

Le magendo en Ouganda

DANS les années soixante-dix, l'insécurité, la désastreuse gestion économique et les troubles civils ont provoqué l'effondrement de l'économie ougandaise. En 1972, la communauté indienne a été expulsée par le régime d'Idi Amin et ses réseaux commerciaux ont été détruits. Les Indiens contrôlaient l'ensemble du système de distribution des biens en Ouganda et leur influence commerciale s'étendait sur toute l'Afrique orientale. N'ayant pas l'expérience commerciale nécessaire, leurs remplaçants ont épuisé les stocks sans pouvoir se réapprovisionner dans les réseaux commerciaux. Des pénuries de tout, y compris des biens de première nécessité, ont suivi, provoquant le développement d'un vaste marché parallèle, le *magendo*. Cela consistait à vendre au marché noir des biens introuvables aux prix officiels ; à faire de la contrebande avec les pays voisins ; à trafiquer sur les devises étrangères. Les recettes du café, du coton et des produits vivriers ainsi exportés servaient à l'importation des biens de consommation par les mêmes réseaux parallèles. Un contrôle très strict sur les devises, la surévaluation du shilling ougandais (en 1980, le taux parallèle était trente-six fois le taux officiel) et la nécessité d'acheter à l'étranger des biens introuvables sur le marché local ont donné naissance à un marché parallèle de devises important, le *kibanda*.

Le commerce parallèle était un moyen de survie pour les uns et un

moyen d'enrichissement personnel pour les autres. Pour les travailleurs urbains dont le pouvoir d'achat s'était effondré, le *magendo* était une source de revenus supplémentaires. En 1980, les salaires des travailleurs ne représentaient que 6 % de leur valeur de 1972 (1). La chute des prix des cultures d'exportation en termes réels et l'effondrement de l'infrastructure commerciale et de transformation ont poussé les paysans aussi à vendre leurs produits en contrebande à travers des réseaux parallèles souvent contrôlés par des militaires, des hauts fonctionnaires et des ministres. Sous le régime militaire d'Amin, un commerce parallèle à l'échelle régionale s'est installé (2).

Vingt ans après, le *magendo* persiste et le phénomène s'observe dans de plus en plus de pays africains, de même que dans les pays de l'Europe de l'Est, amenant à se poser des questions sur sa nature et ses effets sur les structures sociales. Le *magendo* serait-il le résultat d'une mauvaise gestion économique dont les conséquences disparaîtraient avec une gestion plus prudente ? Ou bien le phénomène mettrait-il en jeu des processus sociaux plus fondamentaux ? Ici,

(1) Voir V. Jamal, « Comment les Ougandais ont fait front à la crise », *Revue internationale du Travail*, vol. 127, n° 6, p. 774.

(2) L'aspect régional du *magendo* est décrit par G. Prunier dans son article, « Le magendo », *Politique africaine*, n° 9, 1983, pp. 53-62.

nous nous contentons de décrire les contours du phénomène sans prétendre à une analyse complète des mécanismes complexes de son évolution.

La politique libérale et le *magendo*

Dans les années quatre-vingt, l'État ougandais a été contraint à suivre des politiques d'ajustement structurel pour freiner l'expansion du *magendo*, d'une part, et pour pouvoir bénéficier de nouveaux prêts, d'autre part. Il a donc mis en application les politiques préconisées par le Fonds monétaire international dont la pièce maîtresse était la libération des échanges et la réduction du rôle de l'État dans l'économie. Pour combattre les marchés parallèles, ces politiques consistaient à rétablir la valeur du shilling par sa dévaluation ; à déréglementer le contrôle des prix ; à mettre des devises étrangères en relative disponibilité ; et à faciliter le processus d'importation des biens. Elles consistaient aussi à réduire les dépenses redistributives de l'État par la diminution des effectifs excessifs dans les entreprises publiques et la suppression des subventions à la consommation et aux services sociaux et médicaux.

Cependant, cette restructuration ne s'est pas faite sans résistance aussi bien de la part de la classe dirigeante que des classes dominées. Car le jeu de la loi du marché dans les échanges et le désengagement de l'État comme source d'emploi et de services sociaux menaçaient le fondement de l'ordre politique basé sur la distribution des ressources de l'État en échange du soutien politique. Par conséquent, d'une part, ces politiques ont été détournées

par les hommes politiques, d'autre part, les travailleurs salariés et les paysans se sont efforcés d'y résister par divers moyens car elles renforçaient l'appauvrissement des couches subordonnées et les inégalités sociales.

Parlons d'abord des résistances. Dans le milieu rural, ces politiques se sont traduites de la part de l'État par un « redressement des prix » effectué par les augmentations simultanées des impôts, du coût des licences commerciales et des prix payés pour les cultures d'exportation. Ces mesures étaient destinées à transférer des ressources du secteur commercial aux agriculteurs pour les encourager à vendre leurs produits dans les réseaux officiels. Mais l'inflation galopante a empêché la transformation de cette hausse des prix des produits agricoles en une augmentation réelle des revenus des paysans. Ceux-ci ont dû payer plus cher les biens de consommation, même s'ils étaient autosuffisants en nourriture. Les prix de ces biens se sont multipliés par trente entre 1981 et 1987. Leurs revenus ont en réalité diminué et ils ont continué à vendre leurs produits en contrebande (3). Dans le nord-ouest de l'Ouganda, notamment, il s'est développé dans les années quatre-vingt un marché florissant : des produits vivriers

(3) K. Meagher critique l'analyse trop étroite faite par le FMI à propos des causes du commerce parallèle comme étant le simple résultat des distorsions de prix. Elle démontre que les politiques qui visent à transférer les ressources du secteur commercial vers l'agriculture affectent les paysans aussi et les poussent à participer à la contrebande. Voir, K. Meagher, « The Hidden Economy : Informal and Parallel Trade in Northwestern Uganda », *Review of African Political Economy*, n° 47, 1990, pp. 80-81. Voir aussi, V. Jamal, *ibid.*, pp. 778 et suivantes.

étaient vendus en contrebande au Zaïre et au Soudan, des biens de consommation importés par les canaux officiels étaient réexportés en contrebande et des devises étrangères étaient échangées à la frontière zaïro-ougandaise.

Dans les villes, la dévaluation du shilling a diminué le pouvoir d'achat des travailleurs urbains, les obligeant à adopter des stratégies de survie. Alors qu'en 1982, 1 dollar US s'échangeait contre 1,02 nouveau shilling, en 1991 il fallait 600 shillings. pour acheter 1 dollar US. Le pouvoir d'achat du salaire d'un planton a été réduit à 25 % de sa valeur antérieure. A la fin des années quatre-vingt, son salaire mensuel de 1 650,00 shillings. nourrissait sa famille de quatre personnes pendant seulement cinq jours. Les grèves se sont multipliées dans les établissements para-étatiques et les institutions d'éducation. On peut citer les cheminots de la *Uganda Railways Corporation* qui ont résisté à leur licenciement, les employés du *Coffee Marketing Board* (office d'État chargé de la commercialisation et l'exportation du café) et le corps Enseignant à l'université de Makerere qui s'est mis en grève illimitée pour réclamer un « salaire de survie » (4). Le gouvernement a été contraint d'augmenter les salaires, mais bien trop peu pour permettre une amélioration du pouvoir d'achat, et bien trop pour tenir ses engagements de réduction budgétaire envers le FMI.

Il n'y a pas loin de la résistance au détournement. Vainqueur des élections frauduleuses de 1980, le *Uganda People's Congress*, le parti politique au pouvoir de 1980 à 1985 a subi des pressions clientélistes de ses partisans. Il a été constaté que, dans cette période, le taux de recrutement dans la fonction

publique a augmenté considérablement par rapport aux années précédentes. En fait, alors que le gouvernement de l'UPC licenciait des travailleurs dans les entreprises para-étatiques comme *Uganda Airlines*, *Uganda Posts*, *Uganda Railways*, etc., il doublait le recrutement dans la fonction publique et quadruplait les salaires des fonctionnaires, annulant ainsi les résultats escomptés d'une réduction des dépenses publiques préconisée par le FMP (5). Ces politiques ont été détournées aussi par la corruption. En 1989, la commission des comptes du Conseil national de la résistance (parlement ougandais actuel) révélait que 20 % du budget national annuel étaient détournés par les fonctionnaires (6). Une partie de cet argent était investi dans les activités du *magendo*.

La libéralisation de l'économie doit passer aussi par des politiques étatiques. Les forces sociales existantes ont vu le parti qu'elles pouvaient tirer de ces politiques d'ajustement. L'application des décisions de nature libérale prises en matière monétaire le montrent bien. En fait, les devises étrangères officielles ont été canalisées dans les réseaux du *magendo*. Un double système de change a été mis en place entre 1982 et 1984. Le premier taux de change était fixe et servait aux importations officielles et au service de la dette. Toutes les autres transactions passaient par un deuxième taux plus élevé et variable selon des enchères. La vente aux enchères des

(4) *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n°s 2 270 et 2 293, 1989.

(5) Rapport du Bureau international du Travail, *Wages, Incomes Policies and Employment in Uganda*, Addis Abeba, 1989, p. 87.

(6) Uganda Government, *Report of the Public Accounts Commission*, Kampala, National Resistance Council, 1989.

devises était censée permettre aux commerçants d'avoir accès aux devises officielles sans avoir recours au marché parallèle. Elle était censée aussi resserrer l'écart entre le taux au marché noir et le taux officiel. Mais elle est devenue un moyen de spéculation. Du fait de la persistance d'un marché noir éloigné des taux officiels, les commerçants jouaient les cours à la hausse. Ceux qui avaient accès aux devises à des taux favorables en tiraient de gros bénéfices puisqu'ils les revendaient au marché parallèle. Ou bien alors, comptant sur l'inflation persistante, ils importaient avec les devises acquises des biens qu'ils vendaient aux prix courants sur le marché, déterminés eux par le taux de change parallèle. Ils réalisaient ainsi des bénéfices importants. Des commerçants étrangers profitaient aussi des enchères hebdomadaires en Ouganda pour acheter des dollars bon marché aussitôt expatriés. Une partie des biens importés en Ouganda avec ces devises passait frauduleusement au Kenya où les bénéfices étaient encore plus importants. Au lieu de supprimer le *magendo*, la vente aux enchères des devises le ravitaillait.

Finalement, les politiques d'ajustement n'ont pas fait disparaître le *magendo* ; elle en ont fait l'économie officielle. En 1986, le marché parallèle des devises, le *kibanda*, a acquis un statut quasi-légal puisque l'acquisition des licences d'importation a été autorisée aux individus non-possesseurs de devises officielles. En juillet 1990, des bureaux de change ont pu entreprendre des transactions en devises aux taux réels, c'est-à-dire, aux taux du *magendo*. Le commerce parallèle provoqué par des pénuries et par le contrôle officiel des prix n'a plus lieu d'être : les biens sont

abondants sur le marché, mais ils sont vendus aux prix très élevés du *magendo* qui est devenu le marché puisqu'il n'y en a plus d'autre. En fait, les formes d'intervention de l'État sont en train de se redéfinir. L'État ougandais ne contrôle plus les transactions avec l'extérieur. Il a progressivement abandonné son rôle dans l'économie qu'il a rétrocédé aux structures déjà mises en place par le *magendo*. Les politiques d'ajustement ont supprimé les réglementations comme celle des prix des cultures vivrières par le *Produce Marketing Board* (office de commercialisation des produits vivriers contrôlé par l'État) et la restriction du commerce interdistricts à l'intérieur du pays. Ces offices de commercialisation payaient des prix trop bas ou trop tard et les paysans étaient amenés à vendre leurs produits dans des réseaux de *magendo*. En 1990, le *Coffee Marketing Board* a perdu son monopole sur l'exportation du café. Dorénavant, quatre coopératives agricoles étaient autorisées, non seulement à acheter le café à l'intérieur du pays, mais aussi à le vendre à l'extérieur. Étant donné que le café représente 90 % des recettes d'exportation du pays, cette mesure avait effectivement le potentiel pour réduire considérablement le rôle de l'État dans l'économie ougandaise.

Les politiques d'ajustement préconisées par le FMI avaient pour but de récupérer les activités économiques qui échappaient au contrôle de l'État en circulant dans des réseaux parallèles. Mais en fait, en appliquant ces mesures, l'État a cédé de larges secteurs qu'il contrôlait jusque-là au système d'organisation mis en place par le *magendo*. Comme il existait une imbrication forte entre les agents de l'État et les acteurs du *magendo* — il s'agissait parfois des mêmes personnes —,

ceci n'allait pas nécessairement à l'encontre des intérêts de la classe dirigeante lorsqu'elle avait su se reconverter.

Le *magendo* et les structures sociales

La crise économique a considérablement réduit les ressources dont l'État disposait, si bien que celui-ci ne pouvait plus assurer son rôle d'État-providence. En réponse à cette crise, toute une économie informelle s'est implantée dont l'importance est confirmée par un rapport officiel selon lequel le secteur informel emploie la moitié des travailleurs non-agricoles dans le pays (7). Face à l'effritement des revenus de la population et la disparition des services sociaux assurés par l'État, le système parallèle s'est généralisé. Il comprenait des services médicaux informels, des leçons particulières à l'école, un système de transport privé, des crédits et des emplois informels...

En fait, ces stratégies de survie ont transformé les structures sociales en Ouganda d'une façon fondamentale et irréversible. Il s'est opéré une recomposition du tissu social. Dans le milieu urbain, les travailleurs salariés ne constituent plus une catégorie distincte. Ils sont devenus salariés, petits commerçants et agriculteurs tout à la fois puisqu'ils ne pouvaient plus survivre avec leurs seuls salaires. Un fonctionnaire tient une boutique, fait le taxi, élève des poulets ou cultive un lopin de terre derrière sa maison de fonction en même temps qu'il travaille comme fonctionnaire. Une étude de l'évolution des salaires en Ouganda a montré qu'il y a eu un nivellement entre les différentes catégories de salaires. Alors que

le pouvoir d'achat des salaires de toutes les catégories de travailleurs a connu une chute considérable dans les vingt dernières années, le taux de chute a varié entre catégories. En 1970, les cadres en Ouganda gagnaient trente fois le salaire d'un planton. A la fin des années quatre-vingt, le rapport entre les deux grades était de 1 à 4 (8).

Mais ce resserrement de l'écart salarial ne reflète pas une réduction des inégalités dans la société ougandaise. La plus grande partie des revenus étant obtenue en dehors du travail salarié, les hiérarchies sociales se constituent ailleurs que dans l'appareil administratif ou les secteurs sous la juridiction de l'État. Le *magendo* a au contraire renforcé ces inégalités en permettant l'enrichissement d'une catégorie d'individus bien placés au dépens de la majorité qui ne pouvait pas se reconverter au système du *magendo* et devait se débrouiller pour survivre. Il va sans dire que la désagrégation de la classe salariée a modifiée les rapports de forces entre elle et les instances politiques. L'influence de la bureaucratie en tant que strate distincte a été affaiblie.

Dans le milieu rural, le *magendo* et les politiques libérales ont déclenché des processus divers. Le *magendo* avait progressivement vidé de leur contenu les réglementations contraignantes concernant la commercialisation des cultures, organisant déjà d'autres circuits de commercialisation échappant à leur contrôle. Par ailleurs, le démantèlement

(7) Uganda Government, *Manpower and Employment Situation in Uganda*, Kampala, Ministry of Planning and Economic Development, 1989.

(8) Rapport du Bureau international du Travail, cité ci-dessus, p. 87.

de ces structures et la libéralisation des échanges dans le milieu rural ont impulsé une activité intense du commerce et des systèmes de crédit informels. C'est le cas, par exemple, de la production du riz au Busoga, à l'est du pays, apparue et développée avec le *magendo* comme réponse des paysans pour se procurer des revenus monétaires. Progressivement, l'intensification des échanges commerciaux a accéléré la différenciation des paysans dont certains se sont enrichis quand d'autres s'appauvrirent. Là aussi, les hiérarchies sociales sont en train d'être bouleversées et les rapports de force entre les paysans riches, les agents d'exportation et la classe dirigeante sont en train de se modifier (9).

Ces transformations sociales, déjà perceptibles au début des années quatre-vingt, ont amené certains auteurs à affirmer que le *magendo* et les stratégies de survie avaient réussi à renverser les rôles et constituaient l'économie dominante. Pour R.H. Green, par exemple, le *magendo* n'était plus une seconde économie parasitaire ; il était devenu un « sous-mode de production dominant » avec ses propres structures sociales (10). Celles-ci étaient composées des *mafutamingi* (gros commerçants), des *magendoistes* (fonctionnaires, politiciens et petits commerçants) et les *bayaye* (colporteurs et vendeurs des rues). Selon l'analyse de Green, le *magendo* pouvait se reproduire alors que l'État n'arrivait plus à financer sa propre reproduction. Il affirme que les *mafutamingi* avaient réussi à accumuler des richesses importantes en participant au *magendo* et se trouvaient relativement indépendants de l'État. J. Bertrand allait dans le même sens en 1983 en observant comment l'État ougandais était devenu un simple agent éco-

nomique parmi d'autres et que les richesses circulaient en dehors de lui. Il concluait qu'on était là devant l'apparition d'un nouveau mode de production (11).

Cependant, on constate que le *magendo* n'a pas pu se constituer en une économie alternative capable d'induire un développement. L'insécurité politique a bloqué l'expansion des entreprises rurales et urbaines établies avec les bénéfices du *magendo*. Les troubles civils et politiques des années soixante-dix et quatre-vingt n'ont préservé aucune classe sociale. Les luttes de clans se manifestaient par la redistribution des ressources de l'État selon des critères ethniques et politiques. Dans ces luttes entre factions politiques, chaque appartenance ethnique (*muganda*, *acholi*, *langi*, *nubien...*), suivant les circonstances, pouvait être avantageuse ou désastreuse pour les acteurs du *magendo*. A chaque changement de régime, ceux qui avaient bénéficié du patronage ou de la bienveillance de ce régime, indispensables pour mener des activités économiques, perdaient leurs investissements et quelquefois

(9) Nous constatons, ailleurs, que la crise économique provoque ses propres réponses. Dans des villages cultivateurs du riz au pays Busoga, une différenciation sociale aiguë, une redéfinition des droits fonciers et une monétisation poussée de l'économie rurale (un *magendo* financier) ont bouleversé les structures sociales. Voir E. Nabuguzi, *Peasant Response to Economic Crisis in Uganda: The Case of Rice Farmers in Busoga*, Kampala, Makerere Institute of Social Research, 1990, mimeo.

(10) R.H. Green, *Magendo in the Political Economy of Uganda: Pathology, Parallel System or Dominant Sub-Mode of Production?*, Brighton, IDS, août 1981, p. 25 (Discussion Paper, 164).

(11) J. Bertrand, « Transition in Africa: A Case in Uganda », *Mawazo Inaugural Workshop*, Kampala, Makerere Institute of Social Research, 13-15 juin 1983.

leur vie. La répression était alors soigneusement contrôlée pour contrecarrer les affaires des entrepreneurs hostiles au régime en place. Sous le gouvernement de l'UPC (1980-1985), le groupe à exclure était les *Baganda*. Après 1986, sous le régime du Mouvement national de la résistance de Yoweri Museveni, ce fut le tour des partisans de l'UPC d'être exclus. A cause des changements rapides, et dans la classe dirigeante, et dans la classe des entrepreneurs, les entreprises du *magendo* n'ont pas dépassé le stade de petites et moyennes entreprises semi-informelles s'ajoutant aux activités d'un secteur informel en pleine croissance. Mais si la violence politique a empêché la constitution d'une classe d'entrepreneurs relativement indépendants de l'État, cela ne veut pas dire que le *magendo* et les stratégies de survie n'ont pas pu modifier le système d'organisation socio-économique.

A travers quelques exemples, nous avons essayé de démontrer que ces phénomènes sont en train d'opérer des changements fondamentaux dans les structures sociales et de modifier les rapports de force dans la société. Et que ces transformations ne sont pas conjoncturelles, mais structurelles. Ce ne sont pas des phénomènes éphémères qui n'auraient besoin que de programmes d'ajustement pour retourner à

la situation de l'avant-crise. Les études sur le *magendo* et les économies informelles ne devraient donc pas se limiter à faire état des pratiques illégales. Elles ne peuvent faire l'économie de l'analyse des processus sociaux en jeu.

Cette restructuration des relations sociales ne suit pas un chemin direct. Il y a des va et vient, ce qui reflète les rapports de force entre l'ancien et le nouvel ordre. L'État reste présent et joue un rôle, complexe, parfois contradictoire. Il serait simpliste de ne voir dans le *magendo* qu'une revanche victorieuse de la société civile sur l'État, puisqu'il est aussi le principal moyen d'accumulation des agents de l'État — lorsque ceux-ci cessent de le servir pour s'en servir. Il y a imbrication des stratégies. Avant de préconiser le désengagement de l'État, les politiques libérales doivent prendre en compte ces relations politiques. Car le désengagement ne peut qu'accentuer la différenciation sociale, les inégalités, et l'oppression. Même si, paradoxalement, le retrait de la population de l'espace légal représente dans la plupart des cas une tentative d'échapper à l'oppression et à la violence de l'État. La question qui se pose est alors : de quel État s'agit-il ? Est-ce bien toujours le même ?

Emmanuel Nabuguzi