout pour protéger les liaisons commerciales entre l'Afrique australe et l'Afrique

centrale, la puissance coloniale ne fit porter son effort que sur la construction de liaisons routières et ferroviaires vers l'Afrique du Sud. Élément plus positif, les intérêts coloniaux au Bechuanaland ne reposaient nullement sur l'extraction d'une rente fondée sur une ressource naturelle particulière, ce qui évita l'apparition d'un dualisme dans les structures économiques et les problèmes que cela entraînait.

C'est dans le secteur de l'élevage, principale source de richesse, que le problème de redistribution des revenus se posait avec le plus d'acuité. La répartition des troupeaux était devenue de plus en plus inégale pendant l'époque coloniale, au profit des chefs de tribus et des Européens, qui devinrent ainsi les groupes les plus indépendants, dominant financièrement le reste de l'économie. A l'indépendance, ils constituaient l'élite économique la plus puissante du pays, malgré les lourdes pertes provoquées par les grandes sécheresses. La classe des éleveurs représentait la base électorale la plus solide du BDP et de nombreux politiciens de ce parti appartenaient à cette classe. Cette ségrégation de classe aurait favorisé la naissance d'une opposition politique, mais en prenant des mesures afin de pourvoir aux besoins de la population rurale, qui constituait la majorité de l'électorat, le gouvernement évita la constitution d'une forte opposition.

Absence de conflits fondés sur l'appartenance ethnique

Le Botswana compte 18 tribus environ, dont la plupart appartiennent à la division tswana du groupe sotho d'origine bantoue, qui arriva en Afrique australe depuis le nord, s'implantant au Botswana à différentes époques entre le XVIIIe siècle et le XIXe siècle. D'un autre côté, les Basarwas ou Sans (appelés aussi Bochimans, Khoes ou Khoisans) seraient les premiers habitants de la région, venus du sud-ouest du continent. A mesure que le pouvoir et la richesse des tribus tswanas augmentaient, au XIXe siècle, les Sans, progressivement dépouillés de leurs biens⁶, devinrent des agriculteurs au service des éleveurs tswanas, qui les exploitèrent grandement. Huit tribus tswanas, représentant 80 pour cent des Batswanas assurèrent leur domination ; l'une de ces tribus, les Ngwatos (25 pour cent de la population) était politiquement la plus puissante. Les autres groupes importants représentent chacun environ 10 pour cent de la population du pays. Les Ngwatos vivent dans le District central, au centre-est du pays, qui couvre 20 pour cent de la superficie du pays. Les parties orientales du Botswana étaient les plus développées, grâce à la fois aux routes commerciales et à leurs richesses naturelles. Elles sont bien plus densément peuplées que l'ouest, où vivent les Basarwas.

Les Basarwas sont toujours décrits comme un groupe ethnique sans biens, sans chefs, et sans lois. Les historiens débattent de l'exactitude de cette assertion. Quoi qu'il en soit, les Basarwas occupent une position peu enviable dans l'échelle sociale depuis l'indépendance — mais ils ne sont pas les seuls dans ce cas. La plupart des habitants du pays, en particulier ceux qui vivent dans les régions écartées, n'ont pas de terres en propre et le bétail reste concentré aux mains d'une petite élite tswana.

Malgré cette structure sociale, la très faible densité démographique a empêché la formation de coalitions parmi ceux qui n'avaient ni terres ni bétail pour s'opposer à la petite minorité qui avait accès à la richesse privée. Aucune des tribus du Botswana n'a entretenu d'armée ou participé à une lutte quelconque pour l'indépendance⁷. Le manque de circuits organisés ou de moyens d'expression d'opposition politique a donc réduit les possibilités de conflit ethnique.

Les éléments de stabilité politique après l'indépendance

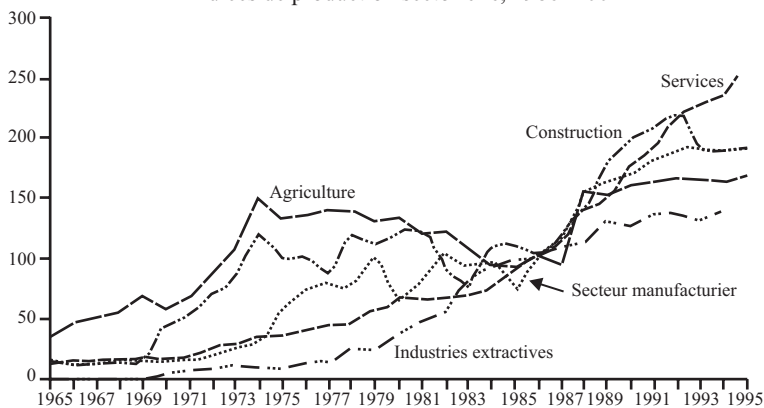
Une équipe politique et économique capable a géré l'expansion économique rapide du pays. Sa stratégie de développement visait fondamentalement à stimuler les activités de marché et à promouvoir l'entreprise privée tout en fournissant des filets de protection sociale aux pauvres. Contrairement à d'autres pays en développement qui avaient connu un boum des produits de base, le gouvernement a poursuivi une politique économique prudente au lieu d'accroître inconsidérément ses dépenses, ce qui a conforté la stabilité économique et permis par là d'instaurer un environnement favorable à l'investissement intérieur et étranger. Ce contexte économique favorable, l'existence d'une administration capable, la tradition démocratique du pays et la création d'institutions appropriées sont autant de facteurs qui favorisent la stabilité politique.

Les facteurs économiques de stabilité politique

L'essor rapide de l'industrie du diamant a permis de dégager des ressources considérables pour le développement économique. Les dépenses consacrées au développement ont attiré au BDP le soutien politique de la population rurale, ce qui lui a valu d'obtenir la majorité des suffrages à toutes les élections depuis 1965, mais avec une part décroissante des voix exprimées. Compte tenu de la vulnérabilité des populations rurales aux sécheresses, les filets de protection mis en place par le gouvernement ont rempli une double fonction : ils ont fourni une assistance humanitaire aux pauvres et empêché la formation d'une opposition puissante. Le gouvernement a employé les recettes procurées par le diamant pour stimuler l'esprit d'entreprise des Batswanas et améliorer le capital physique et humain, ce qui a renforcé son soutien politique. Sa stratégie de développement et ses politiques économiques judicieuses ont joué un rôle important, en ce qu'elles ont permis d'instaurer un environnement économique empêchant la formation de groupes d'intérêt particuliers et d'une opposition politique, malgré l'inégalité croissante des revenus. En outre, la qualité de sa gestion lui a permis de conclure des accords internationaux profitables, lesquels ont à leur tour favorisé la stabilité économique et politique.

La stabilité macro-économique et la croissance ont fourni des ressources à redistribuer aux pauvres. La découverte de riches mines de diamants à la fin des années 60 a permis au Botswana de s'engager dans un chemin de croissance unique en Afrique. En cinq ans, la taille de l'économie a plus que doublé en valeur réelle (sur la base des prix de 1986)⁸. Entre 1966 et 1995, le PIB réel a progressé au rythme de 10.7 pour cent par an et le PIB réel par habitant au rythme de 7.1 pour cent par an (figure 5.1). La croissance réelle du secteur industriel a essentiellement été alimentée par les mines (24 pour cent) et les activités manufacturières (9.7 pour cent). Escomptant des rendements élevés, le gouvernement a entrepris d'importants investissements dans le secteur minier pendant les années 70 et les années 80. L'économie connut une transformation radicale (figure 5.2). La part de l'agriculture dans le PIB réel s'effondra, passant de 40 pour cent environ dans les années 60 à approximativement 5 pour cent dans les années 90, tandis que la part du secteur minier passait de pratiquement zéro à la fin des années 60 à plus de 40 pour cent du PIB dans la seconde moitié des années 80 ; en 1990, il représentait 80 pour cent des exportations industrielles. Rien n'est venu entraver cette croissance et ces changements structurels impressionnants jusque dans les années 90, époque marquée par un fléchissement relatif du marché international du diamant.

Figure 5.1 Évolution de la production par secteur
Indices de production sectorielle, 1986=100



Certes, des facteurs exogènes fortuits expliquent en grande partie la performance économique du pays, mais l'efficacité de la gestion économique s'est révélée tout aussi importante pour la stabilité économique et politique. Lorsque la De Beers découvrit les mines de diamants en 1969, elle forma avec l'État une coentreprise ; la compagnie détenait initialement 85 pour cent des actions, mais l'accord fut révisé en 1975 afin de porter la part de l'État à 50 pour cent. Les bénéfices miniers fournissaient

la plus importante source de recettes fiscales, entrant pour la moitié environ des recettes publiques. En 1973, le gouvernement créa le Fonds de stabilisation des recettes et le Fonds public de service de la dette afin de gérer les ressources allouées au développement. Par sa politique, fondée sur la stabilité du taux de change, un faible taux d'inflation et un budget et un compte des transactions courantes positifs⁹, il assura la stabilité économique. Malgré les gains importants que procurait l'expansion économique, il eut la prudence de gérer le budget national en fonction des flux de recettes à long terme et des subventions attendues, afin qu'il ne risque pas d'être déséquilibré par des fluctuations ponctuelles. A l'exception du secteur de l'éducation, les dépenses budgétaires ne progressèrent pas plus rapidement que le PIB, et le pays dégagait des excédents budgétaires importants à partir de 1983 (figures 5.3 et 5.4).

Figure 5.2. Part des différents secteurs d'activité dans le PIB (pourcentages)

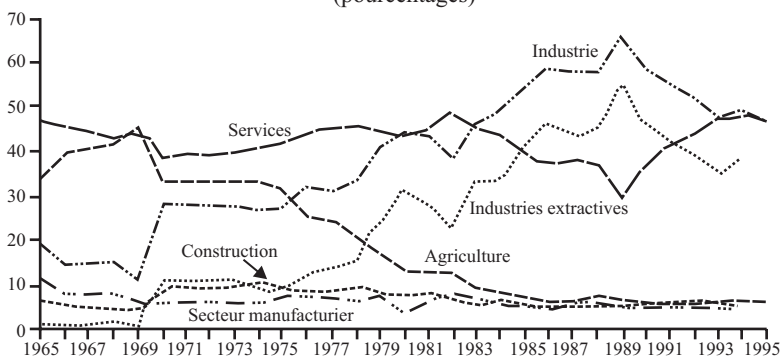


Figure 5.3. Soldes budgétaires (pourcentage du PIB)

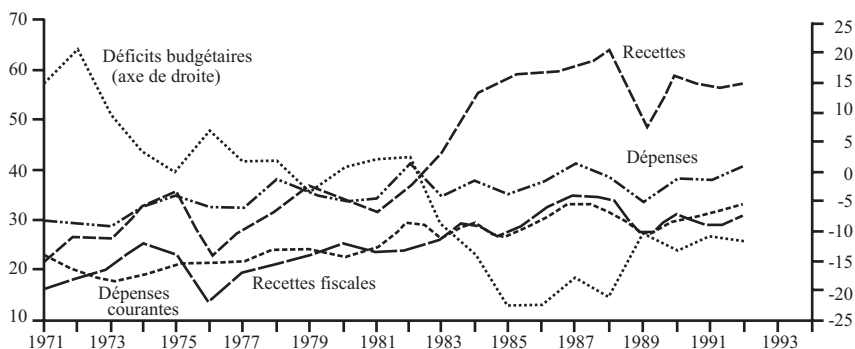
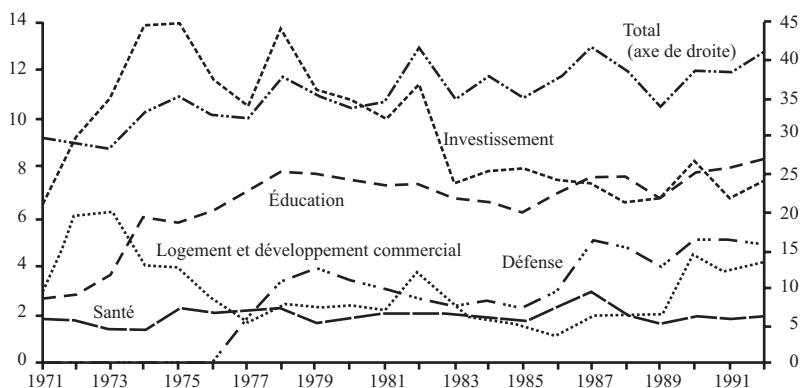


Figure 5.4. **Composition des dépenses budgétaires**
(pourcentage du PIB)



Le boum du diamant entre pour une large part dans les excédents de la balance des paiements depuis 1985, sauf en 1990 et en 1991, années marquées par la diminution des recettes procurées par les diamants (figure 5.5). Les flux d'IDE, concentrés essentiellement dans les mines et le secteur privé, sont également considérables, les acteurs les plus importants dans ce domaine étant l'Anglo-American et la De Beers, implantés en Afrique du Sud. Ces flux dépendent de la performance économique, de la stabilité politique, des incitations publiques et des investissements d'infrastructure connexes. Le gouvernement a réussi à négocier avec les investisseurs étrangers des accords considérés comme bénéfiques pour l'État, les investisseurs, les travailleurs nationaux et les fournisseurs privés. En outre, l'importance relative (par rapport à d'autres pays de la région) des recettes en devises fortes du Botswana (plus de 80 pour cent de ses exportations sont dirigées vers la Communauté européenne) rend le pays intéressant pour les prêteurs et les investisseurs étrangers.

L'emploi a suivi l'évolution spectaculaire de la production, enregistrant une progression constante depuis les années 70. Entre 1972 et 1990, les emplois formels ont été multipliés par cinq environ dans le secteur public¹⁰. Considérées globalement, l'administration centrale et les administrations locales constituaient le principal employeur du pays, même si leur part dans le total de l'emploi a été ramenée de 40 pour cent environ en 1985 à 30 pour cent en 1991. L'africanisation a touché tous les niveaux de l'appareil de l'État, mais elle s'est opérée bien plus lentement pour les postes d'encadrement et de techniciens, la plupart des expatriés étant restés en place. La création d'emplois dans le secteur public a parfois excédé celle du reste de l'économie, mais les dépenses d'infrastructure et les dépenses sociales ont également permis de créer un nombre significatif d'emplois dans d'autres secteurs (Valentine, 1993). C'est dans le secteur manufacturier, la construction, le commerce, les finances et les services aux entreprises que l'emploi a le plus fortement augmenté depuis 1981 (figure 5.6).

Figure 5.5. **Épargne intérieure et extérieure**
(pourcentage du PIB)

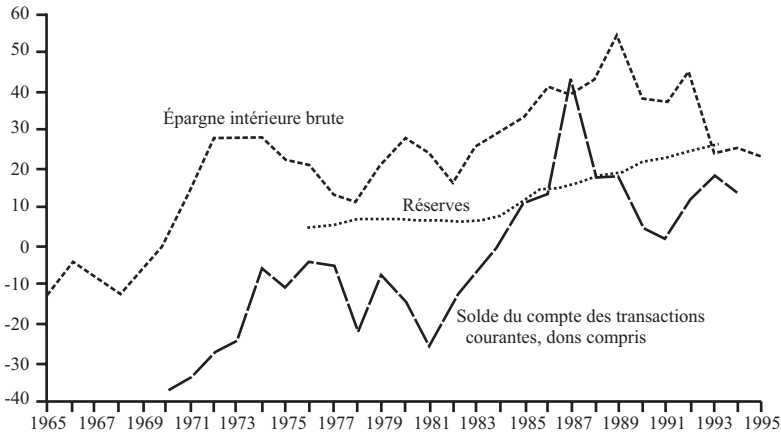
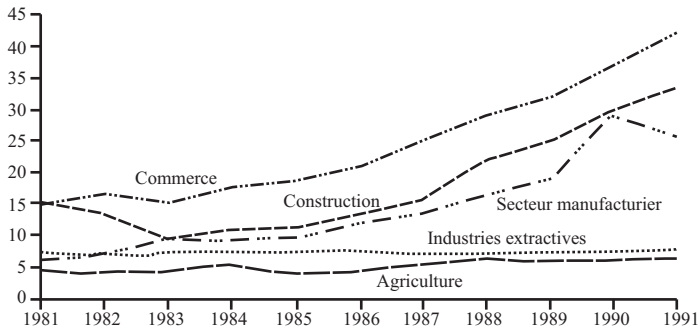


Figure 5.6. **Évolution de l'emploi dans le secteur formel** (en milliers)



Les gains rapides de productivité dans le secteur minier ont entraîné une diminution régulière de la part de l'industrie dans l'emploi national depuis 1975. Les mines de diamants étant une activité capitaliste, la part de ce secteur dans l'emploi a culminé à moins de 10 pour cent, pour retomber à 4 pour cent dans les années 90. Si donc l'emploi du secteur formel a régulièrement progressé après l'indépendance, il n'a guère évolué de façon significative dans le secteur minier (figure 5.6). La principale contribution de l'industrie au développement économique du pays est liée aux recettes publiques plus qu'à la création d'emplois. Les recettes procurées par le diamant ont à peu près doublé pendant les années 80, devenant ainsi la principale source d'augmentation des recettes de l'État, qui ont progressé à un rythme moyen d'environ 30 pour cent par an. L'expansion des exportations de cuivre, de nickel et de bœuf a aussi contribué à accroître les recettes publiques.

L'emploi a également progressé dans le secteur informel, bien que l'on ne puisse déterminer son importance que par déduction. Entre 1966 et 1986, l'augmentation de l'emploi formel (à peu près 11 pour cent par an) n'a pas permis d'absorber toute la main-d'œuvre additionnelle disponible (Harvey et Lewis, 1990). A partir de cette base, on peut donc estimer qu'en 1991 la part du secteur informel dans la population active est passée à 16 pour cent environ, contre 35 pour cent pour l'agriculture traditionnelle (World Bank, 1993*b*). Entre-temps, le taux de chômage mesuré est tombé à 16 pour cent, contre 25 pour cent environ deux ans plus tôt. Selon les estimations établies, il a encore diminué au début des années 90 en raison des créations d'emplois dans les petites et moyennes entreprises.

La croissance de l'emploi et la rapide urbanisation depuis les années 70 ont eu des retombées positives en ce sens que les envois de fonds des salariés du secteur formel aux ménages ruraux ont augmenté¹¹. Du fait des liens étroits entre les migrants urbains et leur parentèle dans les régions rurales, la part de leurs envois de fonds dans les revenus ruraux progresse (Valentine, 1993) ; elle est passée de 14 pour cent en 1975 à 24 pour cent en 1985. Le montant de ces envois de fonds par habitant a augmenté avec l'expansion économique, mais la migration permanente de main-d'œuvre en Afrique du Sud a diminué au fil des ans.

Les stratégies et les politiques de développement. Le programme de développement du BDP visait à améliorer les infrastructures sociales et physiques de base. L'objectif des plans de développement nationaux était d'instaurer une économie ouverte et un climat favorable à l'expansion des flux de capitaux afin de promouvoir la croissance, la justice sociale, l'indépendance économique et un développement durable, la croissance occupant cependant une place de premier plan dans les priorités. Le gouvernement a tout d'abord fait porter son effort sur l'investissement dans le secteur minier, car il lui fallait rapidement faire rentrer de l'argent dans les caisses de l'État. Mais, avec les changements intervenus dans l'environnement économique et les réalités politiques qui accompagnaient ces changements, il a dû infléchir sa stratégie de développement vers la fin des années 60. Dans les années 70, il a mis l'accent sur l'industrialisation en tant que moteur de la croissance, et sur le développement des capacités institutionnelles pour soutenir l'industrialisation — en particulier les activités financières, de conseil et de promotion. La stratégie de développement a de nouveau été infléchie dans les années 80, afin d'accroître le rôle du secteur privé et du secteur manufacturier et de réduire ainsi la dépendance du pays à l'égard des exportations de l'industrie minière et de viande de bœuf.

Contrairement à beaucoup d'autres économies d'Afrique fondées sur l'exploitation de ressources naturelles, la politique budgétaire prudente du pays lui a permis de continuer à dégager des excédents sur les comptes intérieurs et extérieurs malgré la dégradation des termes de l'échange depuis le milieu des années 80. Les incitations qui ont conduit les responsables à gérer efficacement les recettes procurées par le diamant au lieu d'adopter un comportement de recherche de rente ont joué un

rôle important dans le processus de développement. Premièrement, avec les ressources que le gouvernement a pu consacrer aux dépenses sociales parce que les caisses de l'État étaient bien remplies, la formation d'une opposition sérieuse devenait peu probable. Deuxièmement, l'espoir fondé du gouvernement de se voir réélu — et donc de pouvoir inscrire son action dans le temps et de maintenir son administration — a incité l'équipe en place à poursuivre sa gestion prudente de l'économie et a largement circonscrit les abus de pouvoir liés aux recherches de rentes.

L'espoir du gouvernement de se maintenir durablement au pouvoir est un facteur clé. Conforté par la culture démocratique du pays et l'absence de groupes d'intérêts étroits et puissants, cet espoir a conduit le gouvernement à inscrire son action dans un horizon particulièrement long. Espérant recueillir une grande partie des bénéfices d'une longue croissance économique, il s'est attaché à promouvoir un système économique efficace. Même si le gouvernement ne représentait peut-être pas l'ensemble de la société, l'espoir qu'il nourrissait l'a incité tout d'abord à réinvestir les ressources — au lieu de les consacrer à l'achat de biens de luxe importés, par exemple — puis à les redistribuer, afin de réduire les risques d'instabilité politique. Ce fut la stratégie de développement du Botswana, renforcée par le souci qu'avait la De Beers, la principale compagnie minière, de maintenir une économie saine afin d'améliorer l'efficacité de l'exploitation du diamant.

Le gouvernement s'est aussi efforcé de développer l'infrastructure de base dans des secteurs tels que la santé, l'éducation, les transports et les installations de marché. Malgré les ressources très limitées dont il disposait au départ, son entreprise fut couronnée de succès et, dans les années 80, il avait non seulement réussi à améliorer l'infrastructure dans ces domaines, mais également assuré à la population une relative égalité d'accès¹². Mais, malgré les ressources considérables qu'il avait consacrées à cette fin, les investissements productifs créateurs d'emplois restèrent peu importants dans les régions rurales. C'est la principale critique à l'encontre de la stratégie de développement.

Dans les premiers plans de développement, la stratégie agricole était essentiellement axée sur le développement de l'élevage extensif à des fins commerciales en raison des liens étroits qui existaient entre le gouvernement et ce type d'éleveurs. Faute d'eau, les pâturages n'occupaient que 20 pour cent environ des terres, et pourtant la viande de bœuf représentait 80 pour cent de la production agricole — et les exportations de viande de bœuf, à peu près 40 pour cent des recettes d'exportations dans les années 70. La politique de répartition des pâturages tribaux (TGLP) mise en place au début des années 70, avec d'autres mesures d'allocation des terres pour faciliter le développement de l'élevage commercial, favorisa une rapide expansion des ranches. Cela accrut la pénurie de terres dont souffrait l'agriculture de subsistance et accentua encore les inégalités entre les propriétaires de bétail. En 1975, 45 pour cent de la population rurale n'avaient aucune tête de bétail (Tordoff, 1988) ; en 1991, la proportion était de 74 pour cent (Good, 1994). Au début des années 80, la commission présidentielle pour l'emploi révélait qu'un tiers seulement des dépenses de développement avait été alloué aux régions rurales, où vivait la majeure partie de la population.

Contrarié en particulier par une plus forte abstention des populations rurales lors des élections de 1969, le gouvernement commença à s'intéresser davantage au développement rural dans les années 70. Le programme de développement rural accéléré lancé en 1973 était essentiellement axé sur les équipements d'infrastructure ; il ne comportait aucune mesure pour accroître la production agricole. Le gouvernement tira toutefois argument du développement de l'infrastructure rurale et de la participation des administrations locales à la mise en œuvre de petits projets de développement pour mobiliser des soutiens politiques. Dans les années 80, les plans de développement commencèrent à cibler spécifiquement l'amélioration de la production agricole.

Les sécheresses eurent inéluctablement pour résultat d'interrompre le développement. Le gouvernement s'efforça d'atténuer leurs effets avec le programme de secours aux victimes de la sécheresse (DRP), en 1982. L'objectif de ce programme était d'instituer des filets de protection sociale pour les populations affectées par les sécheresses, et de promouvoir le développement de l'agriculture en fournissant une aide à la gestion et à l'entretien des actifs. Le programme de mise en valeur des terres arables lancé dans le cadre du cinquième plan de développement national (1980–85) restreignait aux seuls petits exploitants la fourniture de crédit, d'intrants et de subventions. Les prêts aux conditions du marché, qui étaient la source la plus importante de crédit, étaient pour la plupart alloués aux grands exploitants propriétaires de bétail. Le sixième plan (1986–91) consacrait des ressources plus importantes au secteur agricole et englobait les exploitations de taille moyenne, *via* le programme accéléré pour la culture des terres arables non irriguées (ARAP). Ce programme fut un échec parce que rien ne fut entrepris pour changer les méthodes de l'agriculture de subsistance, et que seuls en bénéficièrent un petit nombre d'agriculteurs aisés. Les programmes élaborés pour moderniser l'agriculture dans les régions éloignées ne donnèrent pas de résultats non plus, car les subventions ne servirent qu'à secourir les victimes de la sécheresse¹³. Le programme de secours aux victimes de la sécheresse permit toutefois au gouvernement de s'attirer le soutien massif des populations rurales en fournissant les subventions dont elles avaient grand besoin pour améliorer leurs conditions de vie, qui s'étaient dégradées pendant les années de sécheresse. L'aide apportée au titre de ce programme fut considérable ; elle permit de soutenir la moitié à peu près du PIB agricole pendant les années de sécheresse (1982–87), et 60 pour cent environ de la population rurale en bénéficièrent (Valentine, 1993).

Profitant de la forte progression des recettes procurées par le diamant dans les années 70, le BDP décida dans les années 80 de donner priorité au développement du secteur privé dans le cadre de l'industrialisation. Il finança des investissements d'infrastructure, dans les transports et les communications par exemple et, en 1982, il mit en place plusieurs programmes d'incitations et de promotion en faveur du secteur privé. Il n'est pas certain que ces programmes aient vraiment favorisé la diversification économique et la création d'emplois, mais il est généralement admis qu'ils ont contribué à renforcer le soutien politique et à développer les petites entreprises pendant la période 1985–90 (Danevad, 1995)¹⁴.

La répartition des revenus et la politique salariale. La disparité des revenus entre les régions rurales et urbaines était assez marquée, et elle l'était également au sein du secteur rural. Les revenus urbains ne sont que relativement mieux répartis. Selon des statistiques récentes, 55 pour cent de la population rurale et 40 pour cent de la population urbaine vivent dans la pauvreté absolue. La politique de répartition des pâturages tribaux contribua grandement à accentuer les inégalités dans les régions rurales. Elle donnait aux éleveurs la possibilité d'obtenir de nouvelles terres — ainsi que des financements et des infrastructures — alors que les terres dont disposaient les paysans qui pratiquaient l'agriculture de subsistance, et les Basarwas en particulier, ne cessaient de diminuer. En outre, si les salaires offerts par le secteur formel en milieu urbain augmentaient, l'accès des ruraux à l'emploi formel demeurerait très limité. L'aide importante fournie par l'État pour compenser les dommages causés par les sécheresses n'avait pas suffi à maintenir les conditions d'existence « normales » des populations. Les sécheresses et la politique rurale ont entraîné une baisse du revenu réel des ménages les plus démunis, tant en termes relatifs qu'en termes absolus. Le revenu des 40 pour cent les plus pauvres (citadins et ruraux) a chuté, passant de 27 pour cent environ entre 1972 et 1986 (Harvey et Lewis, 1990), pour s'établir à un peu plus de 11 pour cent du revenu total en 1994. C'est ainsi que les groupes défavorisés des zones urbaines et les Basarwas vinrent grossir les rangs d'une opposition naissante.

C'est en 1972 que le gouvernement du BDP engagea pour la première fois une politique des revenus dans le but d'éviter les inégalités extrêmes qu'aurait entraînées l'augmentation de la demande pour une main-d'œuvre qualifiée et des cadres de plus en plus rares, alors que l'industrie du diamant était en pleine expansion. Cette politique visait à réduire l'écart des salaires entre zones urbaines et rurales et à l'intérieur du secteur public. Le secteur privé avait fait l'objet d'initiatives similaires mais, depuis les années 80, il était devenu plus difficile de maîtriser la hausse des salaires dans ce secteur, en particulier dans les branches d'activité qui bénéficiaient de l'augmentation des recettes procurées par les diamants. L'écart des salaires entre le secteur public et le secteur privé s'est donc creusé et des tensions sur les salaires sont apparues dans le secteur public. En 1990, le gouvernement adopta une politique salariale relativement plus libérale, jetant ainsi les bases d'une négociation collective (Danevad, 1995). Cette réorientation de la politique s'inscrivait dans le cadre de la stratégie générale du gouvernement, qui visait à favoriser les mécanismes du marché et à réduire l'intervention de l'État, mais elle entraîna également un alourdissement de 18.7 pour cent de la masse salariale de l'administration centrale, alourdissement essentiellement imputable aux salaires des cadres moyens et supérieurs. Les cols bleus du secteur public demandèrent alors une augmentation de salaire de 15.4 pour cent en 1991. Le gouvernement rejeta cette demande, ce qui eut pour effet de creuser l'écart des salaires entre le secteur privé et le secteur public, mais qui montrait au moins la volonté des autorités de ralentir la progression des salaires dans le secteur privé. L'encadrement des salaires des travailleurs étrangers était déjà moins rigoureux, et l'écart entre les expatriés et les employés locaux persistait ou augmentait, mais il se justifiait généralement par les différences de qualifications.

En règle générale, la politique des revenus a permis de réduire les écarts de revenus en relevant les revenus les plus faibles. Le salaire minimum a été augmenté de 26 pour cent en 1980. Dans la fonction publique, le ratio des revenus les plus élevés aux revenus les plus faibles a été ramené de 36 en 1966 à 16 en 1992 (Good, 1994). Malgré la progression des salaires réels, le chômage a fortement baissé. Trois problèmes cruciaux demeurent : l'importance du secteur public, le taux relativement important du chômage et le niveau élevé des salaires au regard de la productivité.

Les politiques régionales. A l'indépendance, la moitié du budget de l'État était financée par le gouvernement britannique, qui tentait depuis la fin des années 50 de compenser sa longue négligence à l'égard des investissements d'infrastructure. L'économie offrait peu de possibilités de taxation. La taxation de l'élevage extensif constituait une possibilité évidente, mais peu réaliste, puisque l'élite politique était en général issue de la classe des éleveurs. Étant donné la place relativement importante des importations dans l'économie du pays, les droits de douane paraissaient la source de recettes fiscales la plus appropriée. En 1969, les clauses de l'accord d'union douanière d'Afrique australe (SACU), qui regroupait le Lesotho, le Swaziland et l'Afrique du Sud furent renégociées, ce qui entraîna un resserrement des liens économiques du Botswana avec les pays de l'Union, et une augmentation spectaculaire de la part des droits de douane dans les recettes de l'État, laquelle passa d'un cinquième en 1969 à la moitié en 1970¹⁵. Le Botswana bénéficia de la SACU car l'accord lui permit d'avoir accès sans restrictions aux transports, aux équipements et aux produits manufacturés d'Afrique du Sud. L'essor de l'industrie minière dans les années qui suivirent se traduisit par une nouvelle progression des recettes provenant de l'importation de biens d'équipement essentiels¹⁶.

Le Botswana a fait également des efforts diplomatiques pour s'attirer les bonnes grâces de la communauté des bailleurs de fonds en réduisant sa dépendance à l'égard de l'Afrique du Sud et en participant activement à la CDAA (Communauté de développement de l'Afrique australe), dont l'objectif était également de réduire la dépendance économique à l'égard de Pretoria. C'est ainsi que son régime relativement démocratique et exempt de corruption lui valut l'aide de la Scandinavie, d'autant qu'il se tenait à l'écart des remous politiques de l'Afrique australe. En 1975, après l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne, le Botswana put bénéficier des conditions préférentielles de la Communauté et en particulier du Système généralisé de préférences. Grâce à la diversification des exportations, qui a fait passer au second plan la viande de bœuf, principalement destinée aux marchés sud-africains, au profit du cuivre, du nickel et des diamants, pour l'essentiel exportés vers l'Europe et les États-Unis, la composition des échanges a été sensiblement modifiée. En 1989, 80 pour cent des exportations étaient destinées à des marchés extérieurs à l'Afrique, ce qui a permis au Botswana d'être moins tributaire des réseaux de transports et de communication et des débouchés sud-africains. Mais il ne put réduire sa dépendance à l'égard des importations. En 1993, 82 pour cent des produits qu'il importait provenaient encore des pays de la SACU, et en particulier de l'Afrique du Sud, qui était sur ce point son principal partenaire commercial.

Les relations relativement harmonieuses que le Botswana entretenait avec l'Afrique du Sud et la Rhodésie, malgré son opposition aux politiques raciales de ces pays, s'expliquent essentiellement par des impératifs commerciaux. La base étroite de son économie lui interdisait de vivre en autarcie et sa dépendance à l'égard des échanges et du marché du travail de l'Afrique du Sud était trop vitale pour qu'il envisage d'y mettre fin. En dehors des liens commerciaux, l'Afrique du Sud était aussi une source importante d'emplois, tant de façon saisonnière que pendant les périodes de sécheresse. L'Afrique du Sud avait elle-même des intérêts économiques à long terme au Botswana, ne serait-ce qu'en raison des investissements importants qu'elle avait effectués dans les mines. En outre, du fait qu'il n'y avait pas de confrontation entre Blancs et Africains (il n'y a en avait pas eu même pendant l'époque coloniale) et que le Botswana n'accueillait pas de bases de guérillas permanentes sur son sol, l'Afrique du Sud avait moins de raisons de chercher à déstabiliser ce pays que les autres États de la ligne de front.

Facteurs institutionnels de stabilité politique

A l'indépendance, le Botswana n'avait hérité ni d'une administration bien développée, ni d'une structure économique duale, ni de groupes d'intérêt organisés puissants. Si l'on exclut le facteur chance exogène, c'est la qualité de la gestion de l'équipe au pouvoir et le renforcement des institutions après l'indépendance qui expliquent en grande partie l'évolution de la situation politique et la façon dont les organisations de groupes d'intérêt se sont constituées par la suite. La stabilité politique du pays tient à cinq facteurs fondamentaux : le choix du gouvernement d'écarter délibérément toute référence à l'appartenance ethnique ; ses méthodes d'administration, fondées sur la recherche d'un consensus et la conciliation, dans la ligne démocratique traditionnelle du pays ; la nature des groupes d'intérêt ; le développement d'une opposition politique ; et l'absence de corruption à grande échelle.

L'appartenance ethnique. Même si le Botswana ne pratiquait pas de politique ségrégationniste, les Basarwas restaient désavantagés, ainsi d'ailleurs que d'autres groupes des régions isolées. Le gouvernement réussit à s'attirer le soutien des ruraux et à éviter la formation d'une opposition rurale, aidé en cela par des facteurs d'ordre culturel et structurel qui empêchaient la population de s'organiser de manière efficace. Le fait que le développement du pays fut en très grande partie assuré par les secteurs d'activité non traditionnels et en dehors des régions qui auraient pu s'identifier avec des ethnies particulières a contribué à donner au Botswana l'image d'un pays dont la politique était neutre au plan ethnique. Comme l'emploi minier n'a pas explosé, alors que la production de ce secteur montait en flèche, le Botswana a pu éviter que ne se constituent des structures duales et que n'apparaissent de fortes disparités dans les possibilités d'emplois offertes dans les régions occupées par des ethnies différentes. La plupart des entreprises autochtones, que le gouvernement s'efforça d'encourager, se sont créées dans les zones urbaines.

Le gouvernement fit un effort conscient pour éviter toute référence à l'appartenance ethnique dans sa politique, en nommant en particulier des membres de l'élite des groupes non tswanas à des postes gouvernementaux. Le BDP et le Front national batswana (BNF), les deux principaux partis politiques du pays, recrutent leurs adhérents parmi différentes ethnies, et la politique résolument universelle de leurs leaders après l'indépendance impliquait qu'ils fassent campagne dans toutes les régions du pays et qu'ils se gardent de procéder à des nominations politiques fondées sur l'appartenance ethnique. La transition du pouvoir présidentiel en 1980 montre bien que les clivages ethniques n'ont pas de signification au Botswana. Après la mort de Seretse Khama, Quett Masire, ancien vice-président, fut porté à la Présidence, bien qu'il appartînt à la tribu des Bangwaketses, qui était bien moins puissante que les autres. Chose plus surprenante encore, cette tribu avait toujours soutenu le BNF.

Ainsi, l'appartenance ethnique n'a jamais été à la base d'une politique de discrimination et de ségrégation, pas plus qu'elle n'a servi de fondement à la concentration du pouvoir ou au prestige. Le gouvernement est resté très circonspect à l'égard des questions ethniques et n'a jamais cherché à flatter des intérêts ethniques étroits. En général, il n'a pas tenu compte des différences ethniques dans le processus politique de recherche d'un consensus. Comme les non-Tswanas reconnaissent également la nécessité d'appartenir à une société homogène, il est difficile pour les partis d'opposition de mobiliser des soutiens politiques sur la base de l'appartenance ethnique.

Les politiques administratives. Le Botswana est doté d'un État central fort et d'un système administratif décentralisé qui assure un niveau élevé de participation politique — bien que cette participation soit en partie cérémonielle. Le système électoral représentatif, par opposition au système proportionnel, favorise un pouvoir fort, laissant peu de place à la représentation d'un parti minoritaire. Les décisions sont pour l'essentiel prises par le centre, mais le peuple peut participer de façon informelle au processus d'approbation ou de désapprobation, et à l'exécution de presque tous les projets au niveau local. La désapprobation des projets à ce niveau équivaut à un veto officieux, ce qui déclenche habituellement des négociations entre les chefs traditionnels et le gouvernement jusqu'à ce qu'un consensus se dégage¹⁷. Si donc les représentants locaux, et les chefs traditionnels en particulier, ne participent pas aux prises de décision, ce processus donne une plus grande transparence à la politique publique et un caractère raisonnablement démocratique au système. La stabilité économique et la mobilisation politique du secteur rural grâce à des politiques redistributives efficaces sont bien évidemment des facteurs de stabilité politique, mais le gouvernement a conforté cette stabilité politique par l'approche participative de son administration.

Le Botswana a modifié sa constitution après les élections de 1969, lorsque Seretse Khama a de nouveau assumé le poste de Président, pour donner au gouvernement la forme d'une « république parlementaire », synthèse du système présidentiel et du système parlementaire. La nouvelle constitution donne un pouvoir relativement important à l'exécutif et un pouvoir notable au Président au sein de l'exécutif, avec un organe à la fois exécutif et législatif (Danevad, 1993). A l'intérieur de ce système, le

ministre des Finances et de la Planification du développement occupe une position particulièrement importante, bien que l'affectation des ressources budgétaires fasse l'objet de négociations interministérielles. Le Parlement peut influencer sur les décisions, mais c'est l'exécutif qui a le dernier mot (Danevad, 1993). La cohérence des politiques économiques et le pouvoir du centre sont encore renforcés par la modeste taille du Parlement (40 membres), ce qui rend les négociations et la recherche d'un terrain d'entente relativement faciles.

Dans les premières années qui ont suivi l'indépendance, une question politique importante se posait, car il fallait redéfinir le rôle des chefs traditionnels au sein des institutions démocratiques nouvellement créées. Le gouvernement fit adopter une série de réformes qui limitaient le pouvoir exécutif des chefs et leur enlevait une part importante de leur pouvoir législatif. Parallèlement, la nouvelle organisation de l'administration rurale leur donnait une place institutionnelle, puisque l'assemblée des chefs a un pouvoir consultatif au niveau de l'administration locale. Ce rôle reste essentiellement protocolaire.

La décentralisation de l'administration a occupé très tôt une place importante dans les priorités du gouvernement. Si les anciennes institutions ont été maintenues dans une certaine mesure, les fonctions traditionnelles des chefs de tribus ont en grande partie été transférées à des organes publics. La loi de 1965 sur l'administration locale a créé les Conseils de districts, qui se sont vu attribuer un grand nombre des responsabilités détenues par les chefs de tribus pour l'administration et le développement de la santé, de l'éducation et des équipements d'infrastructure. Ces Conseils étaient administrés par des conseillers localement élus et des conseillers nommés par le centre ; globalement, ils représentaient la moitié des employés de l'administration locale. Les lois de 1966 et 1986 sur les tribunaux coutumiers limitaient le pouvoir judiciaire des chefs et des *kgotlas*. Un système judiciaire indépendant relevant de l'administration tribale était maintenu pour renforcer le caractère démocratique de l'État, mais il était coiffé par un organe de l'administration de district. À l'intérieur de ce système, les Batswanas étaient libres de choisir les tribunaux classiques ou les tribunaux coutumiers pour des affaires simples. Les tribunaux coutumiers continuaient de rendre de nombreux jugements. Après l'adoption de la loi de 1968 sur la répartition des terres tribales, les Conseils fonciers de districts furent progressivement chargés de l'attribution des terres, ce qui limita encore le pouvoir politique et économique de la chefferie traditionnelle — même si des chefs et leurs représentants siégeaient à ces Conseils aux côtés des représentants du gouvernement¹⁸. La loi sur les administrations locales confiait la perception de l'impôt aux autorités élues, ce qui non seulement restreignait le pouvoir des chefs, mais les privait aussi de la possibilité d'accumuler des richesses.

Les Commissions de développement de district (DDC), nouvel élément de décentralisation, ont été créées en 1970, en tant qu'organes consultatifs non politiques constitués de représentants du secteur public et appelés à jouer un rôle important dans l'élaboration des plans de développement des districts (DDP). Toutefois, ces plans n'ont jamais pu être intégrés au plan de développement national du fait que les districts manquaient de moyens pour les préparer et qu'il n'y avait pas de coordination avec le plan national. À cause de ces inefficacités, il arrive souvent que les plans nationaux méconnaissent les priorités des districts en matière d'allocation des ressources.

Le centre dispose de deux moyens pour exercer son contrôle sur les administrations locales. Premièrement, les Conseils de district, qui manquent généralement de ressources, dépendent des transferts de l'administration centrale. Deuxièmement, la fidélité au gouvernement est un critère important dans la sélection des agents administratifs. Certains chefs de tribus étaient farouchement opposés à la création des Conseils de districts, qui restreignaient leurs pouvoirs traditionnels. Le chef Bathoen de la tribu des Ngwaketses est allé jusqu'à renoncer à sa fonction traditionnelle pour cette raison et à prendre la tête du parti d'opposition du BNF, ce qui montre comment la chefferie traditionnelle s'est transformée. Finalement, le conflit entre les chefs de tribus et le gouvernement a été marginalisé comme un conflit entre l'ancienne génération peu instruite et une élite instruite de plus en plus importante, qui soutenait le BDP et ses institutions démocratiques. L'assimilation des chefs à l'ordre nouveau a beaucoup fait pour tuer dans l'œuf les conflits qui auraient pu opposer les structures traditionnelles et les structures modernes.

Comme le montre cette assimilation, la recherche d'un consensus est un élément important de prise de décision. Les ministres du gouvernement expliquent généralement aux *kgotlas* les mesures qu'ils projettent de prendre avant qu'une décision ne soit prise au niveau du Conseil des ministres. Certes, ces assemblées ne sont pas une institution entièrement démocratique, puisque les femmes et les groupes minoritaires sont exclus des débats au niveau local, mais l'organisation de débats publics et de conférences nationales devant les *kgotlas* avant la mise en œuvre de tout projet de développement important ou de toute initiative économique importante (sauf pour les mines et les routes) est incontestablement une marque du souci bien arrêté d'utiliser des mécanismes démocratiques. En outre, si les programmes d'action publics, les objectifs et les décisions sont généralement arrêtés par le centre, ils sont habituellement explicités, de sorte qu'il est possible d'en assurer le suivi¹⁹. Ce n'est toutefois qu'au stade de la mise en œuvre des politiques nationales que le public peut influencer sur le cours des choses, car il ne participe généralement pas aux prises de décision. Mais cette participation démocratique, même si elle est en partie symbolique, a sans aucun doute favorisé l'instauration d'un environnement politique stable.

Si l'autorité des chefs traditionnels a progressivement faibli, les structures institutionnelles se sont fondues avec un réel succès dans les nouvelles structures. Les Européens ont conservé le rôle qui était le leur dans l'administration du pays et l'élaboration des politiques, car l'africanisation n'a progressé que lentement. Les caractéristiques institutionnelles qui ont favorisé la stabilité politique sont elles-mêmes le produit de la culture batswana et de sa stabilité. L'absence de hiérarchie ou de rang au sein des groupes tribaux ou ethniques, la culture démocratique traditionnelle et la petite taille du parlement sont autant d'éléments qui ont permis de construire un consensus autour des objectifs nationaux de développement. Ce désir de consensus caractéristique de l'État et de la société, conjugué aux chocs économiques favorables, a favorisé le renforcement et le fonctionnement d'institutions sociales et politiques intégrant des éléments des structures traditionnelles.

Formation de groupes d'intérêt. Il existe une causalité dynamique entre le développement économique et l'émergence de groupes d'intérêt dominants, d'une part, et l'évolution des intérêts politiques, d'autre part. Lorsque le Botswana a accédé à l'indépendance, il n'existait pratiquement pas de groupes d'intérêt. Il n'y avait même pas de groupe de pression agricole puissant car l'élite politique elle-même représentait largement les intérêts des éleveurs. Cette absence de groupes d'intérêt a continué au moins jusque dans les années 80, d'une part, parce que l'expérience, le pouvoir d'organisation et les incitations faisaient défaut et, d'autre part, parce que la puissance publique ne considérait pas ces groupes d'un bon œil. Les membres des comités des syndicats ne pouvaient occuper cette position à plein temps. La loi de 1983 sur les relations entre employeurs et employés limitait la liberté des syndicats de s'organiser et de négocier. Les conflits du travail étaient généralement déclarés illégaux. Lorsque la presse privée a commencé à se développer à partir des années 80, le gouvernement menaça certains journaux d'action en justice et quelques journalistes furent expulsés du pays. Les médias pratiquèrent alors une forme d'autocensure et ils restèrent de façon générale un organe faible de la société civile. Depuis quelque temps, on observe une tendance à la constitution de groupes d'intérêt plus visibles et relativement plus politisés, comme le montrent les actions industrielles, les grèves syndicales et la presse privée²⁰. Ce mouvement n'a pas encore atteint une ampleur telle qu'il puisse constituer une menace sérieuse pour le gouvernement.

Les ONG, dont la plupart sont financées par des bailleurs de fonds, ont joué un rôle relativement important dans le développement de l'infrastructure sociale de base jusque dans les années 70, époque à laquelle l'accroissement des recettes minières a permis au gouvernement d'intervenir de façon plus active. A mesure qu'elles perdaient leur influence prépondérante dans cet environnement changeant, et malgré les efforts déployés par le gouvernement pour s'y opposer, de nombreux groupes d'intérêt importants se sont constitués dans le pays. L'association des agriculteurs s'efforça de promouvoir les intérêts des exploitations commerciales et des éleveurs, généralement au détriment des paysans pratiquant l'agriculture de subsistance et des propriétaires fonciers traditionnels. La confédération batswana du Commerce, de l'industrie et de la main-d'œuvre (BOCCIM) milita en faveur de l'allégement des impôts, de la libéralisation des prix et de mesures d'incitations fondées sur le jeu du marché — bien que les intérêts de ses adhérents de base soient souvent opposés à ceux de ses membres puissants. La vingtaine de syndicats regroupés sous l'égide de la Fédération batswana des syndicats (BFTU) représentait environ 10 pour cent de la population active (deux fois plus que dans le secteur privé). Bien qu'elle ne soit pas particulièrement puissante, la BFTU contribua par son action à faire supprimer dans les années 90 la réglementation des salaires et les restrictions qui entravaient les activités des syndicats. L'Union batswana des mineurs était puissante, bien qu'elle n'ait pas d'assise politique importante, du fait que l'emploi du secteur minier ne représentait qu'une faible proportion du total. Les agents de la fonction publique et les enseignants du secondaire avaient également leurs syndicats, les premiers étant relativement mieux organisés que les seconds. La Fédération des employeurs montra qu'elle pouvait facilement se faire entendre du gouvernement et avoir accès aux ressources de l'État.

Comme le gouvernement évitait ces groupes, ils étaient relativement peu représentés au niveau des prises de décision formelles. Même les politiciens extérieurs au Conseil des ministres n'avaient, semble-t-il, qu'une influence limitée sur les choix d'orientation du gouvernement, et cette influence ne s'exerçait qu'au travers de circuits informels. Le processus consultatif mis en place pour la politique des revenus illustre la domination de l'élite politique. Si les représentants de syndicats, des organes privés et des entreprises parapubliques participaient aux débats, les décisions étaient en général fortement infléchies dans le sens des intérêts de l'État. Les grèves déclenchées dans les années 90 pour protester contre les inégalités croissantes des salaires reflétaient le mécontentement suscité par le processus de prise de décision en vigueur. Le gouvernement répondit à ces manifestations de mécontentement en déclarant les grèves illégales. Depuis une période plus récente toutefois, il semble que le secteur privé puisse peser davantage sur les décisions relatives à la politique des revenus. Cette influence nouvelle traduit en parti la naissance d'une classe d'entrepreneurs tswanas, composée en particulier de hauts responsables gouvernementaux en retraite ou en fonction ; les actions qu'ils détiennent dans des sociétés privées leur donnent une définition relativement claire de groupe, dont les intérêts sont concentrés dans des activités urbaines telles que le commerce, l'immobilier et le secteur manufacturier.

L'opposition politique et les politiques électorales. Après les élections de 1965, trois partis d'opposition virent le jour : le Front national batswana (BNF), le Parti du peuple batswana (BPP) et le Parti pour l'indépendance du Botswana (BIP). Le BNF, le plus important d'entre eux, recrute essentiellement ses adhérents parmi les groupes sociaux économiquement vulnérables et parmi ceux qui étaient partisans de l'autorité traditionnelle, contrairement au BDP, qui estime parfois que les autorités tribales sont une source d'instabilité potentielle. Le BNF se déclare partisan des nationalisations, de la protection des revenus réels et d'une plus grande liberté syndicale ; il attire donc les travailleurs et les chômeurs. Son programme d'action économique concernant les minéraux, les ressources naturelles et la diversification ne diffère guère de celui du BDP. L'importance relative de son électorat a fortement augmenté depuis les années 80 (tableau 5.1), bien que, de manière générale, il ne propose pas de solution de rechange bien définie à la politique économique du gouvernement.

Tableau 5.1. **Résultats des élections depuis l'indépendance**

Année d'élection	Participation électorale (%)	Pourcentage de voix	
		BDP	BNF
1965	74	80	-
1969	55	68	14
1974	31	77	12
1979	58	75	13
1984	77	68	21
1989	68	65	27
1994	-	55	37

L'érosion lente de l'assise électorale du BDP reflète le mécontentement croissant des chefs traditionnels devant les réformes qui restreignent leur autorité. Le redressement ponctuel du parti lors des élections de 1974 tenait au fait que le gouvernement avait créé des emplois et relevé les rémunérations dans les administrations locales et la fonction publique avant la consultation électorale. Bien que la concurrence politique se soit accrue au fil des ans, le BDP a maintenu sa position au parlement, aidé en cela par le système électorale de « majorité représentative », qui favorise un gouvernement fort au détriment des coalitions faibles. La montée en puissance de l'opposition du BNF a incontestablement influé sur le programme d'action du BDP. Peu de temps avant les élections de 1989, par exemple, le BDP a emboîté le pas à la campagne lancée par le BNF en faveur de la gratuité de l'enseignement primaire et secondaire en 1988. Le fossé des générations commence aussi à jouer dans la politique, de même que les groupes d'intérêt qui se forment. Au sein du gouvernement, les groupes de la jeune génération sont plus favorables à une politique de marché que les éleveurs, et les jeunes membres des syndicats se tournent plutôt vers le BNF, tandis que les vieux syndicalistes plus traditionnels restent fidèles au BDP.

Possibilités de corruption. Plusieurs facteurs socio-économiques et politiques ont empêché le pays d'être gagné par des pratiques de corruption généralisées. Premièrement, en mettant l'accent sur une stratégie de croissance axée sur le secteur privé, le gouvernement a limité l'ingérence de l'État sur les secteurs productifs de l'économie. Comme les fonctionnaires et les politiciens avaient la possibilité d'acquérir une richesse personnelle par la propriété privée²¹, ils étaient moins intéressés par la recherche de rentes dans le secteur public, même si cela a pu conduire à du favoritisme dans l'allocation des ressources au secteur privé. De manière générale, les critères formels et les règles strictes qui régissaient la répartition des fonds, gérés par une élite restreinte d'hommes politiques et de fonctionnaires, ont tendu à décourager la corruption. Deuxièmement, comme le gouvernement pouvait compter sur un horizon de temps politique remarquablement long, il avait tout loisir d'affecter les ressources à des projets de développement à long terme plutôt qu'à des opérations à court terme visant à dégager des rentes. En outre, les hommes politiques étaient généralement engagés dans des activités commerciales privées, telles que l'élevage de transhumance, de sorte qu'ils n'étaient pas tentés d'abuser de leur position politique pour accroître leur revenu. Troisièmement, la stabilité des responsables gouvernementaux à leur poste et la lenteur de l'africanisation ont contribué à maintenir la qualité de l'administration. L'approche technocrate conduisait à favoriser le développement institutionnel et les mécanismes du marché, ce qui réduisait les possibilités de recherche de rentes.

Toutefois, des affaires de détournement de fonds prêtés et de malversations pour des ventes de terrains et des logements ont éclaté dans les années 90. Un problème s'est posé parce que les conseils d'administration des entreprises parapubliques comprenaient des membres de leur ministère de tutelle, ce qui accroissait les possibilités de malversation dans la répartition des ressources publiques. En 1991, la Banque nationale du Botswana (NDB), dont la vocation principale était d'assurer le financement de l'agriculture et du développement, et le Fonds des petits emprunteurs qu'elle administrait pour l'État, se sont effondrés financièrement sous le poids des arriérés

accumulés en raison des prêts consentis à des emprunteurs non solvables — et cela, malgré les divers rééchelonnements et remises de dettes consentis par le gouvernement dans les années 80. Bien qu'il y ait eu parmi les débiteurs un certain nombre de hauts fonctionnaires, et en particulier des ministres, ces révélations ne furent suivies d'aucune démission. D'autres institutions publiques de prêt, telles que l'Office de commercialisation agricole et la Banque coopérative du Botswana, ont aussi accusé de lourdes pertes. Le vice-président, le ministre des Administrations locales et le ministre de l'Agriculture furent impliqués dans d'autres affaires, mais ils proclamèrent leur innocence et ils restèrent en poste. Le système d'incitations mis en place pour favoriser le développement du secteur privé fut suspecté de créer un environnement propice à la fraude et à la corruption parce qu'il n'était pas totalement transparent et qu'il permettait de fournir des fonds au cas par cas, sur une base discrétionnaire.

Ces affaires déclenchèrent des manifestations populaires et estudiantines, ce qui incita le gouvernement à procéder à des enquêtes approfondies, qui se soldèrent par la condamnation et la démission des fonctionnaires mis en cause. Devant les scandales, des signes de division se manifestèrent au sein du parti au pouvoir tandis qu'apparaissaient des rivalités entre les régions et les générations. Dans l'ensemble toutefois, la corruption dans l'administration n'est pas considérée comme généralisée ou systémique, et elle paraît circonscrite à un petit groupe. Le gouvernement a montré sa volonté de prendre des mesures pour lutter contre ce problème. C'est ainsi qu'il a créé, en 1994, la Direction de la corruption et des délits économiques, qui a été chargée d'examiner les organes publics afin de faciliter la mise au jour des cas de corruption, d'examiner les pratiques qui pourraient favoriser la corruption, d'instruire les dossiers de corruption et d'infractions à la législation financière, et d'aider d'autres organes chargés de faire appliquer la loi qui enquêtaient aussi sur les affaires de détournement de fonds publics. Elle a également pour mission de donner des conseils, d'assurer une formation et de s'assurer le concours du public dans la lutte contre la corruption (Hope, 1995).

Sources potentielles d'instabilité politique

Les effets combinés de la culture démocratique, de la saine gestion des affaires de l'État et de facteurs exogènes favorables ont permis au Botswana de jouir de quelque 30 années de stabilité politique. La gestion économique et les structures institutionnelles reflètent étroitement les besoins de la société sur le plan culturel et sur le plan du développement depuis l'indépendance. Si de nombreux éléments de la stabilité politique — la qualité de la gestion, la tradition politique démocratique et modérée du pays et les institutions fondées sur le marché — devraient continuer à jouer en faveur du Botswana à long terme, les événements extérieurs sont évidemment moins fiables. En outre, plusieurs problèmes de développement pourraient compromettre la stabilité politique du pays à l'avenir. Par exemple, l'urbanisation rapide, l'insuffisance du développement agricole et de la diversification économique pourraient, si la situation économique se dégrade, donner des armes à l'opposition politique et susciter des tensions. Le potentiel de croissance économique influera donc grandement sur les perspectives politiques du Botswana.

Les réserves connues de diamants dureront longtemps, et le caractère monopolistique du marché du diamant devrait protéger les recettes que l'État tire de cette activité contre les fluctuations des cours internationaux que connaissent tous les marchés de produits de base classiques. Cependant, les ventes de diamants et les exportations de bétail, qui sont les deux principales sources de recettes du Botswana, sont dans une très large mesure contrôlées par l'étranger — la De Beers Central Selling Organisation et les États-Unis —, alors que les dépenses d'infrastructure dans le pays et les principaux services à la population dépendent pour l'essentiel de ces recettes. Cette vulnérabilité est apparue en 1992, par exemple, lorsque la De Beers a réduit de 25 pour cent les quotas de livraison de tous les producteurs de diamants pour faire face à l'accroissement de l'offre de diamants bruts sortis en contrebande de l'Angola²². La vulnérabilité des marchés internationaux et la marge de manœuvre limitée dont dispose le gouvernement pour influencer sur l'offre de ses principales exportations indiquent qu'une diversification de la base économique s'impose. Les communications, la construction et les activités manufacturières ne représentent que 10 pour cent du PIB, et il serait peu raisonnable de penser que l'agriculture a un potentiel de développement suffisant pour tirer la croissance. Compte tenu de l'étroitesse des marchés du pays et de son enclavement, c'est plutôt le secteur des services qui paraît avoir le plus fort potentiel de croissance pour dynamiser l'économie. Mais pour exploiter ce potentiel, il faut investir dans le capital humain pour former des techniciens, et dans les services financiers.

Grâce à l'équilibre fondamental de ses comptes internes et extérieurs, le Botswana a pu attirer des investissements étrangers et conserver une part significative des profits commerciaux générés sur place. La dette extérieure a augmenté pendant les années 80, mais elle demeure tolérable, et les réserves de change peuvent couvrir plus de deux années d'importations²³. Cependant, la dépendance du pays à l'égard de l'Afrique du Sud pour les importations et à l'égard des investisseurs étrangers est un problème pour sa stabilité future. Les effets que pourraient avoir sur les relations commerciales du Botswana les réformes engagées en Afrique du Sud et au Zimbabwe restent difficiles à déterminer. Les politiques de libéralisation de la région pourraient être bénéfiques à bien des égards, mais leur effet net sur le compte des transactions courantes pourrait ne pas être positif compte tenu de la faiblesse relative de la productivité et des salaires élevés qui sont pratiqués au Botswana. A court terme, les réformes du Zimbabwe pourraient avoir des effets négatifs sur les échanges du Botswana, comme ce fut le cas lors de la dévaluation du dollar zimbabwéen en 1993. Mais, compte tenu de la stabilité de sa monnaie et de l'importance de ses réserves de change, le Botswana pourrait tirer parti de son avantage comparatif dans le tourisme et, en particulier, dans les services financiers.

Avant 1991, les taux d'intérêt, fixés en grande partie par la Banque du Botswana, étaient négatifs en valeur réelle, ce qui incitait à emprunter, aux dépens des institutions de prêt. Depuis lors, les réformes financières ont conduit les autorités à privilégier les instruments de politique économique indirects et à appliquer des taux d'intérêt positifs. Dans un premier temps, les investisseurs privés ont été pénalisés par ces réformes ; mais les taux d'intérêt positifs et des mesures telles que l'introduction des certificats

de la banque du Botswana et la modification des coefficients de liquidité sont des réformes importantes pour la stabilité du système financier à long terme, et elles devraient favoriser la stabilité de l'ensemble de l'économie.

Depuis les années 80, les groupes d'intérêt constitués par la bourgeoisie tswana acquise aux vertus du marché se sont développés, en particulier dans les zones urbaines. Peu représentés au sein du gouvernement, ils se sont rapprochés des trois partis d'opposition (le BNF, le BPP et le BIP). Parallèlement, ces trois partis ont envisagé de former, en s'appuyant sur des groupes ethniques minoritaires (essentiellement les non-Tswanas), une coalition électorale pour constituer une opposition unie contre le BDP. En 1991, ils ont officialisé leur projet en prenant le nom de Front progressiste populaire, mais ce nouveau parti connut une fin brutale avec la mort d'un de ses principaux leaders. Si ces coalitions devaient porter les questions ethniques au cœur de la politique, elles pourraient constituer une menace pour la stabilité (Holm et Molutsi, 1992).

Quoi qu'il en soit, ces groupes restent peu organisés pour le moment et ils ne représentent aucun danger. Le mécontentement de la population devant l'augmentation des inégalités de revenu et le manque de participation aux affaires publiques a permis au BNF d'étendre son assise électorale auprès des agents de l'État, des citoyens, des groupes non tswanas et des traditionalistes depuis les années 70. Ce soutien paraît refléter les inégalités croissantes entre le secteur urbain et le secteur rural plutôt que le mécontentement devant un programme d'action mal défini. A terme, l'opposition pourrait finir par s'organiser et devenir suffisamment puissante pour défier le gouvernement. Dans ces conditions, et compte tenu du durcissement de la concurrence politique et du raccourcissement de l'horizon de temps de l'équipe au pouvoir, la création et le développement des institutions de marché essentielles deviennent d'une importance cruciale pour maintenir les incitations à poursuivre une politique économique rationnelle axée sur la promotion d'un développement durable.

Notes

1. Le terme « Batswana » désigne le peuple du Botswana. « Motswana » désigne une personne et « setswana », la langue des Batswanas. La racine « tswana » représente les attributs culturels d'environ 80 pour cent de la population, qui comprend huit grands sous-groupes ethniques.
2. Le *kgotla* est une institution traditionnelle au Botswana, où les chefs de tribus écoutent ce que l'assemblée tribale a à dire sur les questions qui concernent la communauté. Il regroupe toute la tribu (sauf les moins de 30 ans), les femmes n'ayant cependant pas le droit de prendre la parole. Le chef de tribu représente l'autorité suprême. Toutefois, comme la tradition tribale repose sur une structure sociale concentrique et non pas hiérarchique, le chef peut être mis en minorité par le *kgotla*. L'administration traditionnelle est donc imprégnée d'un certain esprit démocratique.
3. Les conséquences des sécheresses sont nettement moins catastrophiques pour les éleveurs ou pour ceux qui peuvent trouver un emploi saisonnier en Afrique du Sud que pour les paysans qui pratiquent l'agriculture de subsistance.
4. L'impôt de capitation pénalisait les éleveurs. Ceux qui n'avaient qu'un petit troupeau étaient acculés à vendre leurs bêtes pour payer l'impôt, dont une portion revenait aux chefs de tribus sous forme de commission.
5. Le mariage de Seretse Khama à une Européenne en 1948 souleva un tollé parmi la communauté tribale, les Britanniques et les régimes blancs d'Afrique australe, mais ce leader devint par la suite un symbole des principes non racistes du chef du BDP.
6. L'élite tswana ne représentait au départ qu'une faible proportion de la population rurale, mais c'est à elle qu'appartenaient les troupeaux de bétail, unique forme de richesse privée, et elle empêchait sa main-d'œuvre, pour l'essentiel des Basarwas, de détenir du bétail sur ses terres.
7. De fait, ce n'est qu'en 1977 que le Botswana a créé une petite armée pour lutter contre les incursions des forces rhodésiennes à la poursuite des groupes de guérilleros, bien que le Botswana n'ait offert aucune base permanente à ces groupes.
8. L'ouverture d'un complexe cuivre-nickel a également contribué à l'expansion du secteur minier.

9. En quittant la zone monétaire du rand en 1976, le Botswana a acquis son indépendance dans la formulation de la politique monétaire.
10. Entre 1982 et 1991, le taux annuel moyen de croissance de l'emploi était de 7.9 pour cent dans le secteur public, et de 9.9 pour cent dans le secteur privé et le secteur parapublic combinés (World Bank, 1993*b*).
11. Environ 30 pour cent de la population était classée comme urbaine en 1995, contre à peu près 10 pour cent en 1970 (World Bank, 1995*c*).
12. Le taux d'analphabétisme est tombé de 80 pour cent environ à l'indépendance à moins de 30 pour cent dans les années 90, et le taux de mortalité infantile était l'un des plus faibles des pays en développement.
13. Les dépenses d'infrastructure visaient également à améliorer les installations du circuit de distribution des céréales. L'Office de commercialisation agricole du Botswana (BAMB) fut créé à cette fin, mais la politique des prix agricoles favorisait les gros producteurs, qui pouvaient vendre leurs excédents au BAMB à des prix subventionnés.
14. Parmi les initiatives prises dans ce contexte, citons la Politique d'assistance financière (FAP) de 1982, orientée pour l'essentiel vers la création d'emplois et l'orientation des entrepreneurs locaux vers les activités industrielles ; et l'Agence de promotion du commerce et de l'industrie (TIPA) et la Politique de développement industriel (IDP) de 1984, qui étaient axées sur la création d'emplois, la fourniture d'incitations aux Batswanas, et l'amélioration spatiale de la répartition des activités génératrices de revenus.
15. Elle diminua par la suite en raison de l'importance accrue de la part des exportations minières. Les recettes budgétaires augmentèrent toutefois en valeur réelle.
16. En 1992, les recettes douanières demeuraient la deuxième source de recettes de l'État (24 pour cent du total). Les petits pays de l'Union, dont le Botswana, ont toutefois souffert de retards dans la collecte des recettes, retards dont la principale responsable est l'Afrique du Sud, et de la concentration des activités industrielles en Afrique du Sud. Malgré les tentatives faites pour remédier à ces problèmes, les dispositions de la SACU, qui avaient été renégociées en 1969, furent maintenues pendant toutes les années 80.
17. Les désaccords avec la politique du gouvernement au niveau local ont parfois donné lieu à des débats prolongés jusqu'à ce qu'un compromis puisse être finalement atteint ; tel fut le cas, par exemple, pour un programme concernant l'usage privé des terres communales tribales et la gestion de la faune sauvage, programme au sujet duquel les discussions ont duré 15 ans.
18. Les Comités de développement villageois, créés en vertu de la même loi et les Conseils fonciers de districts étaient liés aux Conseils de district.
19. Les décisions concernant le budget de la défense font exception à cette règle.
20. Jusque dans les années 80, l'unique quotidien du pays était un quotidien gouvernemental. Les journaux privés apparurent dans les années 80 et ne firent pas l'objet de censures importantes, malgré les interférences de l'État, comme le montre l'expulsion de certains journalistes étrangers qui avaient couvert les grèves de 1991.

21. L'élite batswana pouvait s'engager dans des activités agricoles ou de mise en valeur des terres et (à partir de 1982) détenir des participations minoritaires dans les entreprises privées.
22. Il convient toutefois de noter que cette tactique monopolistique a permis de maintenir les prix, et que les méthodes de gestion prudentes du gouvernement, axées sur le long terme, lui ont permis de surmonter relativement rapidement la baisse ponctuelle des recettes tirées du diamant.
23. Beaucoup de grands projets ont été financés par des emprunts extérieurs, et les importations continuent d'absorber plus de la moitié du revenu national.

Les déterminants de la stabilité politique au Malawi : 1964–96

Introduction

Le Nyassaland — connu aujourd’hui sous le nom de Malawi — est devenu un protectorat britannique en 1891, et il a fait partie de la Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland entre 1953 et 1963. Son rôle difficile au sein de cette Fédération a grandement influé sur l’évolution politique ultérieure du Malawi lui-même. Un mouvement nationaliste non violent, le Congrès africain du Nyassaland (NAC), dont l’origine remontait à 1944, s’opposa au principe de la fédération, mais il ne put empêcher sa formation en 1953. Toutefois, il n’abandonna pas la lutte et, en fait, il intensifia son opposition vers la fin des années 50, lorsque les activistes invitèrent le Dr H. Kamuzu Banda à revenir d’un exil volontaire de 40 ans pour être la figure unificatrice qui prendrait la tête du NAC. Le Dr Banda était une personnalité charismatique très connue et très respectée pour l’action qu’il avait menée pendant son exil. Lorsque le NAC fut interdit en 1959, il devint le chef du Parti malawien du Congrès (MCP), créé par Orton Chiwa, un opposant actif à la Fédération. Une lutte nationaliste non armée aboutit à la dissolution de la Fédération en 1963, puis à l’indépendance du pays en 1964.

Le Nyassaland n’attira pas autant de colons européens et d’investisseurs que le reste de la Fédération, état de fait qui eut de profondes répercussions sur le potentiel de développement du Malawi après l’indépendance¹. En 1964, c’était l’un des pays les plus pauvres du monde². L’augmentation des flux d’investissement après la Seconde Guerre mondiale stimula fortement la croissance économique entre 1953 et 1963, mais ces flux demeurèrent insuffisants pour changer fondamentalement la situation du Malawi. Par la suite, et malgré le manque de capital physique et humain du pays à l’indépendance et ses ressources naturelles limitées, sa performance économique

jusqu'à la fin des années 70 fut généralement considérée comme impressionnante. Dans les années 70, l'économie progressa à un rythme moyen deux fois plus rapide que le reste de l'Afrique subsaharienne, grâce en particulier à une conjoncture extérieure favorable et au fait que le secteur public était relativement peu corrompu. Les entreprises privées furent encouragées, quoique le développement des grandes plantations, considérées comme le moteur de la croissance, et l'attribution des licences industrielles étaient en grande partie liés aux fidélités politiques. En dehors de l'Afrique du Sud, le Malawi était le seul pays de la région aligné sur l'Ouest, ce qui favorisa ses relations commerciales internationales.

A partir de la fin des années 70, une série de chocs exogènes introduisit des distorsions dans la performance économique du pays. Les sécheresses de 1980 et 1981 firent chuter la production agricole, les termes de l'échange se dégradèrent d'une façon spectaculaire à la suite des deux chocs pétroliers, la demande d'exportations diminua et le coût des transports augmenta en raison de la guerre au Mozambique. L'augmentation des emprunts extérieurs et la hausse des taux d'intérêt qui suivirent entraînèrent un alourdissement de la charge de la dette et un recul des investissements (les annexes 1 et 2 donnent les principaux indicateurs macro-économiques pour 1970–75). Les chocs exogènes révélèrent les faiblesses de l'économie, à savoir la forte dépendance du pays à l'égard de l'agriculture et des exportations de produits primaires. Le manque de diversification économique et le rôle prépondérant du MCP dans l'appareil de l'État et le secteur privé, combinés à une répression politique rigoureuse empêchèrent l'organisation de groupes d'intérêt et la formation d'une opposition politique efficace jusque dans les années 90. La stabilité politique du Malawi n'était donc qu'apparente, et s'il parvenait à la maintenir, c'est essentiellement grâce aux mécanismes mis en place pour assurer le contrôle de l'État et la répression politique, et non parce qu'il n'y avait pas d'opposition politique véritable.

La concentration des structures politiques et économiques servait essentiellement à assurer le contrôle politique, et elle entraîna un creusement des inégalités et une augmentation de la pauvreté. Le retournement de conjoncture de la fin des années 70 accentua ces tendances et contribua grandement à renforcer l'opposition à la domination du parti unique. Les risques d'instabilité se manifestaient par la réprobation généralisée de la communauté internationale et de la population devant les pratiques non démocratiques du Malawi. Au début des années 90, l'opposition politique commença à s'exprimer par la voix des leaders en exil, de la communauté des bailleurs de fonds et de l'Église, qui joua un rôle particulièrement important en demandant que le pays s'engage dans la voie de la démocratie. La multiplication des grèves, des manifestations et des émeutes sous l'impulsion des travailleurs urbains et ruraux, des étudiants et des fonctionnaires aboutit à une transition démocratique en 1994, sans beaucoup de résistance de la part du MCP ni des Jeunes pionniers du Malawi (MYP), ses forces paramilitaires connues pour leur excès de zèle.

Les éléments fondamentaux de la stabilité politique

L'administration coloniale britannique avait le monopole sur les grandes plantations, et les Européens détenaient à peu près 2 pour cent des superficies où se trouvaient les meilleures terres arables. Le gouvernement britannique n'investit pas beaucoup et le pays n'avait pas de ressources naturelles suffisamment importantes qui auraient pu être utilisées pour produire des rentes. De manière générale, la puissance coloniale négligea les services sociaux et l'enseignement, laissant cela aux missionnaires chrétiens, qui eurent une influence profonde sur la population par leur enseignement formel et religieux. En lissant les différences ethniques, l'Église devint progressivement une force unificatrice au sein de la communauté africaine. L'absence de rivalités ethniques profondes facilita la constitution d'un front uni contre la Fédération avec la Rhodésie. Extrêmement populaire, le Dr Banda devint la figure unificatrice du mouvement pour l'indépendance. Dans ses discours, il appelait au désordre civil dans tout le pays, exigeant la fin de la Fédération et l'indépendance.

Le Malawi compte un grand nombre d'ethnies, dont la plupart sont éparpillées dans le pays. Aucun groupe n'a une prépondérance militaire ou numérique. A l'indépendance, la population africaine était relativement homogène du point de vue socio-économique. L'absence de fort clivage ethnique, la quasi-inexistence de groupes d'intérêt socio-économiques en raison des structures économiques et des politiques de la période coloniale, et le manque d'instruction de la population sont autant d'éléments qui facilitèrent l'imposition d'un contrôle politique par le gouvernement après l'indépendance et donnèrent au pays une apparence de stabilité politique pendant à peu près 30 ans.

Absence de grandes divisions ethniques

La plupart des sept grands groupes ethniques sont d'origine bantoue. Les Chewas, qui forment le groupe le plus important, représentent 28.3 pour cent de la population. Ils sont suivis par les Nyanjas (15.3 pour cent), les Lomwes (11.8 pour cent) et les Yaos (11.2 pour cent)³. Les mariages et les échanges entre ethnies sont courants, ce qui montre bien qu'il n'existe aucune rivalité significative entre les groupes. La répartition numérique et régionale des principaux groupes ethniques signifie qu'il y a peu de probabilités pour que se constituent des centres de pouvoir fondés sur l'appartenance ethnique. Le groupe des Chewas (ethnie du Dr Banda) est le plus concentré, dans la région du centre ; les Nyanjas prédominent dans la région du sud, mais on les trouve aussi dans tout le reste du pays, tandis que les Yaos sont également concentrés dans la région du sud. Tous les autres groupes sont très dispersés dans le

pays. La région du nord compte un grand nombre de groupes ethniques, dont les Ngonis qui, tout comme les Yaos, ont toujours eu une puissance militaire et politique relativement importante, mais qui, à l'inverse des Yaos, pratiquaient une administration indirecte mais hiérarchique, ce qui permettait aux chefs traditionnels de gouverner selon le droit coutumier.

Le protectorat du Nyassaland créa de nouveaux districts administrés par des percepteurs européens. Les chefs traditionnels furent intégrés aux systèmes juridique et administratif de la puissance coloniale, ce qui éroda sensiblement leur pouvoir et leur prestige, leur autorité informelle se limitant aux procès qui n'opposaient que des Africains. Comme la région restait généralement calme, la possibilité d'une organisation fondée sur l'appartenance ethnique se trouvait réduite⁴. En outre, comme la puissance coloniale imposait de lourdes taxes sur les Africains, beaucoup durent migrer dans les pays voisins pour trouver un emploi. Cela contribua non seulement à affaiblir les liens ethniques, mais aussi à forger chez les Africains un sentiment d'unité, ce qui aida le mouvement de lutte pour l'indépendance⁵.

Les associations indigènes, qui furent les premières formations politiques, virent le jour en 1912. Leur objectif était d'améliorer la situation des populations locales, et elles contribuèrent à forger des identités régionales plutôt qu'ethniques du fait de la diversité ethnique de leurs adhérents. Le gouvernement constitué après l'indépendance mit davantage encore l'accent sur l'unité nationale en prenant des mesures pour empêcher les divisions politiques fondées sur les clivages ethniques. En 1968, le chichewa, la langue la plus couramment utilisée, qui était comprise par les trois quarts de la population et parlée par les deux principaux groupes ethniques (qui représentent la moitié de la population) fut déclarée langue nationale au même titre que l'anglais. Les rivalités ethniques restaient pratiquement inexistantes au sein du Cabinet ministériel et de la police, la répartition des postes étant généralement équilibrée entre les différents groupes ethniques⁶. Les divisions politiques qui apparurent dans les années 90 reflétaient en général des identités régionales et non des identités ethniques. La répartition des voix de l'élection de 1994 le montre clairement pour les trois grands partis.

L'influence des missionnaires chrétiens explique aussi l'absence de centres de pouvoir fondés sur l'appartenance ethnique. La christianisation eut un effet unificateur sur la communauté africaine, effet qui devient évident avec la création dans les années 20 et 30 d'un grand nombre d'églises africaines indépendantes dont l'ambition première était l'amélioration de la situation socio-économique des Africains. L'église eut une influence profonde sur la société malawienne, à la fois parce qu'elle fut un élément unificateur du mouvement pour l'indépendance et, par la suite, parce qu'elle aida à organiser un vaste mouvement de soutien pendant la transition vers la démocratie au début des années 90.

Absence de groupes d'intérêt socio-économiques organisés à l'indépendance

Les structures et les politiques de l'administration coloniale ne favorisaient pas la formation de groupes d'intérêt au sein de la communauté africaine. À l'indépendance, la population urbaine était très faible (5 pour cent de la population), même en se référant aux normes des pays voisins. La puissance coloniale n'investit pas beaucoup dans les activités manufacturières et le peu d'actifs qui existaient appartenaient aux Européens. Il en allait de même pour la quasi-totalité des grandes plantations, qui étaient la principale forme de propriété privée. Leurs terres, qui étaient celles qui se prêtaient le mieux aux cultures de forte valeur ajoutée, représentaient 14 pour cent de la production commercialisée et 30 pour cent des cultures d'exportation. L'Office de commercialisation jouissait d'une situation de monopsonne pour l'achat et l'exportation des principales cultures ; il pratiquait une politique discriminatoire à l'encontre des petits exploitants. Les Asiatiques dominaient presque entièrement le commerce intérieur. L'insuffisance des dépenses sociales, les tristes conditions d'existence de la main-d'œuvre africaine dans les grandes exploitations et le manque de possibilités d'emplois en dehors de l'agriculture communale, qui n'arrivait même pas à couvrir les besoins de subsistance dans bien des cas, obligèrent les Africains à aller chercher un emploi rémunéré dans les pays voisins. Tous ces facteurs empêchaient la formation de groupes d'intérêt au sein de la communauté africaine.

Le Nyassaland n'avait pas d'identité nationale avant la colonisation, mais le poids des impôts et les politiques économiques impopulaires de la puissance coloniale contribuèrent à renforcer l'opposition au sein de la communauté noire. Le NAC fut constitué principalement par l'élite formée par les missionnaires, les citoyens, les fonctionnaires et les entrepreneurs ruraux, comme un conseil d'associations indigènes pour s'opposer à la constitution d'une Fédération avec la Rhodésie. Son pouvoir était insuffisant pour empêcher la naissance de la Fédération, mais il réussit à imposer un amendement à la constitution en 1955, lequel aboutit à la création de cinq postes réservés aux Africains au sein du Conseil législatif. Ces postes furent attribués à des activistes indépendantistes, qui utilisèrent le Conseil pour attaquer la Fédération. Après 1958, bien que le Dr Banda ait prit la tête d'un mouvement actif mais non violent pour l'indépendance, les discours qu'il prononça dans tout le pays semèrent la violence et le désordre. L'accroissement des tensions contraignit l'administration coloniale à reconnaître qu'un changement de pouvoir était inévitable et à autoriser en 1959 la création du MCP, émanation du NAC frappé d'interdiction, et dont le Dr Banda prit la tête. Le MCP remporta les premières élections nationales en 1961 et les élections démocratiques de 1964 avec une marge décisive.

Le NAC et le MCP par la suite attirèrent les chefs traditionnels dans leurs rangs, et accordèrent une place prépondérante aux travailleurs ruraux et aux travailleurs migrants. Dans les années 50, l'administration coloniale encourageait le syndicalisme africain afin d'éviter le militantisme ouvrier (il y avait quatre syndicats au moment de l'indépendance), et elle autorisait la formation de coopératives de producteurs et de consommateurs afin de pouvoir encadrer étroitement la société civile. Mais le MCP était circonspect à l'égard des organisations indépendantes. Dans la lutte pour l'indépendance, toutes les organisations sociétales, oubliant leurs identités individuelles, décidèrent de former un front uni.

Après l'indépendance, différentes organisations de partis politiques aidèrent le Parti du Congrès à imposer son autorité absolue sur l'organisation de la société civile, tâche facilitée par l'absence de groupes d'intérêt spécifiques. Prenant appui sur la législation, ce parti consolida son pouvoir en forçant les organisations civiles à s'affilier au MCP. Bien qu'ils soient représentés au conseil consultatif pour les salaires, les syndicats, mal organisés, n'avaient pratiquement aucun droit de regard sur la politique salariale. Le MCP limogeait les membres du Cabinet ministériel qui prenaient des positions contraires à sa politique économique en préconisant la diversification économique et en s'opposant à la propriété privée. Il faisait tout pour décourager la constitution de groupes d'hommes d'affaires étrangers ou d'autres groupes d'intérêt particuliers. Pour limiter la concurrence et éviter la formation de centres de pouvoir, il décida de restreindre l'implantation des groupes puissants de négociants en gros aussi bien européens qu'asiatiques à 70 localités et zones urbaines (1968), puis à quatre villes seulement (1978). En 1995, il y avait cinq syndicats couvrant l'ensemble du secteur industriel qui n'étaient pas représentés au niveau des usines ou des entreprises (World Bank, 1993a) et n'avaient pas le droit d'engager des négociations collectives décentralisées. Dans le secteur formel, qui représentait environ 12 pour cent de la population active, 5 pour cent seulement des travailleurs étaient syndiqués ; ils représentaient moins de 1 pour cent de la population active.

Le faible niveau d'instruction et le manque de pouvoir socio-économique et politique de la population

La corrélation généralement étroite entre le niveau d'instruction, d'une part, et la démocratie et les droits civiques, d'autre part⁷, indique que le problème du niveau d'instruction au Malawi mérite un examen particulier. A l'indépendance, le pays comptait peu de gens instruits étant donné la parcimonie dont l'administration coloniale avait fait preuve en matière de dépenses sociales. Le Malawi souffrit également du départ d'un grand nombre d'expatriés qualifiés, malgré l'attitude conciliatrice du Dr Banda à leur égard. Si, grâce aux missionnaires écossais, le taux de scolarisation primaire était légèrement supérieur à la moyenne des autres colonies britanniques, le nombre des diplômés de l'enseignement supérieur était très insuffisant pour africaniser la fonction publique et d'autres postes clés à l'indépendance.

La part de l'éducation dans le budget a augmenté après l'indépendance mais elle est restée inférieure à celle de nombreux pays voisins⁸. Elle a baissé à la suite des chocs qui ont affecté l'économie au milieu des années 80, passant de 16 pour cent pendant la période 1964–71 à 10 pour cent environ dans les années 80. En 1993, les dépenses consacrées au secteur de l'éducation ne représentaient plus que 3 pour cent du PIB, contre 5 pour cent en Zambie, 7 pour cent au Zimbabwe, et 8 pour cent au Botswana. C'est sur l'enseignement primaire que le gouvernement a fait porter l'essentiel de son effort, mais la qualité de l'enseignement a diminué, en raison des contraintes budgétaires, d'une part et, d'autre part, en raison de l'accroissement de la population d'âge scolaire, qui a augmenté au rythme de 4.8 pour cent par an après le milieu des années 80. Les disparités régionales dans la qualité de l'enseignement (tableau 6.1) étaient directement liées à la répartition géographique des missionnaires. Les dépenses consacrées à l'enseignement secondaire et supérieur ont également augmenté pendant quelques années après l'indépendance, mais elles sont restées en deçà des objectifs fixés par la suite⁹. La situation peu enviable du secteur de l'éducation n'est pas seulement imputable aux contraintes budgétaires, mais aussi à la politique des salaires, de l'emploi et de développement du gouvernement. Sa stratégie agricole, presque entièrement fondée sur l'expansion des grandes plantations, exigeait une main-d'œuvre bon marché, ce qu'assurait un faible niveau d'instruction. L'accès à l'enseignement supérieur était aussi très inégal, certaines des écoles professionnelles étant exclusivement réservées aux membres des MYP.

Tableau 6.1. Indicateurs de l'enseignement primaire par région, 1992

	Taux de scolarisation nets	Ratio élèves/maître	Pourcentage d'enseignants non qualifiés
Nord	84	58	10
Centre	52	72	9
Sud	51	70	18

La supériorité de la région du nord en matière de scolarisation s'est manifestée par l'impulsion qu'elle a donnée au mouvement pour l'indépendance, et dans l'émergence de l'opposition politique après l'indépendance. La jeunesse instruite a joué un rôle important dans le mouvement pour l'indépendance ainsi que dans la décision d'inviter le Dr Banda à prendre la tête de ce mouvement en sa qualité d'ancien et d'homme d'expérience respecté. Toutefois, en prenant la décision de ralentir l'africanisation, de faire payer les soins hospitaliers et de ne pas donner suite aux revendications salariales des agents de la fonction publique, le Dr Banda déçut cette élite urbaine instruite, qui constitua une opposition de taille contre sa politique en 1964–65. Les gens du nord, qui représentaient une assez grande proportion de cette élite, furent souvent réduits au silence par le MCP, parce qu'ils s'opposaient à l'importance accordée au secteur rural dans la stratégie de développement. Cette position portait en germe les fondements d'une opposition politique. Entre 1975 et 1976, 300 fonctionnaires originaires du nord furent démis de leurs fonctions et emprisonnés. Il y eut une autre série de licenciements du même genre en

1980. Le conflit entre ce groupe, essentiellement constitué par des habitants de la région nord, et la région du centre, qui était la grande bénéficiaire des programmes de développement, explique en partie la division de l'électorat selon les frontières régionales dans les années 90.

Avec le changement de contexte politique en 1994, le secteur de l'éducation a pris une place bien plus importante dans l'échelle des priorités. Les dépenses consacrées à ce secteur ont été multipliées par trois en valeur réelle et les dépenses d'investissement pour l'enseignement primaire ont été multipliées par un facteur de 4.3. A l'heure actuelle, le budget de l'enseignement primaire absorbe 71 pour cent des dépenses d'éducation, contre 45 pour cent auparavant. En outre, la suppression des droits de scolarité primaires entre les exercices 1992/93 et 1994/95 s'est traduite par une augmentation de 60 pour cent des taux de scolarisation bruts, cette progression étant principalement le fait des régions du centre et du sud, qui accusaient un certain retard.

Les éléments de stabilité politique après l'indépendance

La stratégie de développement et les politiques de croissance économiques centrées sur l'expansion des grandes plantations profitaient essentiellement à des groupes restreints de membres du parti et de fonctionnaires, de sorte que l'industrialisation et l'urbanisation progressèrent peu. Ces petits groupes ont largement contribué à renforcer l'autorité de l'État. La relativement bonne gestion de l'économie et la stabilité macro-économique, conjuguées à une politique conciliante à l'égard de l'Ouest, ont permis au Malawi de continuer à obtenir l'assistance des bailleurs de fonds jusque dans les années 80 pour maintenir la stabilité économique. On voit donc que, si le régime du Dr Banda ne faisait pas l'unanimité politique, les mécanismes socio-économiques et de contrôle politique en place, et la stabilité économique confortée par l'aide des bailleurs de fonds, ont contribué à forger la stabilité politique du pays.

Les facteurs juridiques et administratifs de la stabilité politique

Entre le retour du Dr Banda au Malawi, en 1958, et l'adoption en 1963 de la nouvelle constitution et l'indépendance en juillet 1964, le MCP apparut comme l'un des partis politiques les mieux organisés et les plus puissants d'Afrique. Le MCP, le Parti fédéral uni et le Parti du Congrès pour la libération ont tous trois contesté l'élection, mais la cote de ces deux derniers partis auprès des Africains était faible par rapport à celle du MCP. La victoire était due à la popularité du Dr Banda, entretenue par le *Malawi News*, journal de propagande du parti, et par les groupes de jeunes du MCP, qui avaient découragé la participation d'autres partis africains. Dans les années qui suivirent, le Dr Banda mit en place des mécanismes de répression politique, qu'il renforça progressivement. La constitution fut révisée pour faire du MCP le seul parti politique légitime, et déclarer le Dr Banda Président du Malawi.

Si l'administration Banda ne tenta pas d'accélérer l'africanisation, c'est parce que le pays comptait peu d'Africains qualifiés, mais aussi parce que cela aurait pu développer le népotisme. A l'indépendance, il n'y avait que 33 diplômés de l'université résidant dans le pays (American University, 1985). Le Dr Banda nomma deux Européens dans le premier Cabinet qu'il constitua, conservant plusieurs portefeuilles pour lui-même. Le Cabinet comprenait aussi des ministres plus militants, plus jeunes que lui, qui avaient préparé le chemin pour le porter à la tête du mouvement pour l'indépendance¹⁰.

Dans le double souci d'utiliser les compétences des expatriés et d'assurer une continuité au sein de l'administration, le Dr Banda encouragea la communauté blanche à rester au Malawi. L'africanisation de la fonction publique était fondée sur des critères de qualification rigoureux, qui exigeaient une formation appropriée. En 1965, les Malawiens occupaient plus d'un tiers des postes de cadres, dont 60 sur un total de 127 dans le service administratif. Le gouvernement finança également des bourses d'études pour permettre à 420 fonctionnaires de se former à l'étranger afin de leur confier ultérieurement de hautes fonctions. En 1971 pourtant, il y avait encore 900 hauts fonctionnaires britanniques contre 133 Malawiens. Même en 1994, les expatriés occupaient encore une proportion importante des postes clés de techniciens et de cadres.

Divers groupes sociaux avaient placé de grands espoirs dans l'indépendance. L'élite formée par les missionnaires ou dans des institutions étrangères avait joué un rôle déterminant en rappelant le Dr Banda au pays ; en aidant à organiser le mouvement, elle espérait bien obtenir les postes laissés vacants par la puissance coloniale avec les avantages qui en découlaient. Les petits paysans espéraient que les impôts seraient supprimés et qu'ils obtiendraient des crédits à la demande. La lenteur calculée de l'africanisation, le peu de cas fait des revendications salariales de la fonction publique, l'introduction des soins hospitaliers payants et les liens diplomatiques étroits avec les régimes de la minorité blanche à l'étranger décourèrent les groupes qui avaient soutenu le mouvement pour l'indépendance. L'élite instruite entreprit de former une opposition hostile, estimant que le Dr Banda ne la laissait pas exercer son pouvoir, même au sein des ministères qui lui étaient confiés. Parmi ces dissidents, Henry Chipembere rallia de nombreux partisans de la région du sud, et en particulier des fonctionnaires. Lorsque le Cabinet fut dissous et que des révoltes éclatèrent en 1964 à la suite des limogeages et des démissions des ministres dissidents, le Dr Banda interdit les réunions publiques dans la région du sud et emprisonna les ministres. Chipembere s'échappa et organisa un soulèvement en 1965, qui échoua. Un millier de ses partisans furent jetés en prison pendant de longs mois tandis que Chipembere s'enfuyait aux États-Unis.

A la suite de ces événements, le Dr Banda maintint des liens étroits avec les institutions locales et les groupes traditionnels, afin de renforcer le contrôle administratif direct qu'il entendait exercer seul. Ce faisant, il se trouvait aussi directement confronté à l'opposition publique pour les problèmes administratifs locaux, ce qui l'amena à amender la constitution à diverses reprises pour museler l'opposition en limitant les droits civiques et les libertés fondamentales. Parmi les amendements les plus importants, il convient de citer le décret de 1964 sur la détention préventive, qui reprenait les

mesures répressives de la période coloniale ; la loi de 1965 sur les Jeunes pionniers du Malawi, concernant la création et la formation du mouvement de jeunes paramilitaires du MCP ; la loi de 1965 sur l'inscription des syndicats et le règlement des différends commerciaux, amendée en 1968, qui restreignait le droit de grève et contraignait les syndicats à s'affilier au MCP ; la loi de 1966 sur la sécurité, qui octroyait une large délégation de pouvoir aux forces armées et à la police ; et le code pénal, amendé en 1973, qui interdisait les publications, restreignait les activités des journalistes, contribuant de la sorte au déclin intellectuel¹¹.

Le Malawi devint un État à parti unique en 1966. Pour contrecarrer les scissions du Cabinet ministériel, la nouvelle constitution en appelait explicitement aux principes « d'unité, d'obéissance et de discipline », précisant que le principal devoir de l'État était l'amélioration du bien-être de la population. Parallèlement, la constitution du parti du MCP fut également révisée pour compléter la constitution républicaine. D'autres amendements apportés à la constitution en 1968 donnaient au Président les pleins pouvoirs pour nommer ou congédier les fonctionnaires et les agents de l'État, y compris les officiers de l'armée. Un amendement de 1971 nommait le Dr Banda Président à vie.

Si le Président considérait la minorité instruite avec circonspection, il plaçait une grande confiance dans le peuple des campagnes et dans les groupes de jeunes du parti, en particulier les MYP, qui avaient pour mission d'effectuer des tâches utiles pour la société et le développement, en dehors de leur fonction paramilitaire¹². Les MYP (dirigés par Aleke Banda), se composaient de jeunes gens et de jeunes femmes qui recevaient une formation intensive dans des écoles de métiers pour participer à la mise en œuvre de programmes de développement agricole et de réinstallation des populations ; ils avaient également pour mission d'élargir l'influence du MCP, de maintenir le contrôle sur les régions politiques instables et d'informer le Président des risques d'agitation dans le pays. Leurs effectifs étaient plus importants que ceux de l'armée ou de la police. Les MYP manifestaient également une grande fidélité au Dr Banda, et une large part du budget de la défense leur était allouée. Ces forces étaient d'une importance modeste, mais elles étaient bien formées par les Britanniques et elles constituaient un instrument efficace contre une opposition faible et diffuse. Au début, les expatriés occupaient une place prépondérante dans les deux corps et ils ne furent remplacés que lentement par les Malawiens, lorsque ceux-ci eurent reçu la formation nécessaire. Les MYP devinrent progressivement une force de sécurité spéciale au service du Président Banda, complétant l'armée et la police, et dont les membres ne pouvaient en aucune façon être arrêtés par la police. Certains membres des MYP recevaient une formation militaire de trois ans ; par la suite, certains d'entre eux firent preuve d'un zèle excessif dans leurs fonctions sécuritaires, commettant des actes de violence contre la population. Une longue rivalité entre les MYP, d'un côté, et l'armée et la police, de l'autre, se manifesta durant la transition vers le système multipartite au début des années 90. Depuis, les membres des MYP sont la cause d'une grande instabilité, organisant des raids à partir du Mozambique, où ils sont allés se cacher.

Le Dr Banda utilisa ses pouvoirs discrétionnaires pour empêcher la formation de toute opposition politique en procédant à de fréquentes mutations dans les postes de l'administration et du parti. Du fait que la mobilité politique était restreinte et que les possibilités d'emplois en général étaient rares, la concurrence pour l'obtention des postes politiques était acharnée, ce qui avait pour effet d'accélérer les mutations et de faire monter les enjeux liés au risque élevé de licenciement. Entre 1964 et 1981, un ministre restait en poste en moyenne deux ans et demi. Pendant la même période, 150 responsables politiques furent exclus et publiquement humiliés, et 40 furent emprisonnés pour motifs politiques (Mtewa, 1983). Le mécontentement provoqué par la politique étrangère du Dr Banda, et en particulier la dépendance du pays à l'égard de l'aide étrangère et le maintien des relations avec les régimes minoritaires blancs des pays voisins, continua d'alimenter l'opposition, en particulier parmi la nouvelle génération d'hommes politiques. En 1967, les forces de sécurité tuèrent un ancien ministre qui avait pris la tête d'un petit mouvement de rebelles ; huit autres furent exécutés. Entre 1973 et 1976, une série de complots contre le gouvernement fut découverte. Les tensions politiques s'apaisèrent quelque peu entre 1977 et 1982, car la police secrète veillait, et de nombreux détenus furent libérés.

Ceux qui ambitionnaient de succéder au Dr Banda, qui prenait de l'âge, furent également traités avec rudesse. En 1973, Aleke Banda, l'un de ses partisans convaincus lors des révoltes de 1964–65, fut congédié pour avoir annoncé publiquement qu'il envisageait de succéder au Président. En 1983, Dick Matanje, qui était à la tête de l'aile plus consensuelle et plus populaire du MCP, et deux autres hautes personnalités politiques trouvèrent la mort dans un accident de voiture ; le bruit courut que ces morts n'étaient pas accidentelles et qu'elles faisaient partie de l'entreprise menée pour éliminer les successeurs potentiels du Dr Banda.

Le district est le dernier échelon de l'administration nationale. Jusqu'en 1966, les conseillers de districts étaient désignés à la suite d'une élection populaire, mais ils furent ensuite nommés par les organisations de districts du MCP¹³. Les conférences de district représentaient tous les groupes d'intérêt locaux, à savoir la Ligue des femmes malawiennes, la Ligue de la jeunesse malawienne — qui étaient des organes du MCP — et tous les chefs et les sous-chefs reconnus du district (American University, 1985). Comme les groupes d'intérêt locaux étaient également représentés par des organisations affiliées à l'État, le processus de sélection n'impliquait qu'une participation populaire apparente, le but étant d'éviter qu'une opposition politique ne puisse se former.

L'État contrôlait dans une large mesure le système judiciaire et la presse. Une réforme de 1962 avait clairement séparé les fonctions des chefs de celles de l'exécutif, en remplaçant les tribunaux coutumiers par un système de tribunaux locaux. Cette mesure allait manifestement à l'encontre de la décision de la puissance coloniale de renforcer le rôle de la chefferie traditionnelle dans les années 30. En 1969, toutefois, la loi modifiant les tribunaux locaux autorisait les tribunaux traditionnels à juger les affaires criminelles à condition qu'ils se fondent sur la loi britannique. Cependant, les règles en matière de preuves étaient moins rigoureuses et les procès secrets étaient

possibles. Des ingérences politiques pouvaient donc entacher certains jugements, d'autant que, lorsque les tribunaux traditionnels furent rétablis, certains chefs devaient leur poste au Président, et que c'était le ministre de la Justice qui répartissait les dossiers entre les tribunaux. La presse devint un outil important pour accroître et maintenir la popularité du MCP. Sur les trois journaux qui paraissaient après l'indépendance, deux appartenaient au Parti du Congrès ; le troisième, dirigé par des expatriés, restait soumis à la censure du MCP. En 1973, le Parti du Congrès renforça encore le contrôle direct qu'il exerçait sur la presse et la radio (Williams, 1978).

Les facteurs économiques de stabilité politique

La structure économique et la stratégie de développement. L'agriculture, qui était le secteur d'activité le plus important à l'indépendance, demeura au cœur des politiques de développement. Elle produisait 40 pour cent du PIB en 1970 et 35 pour cent en 1995 (prix de 1978). Pendant toute la période qui suivit l'indépendance, la part du secteur industriel demeura à peu près stable, aux alentours de 18 pour cent. En 1987, l'agriculture employait 87 pour cent de la population active (5 pour cent seulement de ces emplois étaient liés au secteur formel) et l'industrie, à peu près 5 pour cent. Après 1980, la part des exportations agricoles dans les recettes d'exportations du pays a presque toujours dépassé la barre des 80 pour cent (biens et services hors rémunération des facteurs)¹⁴.

L'agriculture avait une structure duale très marquée, qui différenciail les grandes plantations et les petites exploitations sur la base du mode de faire-valoir et des droits de production, sans tenir compte de la taille (tableau 6.2). Apparu pendant la période coloniale, ce dualisme fut institutionnalisé par la loi agraire de 1967. Les petits paysans cultivaient les terres communales, sur lesquelles ils n'avaient aucun droit de gestion ou de propriété ; les plantations étaient soit tenues en propriété perpétuelle et libres, soit louées à bail pour une durée qui pouvait aller jusqu'à 99 ans. La loi donnait aussi au pouvoir exécutif le droit de décider des cultures plantées sur les terres communales et de convertir ces terres en terres tenues à bail, ce qui affaiblissait le rôle traditionnel des chefs en matière d'attribution des terres.

Tableau 6.2. Répartition des terres par mode de faire-valoir et par région
(en milliers d'hectares)

	Population		Superficie totale des terres	Terres arables	Plantations		Terres coutumières		Terres coutumières par habitant
	1966	1989			1978	1989	1978	1989	
Nord	498	966	2 693	696	97	105	492	590	0.61
Centre	1 475	3 319	3 559	1 878	240	569	1 216	1 309	0.39
Sud	2 067	4 215	3 175	1 767	133	174	1 167	1 593	0.38

Sources : World Bank (1995b) et Pryor (1990).

Si la politique de développement donnait initialement la priorité aux investissements dans les petites exploitations, elle favorisait surtout les grandes plantations, et en particulier les 20 pour cent les plus vastes, qui étaient déjà privilégiées en matière d'accès au crédit et aux équipements d'infrastructure. Ni les premiers programmes de développement rural, ni le Programme national de développement rural de 1978 n'ont permis d'améliorer la situation de la majorité des petits paysans, accentuant même les inégalités entre eux. En 1980, les 23 pour cent des petites exploitations les plus importantes (plus de deux hectares par foyer) représentaient respectivement 76 pour cent des terres communales consacrées au tabac, 60 pour cent des terres affectées à la production du coton, et 38 pour cent des terres destinées au maïs ; les 77 pour cent les plus pauvres (moins de 1.5 hectare par foyer) produisant le reste. Les revenus moyens variaient aussi grandement. En 1980, le revenu des 23 pour cent des paysans les plus aisés oscillait entre 343 et 805 kwacha, tandis que celui des paysans les plus pauvres se situait seulement entre 91 et 268 kwacha (Mhone, 1992)¹⁵.

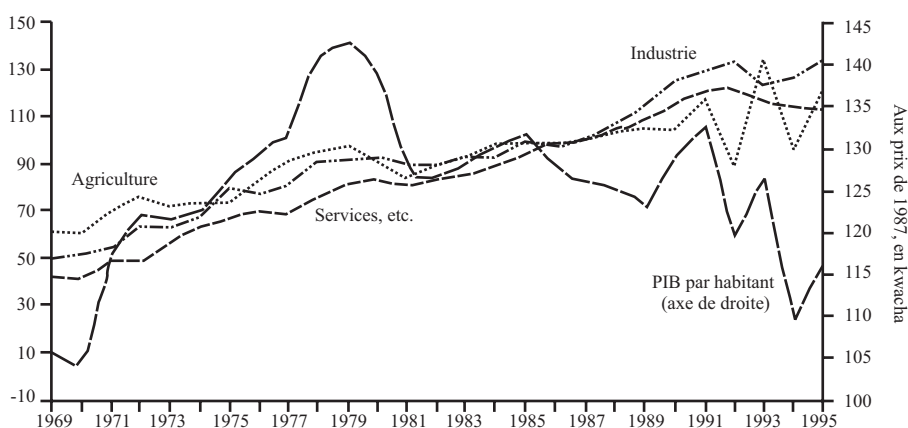
Après le premier plan de développement (1962–65), le gouvernement donna la priorité au secteur des plantations, décidant qu'elles seraient le moteur de la croissance et que les petits exploitants leur fourniraient une main-d'œuvre bon marché. Ce changement de priorité, motivé par l'efficacité, intervenait à la suite d'une mauvaise récolte de maïs et des fluctuations annuelles de la production de tabac des petites exploitations ; mais aucun élément ne permettait de montrer que les grandes plantations étaient plus productives que les petites exploitations (Media Discussion Paper, 1989). Pourtant, 23 000 nouvelles plantations furent créées entre 1970 et 1993 (principalement dans les régions du sud et du centre, où la terre se prête mieux aux cultures), tandis que leur taille moyenne était ramenée de 345 à 50 hectares (World Bank, 1995b).

L'extension des grandes plantations a provoqué une forte pression démographique sur les petites exploitations, en particulier dans la région du sud, traditionnellement très peuplée, qui abrite plus de la moitié de la population. En 1985, le revenu moyen des ménages dans cette région était inférieur de moitié à peu près à celui des régions du nord et du centre. A partir des années 60, il y eut un flux migratoire net des régions du nord et du sud vers la région du centre. En 1992, les grandes plantations n'occupaient que 20 pour cent des superficies cultivées, mais c'étaient les terres les plus fertiles. Elles produisaient 9 pour cent du PIB, 35 pour cent de la production agricole et 90 pour cent des exportations du pays. Les petits paysans cultivaient les terres les moins fertiles (80 pour cent), mais ils créaient environ 25 pour cent du PIB et 65 pour cent de la production agricole (World Bank, 1995b).

Les politiques redistributives et les institutions du contrôle de l'État. La performance économique globale du pays dans les 15 années qui ont suivi l'indépendance laissait bien augurer de l'avenir, avec un taux de croissance annuel moyen du PIB de 5.8 pour cent en valeur réelle et un taux de croissance par habitant de 3 pour cent (figure 6.1). Entre 1965 et 1973, la croissance réelle du PIB (5.9 pour cent) s'est située à peu près dans la moyenne des pays subsahariens, mais le taux

moyen de 5.3 pour cent en valeur réelle enregistré entre 1973 et 1980 était deux fois plus important que celui des pays subsahariens. Ces résultats étaient d'autant plus impressionnants que, lors de son accession à l'indépendance, le Malawi était un pays enclavé et qu'il manquait de main-d'œuvre qualifiée, de ressources minérales et d'infrastructure. L'élément moteur de cette croissance a été le développement des exportations de thé, de tabac et de sucre, qui ont respectivement progressé au rythme moyen de 4.5, 13.7 et 24 pour cent entre 1973 et 1980. La part de ces produits dans le total des exportations est passée de 60 pour cent en 1968 à 85 pour cent en 1988, le tabac entrant à lui seul pour 64 pour cent dans ce total à ce moment-là¹⁶ (Sahn et Arulpragasam, 1991).

Figure 6.1. Indices du PIB sectoriel (1987 = 100) et du PIB par habitant (prix de 1987)



Le développement du secteur des plantations et de la production de tabac fondé sur l'utilisation d'une main-d'œuvre bon marché et la redistribution discriminatoire des revenus aux dépens des petites exploitations par l'intermédiaire de la Société de développement agricole et de commercialisation (ADMARC)¹⁷ expliquent en grande partie ces résultats. Les politiques de production et de commercialisation et la stratégie de développement adoptées après l'indépendance ont accentué le dualisme de la structure agricole en favorisant explicitement l'extension des grandes plantations. Jusqu'en 1990, les petits exploitants n'avaient pas le droit de produire des cultures de haute valeur tels que l'orge et le tabac. Alors que les plantations pouvaient exporter leur production aux prix du marché, les petits exploitants devaient passer par l'ADMARC, qui leur offrait un prix très inférieur au prix effectif des exportations — 63 pour cent en 1964–69, 42 pour cent en 1970–80, et 49 pour cent en 1980–84 (Pryor, 1990 ; Mhone, 1992). Les activités de commercialisation de l'ADMARC ont dégagé des profits tout au long des années 70¹⁸, et 76 pour cent de ses dépenses d'investissement entre 1972 et 1981 concernaient les grandes plantations (Gulhati, 1989). En 1978, la moitié des investissements et des prêts de l'ADMARC était destinée à soutenir la culture du tabac, contre 4.3 pour cent pour le petit paysannat (Kydd et Christiansen, 1982).

L'ADMARC contrôlait le cinquième des actifs de la Banque industrielle de développement (INDEBANK), ce qui permit aussi de drainer les ressources vers le secteur des plantations (Pryor, 1990). Entre 1964 et 1984, la part de ce secteur dans la production agricole a augmenté de 16 à 42 pour cent, et sa part dans les exportations s'est accrue de 26 à 66 pour cent. Le nombre des emplois dans les plantations est passé de 51 000 (soit un tiers environ de l'emploi du secteur formel) en 1968 à 181 000 en 1980 (à peu près la moitié de l'emploi formel) (Gulhati, 1989).

Les conversions des terres communales en terres tenues à bail et les programmes de fermiers-maîtres ont aussi servi à renforcer le contrôle politique. La politique d'expansion des plantations visait à former une élite politique dévouée au régime. Le Dr Banda encouragea particulièrement les fonctionnaires et les hommes politiques à devenir des propriétaires fonciers. Dans les années 70, le développement des plantations s'effectua surtout grâce aux programmes des fermiers-maîtres et à la politique de distribution du crédit, essentiellement aux conditions du marché. Les plantations, qui étaient en général des entreprises rentables, ont surtout profité à l'élite instruite des villes. Toutefois, le ralentissement de l'économie dans les années 80 et l'accroissement des contrôles de l'État, ont entraîné des abus croissants. Selon une enquête de 1986, 19 pour cent des propriétaires de plantations étaient des hommes politiques et des fonctionnaires, 36 pour cent étaient d'anciens petits exploitants, les autres étant des cadres moyens ou supérieurs (Pryor, 1990). En 1993, le nombre des propriétaires de plantations était estimé à 30 000, soit un sixième du nombre total des agriculteurs.

Les politiques des salaires et de la main-d'œuvre ont elles aussi entraîné une redistribution des ressources, la part des petites exploitations diminuant au profit des grandes plantations. Elles ont également fait obstacle à la diversification économique et à l'urbanisation. Entre 1970 et 1992, les salaires réels moyens ont chuté de plus de 40 pour cent (World Bank, 1993a) du fait que les salaires minimums n'ont été ajustés qu'occasionnellement en fonction de l'inflation¹⁹. Les revenus réels élevés ont plus souffert que les revenus faibles, de sorte que les inégalités entre citadins et ruraux et entre les agents de la fonction publique ont diminué²⁰. Bien que le ratio salaires minimums réels ruraux/salaires minimums réels urbains soit passé de 61 pour cent en 1970 à 80 pour cent en 1992, l'écart moyen des salaires ruraux-urbains n'a pas diminué dans les mêmes proportions, parce que les salaires minimums étaient plus contraignants pour les emplois dans les plantations que dans le reste du secteur formel. Le ratio global des salaires ruraux aux salaires urbains n'a que peu progressé, passant de 24 pour cent en 1968 à 28 pour cent en 1985.

Bien que la politique des salaires minimums ait freiné l'exode rural et que le secteur manufacturier soit fortement concentré, la population urbaine a cependant augmenté, passant d'environ 5 pour cent de la population totale à l'indépendance à approximativement 15 pour cent en 1995. Malgré ce taux élevé d'urbanisation, la population urbaine est restée proportionnellement très modeste au regard des normes de la région²¹. Compte tenu des faibles revenus des petits exploitants, dont une proportion importante est tombée au-dessous des niveaux de subsistance²², et du fait qu'il était difficile de trouver d'autres possibilités d'emplois à l'intérieur du pays,

beaucoup ont choisi de migrer (vers l'Afrique du Sud notamment) pour trouver un emploi salarié²³. A peu près 25 pour cent de la population active du Malawi travaillait à l'étranger en 1972 (Pryor, 1990). Les 250 000 migrants de 1974 égalaient à peu près le nombre total des emplois offerts dans le secteur formel cette année-là (World Bank, 1993a). L'absence prolongée d'hommes dans leur localité d'origine est un facteur qui a également empêché la formation de groupes d'intérêt locaux.

La nationalisation des banques commerciales²⁴ a aussi permis à l'État de renforcer grandement son emprise sur l'économie. Si le gouvernement n'a pas nationalisé grand chose d'autre²⁵, la loi de 1966 sur le développement industriel lui donnait le pouvoir de régir le secteur industriel. L'industrie fut en grande partie recentrée sur un petit nombre d'entreprises parapubliques et quelques grandes compagnies multinationales. Les entreprises parapubliques les plus importantes étaient l'ADMARC, la MDC (Malawi Development Corporation, créée en 1964 pour promouvoir l'entreprise industrielle privée) et la Société de presse (créée en 1960 comme un holding d'investissement, son capital était entièrement détenu par le Dr Banda, qui se servit de la compagnie pour subventionner d'abord le NAC puis le MCP). La Société de presse obtint des crédits des banques commerciales nationalisées et de l'ADMARC, ce qui lui permit d'acheter un nombre important de plantations, qui furent louées à de hauts fonctionnaires. En 1980, le holding de presse détenait plus de 8 500 grandes exploitations commerciales (Chipeta dans Mohne, dir. pub., 1992). Au début des années 80, à peu près 30 pour cent des plantations appartenaient soit au secteur public soit à la Société de presse. Ces propriétés représentaient environ 30 pour cent de l'emploi des plantations et 2.5 pour cent de la population économiquement active dans l'agriculture (Pryor, 1990). Le holding de presse, le plus grand employeur du Malawi, représentait plus de 30 pour cent de l'emploi manufacturier et 10 pour cent de l'emploi du secteur formel en 1980 (Pryor, 1990).

Les politiques économiques et les institutions de la période post-indépendance favorisaient dans une large mesure les intérêts d'une petite élite de fonctionnaires et de membres du parti par la concentration de l'appareil industriel, qu'elles lièrent au pouvoir centralisé du MCP, ce qui permit de freiner l'émergence d'une opposition politique. Le contrôle des prix, le système de licences exclusives, les règles et réglementations restrictives, et l'insuffisance du crédit étaient autant d'éléments qui décourageaient l'entrée sur le marché²⁶, de même d'ailleurs que les obstacles à la concentration régionale de l'industrie. Comme la plupart des bénéfices des industries de main-d'œuvre servaient principalement au développement du secteur public et de la Société de presse, les régions rurales ne profitaient guère de cette manne. A partir de la fin des années 70, les petites et moyennes entreprises manufacturières furent davantage favorisées. Des banques commerciales et d'autres institutions furent créées pour leur apporter un soutien, mais les contraintes de crédit, les garanties demandées et le manque de liaisons interbranches furent autant de facteurs qui découragèrent la diversification des activités industrielles²⁷.

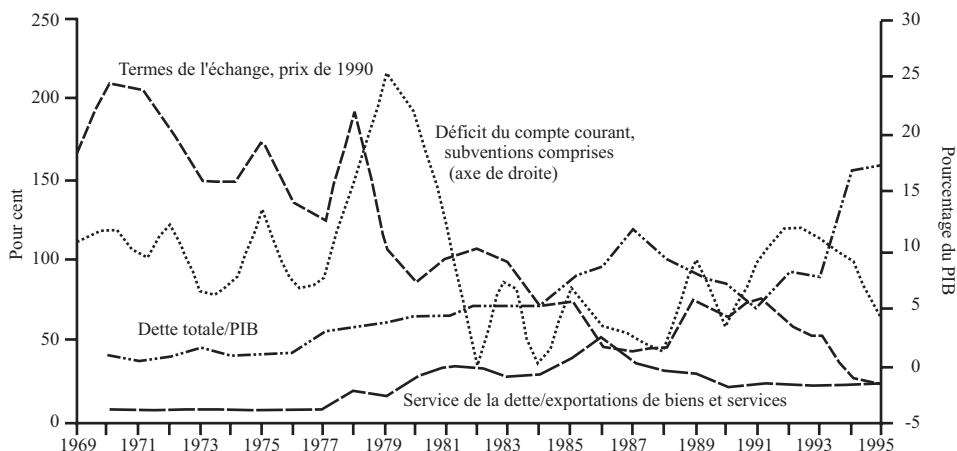
En résumé, si la législation et les dispositions institutionnelles ont empêché la formation de groupes d'intérêt, la structure économique et les politiques redistributives n'ont pas attiré un large soutien politique au gouvernement. Les politiques économiques visaient à promouvoir la croissance par l'extension des plantations et la concentration de la structure industrielle, stratégie qui profita presque exclusivement à un petit groupe de hauts fonctionnaires et de cadres du parti. Le gouvernement contrôlait pratiquement le secteur manufacturier, et les possibilités d'emplois dans le secteur privé dépendaient de lui. Sa politique salariale eut pour effet de décourager l'urbanisation, ce qui réduisait les possibilités de formation d'une opposition politique largement ouverte, prenant appui sur le tissu urbain. La rareté des terres et l'incapacité du pays à couvrir ses besoins alimentaires (problème rendu encore plus aigu avec l'afflux des réfugiés mozambicains) ont provoqué un vaste mouvement de migration de la main-d'œuvre vers les pays voisins. Cet exode éroda les relations ethniques et communautaires, ce qui entrava aussi la constitution d'une opposition politique au sein de la population active. Toutefois, la concentration des exportations sur un nombre limité de produits primaires, d'autant que la société dans son ensemble n'en profitait guère, a aggravé la vulnérabilité du pays aux chocs exogènes, et aurait dû être un facteur de rassemblement de l'opposition politique.

Les éléments extérieurs de stabilité politique

Après l'indépendance, le Dr Banda s'efforça de retenir les cadres hautement qualifiés au service de la fonction publique et de l'État, ce qui impliquait, dans un premier temps tout au moins, de maintenir les expatriés de haut niveau à leur poste. Comme le Malawi avait grand besoin de la coopération économique de la région du fait de son enclavement, il maintint aussi de bonnes relations diplomatiques et économiques avec les gouvernements de la minorité blanche de la région, malgré les critiques des États de la ligne de front. Toutes ces considérations firent du Malawi le seul État gouverné par des Africains de l'Afrique australe qui fût pro-occidental. Le nombre et la diversité régionale des ambassades étrangères étaient un trait distinctif du Malawi dans la région, témoignant des liens qu'il entretenait avec des pays comme Israël, le Taipei chinois et la Corée qui participaient à la réalisation de plusieurs projets agricoles. Le Malawi adopta également une politique commerciale relativement libérale et il instaura une version restreinte de l'économie de marché jusque dans les années 80. Les droits de douane étaient nettement plus faibles que dans d'autres pays comparables (la structure tarifaire était cependant identique, avec des droits plus élevés pour les produits primaires), et les restrictions quantitatives étaient délibérément évitées pour couper court aux tentations de corruption, d'autant qu'il y avait peu d'agents qualifiés pour s'en occuper.

Jusqu'à la fin des années 70, le Malawi a bénéficié de termes de l'échange favorables ainsi que de l'embargo mondial sur les exportations de tabac de la Rhodésie. Mais la dégradation des termes de l'échange à partir de cette période a gravement affecté l'économie, entraînant un déficit du compte des transactions courantes de 30 pour cent du PIB (avant subventions) en 1979, et de 25 pour cent en 1980 (figure 6.2). Entre 1977 et 1983, le ratio de la dette au PIB est passé à 70 pour cent, le ratio du service de la dette a triplé²⁸, et les réserves internationales ont chuté, passant de trois mois d'importations à moins de deux semaines. Les migrations de main-d'œuvre et leurs envois de fonds ont chuté avec le fléchissement des marchés de minéraux, les chocs pétroliers et la récession économique que cela a entraîné dans les pays voisins. La conversion des terres communales en terres tenues à bail ou en plantations, conjuguée au taux d'accroissement élevé de la population, a provoqué une pénurie de terres, devenue encore plus aiguë lorsque le gouvernement a interdit les migrations de main-d'œuvre vers l'Afrique du Sud entre 1974 et 1977²⁹. Les sécheresses de 1980 et de 1981 ont encore accentué la contraction de l'économie, et elles ont contraint le Malawi à importer de grandes quantités de maïs.

Figure 6.2. Solde du compte courant, dette extérieure, service de la dette et termes de l'échange



N'étant pas impliqué dans les différends de la région et ayant une politique intérieure apparemment stable, le Malawi put maintenir ses dépenses militaires à un niveau inférieur à la moyenne de la région, à environ 2 ou 3 pour cent de son PIB, bien que cette proportion soit passée à 5 pour cent à peu près en 1979 et en 1980. Dans les années 90, ces dépenses ont progressivement diminué pour s'établir à approximativement 1 pour cent du PIB (ACDA, 1994). Leur part dans le budget de l'État est passée de 2 ou 3 pour cent dans les années 60 à plus de 10 pour cent en 1980, pour être ramenée à moins de 5 pour cent dans les années 90³⁰.

L'instabilité dans les pays voisins, et au Mozambique en particulier, a grandement affecté l'économie malawienne. Si elles n'ont jamais directement menacé la stabilité du pays, les incursions fréquentes des forces portugaises, qui passaient les frontières à la recherche de combattants du FRELIMO, causaient des dégâts aux biens des villageois et des hommes d'affaires. Mais le plus grand problème pour l'économie du pays apparut plus tard, pendant la guerre civile au Mozambique, lorsque le coût des transports fit un bond pour atteindre environ 30 pour cent de la valeur des importations entre 1976 et 1980, et plus de 50 pour cent entre 1981 et 1984, quand les ports de Beira et Ncala furent finalement fermés. Le Malawi était d'autant plus vulnérable que 90 pour cent de ses échanges transitaient par le Mozambique et qu'il dut détourner leur quasi-totalité vers l'Afrique du Sud. D'après les estimations établies, la guerre au Mozambique fit aussi refluer vers le Malawi 300 000 réfugiés en 1987, plus d'un million en 1990 et non moins de 600 000 encore en 1996. L'augmentation des dépenses sociales et militaires consécutive à l'afflux de ces réfugiés aggrava encore les problèmes économiques du pays.

Les chocs économiques exogènes et l'instabilité des pays voisins aggravèrent la pauvreté de la majorité de la population, ce qui contribua à accroître les risques d'instabilité politique, qui prenaient de l'ampleur. Les autorités maintinrent une gestion économique suffisamment prudente pour ne pas compromettre les équilibres macro-économiques ; l'impact de la baisse des ressources financières se fit principalement sentir sur les dépenses d'investissement, et en particulier dans l'enseignement primaire, et sur les gains salariaux. L'accès aux financements extérieurs permit au Malawi d'éviter de subir de plein fouet les risques d'une telle situation jusque dans les années 90.

Si les bailleurs de fonds étrangers ne firent pas de cadeau particulier au Malawi pour sa politique commerciale libérale et sa politique régionale³¹, le pays bénéficia incontestablement d'un flux continu d'aide pendant toute la période post-indépendance, mais la composante multilatérale de cette assistance a augmenté depuis les années 80. La communauté des bailleurs de fonds approuvait non seulement le caractère relativement ouvert de l'économie (les contrôles de prix étaient limités), mais aussi l'environnement porteur qu'avait permis d'instaurer son apparente stabilité politique. Les prises de décision à l'échelon central par un gouvernement autoritaire qui n'était confronté à aucune opposition organisée d'envergure lui permettaient aussi de mettre en œuvre les politiques préconisées par les bailleurs de fonds avec une grande efficacité. Comme la stabilité politique et la performance économique vont généralement de pair, l'aide continue des bailleurs de fonds paraît donc avoir contribué à retarder l'apparition d'éléments menaçants pour la stabilité politique.

Apparition d'éléments menaçants pour l'instabilité politique et transition vers la démocratie

Immédiatement après l'indépendance, les politiques économique, sociale et étrangère du Dr Banda se heurtèrent à l'opposition de ceux qui avaient lancé le mouvement pour l'indépendance. Le Président prit donc des mesures rigoureuses de répression politique, à la fois pour museler l'opposition et pour maintenir sa politique de développement fondamentalement discriminatoire. L'évolution favorable des termes de l'échange sur une longue période a permis au Malawi d'afficher des taux de croissance impressionnants tout au long des années 70, mais les chocs exogènes de la fin de cette décennie et la contraction économique qui en résulta révélèrent les faiblesses de la gestion économique du pays, et en particulier l'absence de diversification et sa dépendance à l'égard des importations.

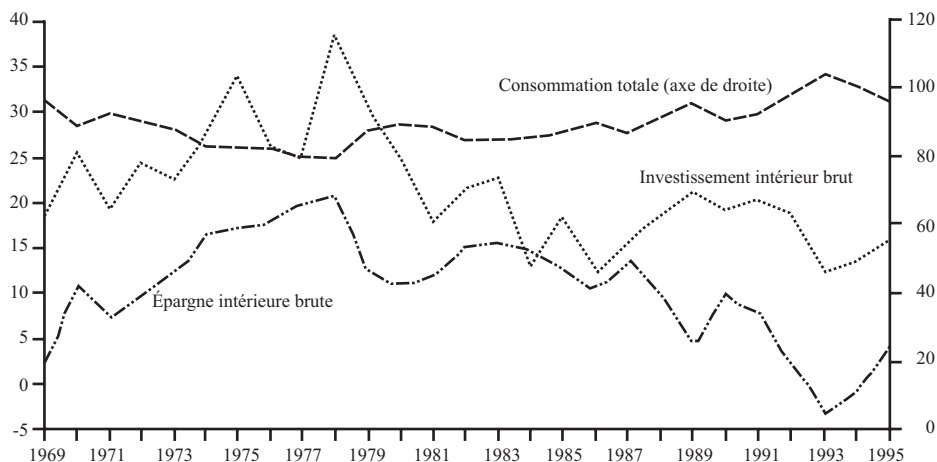
La concentration des pouvoirs politiques et économiques entre les mains d'une petite élite et la stratégie de développement fondée sur une base restreinte d'exportations de produits primaires accrurent la vulnérabilité du pays aux chocs exogènes, réduisant par là l'efficacité des mécanismes de contrôle politique. Malgré le caractère assez libéral de sa politique commerciale et l'importance relative de son secteur privé, le Malawi pouvait difficilement être qualifié d'économie de marché parce que sa politique redistributive pénalisait fortement les petits exploitants et les petites entreprises manufacturières. La stratégie de développement et les politiques économiques empêchèrent de diversifier l'économie et de promouvoir une croissance durable, tandis que les dépenses sociales restaient insuffisantes pour compenser la négligence de la puissance coloniale. Les chocs exogènes ayant accentué les problèmes fondamentaux de l'économie, les revenus se détériorèrent grandement. Le PIB par habitant³² chuta de 25 pour cent entre 1980 et 1987. Le creusement des inégalités s'accompagna d'une aggravation de la pauvreté³³.

Les efforts déployés pour empêcher la formation d'une opposition dans les rangs de l'élite entraînent aussi des inefficacités dans la gestion économique. L'attribution de certaines des plantations nouvellement créées à de hauts fonctionnaires et à des cadres du Parti, qui ne connaissaient pas grand chose à l'agriculture, en est un exemple. La détérioration des termes de l'échange et la surévaluation du taux de change au milieu des années 80 eurent un effet négatif sur la rentabilité des plantations, ce qui suscita une opposition grandissante chez les propriétaires de plantations en tant que classe. Bien que généralement administrées selon des principes commerciaux, les entreprises publiques et la Société de presse avaient des services quasi publics et elles avaient des liens étroits avec le secteur des plantations et le secteur financier. La situation économique générale se dégrada, les grandes entreprises parapubliques et le holding de presse accusant de lourdes pertes³⁴. L'accroissement des prêts consentis par les banques commerciales aux plantations dans la fin des années 80, assorti d'une diminution concomitante des prêts au secteur industriel, n'était pas seulement l'expression d'une politique ; il était aussi dû à l'augmentation des pertes du secteur des plantations.

Entre 1979 et 1987, le gouvernement conclut quatre accords de prêt avec le FMI et quatre accords avec la Banque mondiale, ainsi que deux accords de rééchelonnement de la dette avec le Club de Paris, tandis que les flux d'aide se maintenaient pendant les années 80. Grâce aux programmes de prêts des institutions financières internationales (IFI), les indicateurs sociaux, tels que le taux de scolarisation et l'espérance de vie, s'améliorèrent³⁵. La MDC, la Société de presse et, dans une moindre mesure, l'ADMARC furent restructurées. Les recettes fiscales s'accrurent. Malgré la résistance politique du secteur privé, le Dr Banda décida d'augmenter sérieusement le prix des cultures des petits exploitants afin de constituer une réserve alimentaire stratégique. Cette mesure entraîna initialement une réaction positive de l'offre, mais elle ne permit pas d'empêcher le recul des prix relatifs réels du maïs. Les droits de douane furent relevés et les licences pour l'attribution des devises furent maintenues. La surévaluation de la monnaie dans les années 80 profita essentiellement aux consommateurs urbains et aux fonctionnaires.

Pour atteindre les objectifs des réformes en matière d'équilibre financier, le gouvernement préféra amputer les dépenses d'investissement (figure 6.3) plutôt que de restructurer l'économie pour accroître le potentiel de production. En 1978, la part de l'investissement intérieur brut dans le PIB ne représentait qu'un tiers environ de ce qu'elle était en 1978. La chute importante des revenus réels, qui s'accompagna d'un creusement des inégalités, accrut les risques d'agitation sociale. Les programmes de la Banque mondiale et du FMI, fondés sur des consultations intensives, ont peut-être contribué à sensibiliser les responsables de la gestion économique du pays à ces problèmes, étant donné que le centralisme politique interdisait autrement aux fonctionnaires et aux hommes politiques d'en discuter avec le Président.

Figure 6.3. **Épargne intérieure brute, investissement intérieur brut et consommation** (pourcentage du PIB)



Dans toute la période post-indépendance, les fréquentes dissolutions et les remaniements réguliers du Cabinet ministériel empêchèrent les hommes politiques de constituer des bases de pouvoir, et les candidats à la succession du Dr Banda faisaient souvent l'objet de mesures vengeresses. Toutefois, certains groupes d'exilés, principalement dans les États de la ligne de front, formèrent des partis d'opposition, dont la Ligue socialiste du Malawi (LESOMA), le Mouvement pour la liberté du Malawi (MAFREMO) et l'Union démocratique du Malawi (MDU). Un certain nombre d'incidents se produisirent depuis la fin des années 70, incidents qui avaient un lien avec les mesures répressives prises par le MCP face à la montée en puissance de l'opposition. C'est ainsi qu'une lettre piégée fut envoyée au leader de la LESOMA, sans aucun doute sur les instructions du Dr Banda ; ce dirigeant mourut de façon mystérieuse en 1983 ; le chef du MAFREMO et sa femme furent emprisonnés à vie ; un haut responsable du MAFREMO et neuf personnalités furent tués par une bombe incendiaire en 1989 ; et plusieurs autres furent exilés ou jetés en prison.

Les activités des chefs d'opposition en exil s'intensifièrent au début des années 90. Le Parti travailliste socialiste du Malawi fut créé en Tanzanie en 1991 ; en 1992, Muluwi, un ancien cadre du MCP, forma le Front démocratique uni (UDF) ; en 1992 également, après la première conférence qui avait réuni 80 exilés politiques à Lusaka pour lancer un programme de réformes politiques, le Front uni pour une démocratie multipartite (UFMD) — qui regroupait la LESOMA, le MAFREMO et la MDU — fut constitué sous la direction de Chakufwa Chihana, ancien dirigeant syndicaliste en exil. Plus tard, l'UFMD devint l'Alliance pour la démocratie (AFORD). Si les États de la ligne de front se montraient bien disposés à l'égard de cette opposition et s'ils accueillirent un grand nombre d'exilés, ils ne prirent aucune position diplomatique ou politique notable à l'encontre du Dr Banda. Les critiques écrites formulées dans la presse zambienne, en particulier pendant la transition à la démocratie, qui coïncida avec celle de la Zambie, furent la forme la plus évidente du soutien qu'apportaient ces pays à l'opposition.

En l'absence de toute organisation de la société civile ou d'un leader politique capable de mobiliser efficacement l'opposition interne, l'Église se révéla le moyen d'expression institutionnel le plus efficace et le plus largement représentatif. En 1989, le Pape se rendit au Malawi, insistant sur l'importance des droits civiques et de la démocratie. La pauvreté devenant un thème commun unificateur au sein du secteur rural, l'Église catholique romaine publia en 1992 une lettre pastorale qui soulignait les inégalités croissantes et la triste situation de l'éducation, de la santé et des droits civiques. Environ 16 000 exemplaires de cette lettre furent distribués aux églises des villes et aux églises des régions rurales, qui apportaient un soutien important au Dr Banda — ce qui marquait clairement une rupture par rapport au passé, puisque l'Église considérait le Dr Banda comme un chef spirituel de grande valeur et le seul chef politique du pays.

Lorsque Chihana retourna au Malawi, sa mise en détention immédiate fit grand bruit et elle inaugura une série d'événements qui montrèrent à la communauté internationale les abus de plus en plus graves du MCP contre les droits de l'homme.

Les bailleurs de fonds internationaux finirent par suspendre toute aide en dehors de l'assistance humanitaire. Les répercussions de cette décision, conjuguées aux effets de la sécheresse de 1992, amplifièrent la crise politique. Des troubles éclatèrent dans le secteur de l'industrie, en particulier dans la région du sud, et il y eut des grèves, des manifestations et des émeutes dans les villes et les facultés. Finalement, après l'appel conjoint pour une démocratie multipartite lancé par un conseil des Églises, le Dr Banda accepta à contrecœur d'organiser un référendum à la fin de 1992.

La participation électorale au référendum fut de 67 pour cent, et 63 pour cent des votants optèrent pour la tenue d'élections démocratiques. Ce résultat était essentiellement attribuable aux régions du sud et du nord, la région du centre, où le Dr Banda demeurait le leader politique et religieux le plus influent, restant en grande partie fidèle au Président. Même l'Église, qui avait si largement contribué à l'organisation d'un mouvement de réforme politique à travers le pays, s'abstint de le critiquer dans la région du centre. Lors des élections suivantes de 1994, Muluzi, le leader de l'UDF, fut porté à la présidence avec 47.3 pour cent des voix. Le Dr Banda en recueillit 33.6 pour cent et Chihana, 18.6 pour cent. La répartition des voix entre les partis politiques coïncidait en grande partie avec le découpage des régions administratives. Ce découpage reflétait à la fois l'absence d'idéologie distinctive chez les partis et l'absence de rivalités ethniques réelles. L'AFORD l'emporta essentiellement dans la région du nord, le MCP dans le centre et l'UDF dans la région la plus peuplée et la plus pauvre du sud. L'AFORD apparut principalement comme un parti d'intellectuels de la région du nord. Au début, elle ne forma pas de coalition avec l'UDF, mais elle travailla avec le MCP, laissant l'UDF former un gouvernement minoritaire avec quelques éléments du MCP seulement. Après un remaniement ministériel en 1994, qui nomma Chihana second vice-président et attribua quatre portefeuilles à l'AFORD, celle-ci et l'UDF formèrent un gouvernement de coalition.

Conclusions : les perspectives concernant la stabilité économique

Rétrospective : l'héritage du MCP

Les pouvoirs politiques excessifs du Dr Banda permirent de maintenir une stabilité politique apparente et une gestion relativement bonne de l'économie pendant près de 30 ans après l'indépendance. La production et l'appareil productif restaient directement contrôlés soit par l'État, soit par le Dr Banda. Il existait bien un secteur privé, mais les plantations et les licences industrielles étaient pour l'essentiel attribuées à des cadres du parti et à de hauts fonctionnaires en récompense de leur fidélité au Dr Banda. Les politiques de développement et de redistribution des revenus visaient à constituer une élite économique dont le soutien au régime du MCP serait acquis, mais elles ont rendu l'économie vulnérable. Les chocs exogènes, les sécheresses et les effets négatifs d'un certain nombre de facteurs régionaux pendant les années 80 ont aggravé la pauvreté et

les inégalités, suscitant une opposition de plus en plus forte au régime répressif du MCP. Perdant progressivement le contrôle de cette opposition montante, le système s'effondra en 1992–94. Les changements constitutionnels intervenus en 1994 et 1995 dans le cadre de la transition vers un régime démocratique mettaient fin au système de parti unique et au contrôle discrétionnaire du Dr Banda, supprimaient les tribunaux traditionnels et instituaient la liberté de la presse. En 1994, se tinrent les premières élections multipartites en 30 ans depuis l'indépendance.

L'économie du pays est restée relativement bien gérée, en partie grâce aux expatriés qualifiés qui étaient restés au Malawi et en partie grâce à l'efficacité de la centralisation des décisions du régime Banda. Même pendant le retournement de conjoncture, dans les années 80, le déficit du budget put être contenu aux alentours de 5 pour cent du PIB, ce qui était peu au regard des normes des pays en développement. En outre, les politiques internationales relativement libérales et l'absence de fortes distorsions dans les prix incitèrent les bailleurs de fonds à poursuivre leur assistance (sauf au début des années 90, où elle fut interrompue) et à accepter des rééchelonnements de la dette. C'est ainsi qu'au moment où furent engagées les réformes visant à favoriser les mécanismes du marché, le niveau de l'endettement du Malawi était relativement gérable (217 pour cent des exportations en valeur actualisée, le seuil de l'endettement tolérable tel que défini par la Banque mondiale pour les pays très endettés étant de 220 pour cent), même si le service de la dette était quand même un peu trop lourd.

Perspectives d'évolution

Il est important que le Malawi maintienne à peu près les équilibres économiques s'il veut mener à bien les réformes favorisant les mécanismes du marché, supprimer la pauvreté et réduire par là les risques d'instabilité politique. Le redressement du solde budgétaire et du compte des transactions courantes depuis 1994 est le signe que les perspectives de stabilité économique s'améliorent et que l'assistance des bailleurs de fonds se poursuit. Comme ces derniers subordonnent généralement leur aide au succès des réformes démocratiques, les progrès sur ce front ont de l'importance pour les réformes économiques.

Étant donné l'absence d'organisations émanant de la société civile et de culture politique participative, le gouvernement actuel aura du mal à trouver des moyens d'établir et de maintenir des institutions démocratiques. Le mécanisme excessivement centralisé de prise de décisions mis en place par le régime Banda a grandement freiné le développement des structures institutionnelles. Si le passage à un système multipartite a permis la création d'un certain nombre de syndicats et de journaux, ces organes reflètent souvent la structure institutionnelle de l'ancien régime, compte tenu de leur affiliation aux trois partis politiques existants, plutôt que l'indépendance dont ils ont besoin et qu'ils devraient avoir. La radio, instrument puissant et influent du contrôle de la société mis en place par l'ancien régime, reste un outil de promotion important pour l'équipe au pouvoir.

La concentration du secteur industriel et du secteur des plantations est également un problème pour la mise en œuvre des réformes fondées sur les règles du marché. La Société de presse, dont le capital est détenu à 96 pour cent par le Dr Banda, est un vaste conglomérat qui représente environ 10 pour cent de l'emploi du secteur formel et 30 pour cent du PIB. Sa restructuration est importante, non seulement pour empêcher que ses ressources n'aillent alimenter les caisses du MCP et mettre ainsi les partis sur un pied d'égalité, mais aussi pour instituer des mécanismes de marché permettant de promouvoir la concurrence et l'efficacité au lieu de favoriser l'élite du régime précédent. Le nouveau gouvernement prévoit de nationaliser la Société de presse, mais son projet se heurte à la très forte résistance des cadres du MCP, et il pourrait entraîner de lourdes pertes économiques si les propriétaires et les dirigeants des entreprises du holding décident de décapitaliser leurs sociétés.

Le gouvernement a déjà engagé d'importantes réformes économiques, juridiques et institutionnelles. Celles visant à instaurer une économie de marché et à assurer la diversification des activités économiques favoriseront la création de groupes socio-économiques qui pourraient constituer une base de soutien pour ces réformes. La naissance d'une classe de petits entrepreneurs privés sera importante pour renforcer l'appui aux réformes axées sur le marché et améliorer la situation économique et sociale du pays. Après les élections, les organismes bailleurs de fonds ont aidé les autorités à entreprendre rapidement un certain nombre de réformes macro-économiques importantes. C'est ainsi qu'une nouvelle loi bancaire a été élaborée et que la législation relative à la Banque de réserve et au développement du marché des capitaux a été révisée ; d'autres réformes institutionnelles ont été engagées afin de renforcer l'adhésion à un système financier libéral ; les réformes budgétaires incluent l'élargissement de la base d'imposition et une réduction importante des effectifs de la fonction publique ; un nombre important de restrictions pesant sur le commerce extérieur et de règles concernant l'attribution des licences d'exportation ont été assouplies. Pour aider les pauvres, les droits de scolarité, les frais et le port de l'uniforme ont été supprimés dans le cycle primaire, ce qui a entraîné une forte progression des taux de scolarisation.

Pour ce qui est des réformes structurelles, la participation de la Société de presse au capital des deux banques commerciales a été ramenée de 40 à 25 pour cent, un programme de privatisation a été lancé, et les restrictions qui entravaient la commercialisation des cultures marchandes des petits exploitants *via* l'ADMARC ont été levées. De ce fait, la santé des exploitations agricoles et des petites entreprises manufacturières semble s'améliorer. D'après les prévisions, la production des petites exploitations aurait dû faire un bond de 40 pour cent en 1996. L'agriculture s'est bien diversifiée avec l'introduction de cultures résistantes à la sécheresse, et les exportations de produits non traditionnels auraient dû progresser de plus de 20 pour cent en 1996. L'amélioration des relations avec les bailleurs de fonds et les conditions climatiques favorables ont également joué un rôle positif. Si le résultat des réformes à long terme reste à démontrer, l'économie donne incontestablement des signes de redressement, et l'essor du secteur informel laisse à penser que le taux de croissance du PIB a même dépassé les prévisions de 9 pour cent environ pour 1995 et de 11 pour cent pour 1996. Ces bons résultats pourraient renforcer le soutien politique aux réformes axées sur le marché et aux institutions démocratiques, et donc aussi la stabilité politique.

Si l'opposition politique au régime répressif du MCP reposait sur une assise large, les premières élections démocratiques ont montré que cette opposition était divisée et que ses divisions suivaient le découpage des trois régions administratives. Il n'existe pas de différence véritable entre les idéologies et les politiques économiques des partis politiques. De manière générale, les équilibres politiques ne paraissent pas encore fermement établis, et l'éventualité d'une coalition durable entre l'UDF et l'AFORD reste incertaine.

Le MCP doit faire face à une crise larvée d'autorité. Le Dr Banda, qui a entraîné les foules avec ses grandes qualités de chef et le rôle qu'il a joué au sein du mouvement pour l'indépendance, est maintenant décédé. Le maintien de la position dominante du MCP dans la région du centre dépendait de sa personnalité et de ses qualités de chef. L'équilibre du pouvoir va donc changer, car il est remplacé par un candidat moins populaire : John Tembo, ancien ministre d'État. John Tembo a été publiquement suspecté d'être responsable de l'accident qui a tué plusieurs personnalités politiques importantes en 1983 afin, dit-on, d'accroître ses chances de succéder au Dr Banda. Les militaires affichent une certaine hostilité à l'égard de Tembo. En 1991, le commandant en chef de l'armée s'est opposé aux tentatives faites pour désigner officiellement Tembo comme successeur de Banda. La possibilité d'un affaiblissement de la position du MCP dans la période de l'après-Banda pourrait entraîner un nouveau rééquilibrage entre les partis d'opposition, au profit de l'UDF en particulier.

Si les rivalités entre les partis ne menacent pas directement la stabilité politique, les divisions au sein de l'opposition au MCP, dont la base politique reste encore assez solide, pourraient ralentir le rythme des réformes et en réduire l'efficacité. Toutefois, la stratégie de développement et les politiques de l'ancien régime sont tellement discréditées qu'il n'y a guère de chance qu'elles puissent refaire surface, même si l'AFORD unit ses forces à celles du MCP. La suppression du monopole détenu par le holding de presse et de ses liens avec le système financier reste un problème fondamental à régler dans le cadre des réformes. En outre, les réticences que suscitent des réformes économiques telles que la déréglementation de la commercialisation et des échanges risquent de faire naître des conflits d'intérêts entre les négociants malawiens et les négociants asiatiques, qui ont jusqu'à présent eu un rôle prépondérant dans les activités de commerce. Les tensions sociales entre les deux groupes pourraient monter.

Les MYP, qui constituaient l'aile militaire du MCP, apparaissent comme la principale source d'instabilité politique. La décision de les désarmer a provoqué des heurts entre eux et l'armée en décembre 1993, ce qui a déclenché des remous dans tout le pays. La nouvelle constitution a officiellement dispersé ce mouvement et le désarmement de ses membres a été achevé en janvier 1994, mais des milliers d'entre eux ont fui vers le Mozambique qui a accepté de les rapatrier, mais 2 000 sont restés. Au Malawi, le risque de déstabilisation que représentent les anciens membres des MYP a atteint un point culminant au début de 1995. Ce risque pourrait s'atténuer dans le temps, à mesure qu'ils s'engagent dans des activités productives.

En résumé, le premier gouvernement démocratique depuis l'indépendance a lancé un vaste programme de réformes axées sur le marché, y compris des privatisations, des réformes financières et des mesures de libéralisation des marchés et des prix. Il a fait un effort important pour restructurer l'économie et réformer les institutions qui avaient empêché pendant 30 ans le pays de diversifier sa base économique et de s'engager dans la voie d'une croissance durable et d'un développement équilibré. S'il reste encore beaucoup à faire, les réformes réalisées jusqu'à présent ont permis d'améliorer les équilibres économiques et les relations avec les bailleurs de fonds. Si les progrès dans le domaine des réformes se poursuivent, le pouvoir économique et financier du MCP pourrait s'affaiblir, ce qui ferait basculer ses partisans vers les autres partis. Quoi qu'il en soit, le remplacement des institutions économiques et politiques du passé par des institutions démocratiques, gouvernées par les règles du marché, est d'une importance cruciale pour jeter les bases des réformes politiques. Les organisations de la société civile, faibles et bridées par des habitudes prises au lendemain de l'indépendance, ne manifestent pas encore le sens de la liberté politique caractéristique d'une culture démocratique. A terme toutefois, les réformes sociales, politiques et économiques se renforceront mutuellement. La diversification de la base économique peut jouer un rôle particulièrement important dans ce processus.

Annexe 1. Taux de croissance réels et inflation
(Pourcentages par an, aux prix de 1987)

	PIB	Agriculture	Secteur manufacturier	PIB par habitant	Hausse de l'indice des prix à la consommation (moyenne annuelle)
1970	0.48	-1.32	..	-2.01	..
1971	16.22	16.85	..	13.41	..
1972	6.23	9.60	..	3.50	..
1973	2.30	-6.29	..	-0.26	..
1974	7.18	2.06	..	0.66	..
1975	6.09	0.92	..	3.25	..
1976	5.00	11.85	-3.70	2.46	..
1977	4.92	11.22	3.85	1.70	..
1978	9.75	2.93	4.69	7.04	..
1979	4.40	3.12	4.95	1.19	..
1980	0.41	-6.54	-0.22	-2.75	..
1981	-5.29	-8.20	3.60	-8.03	11.81
1982	2.50	6.40	-0.33	-0.99	9.82
1983	3.72	4.43	7.09	1.06	13.50
1984	5.36	5.80	2.44	1.97	20.03
1985	4.57	0.42	3.18	1.31	10.52
1986	-0.21	0.62	2.22	-3.23	14.05
1987	1.63	0.84	0.94	-1.36	25.18
1988	3.17	2.02	3.27	-0.16	33.88
1989	1.36	2.45	8.50	-2.06	12.46
1990	8.25	-0.25	11.25	4.73	11.50
1991	6.15	12.80	3.00	2.80	12.62
1992	-7.33	-25.12	2.98	-10.07	22.70
1993	9.70	52.98	-10.45	5.98	19.66
1994	-10.22	-29.31	3.15	-13.35	34.66
1995*	9.90	28.29	6.35	6.17	83.00

(*) Provisoire

Source : Dossiers de la Banque mondiale.

Annexe 2. Indicateurs macro-économiques
(En pourcentage du PIB, exprimé en kwacha, sauf mention contraire)

	Consommation	Investissement	Exportations de biens et services hors rémunération des facteurs	Importation de biens et services hors rémunération des facteurs	Épargne intérieure	Déficit du compte des transactions courantes (subventions comprises)	Déficit budgétaire	Dette	Service de la dette en pourcentage des exportations (biens et services)
1969		18.37	23.48	39.59	2.26	10.50
1970	89.18	25.73	24.25	39.16	10.82	11.98	..	42.13	7.78
1971	92.85	19.17	23.45	35.47	7.15	9.06	..	38.53	7.34
1972	90.26	24.39	23.29	37.94	9.74	12.08	..	40.51	8.05
1973	87.55	22.39	27.64	37.58	12.45	6.25	..	45.42	8.99
1974	83.62	27.32	28.02	38.96	16.38	6.51	..	41.85	7.78
1975	83.05	33.72	29.13	45.89	16.95	12.99	..	42.38	8.04
1976	82.17	26.26	30.44	38.87	17.83	6.37	..	44.62	9.07
1977	79.95	24.68	30.00	34.63	20.05	7.66	5.12	55.69	10.18
1978	79.48	38.44	23.19	41.11	20.52	..	5.76	..	19.51
1979	87.40	30.24	23.19	40.83	12.60	25.10	8.49	62.43	17.37
1980	89.21	24.74	24.84	38.80	10.78	20.98	8.39	66.32	27.67
1981	88.21	17.62	25.67	31.50	11.79	11.76	8.40	65.64	35.93
1982	84.92	21.40	22.50	28.82	15.08	..	6.09	72.60	35.69
1983	84.77	22.80	20.75	28.32	15.23	8.50	4.88	72.37	29.81
1984	85.18	12.88	28.37	26.43	14.82	-0.32	3.69	72.50	31.11
1985	87.12	18.59	24.19	29.90	12.88	6.38	4.52	89.97	39.63
1986	89.88	12.26	22.97	25.11	10.12	3.54	9.46	98.32	53.68
1987	86.72	15.68	25.94	28.34	13.28	2.60	7.96	118.26	38.26
1988	90.80	18.74	24.12	33.65	9.20	1.36	2.80	102.27	32.78
1989	95.28	21.16	19.63	36.07	4.72	9.07	2.92	93.60	32.25
1990	90.63	19.13	24.08	33.83	9.37	3.42	4.08	85.28	23.67
1991	92.10	20.15	23.54	35.78	7.90	8.75	3.31	70.93	25.29
1992	98.32	18.78	22.47	39.57	1.68	12.07	10.50	93.26	24.89
1993	103.30	12.19	16.45	31.94	-3.30	11.06	6.77	90.66	24.03
1994	100.53	13.23	28.90	43.00	-2.40	9.20	15.08	156.89	21.60
1995*	95.92	15.77	28.00	37.50	4.18	3.70	6.90	146.60	19.70

(*) Provisoire.

Source : Dossiers de la Banque mondiale.

Notes

1. D'après le recensement de 1966, les Européens représentaient moins de 0.5 pour cent de la population du Malawi (American University, 1985).
2. En 1965, le PIB par habitant n'était que la moitié de celui de l'Afrique subsaharienne, et le taux de mortalité infantile était de 200 pour 1 000 contre 160 dans les pays subsahariens (Banque mondiale, 1989).
3. Sur la base des estimations de 1969 de l'Office national de la Statistique (Pryor, 1990).
4. Par exemple, les Ngonis du nord, qui apparaissaient comme le groupe le plus uni, durent démobiliser leur propres forces armées. Dans les années 30 toutefois, à mesure que l'administration coloniale s'orientait vers l'administration indirecte, les chefs locaux se virent attribuer un peu plus d'autonomie, le pouvoir judiciaire des tribunaux traditionnels devint plus formel, et la perception des impôts locaux prit de l'importance.
5. Plus d'un tiers de la population active masculine se trouvait à l'extérieur du pays en 1953 (American University, 1985).
6. Sur la base des années de service entre 1964 et 1983, les Nyanjas et les Lomwes étaient sous-représentés au Cabinet (Pryor, 1990), tandis que ceux des régions du nord et du centre étaient sur-représentés dans les échelons inférieurs des forces de police, et ceux de la région du sud étaient sur-représentés dans les échelons les plus élevés.
7. Voir, par exemple, Barro (1996).
8. En 1992, le taux de scolarisation primaire net était de 66 pour cent, contre 88 pour cent dans les pays voisins (World Bank, 1995a).
9. Le taux de scolarisation secondaire est passé de 3 pour cent en 1964 à 5 pour cent environ dans les années 80 (World Bank, 1995a), contre une moyenne de 5 pour cent pour l'ensemble du continent africain en 1965, et de 20 pour cent en 1986.
10. Chipembere et Chime dirigèrent l'aile la plus militante du mouvement pour l'indépendance. Ils furent élus au Conseil législatif de la Fédération en 1955, après que la constitution eut été amendée pour autoriser la participation de cinq Africains à ce Conseil, et ils organisèrent un mouvement d'opposition hostile au gouvernement. En fait, Banda devait n'avoir qu'un rôle de figuration à la tête du NAC, l'idée étant d'utiliser ses qualités pour atteindre le but visé, qui était de donner le pouvoir réel aux Africains.

11. Selon Taylor et Bodice (1983), sur les 144 pays du monde, le Malawi se classait en 1973–79 à la 124^e position pour ce qui est du respect des droits politiques et à la 111^e concernant le respect des droits civiques.
12. L'attribution de pouvoirs militaires aux MYP contribua également aux révoltes contre la politique de Banda en 1965.
13. Le processus de sélection des représentants à l'Assemblée nationale s'effectuait sur une base non proportionnelle. En outre, sur les 37 circonscriptions parlementaires, sept en moyenne furent sous-représentées chaque année dans la décennie 70 (Mtewa, 1983).
14. Les exportations agricoles étaient très fortement concentrées : elles étaient constituées à 60 pour cent par le tabac pendant la plus grande partie des années 80, et à 80 pour cent en 1991. Le thé entrainait pour 20 pour cent environ dans les années 80, et 8 pour cent seulement en 1991 (World Bank, 1995*b*).
15. Évalué à 0.20 pour la période 1968–69, le coefficient de Gini pour les petits exploitants est passé à 0.45 pour la période 1984–85 (Pryor, 1990) ; il atteignait 0.57 en 1992. Pour l'ensemble du pays, il s'établissait à 0.62 en 1992 (World Bank, 1995*b*).
16. En 1991 et en 1992, la part du tabac dans les exportations de marchandises est passée à plus de 70 pour cent (fichiers de données de la Banque mondiale).
17. L'ADMARC a été créée en 1971 pour remplacer l'Office de commercialisation des exploitants agricoles de la période coloniale.
18. Avec la détérioration de la performance économique globale du pays, l'ADMARC a subi de lourdes pertes en 1980–81 et en 1986.
19. Entre 1965 et 1973, il n'y a eu que deux ajustements de salaires : un de moins de 10 pour cent en 1966 et un de 5 pour cent en 1973. Plusieurs ajustements importants ont été opérés entre 1974 et 1992 — dont un de 102 pour cent dans les zones urbaines et de 132 pour cent dans les régions rurales entre 1980 et 1982, et des ajustements un peu moins importants en 1987, 1989 et 1992 — afin d'aligner les salaires réels des zones urbaines et des régions rurales sur le niveau qu'ils avaient dans les années 70.
20. Le ratio des traitements les plus élevés aux traitements les plus faibles dans la fonction publique est tombé de 40 dans les années 70 à 32 en 1980 pour remonter à 46 en 1986 et revenir à 25 en 1992.
21. La part de la population urbaine dans les pays subsahariens dont le revenu est similaire se situait autour de 33 pour cent en 1989 (World Bank, 1995*a*).
22. Trente cinq pour cent selon la Politique de développement, 1986–96.
23. En Afrique du Sud, les salaires moyens des ouvriers non qualifiés étaient beaucoup plus élevés qu'au Malawi dans la décennie qui a suivi l'indépendance (World Bank, 1993*a*).
24. La Banque commerciale du Malawi a été créée en 1970 et la Banque nationale du Malawi, en 1971.
25. La nationalisation des chemins de fer en 1966 fait exception à la règle.
26. Du fait de l'étroitesse de sa base manufacturière, le Malawi devait importer les deux tiers des biens intermédiaires et la totalité des biens d'équipement dont il avait besoin (Kaluwa, 1992).

27. En 1985, les petites entreprises manufacturières représentaient 30 pour cent de l'emploi manufacturier formel (Pryor, 1990).
28. En 1977, le service de la dette représentait moins de 10 pour cent des recettes d'exportation, mais ce pourcentage était passé à plus de 30 pour cent en 1981 et 1982, et à plus de 50 pour cent en 1986. Il est retombé à quelque 20 pour cent en 1995 (voir également l'annexe 2).
29. Cette interdiction a fait suite à une catastrophe minière, qui a tué 75 mineurs malawiens. Certains disent aussi que cette mesure aurait pu être prise dans le but d'obtenir un meilleur accord avec l'Afrique du Sud pour les mineurs migrants (Williams, 1978).
30. Le gouvernement britannique était une source très importante d'aide militaire. Le budget du Malawi ne finançait qu'un cinquième des dépenses militaires en 1971 (American University, 1985).
31. Le montant des décaissements étrangers par habitant en faveur du Malawi était à peu près le même que la moyenne des pays en développement, mais un peu plus élevé que pour les pays les plus pauvres (Pryor, 1990).
32. Exprimé en dollars des États-Unis.
33. En 1985, la proportion de la population qui vivait dans la pauvreté absolue était de 25 pour cent dans les zones urbaines et de 85 pour cent dans les régions rurales (Indicateur de développement de l'Afrique, PNUD/Banque mondiale, 1992).
34. Le holding de presse était le plus gros débiteur en 1983 (Pryor, 1990).
35. Entre 1970–75 et 1985–90, le taux de mortalité tomba de 27 pour mille à 19 pour mille, le taux de mortalité infantile fut ramené de 191 pour mille à 152 pour mille et l'espérance de vie passa de 41 à 48 ans (World Bank, 1990*b*).

Conclusion

Bien que les pays étudiés ici fassent partie d'une même région et qu'ils aient tous un passé colonial, ils présentent une grande diversité de situations politiques, qui vont de conflits graves à la stabilité. L'approche analytique met en lumière les principaux facteurs historiques, sociaux et économiques et les liens d'interdépendance dynamiques entre ces facteurs qui ont affecté la stabilité politique de chaque pays. Cette analyse permettra peut-être d'améliorer la conception des études transversales, qui se fondent le plus souvent sur des variables politiques ponctuelles pour expliquer les différences dans les trajectoires de développement des pays. Elle a non seulement pour objet d'aider à comprendre et à prédire l'évolution politique, sociale et économique des pays étudiés, mais aussi d'éclairer l'étude de l'instabilité politique et de ses liens avec les développements économiques dans d'autres parties du monde.

Le rôle de la culture et de l'histoire

L'histoire et la culture politique d'un pays ont une profonde influence sur sa stabilité politique et sociale. Un long passé de luttes armées entre des groupes identifiables risque fort de se conjuguer à une instabilité politique persistante. Au Zimbabwe, par exemple, les Shonas et les Ndébélés avaient des armées distinctes pendant la lutte pour l'indépendance ; le Mozambique a accédé à l'indépendance après dix années de conflits provoqués par la volonté du FRELIMO de renverser le pouvoir colonial. Dans ces deux pays, la période qui a suivi l'indépendance a été marquée par de graves conflits. En revanche, le Malawi avait une tradition généralement pacifique, nourrie par le rôle unificateur de l'Église avant l'indépendance et, dans l'ensemble, la période postérieure à l'indépendance fut elle aussi paisible. Le Botswana n'a pas eu non plus à prendre les armes pour obtenir l'indépendance, pas plus qu'il ne connut dans son histoire de conflit grave entre les groupes ethniques, et ces éléments ont joué un rôle déterminant en maintenant la paix après l'indépendance. Les institutions

traditionnellement démocratiques du Botswana, qui ont perduré, offrent un exemple particulièrement significatif de l'importance d'une culture pacifique pour le maintien de la stabilité politique. La Zambie présente une situation intermédiaire, l'instabilité politique après l'indépendance prenant la forme de frictions mineures entre des groupes constitués sur la base des structures socio-économiques héritées de l'époque coloniale.

Les structures économiques et sociales : l'héritage colonial et la période post-indépendance

Habituellement, l'instabilité politique augmente lorsque les inégalités de la répartition des actifs s'accroissent, ou sont perçues comme telles. Les régimes coloniaux de l'Afrique australe se sont généralement engagés dans des activités d'extraction de rentes en accaparant des terres riches en ressources naturelles ou certaines activités économiques. Ils ont ainsi créé des structures économiques duales, les colons s'appropriant une portion importante des actifs productifs, et la plupart des autochtones étant réduits à pratiquer une agriculture de subsistance. Après l'indépendance, ces structures économiques ont le plus souvent conduit à un transfert, à une diffusion des inégalités, non plus entre les colons et les Africains, mais entre les groupes africains qui venaient de se constituer. En accédant aux revendications de ceux qui demandent l'attribution d'actifs en reconnaissance du rôle qu'ils ont joué pour l'obtention de l'indépendance, un gouvernement peut favoriser l'apparition de ces groupes aux intérêts étroits, parfois même au détriment des objectifs nationaux. Les Shonas, le groupe ethnique le plus important du Zimbabwe, et les syndicats zambiens, qui s'étaient constitués et avaient assis leur pouvoir sur la base des structures économiques coloniales, offrent des exemples de groupes qui, en utilisant les structures économiques héritées du passé, sont arrivés à obtenir un avantage politique et économique sur d'autres groupes après l'indépendance.

Les changements rapides dans la propriété des actifs — qui sont souvent transférés de l'administration coloniale à des Africains — ont toute chance de favoriser la constitution de ce genre de groupes qui, la plupart du temps, souhaitent également ne rien changer aux structures économiques existantes. Mais si ces structures duales sont maintenues, elles peuvent accentuer les inégalités et donc accroître les risques d'instabilité politique. La Zambie, le Zimbabwe, le Mozambique et le Malawi ont tous procédé à des nationalisations massives qui ont de fait assuré le contrôle du gouvernement sur les actifs productifs et l'appareil de l'État. Mais, dans la plupart des cas, les pays manquaient de personnel qualifié et d'institutions adéquates pour gérer ces transferts massifs, ce qui laissait le champ libre aux abus de pouvoir politique, lesquels accroissaient à leur tour les risques d'instabilité politique.

Comme le Botswana manquait apparemment de ressources naturelles, l'administration coloniale n'eut pas l'occasion de mettre en place des structures duales dans l'économie. La période relativement paisible qui suivit l'indépendance s'explique en partie par cette absence de dualité, et en partie par les efforts délibérés du

gouvernement pour éviter ce problème en se gardant de toute discrimination tant au sein des structures économiques et politiques que dans la fourniture des services sociaux. Si le Malawi a joui d'une relative stabilité politique après l'indépendance malgré la dualité très marquée de sa structure économique, c'est en grande partie parce que le gouvernement a fermement réprimé la formation d'organisations s'appuyant sur la société civile.

Correspondance entre les groupes sociaux et le découpage des régions ou les activités professionnelles

Il est très important, dans une analyse de la stabilité politique, d'identifier les caractéristiques qui expliquent la puissance politique d'un groupe socio-économique. Un groupe ne pourra menacer la stabilité que s'il dispose de moyens d'expression puissants ou s'il constitue une base politique identifiable. Les possibilités qu'a un groupe de s'organiser, et donc l'influence qu'il peut avoir, augmentent lorsque les liens professionnels, ethniques ou régionaux permettent de l'identifier facilement. Le mouvement de résistance nationale du Mozambique (RENAMO) — financé et formé par l'étranger —, les syndicats zambiens et les communautés ethniques des Shonas et des Ndébélés sont autant d'exemples de groupes qui ont un impact important sur l'instabilité politique. La RENAMO disposait de puissants moyens d'expression ; les syndicats zambiens tiraient leur influence politique du fait qu'ils étaient concentrés dans un secteur d'activité et une région ; et les Shonas et les Ndébélés représentaient des concentrations ethniques régionales. En revanche, la diversité ethnique dans les régions et les postes de travail au Botswana, au Malawi et en Zambie était beaucoup moins favorable à la formation de centres de pouvoir politiques fondés sur l'appartenance ethnique qu'au Zimbabwe par exemple, où la répartition des groupes ethniques suivait bien plus clairement le découpage des frontières régionales.

Dans beaucoup de cas, même si le passé des groupes ethniques est exempt de conflits, ces groupes peuvent être amenés à s'affronter, soit en raison d'une discrimination effective ou perçue, soit en raison du favoritisme des partis politiques qui se disputent le pouvoir et les honneurs. Les développements politiques intervenus dans les pays étudiés ici, et en particulier le passage au régime démocratique depuis la fin des années 80 au Botswana, au Malawi et en Zambie, offrent des exemples de ce genre de conflits, qui sont généralement une manifestation du mécontentement grandissant devant l'action du gouvernement.

Toutefois, l'effet des actions des groupes sur l'instabilité politique a d'ordinaire un lien direct avec le coût net de cette instabilité. Si la taille d'un groupe est modeste par rapport à l'ensemble de la population et si l'importance des actifs qu'il revendique est disproportionnée à sa taille, la part du coût net qu'il supportera du fait de la redistribution des actifs pourra être plus petite que l'avantage qu'il en retire, bien que le coût net puisse inclure un risque accru d'instabilité politique. À l'inverse, un groupe relativement plus important peut supporter une part plus large du coût net de la

redistribution des actifs ou d'une modification de la distribution existante. Un groupe de quelque importance et politiquement puissant pourra donc chercher à éviter une discrimination socio-économique qui provoquerait des tensions. Cela correspond bien à la relation positive que l'on observe généralement entre la stabilité politique et le développement économique.

Les facteurs économiques

Les études de cas confirment la conclusion générale selon laquelle, lorsque la richesse d'une nation diminue, à cause d'une mauvaise gestion ou de facteurs exogènes, les effets redistributifs de cette diminution de richesse ou son impact global sur la structure socio-économique ont un lien particulièrement étroit avec l'instabilité politique. Au Mozambique, la période post-indépendance, et les graves secousses politiques qui l'ont jalonnée, a coïncidé également avec des périodes d'inondations (1974-76), de sécheresse (1982-85 et 1991-92) et d'instabilité politique régionale qui ont eu des conséquences économiques dramatiques. En Zambie, après une période de forte expansion économique et de stabilité politique relative, les risques d'instabilité politique ont augmenté avec la diminution des recettes procurées par le cuivre, et l'opposition politique a grandi à mesure que la contraction prolongée de l'économie affectait des segments de plus en plus larges de la population. Au Zimbabwe, le fléchissement de l'activité économique en 1982 a grandement réduit les moyens dont disposait le gouvernement pour calmer les mécontents en finançant des services sociaux ; c'est également cette année-là qu'un conflit grave a éclaté. A l'inverse, au Botswana, l'expansion économique a permis au gouvernement de souligner les autres éléments de la stabilité politique en étendant les services sociaux à des segments plus larges de la population. Au Malawi, la stabilité politique est essentiellement attribuable à la qualité de la gestion économique. La croissance et la bonne gestion des ressources économiques et financières paraissent donc de nature à conforter la stabilité politique.

Enseignements au plan de l'action gouvernementale

Les facteurs historiques, culturels et économiques influent tous sur la stabilité politique. Si les décideurs ne peuvent en général pas modifier le cours des événements extérieurs, il existe un lien dynamique entre l'évolution des structures socio-économiques et des institutions et la politique gouvernementale. La stabilité politique dépend en dernier ressort des institutions économiques et politiques, car ce sont elles qui régissent la répartition des actifs — telle qu'elle est définie au sens large dans cet ouvrage. Quels que soient les déséquilibres accumulés d'une économie et sa vulnérabilité aux chocs exogènes, la ligne de conduite d'un gouvernement face aux diverses formes de l'opposition, qu'elle soit conciliante ou répressive, est plus crédible lorsqu'elle comporte des éléments juridiques ou administratifs de réforme institutionnelle. Toute réforme politique ou économique qui ne tient pas suffisamment compte de la restructuration institutionnelle risque d'échouer.

Les exemples d'une politique axée sur un seul secteur d'activité pendant l'époque coloniale et post-coloniale sont associés à des structures de pouvoir extrêmement concentrées. En Afrique subsaharienne, beaucoup de pays sont enclavés, n'ont pas d'industries diversifiées, et ont une économie essentiellement agricole. En général, le pouvoir politique est représenté par les grandes plantations et une agriculture commerciale, laissant à l'écart une grande partie de la population qui pratique l'agriculture de subsistance dans des régions très dispersées, ce qui empêche la formation de groupes d'intérêt. Si les activités de recherche de rentes par des groupes restreints mais politiquement puissants au sein de ces structures économiques ont souvent été à l'origine des politiques répressives destinées à assurer la défense du *statu quo*, ce sont ces mêmes politiques qui ont en fin de compte suscité la constitution d'une opposition politique organisée. La diversification économique favorise la diffusion du pouvoir politique du fait même qu'elle améliore la répartition des actifs. Les réformes économiques qui visent à améliorer cette répartition par les mécanismes du marché peuvent donc conforter la stabilité politique en empêchant la concentration du pouvoir économique et politique entre les mains d'un seul groupe.

Pourtant, les programmes de réformes économiques peuvent avoir des effets déstabilisateurs, pour les raisons suivantes. Premièrement, les tentatives faites pour modifier le système d'allocation et de répartition des actifs apparemment inefficace qui est en place peuvent accroître le potentiel d'instabilité politique dans la mesure où elles portent préjudice à ceux qui profitent de ce système, et où ces derniers sont organisés et disposent d'un moyen d'expression. Les réformes radicales peuvent donc être très difficiles à mettre en œuvre lorsque l'appareil politique et démocratique est dominé par une élite, à moins qu'une opposition politique organisée et puissante ne soutienne les réformes. Deuxièmement, et en particulier si le pouvoir en place ne peut compter sur ce genre de soutien, lorsque la situation économique et financière d'un pays appelle des réformes, les contraintes institutionnelles ou autres peuvent susciter une opposition politique et faire perdre au gouvernement sa légitimité. Comme l'ont montré divers épisodes relatés ici, une politique visant à constituer un réservoir d'agents compétents et un réseau d'institutions de marché afin de bien gérer l'économie, accompagnée d'une action transparente pour tenir compte des besoins de tous les groupes en présence au lieu de pratiquer la discrimination à l'encontre de certains d'entre eux, est de nature à contribuer largement à la stabilité politique. À l'inverse, s'il épouse les choix politiques de groupes régionaux, ethniques et professionnels, un gouvernement peut provoquer de profondes divisions socio-économiques dont les coûts peuvent dépasser les avantages de ces réformes.

Il est souvent difficile d'atteindre simultanément les objectifs de croissance et les objectifs d'équité. L'horizon de temps sur lequel peut compter le gouvernement, ainsi que les caractéristiques des groupes qu'il représente influent de façon importante sur l'arbitrage entre ces deux objectifs. L'importance de cet arbitrage dépend fondamentalement de l'ampleur des déséquilibres économiques, de la vulnérabilité aux chocs exogènes et du pouvoir des coalitions qui militent pour une redistribution des revenus. Un gouvernement qui bénéficie d'un horizon de temps long choisira sans doute l'objectif de croissance plutôt que celui de l'équité dans un premier temps. A

l'inverse, un gouvernement dont l'horizon de temps est court peut faire entièrement fi de l'objectif d'équité et s'engager dans des activités de recherche de rentes, qui peuvent se révéler être très coûteuses tant pour la croissance que pour la stabilité politique. Les mesures institutionnelles qui permettent d'assurer la stabilité politique et de protéger l'environnement démocratique peuvent donner aux partis politiques un sens de continuité tel qu'ils se préoccupent des coûts et des avantages à long terme de leur politique économique.

Bibliographie

- ACDA (UNITED STATES ARMS CONTROL AND DISARMAMENT AGENCY) (1994/95), *World Military Expenditures and Arms Transfers*, Washington, D.C.
- ADELMAN, I. et S. ROBINSON (1988), "Macroeconomic Adjustment and Income Distribution: Alternative Models Applied to Two Economies", *Journal of Development Economics*, 29:1, juillet.
- AHLUWALIA, M.S. et H.B. CHENERY (1974), "The Economic Framework", dans *Redistribution and Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- ALESINA, A., S. OZLER, N.R. et P. SWAGEL (1992), "Political Instability and Economic Growth", NBER Working Paper 4173, NBER, Cambridge, Mass.
- ALESINA, A. et R. PEROTTI (1994), "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", *World Bank Economic Review*, 8:3.
- AMERICAN UNIVERSITY (1985), *A Country Study: Malawi*, Area Handbook Series, American University, Washington, D.C.
- AZAM, J.-P. (1995), "Development Policy for Africa: A Research Agenda", dans J.-C. BERTHÉLEMY (dir. pub.), *Quel avenir pour l'économie africaine ?*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- BANQUE MONDIALE (1989), *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable*, Washington, D.C.
- BARDHAN, P. (1996), *La gestion des affaires publiques au service du développement : une approche par l'économie politique*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- BARRO, R.J. (1996), "Determinants of Democracy", Harvard University, juillet, ronéotypé 7, Cambridge, Mass.
- BARRO, R.J. (1991) "Economic Growth in a Cross-Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106:2, mai.
- BECKMAN, B. (1991), "Empowerment or Repression? The World Bank and the Politics of African Adjustment", dans *African Development*, Vol. XVI, No. 1.
- BEN-HABIB, J. et M. SPIEGEL (1992), "The Role of Human Capital and Political Instability in Economic Development", *New York University Economic Research Reports*, 92:24, New York.

- BRUTON, H.J. et C.B. HILL (dir. pub.) (1996), *The Evaluation of Public Expenditure in Africa*, Economic Development Institute Learning Resources Series, Banque mondiale, Washington, D.C.
- CAMPBELL, B. et J. LOXLEY (1989), *Structural Adjustment in Africa*, Macmillan, Londres.
- CODESRIA (1993), *Ethnic Conflict Report*, Dakar.
- COLCLOUGH, C. (1980), *The Political Economy of Botswana*, Oxford University Press, Oxford.
- DANEVAD, A. (1995), "Responsiveness in Botswana Politics: Do Elections Matter?", *The Journal of Modern African Studies*, 33:3.
- DANEVAD, A. (1993), *Development Planning and the Importance of Democratic Institutions in Botswana*, Chr. Michelsen Institute, 1993:7.
- DORNBUSCH, R. et S. EDWARDS (1990), "Macroeconomic Populism", *Journal of Development Economics*, Vol. 32, No. 1.
- EASTERLY, W. et S. REBELO (1993), "Fiscal Policy and Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Monetary Economics*, 32 (3).
- FALLON, P. R. (1987), "The Labour Market in Zimbabwe: Historical Trends and an Evaluation of Recent Policy", DRD Discussion Paper 296, Banque mondiale, Washington, D.C., mai.
- GERSONY, R. (1988), *Summary of Mozambican Refugee Accounts of Principally Conflict-Related Experience in Mozambique*, étude entreprise pour le département d'État américain, Washington, D.C.
- GIBBONS, P. (1994), "Toward a Political Economy of the World Bank", dans T. MKANDAWIRE et A. OLUKOSHI (dir. pub.), *Between Liberalism and Repression: The Politics of Adjustment in Africa*, CODESRIA, Dakar.
- GOOD, K. (1994), "Corruption and Mismanagement in Botswana: A Best-Case Example?", *Journal of Modern African Studies*, 32:3.
- GOUVERNEMENT DU BOTSWANA (1985), *The Development Policy, 1986-1996*, Gaborone.
- GULHATI, R. (1989), *Malawi: Promising Reforms, Bad Luck*, EDI Development Policy Case Series, Analytical Case Studies, No. 3, Banque mondiale, Washington, D.C.
- HARVEY, C. et S.R. LEWIS (1990), *Policy Choice and Development Performance in Botswana*, St. Martin's Press, New York.
- HIBBS, D. (1973), *Mass Political Violence: A Cross-Sectional Analysis*, Wiley, New York.
- HOLM, J.D. et P.P. MOLUTSI (1992), "State-Society Relations in Botswana: Beginning Liberalization", dans G. HYDEN et M. BRATTON (dir. pub.), *Governance and Politics*, Londres.
- HOPE, K.R. (1995), "Managing Development Policy in Botswana: Implementing Reforms for Rapid Change", *Public Administration and Development*, Vol. 15.
- HUNTINGTON, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- ILO (1981), *An Economy Under Pressure*, ILO, Genève.

- KALUWA, B. (dir. pub.) (1992), *The Structural Adjustment Programme in Malawi: A Case of Successful Adjustment?*, Sapes Books, Harare.
- KANBUR, R. (1995), "A Continent in Transition: Sub-Saharan Africa in the Mid-1990s", ronéotypé, Banque mondiale, Washington, D.C.
- KYDD, J. et R. CHRISTIANSEN (1982), "Structural Change in Malawi Since Independence: Consequences of a Development Strategy Based on Large-Scale Agriculture", *World Development*, Vol. 10.
- LELE, U. et L.R. MEYERS (1989), "Growth and Structural Change in East Africa: Domestic Policies, Agricultural Performance and World Bank Assistance, 1963-86", *Media Discussion Paper 3*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- MADDISON, A. (1995), *L'Économie mondiale. Analyse et statistiques, 1820-1992*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- MAFEJE, A. (1995), "Demographic and Ethnic Variation: A Source of Instability in Modern African States", rapport présenté à la 8e assemblée générale du CODESRIA.
- MAMDANI, M. (1995), "Making Sense of the Political Impasse in Africa", rapport présenté à la 8e assemblée générale du CODESRIA.
- MANDAZA, I. (dir. pub.) (1986), *The Political Economy of Transition: 1980-1986*, CODESRIA, Dakar.
- M'BAYA, K. (1995), "The Economic Crisis, Adjustment and Democracy in Africa", dans *Democratisation Processes in Africa*, CODESRIA, Dakar.
- MEDIA DISCUSSION PAPER (1989), voir LELE et MEYERS (1989).
- MEISENDER, T. (1994), "Bonanza and Dependency in Botswana", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 29, printemps.
- MHONE, G.L.Z. (dir. pub.) (1992), *Malawi at the Crossroads: The Post-Colonial Political Economy*, Sapes Books, Harare.
- MKANDAWIRE, T. (1995a), "Beyond Crisis: Towards Democratic Developmental States in Africa", rapport présenté à la 8e assemblée générale du CODESRIA.
- MKANDAWIRE, T. (1995b), "Adjustment, Political Conditionality and Democratization in Africa", dans *Democratisation Processes in Africa*, CODESRIA, Dakar.
- MTEWA, M. (1983), *Malawi: Democratic Theory and Public Policy*, Schenkman Books, Inc., Cambridge, Mass.
- NELSON, H.D. (dir. pub.) (1984), *Mozambique: A Country Study*, Area Handbook Series, American University Press, Washington, D.C.
- NNOLI, O. (1995), "Ethnic Conflicts and Democratization in Africa", rapport présenté à la 8e assemblée générale du CODESRIA.
- PARENTI, M. (1967), "Ethnic Politics and the Persistence of Ethnic Identification", *American Political Science Review*, Vol. LXI, No. 4.
- PRYOR, F. (1990), *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Malawi and Madagascar*, A World Bank Comparative Study, Banque mondiale, Washington, D.C.

- RAKNER, L. (1992), *Trade Unions in Processes of Democratisation. A Study of Party-Labour Relations in Zambia*, Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- ROTH (1994), "Land Tenure, Agrarian Structure, and Comparative Land Use Efficiency in Zimbabwe: Options for Land Tenure Reform and Land Redistribution", *Land Tenure Center Research Papers*, 117:1-182, University of Wisconsin-Madison.
- SAHN, D.E. et J. ARULPRAGASAM (1991), "Development Through Dualism? Land Tenure, Policy, and Poverty in Malawi", Cornell Food and Nutrition Policy Program, Working Paper 9, Cornell University, Ithaca, NY.
- SIPRI (1994), *Yearbook*, Stockholm, Almqvist et Wikseil.
- TORDOFF, W. (1988), "Local Administration in Botswana", *Public Administration and Development*, Vol. 18.
- UNDP/WORLD BANK (1992), *African Development Indicators*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- VALENTINE, T.R. (1993), "Mineral-led Economic Growth, Drought Relief and Incomes Policy", *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 52.
- WILLIAMS, T.D. (1978), *Malawi: The Politics of Despair*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- WORLD BANK (1995a), *Zimbabwe: Country Economic Memorandum*, Washington, D.C.
- WORLD BANK (1995b), *Malawi Agricultural Sector Memorandum: Strategy Options in the 1990s*, Washington, D.C., mars.
- WORLD BANK (1995c), *Human Resources and Poverty: Profile and Priorities for Action*, Washington, D.C., novembre.
- WORLD BANK (1993a), *The Labor Market and Wages Policy in Malawi*, rapport préparé pour le gouvernement du Malawi, Washington, D.C.
- WORLD BANK (1993b), *Opportunities for Industrial Development in Botswana: An Economy in Transition*, Report No. 11267-BT, Washington, D.C.
- WORLD BANK (1990a), *Mozambique: The Restoration of Rural Production and Trade*, Country Economic Memorandum, Washington, D.C.
- WORLD BANK (1990b), *Growth Through Poverty Reduction*, Report No. 8140-MAI, Washington, D.C.
- WORLD BANK (1983), *Sub-Saharan Agriculture: Synthesis and Trade Prospects*, World Bank Staff Working Papers, No. 608, Washington, D.C.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(41 1999 11 2 P) ISBN 92-64-27164-3 – n° 51016 1999