

NICOLAS DE TORRENTÉ

## L'OUGANDA ET LES BAILLEURS DE FONDS

LES AMBIGUÏTÉS D'UNE LUNE DE MIEL

DEPUIS 1987, L'OUGANDA S'EST ENGAGÉ DANS UN IMPORTANT PROCESSUS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL APPUYÉ PAR UN CONSIDÉRABLE SOUTIEN FINANCIER EXTÉRIEUR. CE BINÔME « AIDE-RÉFORMES » OCCUPE UNE PLACE CENTRALE DANS LA STRATÉGIE DE CONSOLIDATION DU POUVOIR NRM. MAIS, POUR LES PAYS DONATEURS, LA RÉUSSITE DU MODÈLE OUGANDAIS EST AUSSI NÉCESSAIRE. LIÉS PAR CETTE CONVERGENCE D'INTÉRÊTS, LES DONATEURS ET LE NRM ONT DÉVELOPPÉ UNE DÉPENDANCE MUTUELLE QUI VAUT AU RÉGIME OUGANDAIS UN TRAITEMENT DE FAVEUR CONCERNANT SON DÉFICIT DÉMOCRATIQUE ET SES AGISSEMENTS MILITAIRES.

Cet article cherche à comprendre la dynamique et les ambiguïtés de la lune de miel qui perdure entre la « communauté internationale » et le régime ougandais. Pourquoi l'Ouganda a-t-il choisi la voie des réformes libérales ? Pourquoi, et à quelles conditions, les donateurs ont-ils soutenu aussi massivement la trajectoire ougandaise ? Quel est le rôle de la pénétration étrangère, notamment des importants flux d'aide, dans la configuration du système politique ougandais ? Peut-on parler d'une interdépendance entre les pays donateurs et le régime NRM (National Resistance Movement) ? Telles sont quelques-unes des questions auxquelles tente de répondre cette contribution. La première partie, qui présente les étapes marquantes des relations entre l'Ouganda et les pays donateurs dans le domaine économique, vise à comprendre la dynamique ayant mené à la libéralisation économique et à l'afflux de l'aide. La deuxième analyse l'impact des réformes libérales et de l'aide internationale sur le système politique ougandais, en examinant notamment les questions de la captation de l'aide et du détournement politique des mesures de libéralisation. La troisième, enfin, explore la relation de dépendance mutuelle entre le régime ougandais et les bailleurs de fonds, afin d'en illustrer les dilemmes et les ambiguïtés.

---

**LA DYNAMIQUE ENTRE L'UGANDA****ET LES BAILLEURS DE FONDS***Les étapes principales de la politique économique ougandaise*

En Ouganda, le triomphe du libéralisme n'est pas issu d'un pur débat théorique sur les avantages comparatifs de différentes théories économiques. Il n'est pas non plus le résultat d'une imposition brute de la part de donateurs. Il relève plutôt d'un choix stratégique qui s'est opéré avant tout en fonction des importantes implications politiques, tant sur le plan extérieur qu'intérieur, des options économiques s'offrant au NRM. Ce calcul subordonne l'orientation économique à la priorité essentielle du régime : la consolidation de son pouvoir.

La symbiose actuelle entre l'Ouganda et les donateurs constitue d'ailleurs un renversement complet de leur relation initiale. Entre 1986 et mai 1987, imprégné de théorie marxiste et se méfiant des institutions financières internationales ayant traité avec le régime déchu d'Obote II, le NRM tente de faire cavalier seul. Une politique autonome est instaurée, basée sur le contrôle étatique des circuits économiques et une allocation administrative des devises. Sur le plan international, le NRM compte sur des accords de troc et l'aide de pays non-alignés pour fournir les capitaux nécessaires au renflouement d'une économie dévastée.

Cette politique fait cependant rapidement faillite. Les déséquilibres économiques s'accroissent (hyperinflation, déficit budgétaire, dépréciation du shilling, etc.) et l'appareil étatique délabré ne permet pas de contrôler une économie largement informelle (*magendo*). De plus, hormis une modeste assistance humanitaire, aucune nouvelle aide multi- ou bilatérale ne se débloque, en raison des « conditionalités croisées » liées à l'absence d'accord avec le FMI<sup>1</sup>.

En mai 1987, le dos au mur, le NRM se résout à passer un accord de stabilisation et d'ajustement structurel classique avec le FMI et la Banque mondiale. Selon un proche de Museveni, il faut se résoudre à jouer avec le feu car, si « le feu brûle, il peut aussi cuire la nourriture<sup>2</sup>... ». Dans la foulée de cet accord, la première réunion du groupe consultatif des pays donateurs (CG) signale le retour de l'aide, avec un rééchelonnement de la dette et des promesses valant près de 400 millions de dollars. Dans les années qui suivent, la croissance reprend, mais l'économie reste extrêmement instable, marquée par un taux d'inflation élevé, des dévaluations successives du taux officiel du shilling et

---

1. E. O. Ochieng, « Economic adjustment programmes in Uganda 1985-1989 », in H. B. Hansen, M. Twaddle (eds), *Changing Uganda*, London, James Currey, 1991, pp. 49-50.

2. T. Kabwegyere, émissaire spécial du Président, entretien, Kampala, 6 fév. 1999.

une faible maîtrise des dépenses publiques. Sur fond de débats internes sur les mérites du libéralisme, certaines réformes structurelles s'engagent (abolition du monopole étatique sur la commercialisation du café, libéralisation partielle du contrôle des changes, etc.). L'aide appuie de manière critique ce processus, surtout en soutenant la balance des paiements et en finançant la réhabilitation de l'infrastructure.

La mise en œuvre hésitante des réformes entre 1987 et 1992 s'analyse tout d'abord comme une conséquence de l'assise précaire du régime NRM. Dans ces premières années, le NRM est avant tout une puissance militaire. Politiquement, ses divisions idéologiques internes, son manque d'organisation et son alliance temporaire avec d'autres forces politiques au sein du gouvernement d'union nationale le placent en position de relative faiblesse. Face aux grands défis de la stabilité politico-militaire, les impératifs de cohésion et d'unité interne l'incitent à une approche prudente en matière économique. Ainsi, même si le Président s'est progressivement « converti » au libéralisme à partir de 1989, suite aux efforts des technocrates réformateurs, il ne veut, ou ne peut, imposer ses vues à ses « cadres ».

Adoptées par nécessité à partir de 1987, les réformes se heurtent en effet à une triple résistance. Une opposition intellectuelle tout d'abord, car le modèle étatique du développement économique reste profondément ancré dans le milieu politique ougandais. De plus, une version radicale de ce modèle, inspirée de la théorie « dépendantiste », reste forte dans le milieu universitaire et dans l'appareil directeur du NRM<sup>3</sup>. Une objection plus prosaïque ensuite, qui s'articule autour d'une pratique bien rodée de prédation de la part de l'État et des cercles politiques par le biais des contrôles directs. L'allocation administrative des devises étrangères au taux officiel, largement inférieur au taux du marché, offre en effet des bénéfices énormes aux privilégiés qui y ont accès. Les entreprises para-étatiques représentent également de formidables « tiroirs-caisses » pour l'élite politico-administrative. La défense des intérêts acquis est un frein considérable au changement<sup>4</sup>. Une réticence institutionnelle enfin, car la tradition de contrôle et de discipline du NRM rend un groupe substantiel de dirigeants méfiants envers tout libéralisme excessif, jugé dangereux car non contrôlable<sup>5</sup>.

Ainsi, jusqu'en 1992, bien que le régime NRM se renforce et qu'un cercle plus large de décideurs soit progressivement convaincu par les résultats positifs des réformes, l'instauration d'une discipline fiscale d'une part, et la libéralisation complète de l'activité économique de l'autre, font encore l'objet d'une grande résistance. Le déclic du tournant de 1992 s'explique par la prise de conscience qu'une réelle libéralisation ne présente pas un danger, mais bien une opportunité politique pour le régime.

Le point de non-retour est franchi en 1992, marquant la fin des hésitations et la pleine marche en avant vers la stabilisation et la libéralisation. Suite à une crise fiscale, le ministre des Finances, adversaire des réformes, est limogé, et son ministère est amalgamé avec celui de la Planification, champion du libéralisme.

Au-delà des mérites du libéralisme sur le plan de la théorie économique, trois arguments se révèlent fondamentaux pour expliquer ce tournant. Premièrement, la fin de la guerre froide annule toute alternative: il n'y a plus qu'un système économique mondial, et l'Ouganda doit s'y adapter dans son propre intérêt. L'Ouganda n'ayant que peu de ressources naturelles ou stratégiques, il lui paraît rationnel de présenter un profil de « bon élève » de l'ajustement structurel comme un argument destiné à attirer l'aide et les capitaux extérieurs. En 1992, à la suite d'une crise engendrée par des dépassements budgétaires, le FMI force la prise d'une décision en suspendant son assistance. Sans constituer une réelle imposition du modèle libéral, cette action met en relief le coût pour l'Ouganda de ne pas s'y conformer<sup>6</sup>.

Deuxièmement, l'Ouganda offre un environnement favorable à l'ajustement structurel, ce qui favorise non seulement la mise en œuvre, mais aussi la décision d'adopter des réformes libérales. L'économie dévastée du début des années 80 est de fait déjà largement libéralisée (*magendo*). Ensuite, contrairement à d'autres pays dans lesquels la libéralisation implique un douloureux désengagement de l'État, l'écroulement de l'État ougandais est tel que les donateurs estiment qu'il faut augmenter, et non diminuer, les dépenses publiques de concert avec l'ajustement structurel<sup>7</sup>. De plus, les autres « coûts sociaux » des réformes sont relativement faibles. Ancrée dans le monde rural, l'économie d'autosuffisance est résistante, et il n'y a pas de subsides alimentaires pour les groupes urbains. Le service public, traditionnellement hostile au changement, est à la fois discrédité auprès de la population et ne fait pas partie de la base sociale du NRM. Enfin, ce dernier présente une structure de pouvoir autoritaire, facilitant la prise de décision<sup>8</sup>.

Troisièmement, et c'est peut-être l'élément le plus important, la classe politique organisée autour de l'État réalise que, en contrôlant le processus de

---

3. J. Kiyaga-Nsubuga, *From « Communists » to Neo-Liberals: the Transformation of the NRM Regime's Economic Policy, 1986-1989*, Makerere University, nov. 1997, p. 30.

4. F. Katusiime, consultant, entretien, Kampala, 17 fév. 1999

5. C. Onyango-Obbo, éditeur du *Monitor*, entretien, Kampala, 18 déc. 1999.

6. Fonds monétaire international, *External Valuation of the ESAF by a Group of Independent Experts; Uganda Country Profile*, Washington D. C., 1998, p. 82.

7. C. Harvey et M. Robinson, *Economic Reform and Political Liberalization in Uganda*, Brighton, IDS, nov. 1995, p. 17.

8. C. Onyango-Obbo, entretien, Kampala, 18 déc. 1998.

libéralisation et l'accès à l'aide, elle ne sera pas une perdante, mais bien une gagnante des réformes. Le coût de l'abandon de la « planche à billets » pour financer les déficits publics et la perte de la captation étatique directe sur l'économie peuvent être plus que compensés en jouant le rôle central d'accoucheur de la transformation libérale. La perspective de constituer une classe moyenne commerçante, bénéficiant d'un environnement libéral tout en restant loyale au régime, car liée à un État faisant l'interface avec les capitaux étrangers, relève ainsi d'un calcul stratégique<sup>9</sup>.

Dès la mi-1992, à la faveur de mesures d'austérité, l'économie se stabilise tout en poursuivant sa croissance. L'inflation et les dépenses publiques sont maîtrisées. Les grandes réformes libérales sont lancées : le marché des changes est libéralisé, le retour des Indiens expulsés par Amin s'organise et la privatisation des entreprises publiques est initiée. Le secteur privé et les investissements étrangers font par ailleurs l'objet d'une importante promotion, et la réforme de l'appareil étatique est engagée.

À partir du tournant de 1992, la Banque mondiale et le FMI considèrent l'Ouganda comme un cas d'école en raison de la durée et de la constance de l'ajustement structurel entrepris. La réussite économique se reflète dans des taux de croissance compris entre 4,5 % et 10,6 % et des taux d'inflation allant de 5,2 % à 7,8 % par année fiscale<sup>10</sup>. L'engouement international pour l'Ouganda se traduit par une augmentation du nombre de donateurs, la croissance des volumes financiers (d'environ 500 millions de dollars au début des années 90 à près de 800 millions en 1997-1998) et une diversification de l'aide<sup>11</sup>.

### *L'intérêt et l'engouement des bailleurs de fonds*

L'attitude et les intérêts des pays donateurs jouent un rôle clé dans l'adaptation de l'Ouganda au modèle néolibéral. À la fin des années 80 et au début des années 90, le régime de l'aide au développement va changer de nature. Ayant perdu de son importance géostratégique à la fin de la guerre froide, l'aide intègre des critères plus pragmatiques basés sur la performance économique des pays bénéficiaires. Ce changement est d'autant plus délicat que tant les institutions financières internationales que les bailleurs bilatéraux sont à la recherche d'un nouvel élan. La validité de l'ajustement structurel est critiquée, et des doutes de plus en plus tenaces apparaissent quant à l'efficacité de l'aide et des projets de développement « classiques ». La recherche d'un modèle de réussite africain est donc une nécessité pour défendre le régime de l'aide auprès de l'opinion publique et des milieux politiques des pays donateurs.

Il y a ainsi une convergence temporelle entre le changement de philosophie de la communauté internationale et la trajectoire du régime ougandais. Présentant l'aide comme un investissement, la communauté internationale désire la

concentrer sur les pays méritants, dans lesquels des conditions favorables au développement, notamment la volonté d'adopter des réformes économiques et l'existence d'un État de droit, sont présentes. En 1989, la Banque mondiale déclare que l'ajustement structurel ne peut réussir sans une volonté ni une capacité politique<sup>12</sup>. C'est à cette époque que l'Ouganda, en plein processus de reconstruction politique et administrative, s'oriente vers de grandes réformes économiques, créant ainsi la combinaison qui va en faire le modèle de la Banque mondiale.

L'aide extérieure augmente à la suite et en accompagnement des réformes, qui accroissent la « capacité d'absorption » du pays. Dans une remarquable unité de vues, les donateurs estiment que la continuité des réformes témoigne d'une réelle appropriation (« *ownership* ») de la part du gouvernement ougandais<sup>13</sup>. De plus, l'aura personnelle de Museveni comme garant de l'authenticité de l'engagement ougandais joue un rôle déterminant dans l'émulation entre les bailleurs, qui sont convaincus de la sincérité du Président dans sa volonté de développement du pays. La comparaison entre les progrès du présent et le chaos du passé, le décollage ougandais et le marasme des pays voisins contribue également à l'engouement des donateurs<sup>14</sup>.

Au-delà de la substance des réformes, ces derniers apprécient hautement la qualité de leurs relations avec la classe dirigeante ougandaise. Alors que d'autres pays résistent ou jouent au chat et à la souris, les politiciens et hauts fonctionnaires ougandais adoptent une attitude ouverte et sont partisans d'un « dialogue constructif et réaliste ». Le gouvernement ougandais permet un large accès aux projets de développement, aux ONG internationales et à la participation d'experts expatriés dans les principaux ministères, voire à la direction d'entreprises étatiques.

De plus, les dirigeants ougandais s'approprient facilement le langage conceptuel des donateurs et savent « lire » leurs préoccupations. Selon un diplomate européen, les Ougandais « anticipent les conditionalités au lieu de les subir<sup>15</sup> ». Ils réussissent à préjuger des réformes qui seront bienvenues par les bailleurs, qui interprètent à leur tour ces actions comme autant de signes d'une totale adhésion aux réformes. Finalement, les donateurs sont favorablement

---

9. J. Katorobo, consultant PNUD, entretien, Kampala, 18 déc. 1999.

10. *Background to the Budget 1999-2000*, Republic of Uganda, 1999, pp. A3 et A32.

11. Bank of Uganda, *Balance of Payments. Analytical Presentation*, Kampala, 24 juin 1998.

12. World Bank, *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, Washington D. C., 1989, p. 5.

13. World Bank, *Uganda Strategy 97*, Washington, 1997, pp. 3 et 22.

14. H. Beck, premier secrétaire de l'ambassade d'Allemagne, entretien, Kampala, 12 mars 1999; R. Blake, économiste, Banque mondiale, entretien, Kampala, 15 déc. 1999.

15. B. Reylandt, représentant de l'Union européenne, entretien, Kampala, 15 déc. 1999.

impressionnés par l'attitude ougandaise en cas de problèmes ou de controverses : les Ougandais admettent généralement qu'ils sont en tort, s'excusent, expliquent pourquoi, et promettent de faire mieux<sup>16</sup>...

Transformé en un « centre de conférences permanent », selon l'expression d'un proche de Museveni, l'Ouganda devient au cours des années 90 un véritable laboratoire pour les programmes d'aide<sup>17</sup>. Nombre de réformes soutenues par les donateurs sont d'abord mises en œuvre en Ouganda avant d'être transposées dans d'autres pays africains, comme la constitution d'une autorité autonome de collecte des impôts ou l'instauration d'une politique de décentralisation. Cette fonction expérimentale et novatrice est d'autant plus importante que les bailleurs recherchent également des enseignements pour faire évoluer leurs stratégies de développement.

Les bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale et le FMI, cultivent aussi la constitution d'une élite bureaucratique acquise aux vertus du libéralisme et à la poursuite de relations privilégiées. Les moyens sont variés : assistance et études techniques, paiement de primes aux fonctionnaires de la Bank of Uganda et du ministère des Finances jusqu'en 1996, stages à Washington, bourses d'études, visites dans d'autres pays pour convaincre les dirigeants ougandais du bien-fondé des réformes. L'aide génère ainsi son propre groupe de partisans au sein du pouvoir. Selon une remarque du chef du FMI à Kampala, « il suffit de cinq ou six personnes bien placées par ministère pour que les réformes marchent<sup>18</sup> ». Le résultat de ces efforts est que, selon l'économiste de la Banque mondiale à Kampala, « lorsque nous rencontrons nos homologues ougandais, c'est comme une réunion de famille : nous avons les mêmes principes et les mêmes objectifs, seuls les moyens de les atteindre diffèrent<sup>19</sup> ».

Cette alliance entre le groupe des réformateurs et les institutions financières internationales joue un rôle moteur dans l'adoption de l'agenda néolibéral. Dans ce contexte, la place des conditionalités, souvent décrites comme les instruments d'une imposition extérieure, est intéressante. Généralement, en Ouganda, celles-ci font office de carotte plutôt que de bâton, fixant un cadre de références et imposant des délais pour des mesures déjà acceptées en principe. Il est vrai qu'à certains moments critiques, la Banque mondiale et le FMI ont réellement imposé leurs conditions, en interrompant l'aide, en fixant des dates butoirs ou en suggérant des limogeages de personnes entravant les réformes. Souvent, pourtant, ces conditions sont utilisées comme un levier politique par les partisans ougandais des réformes, pour forcer la main des hésitants au sein du gouvernement et du Parlement. Il est ainsi caractéristique que des conditions aient été incluses dans les accords passés avec le FMI à la demande du ministère des Finances ougandais<sup>20</sup> !

---

**LES RÉFORMES LIBÉRALES AU SERVICE DU POUVOIR**

Fondée sur une convergence d'intérêts, la dynamique favorable des réformes et des relations entre l'Ouganda et ses bailleurs de fonds produit d'incontestables effets positifs sur le régime de Y. Museveni. Elle lui confère notamment une réelle crédibilité internationale et de multiples bénéfices internes.

*La construction d'une crédibilité internationale*

La transformation de l'image de l'Ouganda sur la scène internationale ces dernières années a été considérable. Paria du temps d'Idi Amin, l'Ouganda est devenu un « modèle » sous Museveni. Cette nouvelle crédibilité internationale, bâtie sur le succès des réformes entreprises, constitue une importante ressource en politique intérieure, confortant le régime et discréditant par là même l'opposition. Mais elle repose sur une très grande ambiguïté des pays donateurs, qui pratiquent un « double standard » dans leur manière d'évaluer la nature du système politique ougandais ou le rôle de l'armée.

Sur le plan politique, en effet, les bailleurs de fonds admettent ouvertement qu'avec un système multipartiste il aurait été beaucoup plus difficile d'obtenir des réformes économiques aussi constantes, courageuses et soutenues<sup>21</sup>. Le modèle du « despote éclairé » est ainsi plébiscité car, aux yeux des bailleurs, il clarifie le processus de prise de décision et permet de mieux convaincre et exercer des pressions. De l'aveu même de hauts responsables ougandais, son image de « bon élève économique » donne les coudées franches à l'Ouganda pour adopter des réformes politiques à son propre rythme et selon son propre modèle<sup>22</sup>. Le plus difficile, à cet égard, a été d'obtenir l'assentiment, voire le soutien de la communauté internationale au concept de « démocratie de mouvement » comme alternative au multipartisme<sup>23</sup>. Mais les travaux de l'Assemblée constituante et les élections de 1996 ont montré que les donateurs n'ont pas jugé opportun de remettre en cause la stabilité générale ni le redressement économique du pays pour faire valoir leurs réticences sur le plan de la théorie démocratique. L'argumentaire de Museveni sur les travers

---

16. M. Koper, premier secrétaire de l'ambassade des Pays-Bas, entretien, Kampala, 19 mars 1999.

17. T. Kabwegyere, entretien, Kampala, 6 fév. 1999.

18. Z. Ebrahim-Zadeh, représentant du FMI, entretien, Kampala, 5 fév. 1999.

19. R. Blake, entretien, Kampala, 15 déc. 1999.

20. K. Muhakanizi, entretien, Kampala, 10 fév. 1999.

21. C. Harvey et M. Robinson, *Economic Reform and Political Liberalization in Uganda*, Brighton, IDS, nov. 1995, pp. 11 et 12.

22. J. Wapakhabulo, commissaire politique national, entretien, 2 fév. 1999.

23. Pour une discussion de ce modèle, voir l'article de Nelson Kasfir dans ce même numéro.

historiques des partis politiques et sur l'originalité du Mouvement comme forme de démocratie adaptée au contexte ougandais s'est montré persuasif...

De la même manière, l'argument du pouvoir selon lequel le développement économique est impossible en situation d'insécurité – justifiant ainsi une armée forte et des dépenses militaires conséquentes – a su convaincre nombre de donateurs<sup>24</sup>. Il est frappant de constater que des questions aussi centrales que la persistance de la guerre dans le nord du pays ou les nombreuses aventures militaires extérieures de Kampala n'ont pas suscité de critiques significatives ni de pressions internationales. Ce n'est qu'à l'occasion de la houleuse réunion des pays donateurs, en décembre 1998, que les questions militaires ont fait, pour la première fois, l'objet de sérieuses récriminations.

### *Les bénéfiques politiques des réformes*

Sur le plan interne, les transformations économiques en cours affectent différentes catégories socio-économiques et politiques ainsi que les diverses régions à des titres et à des degrés divers. En dépit de la croissance, en effet, la pauvreté reste endémique en Ouganda, avec un revenu *per capita* moyen de seulement 260 dollars par an<sup>25</sup>. Le niveau et l'ampleur de la pauvreté font d'ailleurs l'objet de controverses. Le gouvernement affirme, chiffres à l'appui, que celle-ci a reculé de 10 % entre 1992 et 1996<sup>26</sup>, mais cette vue optimiste est contestée par d'autres économistes qui estiment que l'économie duale, engendrée par la libéralisation, condamne un nombre croissant de personnes à une pauvreté persistante<sup>27</sup>. Il est clair, en effet, que la croissance économique n'est pas répartie équitablement. Ce n'est que dans les meilleures années que la croissance moyenne *per capita* dépasse le rythme d'accroissement de la population, permettant de faire progresser le revenu moyen. Par ailleurs, la différenciation croissante de la société, qui se traduit par l'émergence d'une classe de nouveaux riches et par une plus grande disponibilité des biens de consommation, renforce également le sentiment de paupérisation d'une grande partie de la population.

Il est toutefois indéniable que la situation économique de la majorité des Ougandais s'est dans l'ensemble améliorée, surtout pour l'élite urbaine et une bonne partie du milieu rural. La croissance et la libéralisation de l'économie font que, globalement, la population participe de manière plus active à l'économie nationale. Les petits entrepreneurs et les agriculteurs, par exemple, accèdent plus facilement au marché et obtiennent un meilleur prix pour leurs récoltes. Les principaux perdants se retrouvent parmi les fonctionnaires, les commerçants et le secteur informel urbain, qui soit bénéficiaient auparavant d'importantes rentes de situation, soit œuvraient dans la contrebande et l'illégalité générées par le régime du contrôle étatique. Néanmoins, l'effet est globalement favorable au

régime en place. Cela s'explique tant par les retombées économiques directes des réformes et de l'aide que par leurs conséquences indirectes, notamment sur la captation des ressources et le détournement du processus de libéralisation par l'élite politico-économique. Cette progression économique a d'ailleurs été un argument électoral porteur de Museveni lors des dernières élections nationales. Sans redressement économique, le NRM n'aurait pas survécu et, sans aide internationale, il n'y aurait pas eu de redressement économique.

L'aide, en elle-même, est effectivement génératrice de croissance économique, notamment à travers le soutien aux importations et au budget de l'État. Plus précisément, la gestion des projets d'aide au développement est devenue un secteur économique à part entière qui, par effet multiplicateur, emploie de nombreuses personnes et firmes spécialisées. L'architecte des réformes, E. Tumusiime-Mutebile, se défend pourtant d'avoir créé une économie régie par l'aide extérieure (« *aid-driven economy* »), affirmant que le secteur privé est le moteur de la croissance. Mais il est indéniable que l'aide imprègne l'ensemble du tissu économique, stimulant une part considérable de l'activité privée<sup>28</sup>.

En termes politiques, il est significatif que l'accroissement de l'aide dans un contexte libéralisé ne se soit pas faite aux dépens de l'État, bien au contraire. L'aide étant canalisée de manière prioritaire par le gouvernement, le rôle économique et le pouvoir politique de ce dernier s'en trouvent renforcés. Même s'il n'est plus un acteur économique à part entière, l'État demeure responsable de l'orientation de l'activité économique et, surtout, il garde le contrôle de l'allocation des contrats ainsi que de la négociation, l'attribution et la supervision de nombreux projets d'aide, qui sont, comme on le sait, source d'argent et de pouvoir. Dans cette phase de transformation et de croissance, une telle fonction d'intermédiation place le pouvoir politique au cœur des décisions économiques, et l'on constate que, contrairement aux prédictions de ses partisans, la libéralisation n'a pas dépolitisé l'économie en Ouganda<sup>29</sup>.

### *Privatisation, corruption et consolidation du pouvoir*

Le processus de privatisation illustre bien la reconfiguration des lignes de chevauchement entre pouvoirs politique et économique qui s'opère sous le couvert des réformes libérales imprimées par les donateurs. L'Uganda Commercial

24. Sans compter que certains bailleurs, tels les États-Unis, ont décidé de soutenir les interventions étrangères ougandaises, notamment au Soudan, pour des raisons géopolitiques qui leur sont propres.

25. Republic of Uganda, *Background to the Budget 1999-2000*, p. A6 et A30.

26. Republic of Uganda, *Background to the Budget 1998-1999*, p. 51.

27. W. Kaberuka, entretien, 26 av. 1999.

28. E. Tumusiime-Mutebile, « Uganda not on the verge of collapse », *The Monitor*, 12 juil. 1998.

29. Sur ce thème, voir le dossier de *Politique africaine*, « L'État en voie de privatisation », n° 73, mars 1999.

Bank (UCB), principale banque ougandaise et véritable institution nationale, en est un cas extrême, emblématique du changement des modalités de prédation économique par l'élite politique.

Au milieu des années 90, l'UCB est en piteuse situation financière, en raison notamment de prêts non remboursés (se montant à quelque 70 millions de dollars), concédés sur la base de critères douteux aux proches du pouvoir. Sa privatisation est imposée par les institutions financières internationales au nom de l'efficacité économique. Le groupe réformateur du gouvernement s'y engage, malgré une forte opposition au bradage de la « banque du peuple ». La résistance de la banque elle-même est brisée par le limogeage de son directeur sur « suggestion insistante » des bailleurs de fonds, alors que les employés pillent ce qu'ils peuvent en anticipation d'une privatisation imminente. Mi-1997, l'opposition au Parlement est vaincue par l'insistance du Président, qui refuse de sacrifier l'ensemble des réformes sur l'autel du symbole de la souveraineté nationale qu'est devenue l'UCB<sup>30</sup>.

Au terme d'un onéreux processus de renflouement (environ 100 millions de dollars), d'évaluation et de recherche d'acheteurs potentiels (pour 4 millions de dollars) à la charge du gouvernement, 49 % des parts de l'UCB sont finalement cédés à la fin 1997, pour une somme modique (11 millions de dollars), à un groupe malaysien (Westmont) ; celui-ci obtient également un contrat de gestion de l'institution s'élevant à 2 millions de dollars par année. En avril 1998, après que les échéances eurent été repoussées à plusieurs reprises, Westmont réussit finalement à payer son dû, prenant ainsi ostensiblement le contrôle de l'UCB<sup>31</sup>. Le coup de théâtre n'intervient que neuf mois plus tard : Salim Saleh, militaire illustre reconverti en homme d'affaires et accessoirement demi-frère du président Museveni, reconnaît la rumeur persistante selon laquelle il aurait acheté les parts de Westmont dans l'UCB par l'intermédiaire de la Greenland Bank. Une confession d'autant plus édifiante que UCB a prêté en 1998 environ 40 millions de dollars à des compagnies affiliées au groupe Greenland, dans lesquelles Saleh possède de considérables intérêts<sup>32</sup>. Il apparaît ainsi que, au terme d'une gymnastique financière audacieuse (et visiblement illégale), Salim Saleh a vidé les coffres de l'UCB, sous le couvert de son rachat, justifiant sa manœuvre comme un acte patriotique de sauvetage du patrimoine national ! Quant à la Greenland Bank, après avoir été renflouée à hauteur de 10 millions de dollars en novembre 1998 par le gouvernement, elle est d'abord placée sous la supervision de la Bank of Uganda en décembre de la même année, avant de faire faillite en avril 1999, à la suite de pratiques bancaires frauduleuses au bénéfice des actionnaires et de leurs proches, dont l'ex-directeur S. Kiggundu et Salim Saleh<sup>33</sup>. Le scandale élaboussera M. Rukikaire, ministre en charge de la privatisation, provoquant sa démission en décembre 1998. En revanche, si

S. Kiggundu est entre les mains de la justice, Salim Saleh continue ses affaires sans être autrement inquiété.

Sur injonction du FMI, le gouvernement ougandais a intenté un procès à Westmont pour avoir vendu ses parts en rupture du contrat de privatisation. Le FMI exige également du gouvernement non seulement qu'il gère, mais aussi qu'il reprenne pleinement le contrôle de la UCB avant de chercher un nouveau repreneur, moins de quatre ans après avoir demandé sa privatisation<sup>34</sup> ! De manière moins spectaculaire, on constate que de nombreuses autres mesures de privatisation ont été prises en faveur de proches du pouvoir, même s'il est difficile de prouver qu'il y a eu fraude explicite. On remarque également que la proximité du pouvoir politique a bénéficié à de nombreux investisseurs étrangers, comme l'a prouvé le scandale du « Nile Hotel », où un groupe d'hommes d'affaires américains, tunisiens et ougandais peu scrupuleux ont bénéficié d'un contrat très avantageux, révélateur de ce type d'alliance transnationale<sup>35</sup>. Même si un tel détournement politique des mesures de privatisation ne remet pas en cause le processus global de libéralisation, il a valeur de symbole, illustrant la collusion entre politique et économie dans un environnement libéralisé.

De manière plus large, on constate que le régime d'économie libérale, nourrie par l'aide extérieure, a contribué à l'émergence d'une classe moyenne à dominante urbaine, articulée paradoxalement autour de l'accès, direct et indirect, aux ressources de l'État. Le boom de la construction à Kampala est ainsi largement explicable par les « fuites » et les investissements autorisés par l'argent étatique. On remarque aussi chez les politiciens et les bureaucrates une forte tendance à développer des activités économiques privées : l'argent public « privatisé » joue ainsi le rôle de moteur des investissements, palliant les déficiences du système bancaire.

C'est dans ce contexte que la délicate question de la corruption prend toute sa pertinence. La corruption est-elle un effet secondaire non anticipé, lié au régime libéral et à l'afflux de l'aide ? Peut-on aller plus loin et voir dans celle-ci un calcul stratégique du régime visant à consolider son pouvoir par la constitution de réseaux de patronage fondés sur la prédation politico-économique ?

---

30. « Chronology of UCB saga », *The New Vision*, 17 déc. 1998.

31. « UCB on the block; the kill begins » (extraits du rapport parlementaire sur la privatisation), *The Monitor*, 10 fév. 1998.

32. S. Kaheru, « IGG releases UCB report », *The New Vision*, 9 fév. 1999.

33. Bank of Uganda, « Press release: the greenland bank limited closure », *The Monitor*, 23 av. 1999.

34. L. Ochieng, « Government bows to IMF pressure on tight spending », *The East African*, 19-25 juin 1999.

35. V. Lupa-Lusaga, « Kazibwe, Nkangi hotel fight goes to Museveni », *The Monitor*, 7 nov. 1994, et Mulinde Musoke, « Nile Hotel: a venture gone sour ? », *The New Vision*, 29 mai 1997.

Il semble que ladite corruption ne soit pas un effet pervers et marginal du système, mais bel et bien une composante intrinsèque de celui-ci. La corruption de basse échelle, pratiquée par des fonctionnaires mal payés, s'est en effet complétée, au fil des années, par une corruption de haut vol, pratiquée par l'élite politique et administrative. Si la libéralisation économique et l'aide extérieure n'en sont pas les seules causes, il est clair qu'elles l'ont grandement promue, et ce de deux manières.

D'une part, la libéralisation économique a offert de plus grandes opportunités de prédation et de prévarication. Selon un ancien inspecteur général du gouvernement (IGG<sup>36</sup>), les politiciens sont devenus de véritables plaques tournantes pour l'allocation de l'aide<sup>37</sup>. Il n'est pas étonnant que le système d'achat de biens et de services (« *procurement* ») ait été épinglé par la Banque mondiale comme étant, avec les dépenses classifiées de l'armée, le principal foyer de corruption en Ouganda<sup>38</sup>. L'aide est considérée comme de l'argent « bon marché », relativement facile à détourner. Cela est d'autant plus vrai qu'il existe souvent une complicité étrangère active ou passive à l'égard de ces pratiques de la part de fonctionnaires internationaux peu scrupuleux ou de sociétés commerciales à la recherche de contrats lucratifs<sup>39</sup>. D'autre part, on constate que l'argent joue un rôle de plus en plus important dans la reproduction du système politique. Son poids augmente même considérablement avec l'introduction des élections comme mode de désignation des dirigeants. Le système du Mouvement, où les candidats se présentent selon leur mérite individuel, n'échappe pas à la monétarisation de la politique, comme en témoignent les larges sommes dépensées lors des derniers scrutins. Selon un député au Parlement, il ne suffit plus de promettre une route ou un centre de santé pour gagner ; les électeurs exigent maintenant des bénéfices tangibles leur permettant de juger du « mérite individuel » du candidat avant le vote<sup>40</sup>. Enfin, par-delà cette instrumentalisation directe de l'argent à des fins électoralistes, la corruption se développe sans doute aussi parce qu'elle remplit, indirectement, d'autres fonctions. On sait que Y. Museveni considère la constitution progressive d'une classe moyenne comme une condition impérative de la stabilité politique du pays<sup>41</sup>. Or, l'émergence actuelle d'une élite économique à prédominance urbaine n'est-elle que le fruit légitime des réformes, ou faut-il prendre au sérieux ce proche du Président qui nous confiait, sous forme de boutade, que « partout, les classes moyennes se sont constituées par le vol<sup>42</sup> » ?

Toutefois, il n'y a pas de preuve tangible qu'une stratégie de conservation du pouvoir nourrie par la corruption ait été mise en place de manière anticipée et délibérée. Selon la ligne officielle, la corruption n'augmente pas, elle est seulement plus visible et exposée. D'ailleurs, la censure de nombreux ministres pour corruption par le Parlement est le signe qu'il ne s'agit pas d'une tactique

gagnante à coup sûr pour l'élite politique, l'opinion publique devenant de plus en plus hostile à toute corruption ostentatoire. Il est significatif que nombre de dirigeants impliqués sont soupçonnés soit d'avoir détourné des fonds provenant de l'aide internationale (un prêt de la Banque mondiale pour la vice-présidente et ministre de l'Agriculture S. Kazibwe), soit d'avoir détourné un processus de réformes impulsé par la communauté internationale (la privatisation pour S. Kuteesa et M. Rukikaire).

---

**LA DÉPENDANCE MUTUELLE ENTRE L'UGANDA  
ET LES BAILLEURS DE FONDS**

Si le NRM a su mettre à profit aide et réformes pour consolider son pouvoir, les donateurs sont eux-mêmes dépendants de la réussite du modèle ougandais. Toutefois, les difficultés que traverse actuellement leur relation ambiguë d'interdépendance préfigurent peut-être la fin prochaine de cette lune de miel.

*Les voies libérales de l'interdépendance*

La dépendance mutuelle entre l'Ouganda et la communauté internationale est pleinement illustrée par le choix de l'Ouganda comme premier pays à bénéficier, en mars 1998, de programmes d'allègement de la dette, d'abord selon les « termes de Naples », puis selon l'initiative « Highly Indebted Poor Country » (HIPC) du FMI et de la Banque mondiale. De fait, les institutions financières internationales ont reconnu que la dette contractée par l'Ouganda en application des politiques d'ajustement structurel était si lourde que le paiement des intérêts et le remboursement du capital mettaient en péril les résultats des réformes elles-mêmes. Selon les critères mêmes de l'HIPC, la dette de l'Ouganda n'est pas soutenable<sup>43</sup>. À son apogée, en juin 1998, elle s'élevait à

---

36. L'IGG est une institution créée par le NRM en 1986 avec pour tâche, entre autres, de contrôler la corruption dans les services publics. La Constitution de 1995 a accru ses pouvoirs autonomes d'enquête et de poursuite.

37. A. Ruzindana, député et ex-inspecteur général du gouvernement, entretien, Kampala, 18 fév. 1999.

38. The World Bank, *Recommendations for Strengthening the Government's of Uganda's Anti-Corruption Program*, Kampala, nov. 1998.

39. T. Cheeye, éditeur de *Uganda Confidential*, entretien, Kampala, 26 fév. 1999.

40. M. Kagonyera, député, entretien, Kampala, 27 janv. 1999.

41. L'argument classique, dérivé du marxisme, étant que les intérêts politiques d'une telle classe moyenne s'exprimeront prioritairement en fonction d'intérêts économiques et non pas, comme pour les anciens partis politiques, en fonction d'allégeances ethniques, religieuses ou régionales. Voir Y. Museveni, *The State and the Crisis in Africa in Search of a Second Liberation*, Mweya Lodge, 13 mai 1990, pp. 7-8.

42. T. Kabwegyere, entretien, 6 fév. 1999.

43. World Bank, *The World Bank and the Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative*, Washington D. C., avril 1998.

3,664 milliards de dollars, ayant augmenté de plus de 2,2 milliards de dollars sous le régime Museveni. Avant les dernières mesures d'allégement, le service de la dette se montait à environ 150 millions de dollars par an, soit environ 20 % des recettes totales d'exportation et des revenus domestiques<sup>44</sup>. De fait, on peut considérer que la réduction de la dette ougandaise relève d'une certaine logique au regard du système économique international : il s'agit de permettre aux pays méritants de maintenir la tête hors de l'eau. Mais on peut aussi en faire une autre lecture.

Contrairement aux images d'un développement endogène véhiculées par le pouvoir, l'Ouganda est objectivement dépendante d'un afflux constant et systématique d'aide internationale, d'une part pour soutenir le budget et la balance des paiements, d'autre part pour financer les dépenses d'investissement et de développement. Le rôle quantitatif de l'aide dans l'économie ougandaise est considérable, contribuant autour de 50 % aux dépenses publiques totales et pour plus de 80 % aux dépenses de « développement<sup>45</sup> ». Son volume représente environ 13 % du PNB en 1997-1998<sup>46</sup>. Cette dépendance est structurelle, car le déficit budgétaire et commercial s'accroissant et l'épargne intérieure étant très insuffisante, l'aide extérieure demeure nécessaire pour maintenir les grands équilibres. Elle ne diminue pas de manière significative, en dépit d'une croissance économique soutenue (de 7 % en moyenne par an), de l'augmentation progressive des recettes étatiques et de la diversification des exportations. Selon les prévisions des bailleurs à la fin des années 80, les flux d'aide à l'Ouganda devaient diminuer considérablement, une fois le pays remis sur les rails de la croissance<sup>47</sup>. Mais cela n'a pas été le cas, bien au contraire. Actuellement, certains donateurs emmenés par la Banque mondiale proposent même d'augmenter l'aide au développement. Selon la dernière publication de la Banque mondiale, celle-ci doit être concentrée dans les pays pauvres qui mettent en œuvre une « bonne politique économique », car c'est dans ces pays que l'aide se révèle une arme efficace pour combattre la pauvreté<sup>48</sup>. Selon le département « recherche » de la Banque, l'allocation importante d'aide à l'Ouganda se trouve ainsi justifiée, et mérite même d'être accrue<sup>49</sup>.

Un autre effet important du binôme « aide-réformes » est d'avoir rendu l'Ouganda attractif pour l'investissement privé étranger, qui a bénéficié notamment de financements préférentiels. Malgré la persistance de nombreuses entraves, les investissements extérieurs ont décollé depuis le tournant de 1992 et représentent actuellement près de 230 millions de dollars par an<sup>50</sup>. Les compagnies étrangères, gérées par des expatriés, occupent l'avant-scène dans tous les secteurs de pointe : télécommunications, énergie, construction, médias, etc. De plus, le rapatriement de fonds par des investissements d'Ougandais

(souvent d'origine indienne) basés à l'étranger a considérablement augmenté, devenant même la plus importante entrée extérieure dans la balance des paiements avec environ 400 millions de dollars en 1997-1998<sup>51</sup>. Ce double afflux de capitaux étrangers est désormais vital pour le financement de la croissance de l'économie ougandaise. Ayant ouvert son marché à la pénétration étrangère, l'Ouganda est condamné à poursuivre des politiques favorables aux investisseurs extérieurs pour assurer la pérennité de leurs afflux de capitaux. Là encore, la dépendance envers le modèle libéral est soulignée.

Outre ces effets économiques quantitatifs, l'Ouganda est également devenu de plus en plus dépendant des bailleurs de fonds dans l'orientation et la mise en œuvre de sa politique économique et sociale. Ce qui est d'ailleurs un paradoxe, car la pénétration étrangère augmente alors même que l'État a gagné en efficacité, que la bureaucratie s'est réformée et que les donateurs eux-mêmes affirment vouloir se désengager de la gestion directe de l'aide, passant d'une approche en termes de « projets » à un soutien à des « programmes ». Cette dépendance qualitative est liée d'une part à la croissance générale de l'aide et d'autre part à l'attitude « ouverte » de l'Ouganda. La communauté internationale pénètre ainsi au cœur du processus de décision économique. Les dépenses étatiques et le processus budgétaire, notamment, sont étroitement surveillés par trois missions annuelles du FMI et de la Banque mondiale et par le déploiement de nombreux experts dans les administrations<sup>52</sup>. Les financements extérieurs influencent l'orientation de la politique nationale, ainsi qu'en témoigne l'émergence de « l'éradication de la pauvreté » comme objectif principal du gouvernement, en conformité avec les soucis des donateurs<sup>53</sup>. Ces derniers ont ainsi fait inscrire une augmentation des dépenses sociales, protégées des coupes budgétaires, dans l'orientation économique pour les trois prochaines années. La configuration des politiques sectorielles est également soumise à une grande influence extérieure, notamment dans des domaines largement financés par les bailleurs, comme l'éducation ou la santé. Paradoxalement, la nouvelle

---

44. Republic of Uganda, *Background to the Budget 1999-2000*, p. 56.

45. Calculé d'après Republic of Uganda, *Background to the Budget 1999-2000*, p. A17.

46. Bank of Uganda, *Balance of Payments. Analytical Presentation*, 24 juin 1998.

47. UNDP, *Development Cooperation Report 1989*, Kampala, p. 63.

48. World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 4.

49. P. Collier et D. Dollar, *Uganda: Aid Allocation and Poverty Reduction*, Banque mondiale, Kampala, nov. 1998.

50. Republic of Uganda, *Background to the Budget 1999-2000*, p. A16.

51. Bank of Uganda, *Balance of Payments, Analytical Presentation*, 24 juin 1998.

52. Ministry of Finance, « Workplan », *Budget Framework Paper 1999-200. Action Plan*, 12 mars 1998.

53. World Bank, *Uganda Strategy 97*, Washington D.C., p. 10.

forme d'aide, qui privilégie les programmes d'ensemble et non plus des projets spécifiques, augmente la nécessité d'un « dialogue » actif avec le gouvernement et exige un suivi précis des dépenses engagées<sup>54</sup>.

Depuis la réforme constitutionnelle de 1995, on observe toutefois l'émergence de contre-pouvoirs contestant le monopole des ministères techniques et de la présidence dans la définition de la politique économique et la gestion de l'aide. Moins lié au milieu international, le Parlement joue ainsi un rôle croissant et plus critique. La Constitution lui octroie notamment la prérogative de vérifier et d'approuver toutes les décisions touchant à l'endettement du pays (prêts<sup>55</sup>). Les députés se sont emparés de ce pouvoir et n'hésitent pas à l'utiliser contre le gouvernement : ainsi, en 1998, le Parlement a-t-il d'abord rejeté, puis fait modifier un crédit de la Banque mondiale<sup>56</sup>. L'Assemblée a également joué un rôle clé en révélant certains travers de la privatisation, notamment le scandale de l'UCB.

Évoquer une dépendance mutuelle, c'est aussi souligner que les donateurs eux-mêmes sont liés au succès du modèle ougandais. Ils y jouent leur crédibilité. Paradoxalement, à mesure que leurs flux financiers et leur présence augmentent, leurs moyens de pression et de levier diminuent. La faiblesse économique et la dépendance de l'Ouganda envers les flux externes sont telles que l'arme classique des donateurs – la suspension de l'aide – peut se retourner contre eux. Couper tout soutien budgétaire entraînerait en effet une catastrophe économique pour le pays, ruinant ainsi l'investissement effectué par les bailleurs et mettant en cause la réussite ougandaise érigée en modèle.

### *La fin de la lune de miel ?*

Cette tension est bien mise en évidence par les sujets épineux du moment, tels que la corruption et les dépenses en matière de défense. Ces deux points contentieux ont été mis sur la table de manière explicite, et avec une force verbale jamais atteinte auparavant, lors de la dernière rencontre du « Groupe consultatif » de la Banque mondiale en décembre 1998<sup>57</sup>. Jusque-là, l'Ouganda avait toujours réussi à détourner les critiques par des promesses d'amélioration, que les donateurs acceptaient, bon an mal an, en raison de sa bonne performance macro-économique. Mais, lors de cette rencontre, les bailleurs de fonds ont signifié que, avec la guerre du Congo et les cas avérés de corruption au plus haut niveau politique, des bornes avaient été franchies et que des mesures s'imposaient. Certains deviennent aujourd'hui plus exigeants sur la gestion de leur aide. C'est le cas du Danemark et du Japon, qui ont exigé récemment le remboursement d'argent détourné sur leurs projets<sup>58</sup>. D'autres le sont moins, ou continuent de jouer la carte de l'hypocrisie et du « double standard ». Signe de leur réticence à critiquer ouvertement le « modèle ougandais », les donateurs

se sont ainsi entendus pour envoyer le FMI en première ligne. Dans ces situations, en effet, ce dernier est utile, car il use quasi-exclusivement de critères économiques pour évaluer des questions essentiellement politiques que les bailleurs rechignent à aborder de face, comme l'intervention au Congo ou la corruption des premiers cercles du pouvoir.

Certains signes semblent toutefois indiquer une volonté nouvelle des bailleurs de faire pression sur Kampala. Ainsi, lors de sa visite de février 1999, le FMI a conclu que les allocations en matière de défense étaient supérieures au montant fixé « d'un commun accord » pour le programme d'ajustement structurel, les dépenses militaires ayant augmenté en 1998-1999 de plus de 60 % par rapport à l'année précédente, dépassant leur plafond budgétaire de plus de 20 %<sup>59</sup>. Pour la première fois depuis 1992, le FMI décidait de ne pas procéder au déboursement de la tranche de 18 millions de dollars prévue. Cette suspension constituait une mise en garde d'autant plus sérieuse pour le régime de Y. Museveni que, par le passé, des débordements beaucoup plus conséquents avaient été passés sous silence. Le gouvernement s'est empressé de prendre des mesures afin de redresser le tir, car les effets de ce déficit d'aide ne se sont pas fait attendre, contribuant notamment à la chute du shilling en mars et avril 1999. Un opportun remaniement ministériel a permis d'évincer certains dirigeants mis en cause dans les affaires de corruption, et des engagements ont été pris dans le domaine des privatisations (réformer le processus à la veille d'échéances stratégiques portant sur les télécommunications et l'énergie) ainsi qu'en matière de dépenses militaires. Le FMI a révisé sa position en conséquence<sup>60</sup>.

La résorption de cette petite crise de confiance n'est toutefois qu'un premier indice des épreuves auxquelles va être soumise dans les mois, voire les années à venir, la relation d'interdépendance entre le régime ougandais et les donateurs. La question du référendum de l'an 2000 et du choix du système politique (multipartiste ou pas) sera notamment un test délicat. Visiblement, les donateurs ne souhaitent pas le départ de Y. Museveni, affirmant tous, avec une certitude

---

54. M. Koper, entretien, 19 mars 1999.

55. Article 159, *Constitution of the Republic of Uganda*, 1995.

56. Il s'agit d'un crédit de la Banque mondiale concernant la nutrition et la santé materno-infantile.

57. Voir notamment *Donor Statement on Accountability and Transparency*, Kampala, 7-11 déc. 1998. Malgré leurs critiques, les donateurs ont tout de même promis 2,2 Mds \$ d'aide pour les trois ans à venir.

58. A. Mutumba-Lule, « Uganda pays back embezzled donor funds under pressure », *The East African*, 8-14 mars 1999.

59. A. Mutumba-Lule, « IMF team to revisit Uganda over release of delayed funds », *The East African*, 15-21 mars 1999, et Republic of Uganda, *Background to the Budget 1999-2000*, pp. A20 et A22.

60. L. Ochieng, « Government bows to IMF pressure on tight spending », *The East African*, 19-25 juin 1999.

qui cache mal leurs préférences, que le Mouvement va remporter haut la main le scrutin. Toutefois, ils sont de plus en plus nombreux à reconnaître que la monopolisation du pouvoir et le durcissement du NRM n'est pas de bon augure pour la stabilité du pays à moyen terme. Contrairement aux élections de 1996, les pays donateurs hésitent d'ailleurs à financer la tenue du référendum, se bornant à soutenir des programmes d'éducation civique<sup>61</sup>. Là encore, les bailleurs de fonds semblent pris à leur propre piège, leur marge de manœuvre étant limitée en raison de l'ampleur de leur implication antérieure. Pour l'heure, il n'y a certes pas de conditionalité politique explicite car, selon un représentant danois, « les amis ne se comportent pas de cette façon entre eux<sup>62</sup> ». Mais il est entendu que l'aide aura tendance à diminuer si le référendum est entaché d'abus attribuables à la position dominante du Mouvement.

**E**n conclusion, on peut considérer que la trajectoire ougandaise illustre bien l'importance persistante des stratégies « d'extraversion » pour la survie des régimes politiques en Afrique. Cela se vérifie même pour un régime comme le NRM qui possède une réelle assise sociale et politique dans le pays. L'autre trait marquant du parcours ougandais est la démonstration d'une très grande capacité d'adaptation à l'environnement extérieur. Le plus remarquable n'est pas d'avoir adopté des réformes somme toute inévitables étant donné la configuration des rapports de forces au niveau international, mais la manière volontariste avec laquelle celles-ci ont été conduites. L'exemplarité de leur mise en œuvre est ainsi devenue l'« avantage comparatif » de l'Ouganda sur le plan international, attirant par là même un soutien considérable de bailleurs de fonds à la recherche d'une utilisation justifiée de leur argent. Réciproquement, l'appui extérieur a constitué une ressource stratégique pour le régime NRM et continue de l'être. Avec le recul, on peut légitimement reconnaître que le binôme « aide-réformes » a largement contribué au redressement économique du pays. Toutefois, la conversion du soutien externe sur le plan intérieur, notamment la captation directe et indirecte de ses bénéficiaires par l'élite politico-économique, a échappé en partie aux attentes et prévisions des donateurs. L'ironie est que, ayant tant investi en Ouganda, les donateurs n'ont maintenant que de faibles moyens pour faire infléchir des pratiques dont ils commencent à reconnaître les effets nuisibles pour la stabilité durable du pays.

Nicolas de Torrenté

London School of Economics

61. P. M. Katunzi, « UK won't fund the referendum », *The Monitor*, 23 mars 1999.

62. J. K. Rasmussen, premier secrétaire de l'ambassade du Danemark, entretien, Kampala, 27 janv. 1999.