



PUBLICATION OCCASIONNELLE NUMERO 31

Programme de Gouvernance et MAEP

mai 2009

La gestion des ressources et l'ordre démocratique : L'expérience du Botswana

David Sebudubudu et
Kebapetse Lotshwao

South African Institute of International Affairs
de gouvernance en Afrique et au-delà

Analyse des questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà

A PROPOS DE SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (South African Institute of International Affairs, SAIIA) tire fierté de sa position depuis déjà plusieurs années de premier institut de recherche d'Afrique du Sud sur des questions internationales. Il s'agit d'un groupe de réflexion indépendant et non gouvernemental dont les principaux objectifs stratégiques consistent à contribuer efficacement à la politique publique et à encourager un débat plus vaste et mieux informé sur des questions internationales en mettant l'accent sur des questions et des préoccupations africaines. Il s'agit à la fois d'un centre pour l'excellence en matière de recherche et un lieu de stimulation de l'engagement public. Les publications occasionnelles de SAIIA présentent des analyses d'actualité incisives, proposant divers points de vue sur des questions fondamentales de politique en Afrique et ailleurs. Les thèmes centraux de recherche en matière de politique publique couverts par SAIIA sont, entre autres, la bonne gouvernance et la démocratie, l'élaboration de politiques économiques, la sécurité internationale et la paix et les nouveaux défis mondiaux tels que la sécurité alimentaire, les réformes en matière de bonne gouvernance et l'environnement. Pour de plus amples informations sur les travaux de SAIIA, veuillez consulter notre site web : www.saiia.org.za

Cet article est le résultat d'une recherche commandée par le Programme de Gouvernance et du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) de SAIIA.

A PROPOS DU PROGRAMME DE GOUVERNANCE ET DU MAEP

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP de SAIIA a encouragé le débat public et le savoir sur des questions essentielles de gouvernance et de développement en Afrique et ailleurs. Le programme vise à améliorer l'élaboration des politiques publiques en mettant en relation les gouvernements, les citoyens et les chercheurs grâce à des publications, des ateliers de formations et des bourses de recherche. Le projet a travaillé sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et la gouvernance dans près de 20 pays d'Afrique. SAIIA est prêt à accueillir des écrits relatifs à la gouvernance en vue d'envisager leur publication dans cette série.

Editeurs de cette collection: Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za

Le Programme de Gouvernance et du MAEP remercie Alex Potter, Shaun de Waal, Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn et Pat Tucker pour leur aide éditoriale sur ces articles.

SAIIA exprime sa reconnaissance à l'ambassade royale des Pays Bas en Afrique du Sud, qui a généreusement soutenu le Programme de Gouvernance et du MAEP et cette série.

Cette publication est disponible en Anglais et en Français. Traductions par www.alafrench.com

© SAIIA mai 2009

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite ou utilisée sous aucunes formes ou par quelque procédé que ce soit, électronique ou mécanique, y compris des photocopies et des rapports, ou par aucun moyen de mise en mémoire d'information et de système de récupération sans la permission écrite de l'éditeur. Les opinions exprimées sont de la responsabilité des auteurs et non de celle de SAIIA.

RÉSUMÉ

L'Afrique est un continent qui dispose d'un important potentiel de richesses mais qui reste l'un des plus pauvres du monde. Pour la majorité des pays d'Afrique, l'abondance de ressources a non seulement contribué au sous-développement, mais a également miné la démocratie. La fonction publique est une source majeure de richesse, de pouvoir et de promotion professionnelle, en partie parce que le secteur privé est toujours réduit et sous-développé. La misère en Afrique découle partiellement du fait que les ressources sont détournées pour financer les modes de vie coûteux des politiciens et prolonger leur mandat. Le Botswana pourrait faire exception. Le pays n'a pas connu de « politiciens gâtés » ni d'instabilité — ni même de vagues de leadership — contrairement à ce que d'autres pays d'Afrique dotés de richesses minérales ont connu.

Cet article étudie les explications possibles au succès économique et démocratique relatif du Botswana. Les auteurs affirment que les minerais ne sont pas à eux-seuls une condition suffisante pour expliquer la performance unique du Botswana. Ils identifient d'autres facteurs clés, comme le rôle des dirigeants du pays, sa culture politique et sa capacité à adapter les principes démocratiques aux conditions locales. Ils suggèrent également que le pays a des leçons à donner au continent — mais mettent en garde contre les défis qui pourraient se présenter et entraîner l'affadissement du « miracle » botswanais.

A PROPOS DES AUTEURS

David Sebudubudu est maître de conférences au Département des études politiques et administratives et coordinateur du projet de recherche sur la démocratie à l'Université du Botswana. Il est titulaire d'une licence en administration publique et sciences politiques de l'Université du Botswana et d'une maîtrise et d'un doctorat en sciences politiques obtenus à l'Université de Leeds. Sa thèse de doctorat était intitulée « La lutte contre la corruption en Afrique australe : une étude de la lutte contre la corruption au Botswana, en Afrique du Sud et en Namibie ».

Dans ses recherches, il s'intéresse tout particulièrement à la société civile, à l'Etat et à la démocratie, à la corruption politique, à l'éthique et à la responsabilité, aux politiques africaines, et aux débats sur le développement et l'économie politique à plus grande échelle. Il est l'auteur d'articles parus dans un grand nombre de journaux et s'est impliqué dans un certain nombre de projets. On citera notamment « The problem of proliferation of small arms in Botswana » ; « Strengthening parliamentary democracy in SADC » ; « Democratic consolidation in SADC: Botswana's 2004 elections » ; « Dominant parties: The case of Botswana » ; le projet « Formative Process Research on Integration in Southern Africa » ; AfroBarometer; et le programme de recherche « Leaders, Elites and Coalitions » de la Banque mondiale. Il a également tenu le rôle d'observateur électoral dans un certain nombre de pays. Il est actuellement en train d'éditer un ouvrage pour un projet sur « la démocratie parlementaire au Botswana ».

Kebapetse Lotshwao est professeur en sciences politiques au Département des études politiques et administratives et membre du projet de recherche sur la démocratie à l'Université du Botswana. Il a obtenu sa licence en administration publique et sciences politiques à l'Université du Botswana en 2005 et sa maîtrise en études africaines à l'Université d'Edinburgh en 2007. Il s'intéresse tout particulièrement aux politiques africaines, aux relations internationales et à la théorie politique.

INTRODUCTION

L'Afrique est un continent qui, disposant d'un important potentiel de richesses, pourrait offrir des opportunités économiques et des perspectives de développement à tous ses habitants. Le sol de la majorité des pays d'Afrique est riche en minerais. Par exemple, 12 des 18 pays producteurs de diamants du monde sont des pays d'Afrique.¹ Le Nigeria est le principal producteur de pétrole en Afrique, avec une production atteignant 2,1 millions de barils par jour, et l'Angola est le second producteur de pétrole ainsi que le quatrième plus grand producteur de diamants d'Afrique.² La Guinée-Bissau produit 181 400 barils de pétrole par jour, en faisant le quatrième plus grand producteur du continent.³ Et cependant, ces pays riches en ressources n'ont pas encore atteint leur potentiel maximal. D'une manière ou d'une autre, des problèmes de leadership abusif, la corruption, le clientélisme, la maladie, la pauvreté, les conflits et les guerres les ont affligés. Le phénomène des « politiciens gâtés », qui se produit « lorsque le principal objectif de ceux qui cherchent à accéder aux fonctions politiques ou au pouvoir est l'enrichissement personnel », a également causé du tort à ces pays.⁴ Les problèmes découlent partiellement du besoin d'exploiter ces minerais. Le néo-patrimonialisme est la règle dans la majeure partie de l'Afrique — la pratique consistant à accorder des avantages politiques et économiques aux politiciens et à leurs partisans afin de garantir leur soutien au gouvernement — dans lequel le présidentielisme (la centralisation du pouvoir politique en un individu) et le clientélisme (la récompense des partisans) sont ancrés.⁵ Ceci donne lieu à l'abus des ressources publiques.

Tous ces facteurs ont mis fin aux espérances dont nombreux se berçaient lors de l'indépendance il y a quelques 40 ou 50 ans : Le rêve d'un continent de promesses. L'indépendance a souvent donné jour non pas à des vies transformées mais à de la misère et à des espoirs brisés, car la majorité des régimes d'Afrique « a fait preuve d'une très faible capacité à se développer ». ⁶ Ceci a donné lieu à la perception que les pays d'Afrique en général étaient mal gérés et souffraient d'une mauvaise gouvernance (et, par extension, d'un mauvais leadership). Si cela est vrai de la plupart des pays, il existe quelques exceptions. Et le Botswana en fait partie.

LA GESTION DES RESSOURCES ET L'ORDRE DÉMOCRATIQUE

Deux questions fondamentales se posent : Quels sont les ingrédients du succès du Botswana dans la gestion des ressources naturelles et de l'ordre démocratique ? Et quelles sont les leçons que le pays peut donner aux autres pays d'Afrique ?

Au moment de son indépendance en 1966, le Botswana était un pays très peu connu. Négligé par la Grande-Bretagne, qui en était la puissance coloniale, environ 90 % de la population vivaient dans une pauvreté abjecte.⁷ La diversification économique et les méthodes de production modernes faisant cruellement défaut, et étant fortement dépendant de l'agriculture paysanne, le Botswana est devenu une « réserve de main-d'œuvre » pour les mines sud-africaines.⁸ Le pays ne comptait que 13 kilomètres de routes goudronnées, 22 diplômés d'université, et un revenu par habitant de 60 dollars.⁹ Aujourd'hui, son économie a connu un changement considérable. La découverte de minerais, en particulier de diamants, immédiatement après l'indépendance, a entraîné une croissance économique

phénoménale avoisinant les 13.9 % entre 1965 et 1980, et 11.3 % entre 1980 et 1989.¹⁰ Le pays est passé de l'un des plus pauvres de l'Afrique à un pays à revenu intermédiaire d'après les évaluations réalisées par la Banque mondiale. La plupart des analystes le considère comme un cas d'exception et comme un modèle de réussite économique.¹¹ Ils notent plus particulièrement la manière dont le pays a géré l'aubaine présentée par la découverte de diamants. Le Botswana, qui dispose d'importantes ressources diamantaires, a su éviter les niveaux élevés de corruption et d'instabilité rencontrés dans d'autres pays d'Afrique riches en ressources, en partie parce que l'élite politique et bureaucratique en place après l'indépendance était relativement bien établie et ne comptait pas sur leur fonction pour accumuler des richesses.¹² La relation entre le gouvernement et De Beers, centrale pour la réussite du Botswana, est fondamentale pour l'économie et la gouvernance politique du pays. Le gouvernement botswanais et de Beers ont, par le biais de ce partenariat, formé conjointement la De Beers Botswana Mining Company (ou DEBSWANA), qui était chargée de l'exploitation et de la gestion des diamants du pays. L'accord passé entre le Botswana et De Beers autorise une propriété et une allocation des revenus générés par l'industrie du diamant à 50/50. Ce partenariat a été décrit comme l'un des plus réussis et l'un des plus avantageux à avoir été conclu entre un pays en développement et une multinationale.¹³

De plus, le Botswana était politiquement stable et comptait parmi les démocraties multipartites les plus anciennes d'Afrique, par opposition à bon nombre de pays du continent qui sont devenus des Etats unipartite. Depuis son indépendance, le pays a organisé des élections régulières, libres et compétitives conformément à la Constitution. En dépit de ceci, la démocratie botswanaise se caractérise par la domination d'un parti, bien que le vote populaire pour le Parti démocratique botswanais (BDP) ait décliné au fil des ans, pour passer de 80.4 % en 1964¹⁴ à 52 % en 2004¹⁵. Et pourtant, son système électoral selon le mode du « premier arrivé » a signifié que la BDP a continué à remporter une majorité des sièges parlementaires du fait de l'absence de représentation proportionnelle. En 2004 par exemple, le BDP a remporté 44 des 57 sièges directement élus mais a conservé une majorité de 77 % au parlement en dépit du fait qu'il avait remporté à peine plus de la moitié du vote populaire.¹⁶ Il est également vrai que l'opposition a régulièrement connu de mauvais résultats pour toute une série de raisons. On notera pour l'essentiel la mauvaise organisation, les votes de l'opposition divisés par la fragmentation, l'absence de financement national des partis politiques et un système électoral favorisant le parti en place, qui dispose du patronage de l'Etat. A l'heure actuelle, deux partis d'opposition sont représentés parmi les 57 sièges directement élus au parlement. Le Front national botswanais (BNF) dispose de 11 sièges (en chute par rapport aux 12 sièges dont il disposait en 2004) et le Parti du congrès botswanais (BCP) d'un siège. Le BDP dispose de 45 sièges, un de plus que ce qu'il détenait suite aux élections de 2004, grâce à un succès aux élections partielles. Quatre ministres du parlement spécialement élus — désignés par le président et adoptés par le parlement — amènent le total du nombre de sièges du parti au pouvoir à 49.

Le pays est néanmoins considéré comme un modèle de réussite politique, en particulier lorsqu'on en vient à la succession du leadership. Son système permet au vice-président de prendre automatiquement la relève en cas de départ à la retraite, de démission ou d'incapacité du président à exercer ses fonctions. Festus Mogae comme son successeur, Ian Khama, ont tous deux accédé à la présidence de la sorte. Certains critiquent la succession automatique du leadership car cela permet au président en place de désigner

son successeur. Le pays est néanmoins resté paisible et a su éviter les crises de succession ou les vagues entraînées par celles-ci comme cela a pu être le cas en Afrique du Sud.

LES INGRÉDIENTS DU SUCCÈS DU BOTSWANA DANS LA GESTION DES RESSOURCES ET DES PRINCIPES DÉMOCRATIQUES

Chaque pays a sa propre histoire et les facteurs qui lui sont propres peuvent expliquer ses succès et ses échecs. Ainsi, le Botswana pourrait ne pas constituer un modèle pour tous, mais peut donner des leçons à ses pairs. Il est évident que son succès ne peut être la conséquence unique de l'aubaine fournie par la découverte de minerais. L'objectif de cet article est d'expliquer pourquoi il n'a pas suivi la même voie que d'autres pays d'Afrique dont la richesse minérale n'a pas apporté le développement escompté à leurs habitants.

La réussite économique du Botswana peut être attribuée au rôle unique de l'Etat depuis son indépendance, et aux institutions de développement qui y ont éclos. L'une de ces institutions est le Ministre des Finances et de la Planification du Développement (*Ministry of Finance and Development Planning, MFDP*). Le MFDP combine les finances et la planification du développement en un unique ministère puissant, permettant de lier les recettes du gouvernement aux projets de développement spécifiques. Seuls les projets du plan national ont été inscrits au budget. L'objectif national était de parvenir à l'indépendance économique, à la justice sociale, au développement durable et à une croissance économique rapide.¹⁷ L'objectif de la planification était « d'assurer que l'on tirait au maximum profit des ressources financières limitées à la disposition du Gouvernement en hiérarchisant les politiques, les programmes et les projets. [Celle-ci] permettait également au gouvernement de fixer des objectifs par rapport auxquels la performance pouvait être évaluée avec objectivité ». ¹⁸ Pour démontrer l'importance que le Botswana a accordée à ce ministère, celui-ci a été placé dans le bureau du vice-président.¹⁹ Il s'agissait non seulement « du cerveau institutionnel du processus d'élaboration des politiques économiques »²⁰, mais aussi « du système nerveux institutionnel »²¹ de l'Etat. C'est l'institution qui s'assure que les projets font non seulement partie des Plans de Développement National mais ont également été budgétisés. Elle supervise les plans approuvés et propose des conseils économiques ainsi que des informations aux départements du gouvernement.²² « Aucune dépense ne peut être encourue... qui n'a pas été incluse dans le plan », et lorsque les ministères soumettent des projets pour inclusion, ils doivent souvent s'assurer que les coûts engendrés sont raisonnables et respectent les contraintes imposées par le gouvernement.²³ Le MFDP est géré par des professionnels formés disposant d'une expertise en matière d'élaboration de politiques économiques. Les nominations basées sur le mérite plutôt que sur une loyauté partisane contribuent à assurer la stabilité.²⁴

Selon Wallis, deux points fondamentaux ont joué un rôle essentiel pour assurer l'efficacité du processus :

Tout d'abord, le cas du Botswana suggère que l'engagement et le soutien politique à la planification apportent une différence considérable. Le premier Président (Seretse Khama) et ses ministres de premier plan ont fait preuve d'un soutien plus important à la planification du développement que nulle part ailleurs. Ensuite, la planification et la budgétisation ont été étroitement liées.²⁵

C'est cette étroite connexion entre la planification et la budgétisation, soutenue par une structure politique étatique dévouée, qui fait défaut dans la majorité des pays.²⁶ Son autre caractéristique unique consistait en ce que le processus était décentralisé, et non centralisé comme c'est le cas dans la plupart des pays d'Afrique.²⁷ Planifier dans une économie de marché signifiait que les promesses en matière de développement étaient tenues. De plus, cet organe de planification disposait « du pouvoir, de l'autorité, de l'expertise technique et de l'autonomie nécessaires pour donner forme aux dynamiques fondamentales de la politique de développement »²⁸, le différenciant de la plupart des autres pays d'Afrique.

Une autre caractéristique distinctive était que son leadership politique s'était aperçu qu'il ne suffisait pas de se contenter de planifier ; une mise en œuvre adéquate était nécessaire. Ce qui a été clairement formulé par le premier Président, Seretse Khama, lorsqu'il a affirmé ce qui suit :

Mon gouvernement a également conscience que la planification à elle seule ne suffit pas, et qu'une mise en œuvre efficace du Plan est encore plus importante et [le gouvernement a promis que cette responsabilité serait assurée]... les énergies de la nation doivent désormais se concentrer sur le développement économique et social du pays.²⁹

Cette déclaration démontrait la volonté de s'assurer que ce qui devait être fait l'était.

Au moment de son indépendance, le Botswana — avec ses 22 diplômés — manquait de l'expertise technique nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du service public.³⁰ Le pays n'a pas suivi l'exemple de ses pairs, en évitant de se précipiter pour instituer des ressortissants botswanais, sans considération de leur mérite. Au lieu de cela, « un accent considérable [a été] mis sur le recrutement d'économistes aux grandes compétences en matière d'organisation de la planification », et pour s'en assurer, « on [a pu constater] une dépendance relative forte vis-à-vis des expatriés »³¹. Taylor a constaté que « les services des expatriés étaient employés (par opposition à la majeure partie du reste de l'Afrique) afin d'aider à former un service public local, mais compétent et éduqué ».³² Et « par le recours efficace à une assistance technique expatriée et au développement régulier des capacités locales, le pays a obtenu des résultats remarquables en termes de planification et de gestion économique ».³³ L'un des résultats obtenus était que « une forte capacité d'analyse politique avait été développée, ainsi qu'un personnel de planification constamment impliqué dans la planification budgétaire et économique ».³⁴

En bref, le Botswana a développé des institutions publiques qui sont restées professionnelles et dénuées de toute lubie ou autorité personnelle. Somolekae remarque que « la bureaucratie du Botswana est toujours l'une des plus efficaces et des moins corrompues d'Afrique » et a bénéficié d'une « autonomie institutionnelle bien plus importante que ses contreparties de la région ».³⁵ Taylor affirme que les rapports étroits que le MFDP entretient avec le pouvoir exécutif a non seulement permis de le protéger des pressions d'ordre sociétal ou public, mais a également donné naissance à une bureaucratie plus ou moins autonome, forte et efficace.³⁶ Il est cependant possible d'argumenter que ceci a rendu le ministère davantage redevable vis-à-vis du président et moins sensible aux autres intérêts démocratiques, contrairement à la situation en vigueur dans la majorité des pays d'Afrique, où les institutions bureaucratiques étaient « neutralisées » immédiatement après l'indépendance.³⁷ Leftwich argumente que dans les Etats développeurs (*developmental states*) « la détermination de l'élite quant au développement et à l'autonomie relative de

l'Etat ont contribué à former des bureaucraties très puissantes, hautement compétentes et isolées, dotées d'une autorité leur permettant de diriger et de gérer l'ensemble du développement économique et social ». ³⁸ Chalmers Johnson dit du Japon que « le premier élément du modèle [développeur] est l'existence d'une bureaucratie nationale de petite envergure, peu coûteuse mais d'élite, dotée des meilleurs talents managériaux disponibles dans le système ». ³⁹

De plus, Holm affirme que « l'absence de contrôle démocratique sur la bureaucratie de l'Etat a joué un rôle central dans le développement du Botswana » étant donné que « les bureaucrates de haut rang excluaient les politiciens élus de la plupart des décisions clés ». ⁴⁰ En effet, les présidents Seretse Khama et Ketumile Masire ont donné ordre aux politiciens de traiter avec les hauts bureaucrates, qui étaient à leur tour requis de ne pas faire de faveur politiques. ⁴¹ Comme Holm l'indique : « Le leadership de l'Etat botswanais, c'est-à-dire les secrétaires permanents et les deux premiers présidents, ont tiré parti de l'autonomie de l'Etat pour mettre en œuvre un programme de développement ambitieux ». ⁴²

La bureaucratie botswanaise a non seulement mis en œuvre le développement économique, mais l'a également influencé. Selon Somolekae, le processus d'élaboration des politiques « révèle la mesure dans laquelle la bureaucratie influe sur l'initiation des politiques et la détermination de leur contenu définitif » et indique que la majeure partie du temps, « lorsque [ces politiques] sont diffusées pour que le leadership politique et le grand public puissent les examiner, sa forme et son contenu essentiels ont déjà été définis de manière quasi-définitive ». ⁴³

L'autre facteur qui a contribué à la réussite du Botswana est la taille de sa population. Le Botswana est un grand pays (de la taille de la France) mais sa population est très peu nombreuse, avec environ 1.8 millions d'habitants d'après le recensement de la population de 2001. Sa population est particulièrement homogène d'un point de vue ethnique. La classe dirigeante est tout aussi peu importante. (Cet avantage est propre au Botswana ; d'autres pays plus petits ont été mal gouvernés.) Une petite classe dirigeante signifiait que la concurrence pour les ressources nationales était moins intense. Et plus important encore, la population peu nombreuse mettait moins de pression sur l'Etat en termes de produits et de services. ⁴⁴

Pour Wallis, le Botswana « est un petit pays avec... des problèmes relativement simples à résoudre ». ⁴⁵ Ses problèmes actuels étaient cependant profonds, avec l'émergence du VIH/Sida. Et la nécessité d'une diversification économique était tout aussi décourageante. Les revenus tirés de l'exploitation des minerais ont permis à l'Etat de répondre plus aisément aux demandes modérées associées. ⁴⁶ Par conséquent, « on note une absence de surcharge du côté de la contribution du gouvernement, qui a également contribué à la stabilité politique et à la maintenance du système multipartite ». ⁴⁷ L'Etat est parvenu à satisfaire les demandes de l'élite et, dans une certaine mesure, des masses. Ainsi, « le gouvernement est parvenu à répartir suffisamment largement les bénéfices de la croissance [provoquée par l'exploitation des minerais] pour permettre de satisfaire raisonnablement la population ». ⁴⁸ Et même alors, sans un « leadership conscient et discipliné, aucun revenu généré par les diamants n'aurait suffi à faire du Botswana un miracle africain ». ⁴⁹ Pour comprendre le « miracle », il est nécessaire de comprendre le rôle essentiel joué par les dirigeants du pays. ⁵⁰ D'autres pays dotés de populations peu nombreuses — comme le Lesotho ou le Swaziland — ne sont pas parvenus à imiter la performance du Botswana.

Wiseman insiste sur les bons choix politiques et sur une formation d'un Etat non gaspilleur.⁵¹ La bonne gestion a permis au Botswana d'éviter la corruption, le népotisme et le clientélisme dans ses politiques, bien que le pays ne soit pas totalement dénué de népotisme, en particulier au niveau des nominations aux postes les plus élevés et par la favorisation de l'élite. Cette corruption est restée à des niveaux raisonnables et était attribuée à la nature de l'élite qui a pris le pouvoir au moment de l'indépendance.⁵² Elle était déterminée à assurer le développement. L'élevage de bétail a contribué à son enrichissement relatif, et « cette classe ne considérerait pas nécessaire l'Etat comme une source d'enrichissement personnel ». ⁵³ Le pouvoir offrait la possibilité d'avoir de l'influence plutôt que d'accumuler de la richesse (sans pour autant ne pas tirer parti des ressources de l'Etat).

Le résultat est que le Botswana a été classé par Transparency International comme le pays le moins corrompu d'Afrique pendant 13 années consécutives. Il s'agit également de l'un des pays les plus transparents.⁵⁴ Sa capacité à gérer la corruption a été reconnue par des institutions telles que l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique et par les indicateurs de Gouvernance dans le monde de la Banque mondiale.

Le Botswana est également parvenu avec succès à gérer le lien entre les institutions traditionnelles et modernes. Certains pensent que le malaise de l'Afrique découle d'un échec à gérer ce lien. D'autres pensent que les valeurs traditionnelles sont défavorables aux politiques modernes. Mais le Botswana a réussi à trouver un équilibre judicieux entre les deux — un succès unique, et une leçon pour le continent. La démocratie du pays repose sur les traditions démocratiques Tswana, en particulier les traditions de consultation, de participation, et de génération d'un consensus.⁵⁵ Il s'agit d'une démocratie adaptée aux conditions locales. Et la capacité du pays à intégrer les valeurs traditionnelles et modernes explique partiellement pourquoi son expérience démocratique est relativement réussie.

Le mélange de tradition et de modernité affecte jusqu'aux questions de leadership et de succession à la présidence. Maundeni fait remarquer que le mode de succession au Botswana « présente des similitudes avec les anciennes lois Tswana qui régissaient la succession à la chefferie », sur laquelle les citoyens n'avaient aucun droit de parole. Dans la tradition Tswana, on devient chef de naissance, on ne peut simplement le devenir.⁵⁶ C'est ceci qui a permis une succession sans à coups pour le BDP, de Sir Seretse Khama Festus Mogae en passant par Ketumile Masire, et au Ltd-Général Ian Khama aujourd'hui au pouvoir. De plus, la concurrence politique n'a pas donné naissance aux « politiciens gâtés » qui ont pu nuire à d'autres Etats d'Afrique. Dans ce contexte, Robert Rotberg classe le Botswana comme « un modèle en termes d'excellence dans le leadership en Afrique ». ⁵⁷ Sur un continent qui, selon son évaluation par Rotberg, souffre d'un « manque de leadership », des dirigeants et un leadership de qualité honorable ont transformé le Botswana.

Le pays utilise sa richesse minérale pour investir dans le développement des infrastructures et fournir des services sociaux tels que la santé, l'éducation, l'eau potable et les réseaux routiers. Le Botswana a donné la preuve que la gouvernance pouvait permettre de tenir les promesses de développement, en dépit des défis qui se présentent.

LES DÉFIS VIS-À-VIS DE L'IMAGE DU BOTSWANA

Le Botswana se détache sur un continent fortement touché par la misère. Sa réussite est cependant assombrie par une pauvreté persistante, de forts taux de chômage, des inégalités,

le manque de diversification économique, l'absence d'autonomisation économique de ses citoyens et le défi que représente le VIH/Sida. La forte présidence exécutive est également nuisible, du fait qu'elle centralise le pouvoir sur la présidence et affaiblit et porte ombrage aux autres institutions, en particulier au parlement. Après de nombreuses années de croissance économique soutenue et ininterrompue, environ 47 % de la population vivrait toujours sous le seuil de pauvreté nationale.⁵⁸ Ce pourcentage est inacceptable au vu des années de croissance économique et de la dimension réduite de la population. Néanmoins, le Botswana a fait beaucoup de chemin depuis l'indépendance et a devancé les autres pays du continent.

Le pays souffre d'un manque d'emplois. Le taux de chômage est estimé à 23.8 %, mais d'après les estimations non officielles, il serait encore plus élevé.⁵⁹ Les exploitations minières ont davantage besoin de technologie que de main-d'œuvre. En dépit de son importante contribution au produit intérieur brut (PIB), elles ne fournissent que 5 % des emplois dans le secteur formel.⁶⁰ La contribution associée aux richesses minérales est entaillée par une distribution inégale. Si la plupart en tire partie d'une manière ou d'une autre, il semble que certains en profitent d'avantage. L'indice Gini du pays est d'environ 60.5⁶¹, l'un des plus élevés du monde. Cet index mesure les inégalités de revenus : plus ce chiffre est élevé, plus les inégalités sont importantes. La situation devrait probablement faire l'objet d'une attention urgente de crainte qu'elle ne menace la stabilité politique du pays dans le futur.

Un autre défi qui se pose est la sur-dépendance à l'exploitation minière, diamantaire en particulier. L'exploitation minière compte pour environ un tiers du PIB, environ 80 % des exportations et environ 50 % du revenu du gouvernement.⁶² Le Botswana sera négativement affecté par la crise financière mondiale qui a commencé en 2008, du fait de sa dépendance aux exportations de minerais. La crise a déjà entraîné une chute de la demande en diamants, la fermeture de certaines mines, ainsi qu'une perte de revenu et d'emplois.

La diversification économique est depuis plusieurs années une priorité. Le gouvernement a réalisé des tentatives positives pour attirer les investissements étrangers directs et créer des programmes de crédit financier afin d'aider les investisseurs locaux et internationaux. Mais les tentatives de diversification ne se sont pas avérées très fructueuses. Le pays n'est parvenu à attirer qu'un petit nombre d'investisseurs parmi lesquels, certains se sont ensuite relocalisés, et d'autres se sont effondrés. Les problèmes étaient essentiellement liés à la situation enclavée du pays, entraînant donc un coût élevé des transports⁶³, et la petite taille du marché intérieur.⁶⁴ Le gouvernement n'a cependant pas abandonné, et la diversification reste une priorité. Une autre priorité est l'autonomisation économique nationale. Plusieurs étapes ont été prises, dont la création en 2001 de la Citizen Entrepreneurial Development Agency (CEDA). La CEDA accorde des prêts bonifiés aux citoyens botswanais, et ce dans tous les secteurs de l'économie.⁶⁵

Le VIH/Sida constitue un autre défi. Sa prévalence est estimée à 23.9 % dans la tranche d'âge productive des 15-49 ans.⁶⁶ La réponse du gouvernement s'est avérée l'une des plus radicales en Afrique. Sous le leadership de Festus Mogae (1998-2008), le Botswana est devenu le premier pays du continent à fournir gratuitement des antirétroviraux (ARV) à tous ceux qui en avaient besoin. En 2007, 90 % des patients souffrant du VIH avaient accès aux ARV. L'Etat a également fourni gratuitement un traitement visant à éviter la

transmission du VIH de la mère enceinte aux fœtus.⁶⁷ Il fournit également un dépistage gratuit et prend en charge les orphelins du VIH/Sida.⁶⁸

Le traitement des minorités, en particulier des Sans/Basarwas, a placé le Botswana sur le devant de la scène internationale au cours des dernières années. En 2003, les Basarwas ont poursuivi le gouvernement en justice afin de contester leur déplacement depuis leurs terres ancestrales situées dans la Réserve animalière du Kalahari central (la CKGR) vers de nouveaux villages à l'extérieur de la réserve. A la fin de l'année 2006, la Haute Cour a rendu son verdict, affirmant que le déplacement était contraire à la constitution, verdict accepté par le gouvernement, permettant aux Basarwas de regagner la CKGR. Mais les répercussions politiques de cette action se poursuivent en certains lieux.

Le Botswana dispose d'un président de l'exécutif excessivement puissant, mais non élu par la population. Les paragraphes (1) et (2) de l'Article 47 de la constitution indiquent que « le président du Botswana est investi du pouvoir exécutif [...] et fera, sauf indication contraire, usage de son jugement délibéré, et n'aura aucune obligation de suivre les conseils d'autres personnes ou autorités. »⁶⁹ Ces pouvoirs présidentiels portent ombrage au parlement. L'article 86 de la constitution indique que « le parlement a le pouvoir de développer et de promulguer des lois en faveur de la paix, de l'ordre et de la bonne gouvernance du Botswana ». ⁷⁰ Dans une certaine mesure, ceci exclut le parlement des processus de prise de décision gouvernementaux importants, comme la conclusion de traités internationaux. Le parlement ne joue également aucun rôle dans la nomination et la destitution des hauts fonctionnaires comme l'ombudsman, le directeur de l'institution de lutte contre la corruption, le secrétaire de la Commission électorale indépendante et les ambassadeurs du pays. Il vaut cependant la peine de noter que tous les présidents se sont jusqu'à présent montrés réticents à faire usage de leurs pouvoirs constitutionnels de manière négative et ont choisi la voie de la consultation pour la majorité des sujets pouvant poser problème au niveau national. Ce qui suggère une compréhension commune des racines historiques.

La suprématie présidentielle est renforcée par la domination d'un seul parti et par une opposition fragmentée. Le BDP, au pouvoir depuis l'indépendance en 1966, a toujours eu une majorité absolue au parlement. L'opposition fragmentée a lamentablement échoué à se présenter comme alternative. Même lorsque le BDP était de manière évidente divisé en deux factions, l'opposition n'a pas pu en tirer parti. La confusion a conduit à un panachage et à la perte de certaines circonscriptions qui auraient sans cela pu être remportées. ⁷¹ Un facteur aggravant est que les partis de l'opposition sont mal organisés, et leurs structures sont dormantes la majeure partie du temps.⁷² On note un manque général de bon leadership et de ressources.⁷³ Le fait de tenir le rôle de l'opposition depuis l'indépendance a également donné lieu à des frustrations profondément ancrées parmi les membres de ces partis. Parce que l'opposition ne parvient pas à offrir au peuple une meilleure alternative que le BDP, et parce qu'elle est trop faible pour tenir l'exécutif responsable devant le parlement, la démocratie du pays est en danger.

Le Botswana est membre de l'Union Africaine, qui a embrassé le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad), « à titre de plan pour le renouveau du continent ». ⁷⁴ Le Nepad a introduit un outil appelé le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en 2002. L'objectif de ce mécanisme est de renforcer les normes de gouvernance en Afrique en permettant la révision des processus par les pairs d'autres pays. En dépit de son soutien au Nepad, le Botswana s'est montré réticent à adhérer au

MAEP, souhaitant ainsi éviter le regard scrutateur du continent. Cette position suggère que le gouvernement considère que le pays n'a pas grand chose à tirer de cet exercice. Il pourrait être conforté dans cette position par le fait que trois organisations — Transparency International, les Indicateurs de gouvernance dans le monde de la Banque mondiale et l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique — ont attribué des notes élevées au Botswana par rapport à la majorité des pays d'Afrique, dont ceux qui se sont prêtés au processus de MAEP.

CONCLUSION

Le succès relatif connu par le Botswana en tant que pays riche en ressources est un exemple pour les autres pays d'Afrique. Après 42 ans d'indépendance, le pays a émergé différemment des autres pays, sur un continent marqué par les crises économiques, politiques et sociales. Par se faire, il s'est démarqué de la majeure partie de l'Afrique en se transformant en un parfait exemple de développement démocratique.

En dépit des défis auxquels il s'est trouvé confronté et de ses défauts, les autres pays peuvent tirer des leçons de l'expérience du Botswana. Il s'agit tout d'abord de l'importance de la démocratie et du bon leadership dans le développement. D'autres pays d'Afrique bénéficient de ressources naturelles en quantité — certains même plus que le Botswana — mais n'ont pas été capables de les utiliser dans le développement national, essentiellement du fait d'un mauvais leadership et du mépris de l'Etat de droit. Avec un bon leadership et une bonne gestion, les ressources naturelles peuvent faire des miracles. En dépit de certaines limites, la majorité des habitants du Botswana sont dans une meilleure position qu'ils ne l'étaient avant la découverte des minerais. Les minerais ont engendré un développement positif, et non une misère et des bains de sang. Ensuite, le Botswana est un succès car il est parvenu à conserver et à former les compétences dans le service public, et à développer un processus de planification et de budgétisation sain et intégré. Enfin, le pays a su maintenir un équilibre judicieux entre les institutions traditionnelles et modernes.

NOTE DE FIN D'ARTICLE

- 1 Olsson O, 'Conflict Diamonds', *Journal of Development Economics*, 82, 2007, pp. 267–286.
- 2 Institute of Security Studies, <www.iss.co.za>, consulté le 17 mars 2009.
- 3 McSherry B, 'The Political Economy of Oil in Equatorial Guinea', *African Studies Quarterly*, 8, 3, 2006, pp. 23–45.
- 4 Allen C, 'Warfare, Endemic Violence & State Collapse in Africa', *Review of African Political Economy*, 81, 1999, pp. 367–384.
- 5 Bratton M & N van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- 6 *Ibid.*
- 7 Molutsi P, 'Botswana: The path to democracy and development' in Gyimah-Boadi E (éd), *Democratic Reform in Africa: The Quality of Progress*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- 8 Parson J, 'Cattle, class and the state in rural Botswana', *Journal of Southern African Studies*, 17,

- 2, 1981, p. 236–255. Voir également Parson J, 'The "labour reserve" in historical perspective: Toward a political economy of the Bechuanaland Protectorate' dans Picard LA (éd), *The Evolution of Modern Botswana*. Londres: Rex Collings, 1985.
- 9 Edge WA, 'Botswana: A developmental state' in Edge WA & MH Lekorwe (éd), *Botswana: Politics and Society*. Pretoria: JL van Schaik Publishers, 1998.
- 10 Matsheka T & ZM Botlhomilwe, 'Economic conditions and election outcomes in Botswana: Is the spurious?' *Botswana Journal of African Studies*, 14, 1, 2000, pp. 36–46.
- 11 Chipasula JC & K Miti, *Botswana in Southern Africa: What Lies Ahead*. Delhi: Ajanta Publications, 1989; Samatar AI, *An African Miracle: State and Class Leadership and Colonial Legacy in Botswana Development*. Portsmouth: Heinemann, 1999; Hillbom E, 'Diamonds or development? A structural assessment of Botswana's forty years of success', *Journal of Modern African Studies*, 46, 2, 2008, pp. 191–214.
- 12 Entretien avec le vice-président du Botswana, Ltd-Général Mompoti Merafhe, 9 mars 2009 et le président du Southern district council, M. Kentse Rammidi, 5 février 2009.
- 13 *Ibid.*
- 14 Gossett CW & K Lotshwao, 'The Bechuanaland General Elections of 1965 and 1966', Rapport électoral, 2008.
- 15 République du Botswana, 'Report to the Minister of Presidential Affairs and Public Administration on the 2004 General Elections. Gaborone: The Independent Electoral Commission, 2004.
- 16 *Ibid.*
- 17 République du Botswana, 'National Development Plan 8: 1997/8–2002/3'. Gaborone: Government Printer, 1997.
- 18 *Ibid.*, p. 85
- 19 Wallis M, *Bureaucracy: Its Role in Third World Development*. Hong Kong: Macmillan, 1989; Taylor I, 'As good as it gets? Botswana's "democratic development"' dans Melber H (éd), *Limits to Liberation in Southern Africa: The Unfinished Business of Democratic Consolidation*. Le Cap: Human Sciences Research Council Press, 2003.
- 20 Samatar AI, *op. cit.*, p. 85.
- 21 *Ibid.*, p. 82.
- 22 République du Botswana, 'National Development Plan 2: 1970–1975'. Gaborone: Government Printer, 1970.
- 23 Wallis M, *op. cit.*, p. 2.
- 24 Entretien avec l'ancien secrétaire permanent, M. Gobe Matenge, 19 décembre et le vice-président du Botswana, Ltd-Général Mompoti Merafhe, 9 mars 2009.
- 25 Wallis M, *op. cit.*, p. 52.
- 26 *Ibid.*
- 27 *Ibid.*
- 28 Leftwich A, 'Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state'. *The Journal of Development Studies*, 31, 3, 1995, pp. 400–427.
- 29 Raphaeli et al cité dans Wallis M, *op. cit.*, p. 71.
- 30 Edge W, *op. cit.*
- 31 Wallis M, *op. cit.*, p. 52.
- 32 Taylor I, *op. cit.*, p. 4.
- 33 Wallis M, *op. cit.*, p. 52.
- 34 *Ibid.*
- 35 Somolekae G, 'Bureaucracy and democracy in Botswana: What type of a relationship' in Stedman

- SJ (éd), *Botswana: The Political Economy of Democratic Development*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1993.
- 36 Taylor I, *op. cit.*
- 37 *Ibid*, p. 119.
- 38 Leftwich A, 'On the primacy of politics in development' in Leftwich A (éd), *Democracy and Development*. Cambridge: Polity Press, 1996, p. 286.
- 39 Johnson C, 'The developmental state: Odyssey of a concept' in Woo-Cumings M (éd), *The Developmental State*. Londres: Cornell University Press, 1999.
- 40 Holm J, 'Development, democracy and civil society in Botswana' in Leftwich A (éd), *Democracy and Development: Theory and Practice*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- 41 *Ibid*.
- 42 *Ibid*, p. 110.
- 43 Somolekae G, *op. cit.*, p. 117.
- 44 Wiseman JA, 'Multi-partyism in Africa: The Case of Botswana', *African Affairs*, 76, 302, 1977, pp. 70–79.
- 45 Wallis M, *op. cit.*, p. 72.
- 46 Wiseman JA, *op. cit.*
- 47 *Ibid*, p. 77.
- 48 Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Human Development Report 2007/2008. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- 49 Samatar AI, *op. cit.*, p. 188.
- 50 *Ibid*.
- 51 Wiseman JA, 'Notes on recent elections: The October 1994 elections in Botswana', *Electoral Studies*, 76, 1, 1995, pp. 1–00.
- 52 Holm J & PP Molutsi, 'State-civil society relations in Botswana' in Hyden G et al (éd), *Governance and Politics in Africa*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1992.
- 53 Tsie B, 'The State and Development Policy in Botswana' in Hope RK et al (éd), *Public Administration and Policy in Botswana*. Le Cap: Juta & Co Ltd, 1998.
- 54 Transparency International, <www.transparency.org>, consulté le 20 septembre 2008.
- 55 Sebudubudu D & P Molutsi, 'Botswana's democracy: Explanations for success?', *Politea, South African Journal for Political Science and Public Administration*, 27, 1, pp. 47–64.
- 56 Maundeni Z, 'Succession to high office: Tswana culture and modern Botswana politics' in Maundeni Z (éd), *40 Years of Democracy in Botswana: 1965–2005*. Gaborone: Mmegi Publishing House, 2005.
- 57 Rotberg I, *The Roots of Africa's Leadership Deficit*. Belfer Center: John F Kennedy School of Government, non daté.
- 58 Hillbom E, *op. cit.*, p. 206.
- 59 Central Intelligence Agency, <www.cia.gov>, consulté le 20 septembre 2008.
- 60 PNUD, Botswana Human Development Report 2005: Harnessing Science and Technology for Human Development. Gaborone: Printing and Publishing Company of Botswana, 2005.
- 61 PNUD, Human Development Report 2007/2008. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- 62 PNUD, Botswana Human Development Report 2005, *op. cit.*
- 63 Hillbom E, *op. cit.*, p. 201.
- 64 PNUD, Botswana Human Development Report 2005, *op. cit.*
- 65 Siphambe SK, 'Foreign direct investment in Africa: Botswana case study' dans Ajayi SI (éd), *Foreign Direct Investment in Sub-Saharan Africa: Origins, Targets, Impact and Potential*. Nairobi:

African Economic Research Consortium, 2006.

66 ONUSIDA, <www.unaids.org/en/CountryResponses/Countries/botswana.asp>, consulté le 1er novembre 2008.

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*

69 Constitution du Botswana, Article 47 (1&2).

70 *Ibid.*, Article 86.

71 Somolekae G, 'Political Parties in Botswana', *EISA Research Report No 27. Johannesburg: Electoral Institute of Southern Africa (EISA)*, 2005, p. 6.

72 *Ibid.*, p. 28.

73 Sebudubudu D & BZ Osei-Hwedie, 'Pitfalls of parliamentary democracy in Botswana', *Afrika Spectrum*, 41, 1, 2006, pp. 35–53.

74 Herbert R & S Gruzd, *The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers*. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, 2008.

AUTRES PUBLICATIONS

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Leçons des pionniers constitue la première étude approfondie du MAEP, qui examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Des études de cas du Ghana, du Kenya, du Rwanda, de l'île Maurice et de l'Afrique du Sud illustrent les difficultés que rencontre la société civile pour se faire entendre. Il présente 80 recommandations visant à renforcer le MAEP.

Le DVD-ROM MAEP : Trousse à outils est une bibliothèque électronique de ressources destinées aux universitaires, aux diplomates et aux activistes. Disponible Anglais et en Français, vous y trouverez des entrevues vidéo, des guides aux mécanismes et études de responsabilité participative, un ensemble complet de documents officiels du MAEP, des normes de gouvernance et de nombreux articles et rapports de conférence. Il est inclus avec l'ouvrage *Leçons de pionniers*.

Standards de la gouvernance du MAEP : collection classé contient toutes les normes et tous les codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires sont censés ratifier et mettre en œuvre, dans un document unique de 600 pages. Egalement disponible en Anglais.

Réussir la planification de l'évaluation par les pairs : un guide pour les points focaux nationaux décrit les principes nécessaires à la gestion d'un processus national du MAEP solide et crédible. Vous y trouverez des conseils pratiques sur la création d'institutions, la direction de recherches, l'implication publique, la budgétisation et les médias. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Comment influencer le MAEP : un guide pour la société civile fournit des conseils stratégiques aux groupes de la société civile sur la façon de s'engager avec les divers acteurs et institutions afin d'obtenir un impact politique au sein de leur processus national du MAEP. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Pour commander nos publications, veuillez contacter le département des publications de SAIIA à l'adresse suivante : pubs@saiia.org.za

Institut Sud-africain des Affaires Internationales
Jan Smuts House, East Campus, Université du Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Johannesburg, Afrique du Sud
Tél : +27 (0)11 339-2021 · Fax : +27 (0)11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za

PROFIL DE FINANCEMENT DE SAIIA

SAIIA soulève des fonds auprès du secteur public et privé, des fondations charitables et donateurs. Notre travail est actuellement cofinancé par AusAid, la Fondation Bradlow, le Département du Développement international (DFID), le Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Commission européenne, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, la Fondation Ford, le Friederich Ebert Stiftung (FES), l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement (GIIS), le Centre de Recherches pour le Développement International (IRDC), l'Institut pour le Développement Durable (IISD), INWENT, la fondation Konrad Adenauer, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Ministère des Affaires Etrangères du Royaume de Norvège, le Centre Sud, l'Agence pour le développement internationale suédoise (SIDA), l'institut de politique de développement durable (SDPI), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), le Ministère Sud Africain des affaires étrangères sud africain, le département sud-africain des politiques des affaires étrangères, commerciales et industrielles (TIPS), le ministère des affaires environnementales de l'Afrique du sud (DEAT) et le service sud africain de revenus (SARS).

En outre, SAIIA compte 49 membres principalement du secteur privé sud-africain et des entreprises internationales avec un intérêt pour l'Afrique, quelques 53 membres du corps diplomatique et 11 membres institutionnels.



South African Institute of International Affairs

Analyse des questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà