

Botswana : développement social dans une économie riche en ressources

TYRRELL DUNCAN, KEITH JEFFERIS ET PATRICK MOLUTSI

Tendances générales du développement social

Introduction

Le Botswana est un pays enclavé dans les terres, traversé par le Tropique du Capricorne. Le climat est essentiellement aride ou semi-aride et exposé à des sécheresses souvent prolongées. Avec une superficie de 582 000 km² (presque identique à celle de la France) et une population qui s'élevait à 1,3 million d'habitants en 1991, c'est l'un des pays les moins peuplés de la planète. Plus des deux tiers du pays sont recouverts de couches épaisses de sable formant le désert du Kgalagadi (Kalahari); les terres arables ne représentent que 5 % du territoire. La majeure partie de la population vit dans l'est du pays, le long de la ligne de chemin de fer qui parcourt le pays du nord au sud, dans une région où la pluviosité et l'état des sols sont un peu meilleurs.

Lorsque le Botswana accède à l'indépendance en 1966, après 80 ans passés sous protectorat anglais, il figure parmi les pays les plus pauvres et les moins avancés de la planète, dépendant toujours de la Grande-Bretagne qui prend en charge la moitié de son budget ordinaire. Il n'a pas de capitale et seuls quelques kilomètres de route sont goudronnés; la majeure partie de sa population vit de l'agriculture de subsistance et est illettrée : les diplômés de l'université ou de l'école secondaire sont rares et seulement 80 élèves sont inscrits en dernière année d'école secondaire (Harvey et Lewis, 1990). Peu après l'indépendance, on y découvre de grands gisements exploitables de diamants, ce qui permet au Botswana d'entamer une période de croissance économique rapide et soutenue qui dure plus de 20 ans et qui se poursuit encore aujourd'hui. Depuis le début des années 1970, le développement du Botswana est favorisé par une aide extérieure considérable.

La découverte de gisements de diamants a un profond impact sur l'économie du pays : pendant 25 ans, soit de 1965 à 1990, le Botswana affiche la croissance la plus rapide de la planète,¹ avec un PIB progressant à un taux moyen de 13 % par an et un PNB par habitant à un taux de 8,5 %. De ce fait, les revenus moyens réels sont pratiquement huit fois supérieurs en 1990 à ceux de 1965. En 1992, son PNB par habitant atteint 2 790 dollars des États-Unis (mettant ce pays en deuxième position sur la liste des pays africains, juste après le Gabon); en outre le Botswana est l'un des rares pays d'Afrique à être sorti du rang des pays à revenu faible les moins avancés pour entrer dans le groupe des pays à revenu moyen (Banque mondiale, 1994).

S'appuyant sur des plans successifs de développement national, le gouvernement investit une bonne partie des ressources du pays dans la mise en place d'une infrastructure physique et sociale de base couvrant l'ensemble du pays, la création d'institutions publiques et l'amélioration directe de la protection sociale grâce à la mise en place de services de santé, d'éducation et autres services sociaux, ainsi que de programmes de développement. La demande de biens et services associée à cette politique favorise directement l'emploi dans les secteurs public et privé. Le renforcement des infrastructures

physiques et sociales a également un impact indirect notable sur l'emploi en éliminant certains des obstacles qui limitent considérablement l'activité économique, et plus particulièrement l'entreprise privée. L'amélioration de l'emploi et l'augmentation des revenus sont considérées comme de bons moyens de répartir plus largement les profits tirés de l'exploitation des diamants dans la population.

En quoi l'expérience du Botswana est intéressante

L'expérience du Botswana en matière de développement social est d'abord intéressante dans la mesure où elle a permis aux indicateurs sociaux de ce pays de progresser considérablement au cours des 30 dernières années. Rien que sur cette base, on pourrait tirer des enseignements utiles de l'expérience du Botswana en matière de prises de décisions politiques, de développement institutionnel et d'allocation des ressources. Le contexte historique plus large dans lequel l'expérience du Botswana s'est déroulée présente d'autres aspects qui pourraient intéresser les autres pays en développement :

- Un projet démocratique rare : Le Botswana se caractérisait par une société ouverte et démocratique, constituée essentiellement d'un seul groupe ethnique, les *Batswana*, qui vivaient déjà en harmonie longtemps avant l'indépendance. La société n'étant pas en butte à des divisions profondes, il y avait un consensus, tant au niveau de la planification gouvernementale que dans la société au sens large, sur la nécessité de permettre à chaque habitant de tirer profit du développement du pays (même si, en pratique, la répartition des bénéfices ne fut pas totalement équitable).
- Enjeux du développement social dans un pays en développement riche en ressources minières : L'expérience du Botswana est un exemple de choix judicieux en matière de politique sociale et de succès du développement dans un pays en développement riche en ressources minières. L'un des principaux problèmes auxquels sont confrontés ces pays consiste à savoir comment faire bénéficier le plus grand nombre possible d'habitants des avantages du développement, puisque les industries minières à forte intensité de capital se caractérisent généralement par une base d'emploi étroite et n'améliorent donc directement que les revenus d'une faible proportion de la population. Dans le cas du Botswana, les profits tirés de l'enclave d'extraction des diamants tombaient surtout dans l'escarcelle du gouvernement (sous forme de prélèvements fiscaux et de redevances), ce qui l'amène à décider pratiquement seul de la manière d'utiliser les ressources du pays pour financer le développement.
- Une stratégie de développement national à long terme qui a réellement été appliquée : Grâce à la stabilité de sa situation politique et à la santé de son économie, le Botswana est l'un des rares pays qui à avoir conservé les mêmes principes et à avoir poursuivi les mêmes objectifs de développement pendant plus de 25 ans, en établissant et en appliquant ce qui s'est avéré être une

stratégie de développement national à long terme, et ceci avec une bonne dose de cohérence, d'engagement et de prudence.

- Partir de zéro pour lancer le développement social : En raison, notamment, de la négligence dont il fut victime pendant la période coloniale, le Botswana a dû partir pratiquement de zéro pour créer une infrastructure sociale et des institutions modernes – et il a été obligé pour cela d'instruire sa population. Confronté à l'énormité de la tâche et à une misère considérable, la voie suivie par le Botswana pour accéder au développement est jalonnée d'idéaux et d'objectifs éclairés poursuivis avec prudence et pragmatisme.
- Résoudre les problèmes spécifiques d'un pays dont la population est dispersée : Le cas du Botswana illustre en partie les problèmes pratiques qui se posent et les choix politiques qui s'offrent aux pays dont la population est peu nombreuse et dispersée, ce qui complique et renchérit la création d'infrastructures et la fourniture de services, par ex. politique nationale de peuplement; satisfaction des besoins des populations vivant dans des régions retirées; et efficacité des services ruraux de vulgarisation.

Ce chapitre a pour but d'analyser les facteurs qui ont favorisé le succès du développement social, en particulier les décisions politiques, les réformes institutionnelles et les allocations budgétaires. En faisant le point sur la situation sociale à ce jour, cette étude s'efforce aussi de dévoiler les principaux atouts et les faiblesses des orientations actuelles.

Si les facteurs qui expliquent la rapidité du développement économique du Botswana sont bien connus, ses résultats en matière de développement social n'ont pas bénéficié de la même attention. Ce chapitre tente notamment de répondre à quelques grandes questions ayant trait au développement social, à savoir comment et pourquoi la situation sociale s'est améliorée, dans quelle mesure les bénéfices ont été répartis équitablement entre les membres de la société, et dans quelle mesure les communautés et les gens ordinaires ont pu participer aux décisions et partager les responsabilités du gouvernement en matière de développement social.

Contexte économique : l'impact des diamants

Le Botswana a indubitablement eu de la chance de découvrir un grand gisement de diamants peu après son indépendance, ce qui l'a mis au rang des principaux pays producteurs et exportateurs de diamants de la planète. Aujourd'hui, 80 % de ses recettes tirées des exportations proviennent des diamants, le reste étant issu de l'alliage cuivre-nickel et du bœuf. L'économie du Botswana, comme celle de nombreux autres pays en développement, dépend donc largement de ses exportations de produits de base. Cependant, l'expérience du Botswana tranche profondément avec celle d'autres pays exportateurs de ressources minières et de produits de base. Tout d'abord, le Botswana a résisté à la tentation d'emprunter des fonds internationaux en tablant sur les recettes qu'il tirerait des diamants; le pays ne s'étant pas endetté, il est moins sensible aux fluctuations des prix des matières premières. Deuxièmement, le Botswana n'a pas connu le long déclin

des termes de l'échange qui frappe la plupart des exportateurs de produits de base. Il a bénéficié du succès du cartel des diamants établi par De Beers, qui assure des profits monopolistiques aux producteurs et stabilise les prix.² En outre, la plupart des exportations du Botswana sont libellées en dollars des États-Unis, alors que ses importations (qui proviennent surtout de l'Afrique du Sud voisine) sont payées en rands. En raison de la baisse régulière du rand par rapport au dollar, le Botswana a bénéficié d'une amélioration des termes de l'échange.

Autre caractéristique des économies minières : les revenus élevés qui accompagnent souvent la production et la vente de minerais. Plutôt que de nationaliser les compagnies minières pour préserver ces revenus comme ce fut souvent le cas ailleurs, le Gouvernement botswanais se contente des impôts, redevances et titres participatifs, laissant au secteur privé le contrôle opérationnel des compagnies minières. Cette stratégie, appliquée depuis un quart de siècle, a plutôt favorisé les entreprises conjointes que les entreprises d'État et fourni aux compagnies minières privées qui avaient investi des taux de rendement suffisants pour les inciter à rester productives et même à améliorer leur productivité. Les diamants du Botswana sont produits par Debswana, une compagnie contrôlée à 50 % par la compagnie sud-africaine De Beers et à 50 % par le Gouvernement botswanais. Mais la part des profits qui revient au Gouvernement se situe entre 75 et 80 %, et comme le Botswana produit des diamants à grande échelle et à bas prix, ces profits sont extrêmement élevés.³ Les recettes tirées des diamants ont permis au Gouvernement d'accroître massivement les dépenses sociales, en particulier l'enveloppe de la santé et de l'éducation, au cours des 25 dernières années.

Ce mécanisme de redistribution est important; bien que le secteur minier représente plus d'un tiers du PIB, il a tendance à opérer comme une enclave à la fois physique et économique ayant peu de liens directs avec le reste de l'économie. L'effet de l'extraction minière sur l'emploi direct est limité, car cette industrie utilise peu les apports locaux et transforme rarement les produits.⁴ Le Gouvernement est donc le lien principal entre le secteur minier et le reste de l'économie. Il lui a donc fallu s'assurer que la population profitait durablement et largement de ces nouvelles recettes.

Les recettes considérables tirées des diamants, alliées à la prudence économique et à l'absence de dépenses inutiles et superflues, ont évité au Botswana de souffrir des mêmes maux que certains exportateurs de ressources minières plus prodigues. En outre, le Botswana a joui d'une stabilité macroéconomique : inflation faible et stable, monnaie forte, surplus de la balance des paiements, augmentation des réserves de devises étrangères et excédent budgétaire. De surcroît, à la différence des autres pays d'Afrique subsaharienne, le Botswana a également évité les conditionnalités dont la Banque mondiale et le FMI assortissent souvent leurs prêts.

La situation économique du Botswana a également été influencée par son appartenance à l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), aux côtés de l'Afrique du Sud, du Lesotho, du Swaziland et de la Namibie. On peut se demander si sa participation à la SACU lui a rapporté des bénéfices nets, mais elle a largement contribué à remplir les caisses de l'État au début des années 1970, à l'époque où l'industrie du diamant était encore jeune. Le Botswana s'est davantage démarqué de l'emprise économique de l'Afrique du Sud que d'autres membres moins puissants de l'Union, surtout depuis qu'il a quitté la zone monétaire du rand en 1976 et il a moins souffert de la déstabilisation

(politique, économique et militaire) infligée par l’Afrique du Sud à plusieurs pays d’Afrique australe pendant les années d’apartheid.

Améliorations des indicateurs sociaux

Le tableau 4.1 résume les tendances générales révélées par les indicateurs économiques et sociaux du Botswana entre 1970 et 1990 et les comparent aux résultats des autres pays d’Afrique subsaharienne au cours de cette même période.⁵ L’amélioration rapide de la situation économique au Botswana s’est accompagnée de gains sociaux immédiats. L’augmentation rapide des dépenses publiques a favorisé l’expansion de l’emploi dans le secteur public, qui a elle-même entraîné une croissance des emplois privés, surtout dans les activités telles que la construction, le commerce et les services, qui étaient nécessaires pour utiliser les recettes tirées des diamants. Le nombre d’emplois dans le secteur structuré est passé de 25 000 en 1965 à 230 000 en 1991. La croissance économique rapide enregistrée entre 1970 et 1990 est allée de pair avec une diminution de moitié des taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans et de mortalité infantile, un relèvement de l’espérance de vie de 46 à 63 ans et un doublement des taux d’alphabétisation des adultes et des inscriptions à l’école primaire. A la fin de cette période, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans au Botswana, qui était de 56 pour 1000 naissances vivantes, était le deuxième taux le plus faible d’Afrique subsaharienne. La période au cours de laquelle les résultats furent les plus percutants tant dans le secteur de la santé que dans celui de l’éducation – réalisation pratiquement totale de l’objectif de l’éducation universelle et amélioration impressionnante des indicateurs de santé – semble avoir été la première moitié des années 80, une quinzaine d’années après le lancement des principaux programmes d’investissement public dans ces secteurs.

Selon l’Indicateur du développement humain (IDH), en 1992 le Botswana occupait la 76ème place (PNUD, 1995), ce qui le classait parmi les premiers pays à développement humain ‘moyen’ et au premier rang des pays d’Afrique subsaharienne. La comparaison avec le Gabon, un pays producteur de pétrole relativement riche ayant une population comparable à celle du Botswana, est particulièrement pertinente : le Gabon a moins brillamment réussi à traduire sa richesse minière en développement social et n’occupe que la 114ème place mondiale selon l’IDH.

Les indicateurs économiques du Botswana confirment à quel point ses ressources financières ont contribué à son développement et à sa stabilité financière. Entre 1970 et 1990, le montant des dépenses publiques par habitant a été multiplié par 20 (calculé en dollars des États-Unis), dont une grande partie est allée gonfler l’enveloppe sociale. Durant cette période, le niveau d’aide extérieure par habitant accordé au Botswana était l’un des plus élevés de la planète. Alors que les ressources financières posaient de moins en moins de problèmes au cours des années 1970 et au début des années 1980, le développement du Botswana a été ralenti par la faiblesse de sa capacité d’absorption due à une pénurie de personnel qualifié. Le Botswana s’efforçait de rattraper son retard en termes de mise en valeur des ressources humaines, mais ses efforts visant à améliorer l’éducation commençaient seulement à porter leurs fruits. Les planificateurs gouvernementaux, qui savaient que des dépenses dépassant la capacité d’absorption se solderaient par des ‘goulots d’étranglement’ inflationnistes, ont délibérément limité le montant des dépenses affectées au développement pour tenir compte des capacités de mise en œuvre, ce qui explique l’excédent budgétaire important affiché par le pays pendant toutes

les années 80. L'approche prudente adoptée par le Gouvernement en matière de gestion budgétaire lui a permis de faire des économies importantes et d'accumuler des réserves internationales d'un montant considérable; de ce fait, le Botswana n'a pas été confronté aux problèmes liés au service de la dette qui ont entravé le développement de nombreux pays africains.

Il est difficile de faire la part entre l'importance relative du montant des ressources financières disponibles et l'utilisation à bon escient de ces ressources. Les deux facteurs sont des conditions nécessaires pour garantir le succès à long terme du développement et le Botswana a généralement réussi à y satisfaire. Dans les années 70 et 80, d'autres pays d'Afrique subsaharienne ont souffert soit de graves pénuries de ressources financières, soit des problèmes provoqués par la faiblesse, l'inefficacité et parfois la corruption des administrations, parfois des deux. Le Botswana fut donc en mesure d'entreprendre d'apporter des améliorations sociales importantes et de grande envergure, ce qui ne fut pas le cas de la plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne .

La rapidité du développement de ce pays a également entraîné une série de transformations sociales, certaines anticipées par les planificateurs du développement auprès du Gouvernement, d'autres pas. La rapidité de l'urbanisation compte au nombre des transformations les plus radicales. A l'époque de l'indépendance, pratiquement toute la population botswanaise vivait dans des zones rurales, mais en 1991, près de 24% des habitants vivaient dans des villes et 19 autres pour cent habitaient de grands villages de plus de 10 000 habitants. Ces villages ont un caractère de plus en plus urbain et seront probablement bientôt considérés comme des villes. La concentration d'emplois du secteur structuré et de services sociaux dans la capitale, Gaborone, et dans les nouveaux centres urbains, explique en grande partie la migration des campagnes vers les villes. Gaborone est passé d'une population de 10 000 habitants au moment de l'indépendance à environ 133 000 habitants en 1991 (ce qui représente plus de 10 % de la population du pays).

Bien que sur plusieurs fronts du développement économique et social le Botswana ait obtenu des succès nettement supérieurs à ceux du reste de l'Afrique subsaharienne, le niveau de vie de près de la moitié de la population se situe toujours en dessous du seuil de pauvreté. La malnutrition infantine a effectivement diminué de moitié au début des années 80, mais le reste de la décennie n'a pas vraiment amené d'améliorations supplémentaires et le taux national de prévalence de la malnutrition modérée tourne toujours autour de 15 %.

Il ressort des recherches effectuées récemment par l'UNICEF que, malgré des succès considérables, le Botswana aurait pu faire mieux en termes d'amélioration des taux de survie de l'enfant et de mortalité maternelle, ainsi que d'autres indicateurs sociaux importants. En se fondant sur les relations observées entre la croissance économique et l'amélioration des indicateurs sociaux dans l'ensemble des pays, on a calculé qu'en 1992 le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans au Botswana n'aurait pas dû excéder 33 décès pour 1000 naissances vivantes au lieu des 58 qu'affichait le pays (UNICEF, 1994a). La faible amélioration du taux de mortalité maternelle fait également partie des mauvais résultats obtenus par le Botswana. Si cette analyse semble indiquer que le Botswana doit se garder de tout triomphalisme, elle dévoile probablement aussi les difficultés particulières associées au développement social, dont les moindres ne sont pas les problèmes pratiques et les coûts d'investissement élevés associés à la création d'infrastructures dans un grand pays, dont la population est dispersée et dont la densité

démographique moyenne est dix fois plus faible que celle de l'Afrique subsaharienne. Il se peut également que la chance exceptionnelle qu'a représenté la découverte des diamants ne se soit pas accompagnée de mécanismes de répartition automatique des bénéfices grâce à une participation massive à la nouvelle prospérité du pays, comme cela aurait été le cas si l'agriculture avait été à l'origine de la croissance (la part de l'agriculture dans le PIB a chuté, passant de 33 % en 1970 à 5 % seulement en 1990). Les choses pourraient changer progressivement grâce à un ensemble d'interventions publiques et aux améliorations indirectes et plus tardives de l'emploi et aux revenus associés à la demande de biens et services fournis par le gouvernement et par la suite par un secteur privé émergent.⁶

Le sida fait également peser une lourde menace sur les acquis du passé. Selon les estimations, en 1993, près de 92 000 personnes, soit un membre sur six de la population sexuellement active, étaient séropositives. Si l'on tient compte de l'impact du sida sur les enfants et les autres personnes à charge, il est évident que cette maladie provoquera des pertes et des souffrances importantes dans la population. La situation risque encore se détériorer pendant les dernières années de la décennie.

Expansion des services sociaux

L'amélioration des indicateurs sociaux est étroitement liée aux succès remportés lors de l'établissement de l'infrastructure sociale de base et des services sociaux dans l'ensemble du pays. A l'époque de l'indépendance, les services sociaux, tant publics que privés, étaient pratiquement inexistantes. La plupart des villages étaient dépourvus d'équipements collectifs, notamment d'écoles, d'établissements de santé et de systèmes d'approvisionnement en eau potable. L'absence de routes et de moyens de communication en bon état entravait largement l'octroi de services sociaux et limitait l'envergure des activités économiques qui auraient pu être entreprises. Après l'indépendance, tous les plans de développement mentionnaient la nécessité impérieuse de doter le pays d'infrastructures et de services sociaux, d'une part pour pouvoir répartir équitablement les avantages tirés du développement entre tous les habitants, et d'autre part parce qu'ils étaient la condition nécessaire au développement et à la diversification de l'économie rurale. D'un point de vue politique, la création d'infrastructures et de services était considérée comme un facteur essentiel de l'édification de la nation.

Compte tenu de système d'action sociale à l'époque de l'indépendance, la tâche ne pouvait qu'être lente, surtout pendant les années 70 et les années 80 où une pénurie de main-d'œuvre qualifiée faisait largement obstacle à la mise en œuvre de ces services. Cependant, au bout de deux décennies, le pays avait réussi à se doter d'un réseau largement uniformisé de services sociaux. En 1990, l'accès à l'eau salubre, aux établissements de santé et à l'éducation primaire était pratiquement universel, et l'accès à l'éducation secondaire s'était rapidement amélioré. Ces succès s'expliquent par le fait qu'un volet important du programme de développement du Botswana était consacré à la construction de nouveaux équipements, ainsi qu'à la création et au renforcement des capacités institutionnelles de fournir des services et de gérer les équipements. Le tableau 4.2 donne un aperçu de l'évolution de l'infrastructure sociale entre 1970 et 1990. Des centaines d'écoles, d'établissements de santé et de systèmes d'approvisionnement en eau ont été construits et mis en service. En 1990, 3 000 km de routes goudronnées sillonnaient le pays, constituant un réseau routier pratiquement complet. Un réseau national de

télécommunications digitales assurant des liaisons de qualité desservait toutes les villes et les principaux villages.

La structure des investissements sociaux semble indiquer que, globalement, le gouvernement s'est efforcé d'améliorer les conditions sociales *pour tous*. Comparée à d'autres pays, la société botswanaise n'était pas en butte à des divisions ethniques ou autres qui auraient pu entraîner une manipulation du système d'action sociale au profit de certains groupes.⁷ Comme la majeure partie de la population était privée de services sociaux à l'époque de l'indépendance, il aurait été difficile de justifier l'octroi de prestations à certaines couches de la société et pas aux autres. En outre, grâce à la base rurale du parti dirigeant, les pires excès du parti pris urbain ont pu être évités.

Malgré l'intention générale d'étendre équitablement la couverture sociale à l'ensemble du pays, il ressort d'études récentes que les couches les plus pauvres et les plus démunies de la société ont eu plus de difficultés que les autres à bénéficier de ces services. Les données ventilées réunies lors du recensement national de 1991 révèlent que les principaux problèmes, tels que la mortalité maternelle et infantile, ainsi que la faiblesse des taux d'inscription à l'école, sont d'autant plus aigus que les régions sont pauvres et isolées. Ces problèmes laissent supposer que même les stratégies de couverture universelle fondées sur de bonnes intentions ont leurs limites si des mesures spéciales ne sont pas prises pour faire face aux problèmes particuliers des plus démunis.

La croissance économique a donné à l'État la capacité d'élargir la masse budgétaire nécessaire pour satisfaire la demande de services sociaux. Cependant, les moyens financiers disponibles n'expliquent pas à eux seuls le succès du Botswana en matière d'élargissement des infrastructures et de prestations de services. Le système de plans nationaux et de contrôle budgétaire, sous les auspices du ministère des Finances et de la Planification du développement, est au moins aussi important : il a permis d'établir un cadre vigoureux garantissant que les dépenses proposées servaient des objectifs à long terme et qu'elles étaient toutes examinées à la loupe et contrôlées. Cette méthode a permis d'établir une structure générale d'investissements stratégiques choisis avec soin en se fondant sur un système de planification des objectifs revu et remis à jour régulièrement.

Il ne fait aucun doute que seul le Gouvernement disposait des ressources et capacités institutionnelles nécessaires pour fournir des services sociaux à l'ensemble de la population. A l'époque de l'indépendance, les revenus de la population étaient si faibles que les gens pouvaient difficilement contribuer au financement des prestations sociales. C'est pourquoi le marché privé des services sociaux était pratiquement inexistant et les prestataires de services privés rarement compétents.

L'augmentation des revenus dans les années 80 et 90, comme constaté à Maurice et dans certains pays d'Asie du Sud-Est pendant un laps de temps similaire, a entraîné une croissance rapide des dépenses discrétionnaires, qui a elle-même accru le nombre de fournisseurs de biens et services du secteur privé. En 1990, la couche la plus aisée de la société pouvait généralement choisir de s'adresser aux services publics ou d'utiliser les services payants du secteur privé. C'est dans les secteurs de la santé et de l'éducation, où les écoles et cliniques privées ont soudain proliféré, que les exemples sont les plus frappants. Les services privés ont l'avantage d'élargir les choix et peuvent contribuer à établir des normes d'efficacité tout en limitant la dépendance envers le gouvernement à plus long terme. Toutefois, comme les services privés coûtent généralement plus cher et sont de meilleure qualité que les services sociaux publics, ils mettent en lumière les

inégalités entre les riches qui ont les moyens de les utiliser et les pauvres qui en sont exclus.

La pauvreté au Botswana

Les résultats de deux grandes études sur les revenus et dépenses des ménages réalisées en 1985-86 et 1993-94 (Central Statistics Office, 1988 et 1995; BIDPA, 1996) nous fournissent des informations sur la pauvreté et la répartition de revenus au Botswana (les principaux résultats figurent dans le tableau 4.3). Il ressort de l'étude la plus récente que la pauvreté est toujours largement répandue, puisque 38 % des ménages avaient des revenus inférieurs au seuil de pauvreté,⁸ et que ces ménages représentaient 47 % de la population. En outre, la majorité de ces ménages étaient très démunis puisque le revenu qu'ils avaient déclaré ne couvrait même pas la composante alimentaire du seuil de pauvreté. Au plan national, 23 % des ménages et 30 % des individus entraient dans la catégorie de l'extrême pauvreté. Malgré la rapidité de l'urbanisation et les problèmes que pose la montée du chômage, la pauvreté au Botswana reste un phénomène essentiellement rural. Elle frappe 48 % des ménages ruraux, contre 23 % seulement des ménages urbains, les grands « villages urbains » étant situés à mi-chemin.

Les deux études révèlent toutefois un net recul de la pauvreté entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90. Les taux de pauvreté tant des ménages que des individus ont reculé d'environ 12 %. En outre, ce recul est intervenu surtout dans les familles rurales les plus pauvres. Comme il s'agit du groupe le plus durement frappé par la pauvreté au Botswana (en termes de nombre de ménages et d'individus), ce résultat est encourageant car il semble indiquer que le ciblage des politiques et des mécanismes économiques qui ont fait reculer la pauvreté est efficace. La pauvreté urbaine n'a pas subi de modifications notables et elle est moins criante que la pauvreté rurale. Il ressort des données réunies dans le cadre de ces études que les ménages dirigés par des femmes sont plus exposés à la pauvreté que ceux dirigés par des hommes, ce qui s'explique par le fait que les femmes ont davantage de personnes à charge, un accès plus difficile aux emplois rémunérés et dépendent davantage des versements et transferts de fonds.

Les données relatives à la répartition des revenus donnent des indications similaires : les inégalités restent profondes mais elles se comblent peu à peu. L'indice national d'inégalité de Gini (sur une base individuelle) était de 0,56 pour la période 1993-94, par rapport à 0,54 pour la période 1985-86. En 1993-94, les 20 % les plus riches de la population détenaient 59 % du revenu total disponible, alors que ce taux était de 12 % pour les 40 % les plus pauvres de la population. Cette répartition du revenu est comparable à celle du Zimbabwe, et un peu plus équitable que celle affichée par l'Afrique du Sud, la Tanzanie et le Kenya.

Ces inégalités sont compensées par le niveau relativement élevé du « système d'action sociale », qui comprend l'éducation, les soins médicaux et l'eau salubre, dont bénéficie l'ensemble de la population soit gratuitement, soit à un coût minime grâce à de fortes subventions. En 1993, les dépenses sociales du Gouvernement atteignaient en moyenne 5 300 pula (2 300 dollars des États-Unis) par famille. Le revenu social (qui n'inclut pas les crédits affectés aux routes, aux systèmes d'approvisionnement en eau etc.) est très élevé comparé au revenu des pauvres (en espèces et en nature)⁹. Bien que les dépenses sociales ne soient pas réparties uniformément dans l'ensemble de la population,

on peut toutefois assumer que leur répartition est plus équitable que celle des revenus en général.

Cependant, le niveau de pauvreté est encore élevé pour un pays qui peut se targuer d'un tel succès économique et on peut en déduire que la stratégie de développement appliquée par le Botswana a permis d'améliorer les conditions générales et qu'elle s'est avérée plus performante dans le secteur des services que dans la lutte contre la misère. La période comprise entre 1966 et 1990 tend à prouver que dans les pays en développement – en particulier ceux dont les économies dépendent de ressources minières – les inégalités ont tendance à se creuser avant de se combler (Lewis, 1981). Bien que le Gouvernement ait investi des ressources considérables dans les zones rurales – en particulier dans les secteurs de la santé, de l'éducation, dans la création d'infrastructures et dans divers programmes de subventionnement – ces mesures n'ont pas empêché les disparités de se creuser en termes de revenus et de conditions de vie entre les zones rurales les plus pauvres et des zones urbaines de plus en plus prospères. La pauvreté reste très répandue dans les régions rurales, ce qui s'explique par la difficulté de tirer des revenus suffisants d'une agriculture de labour fréquemment exposée à la sécheresse. Il ne faut pas non plus négliger l'absence d'autres sources de revenu. Plusieurs des zones rurales où vivent les trois quarts de la population en 1990 sont éloignées des principaux centres à forte densité démographique, ce qui limite la possibilité d'entreprendre d'autres formes d'activités économiques. Les infrastructures essentielles, comme l'électricité et le téléphone, se développent lentement dans les zones rurales, qui manquent également de matières premières permettant d'entreprendre des activités productives. De ce fait, de nombreux ménages ruraux dépendent de plus en plus de l'argent que leur envoient des parents devenus citadins et des transferts de fonds gouvernementaux.

Bien que les méthodes durables de soulagement de la pauvreté se soient avérées peu probantes jusqu'ici, le Gouvernement peut s'enorgueillir d'avoir créé un système relativement global de surveillance de la sécheresse et des programmes d'aide en cas de sécheresse qui ont évité beaucoup de décès. Lorsque la sécheresse s'est installée au milieu des années 80, plus de la moitié de la population a reçu une aide dans le cadre de ces programmes, notamment des rations alimentaires, et elle a aussi bénéficié de la création de programmes à forte intensité de main-d'œuvre qui ont permis aux gens de gagner leur vie. Des rations alimentaires étaient distribuées dans les écoles et les dispensaires à tous les enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, ainsi qu'aux autres groupes vulnérables; c'est ainsi que pendant la sécheresse qui a frappé le pays en 1992, 464 000 personnes, sur une population de 1,3 million d'habitants, ont reçu quotidiennement de la nourriture. En outre, les conseils de districts ont employé environ 63 000 personnes dans des projets de travaux publics, tels que l'entretien des routes dans les régions rurales. Ces programmes de secours aux victimes de la sécheresse avaient pour but (largement atteint) de compenser la perte de cultures de subsistance et de fournir aux familles rurales un revenu suffisant pour acheter des provisions pour remplacer les récoltes perdues. Durant les années 80 et au début des années 90, les programmes de secours aux victimes de la sécheresse semblent avoir été établis sur une base relativement permanente et pourraient être l'emblème du mécanisme de protection sociale du Botswana, même s'il n'en porte par le nom. Bien que ces programmes aient largement permis d'éviter la famine et de maintenir la malnutrition à un faible niveau, ils ont malheureusement l'inconvénient d'avoir créé une forte dépendance à l'égard des services sociaux gouvernementaux.

Politiques sectorielles

Santé

Soins de santé primaire

La santé publique fut l'une des grandes priorités du développement social et des investissements sociaux au Botswana. A l'époque de l'indépendance, le petit service de santé à base hospitalière du pays n'était en mesure de desservir qu'une infime minorité de la population. En 1973, le Gouvernement a adopté une stratégie de soins de santé primaire (SSP) basée sur le concept de la décentralisation des soins grâce à l'établissement d'un réseau de dispensaires, de postes sanitaires et d'unités mobiles, soutenu par les hôpitaux et les autres services de santé de niveau tertiaire.¹⁰ Cette option était centrée sur l'équité, la collaboration intersectorielle, la participation communautaire, ainsi que sur l'octroi de services appropriés, accessibles et d'un prix abordable. En 1978, le réseau de base était en place et au début des années 80, l'objectif qui consistait à avoir un établissement de santé dans chaque village de plus de 500 habitants était pratiquement atteint; en 1985, plus de 80 % de la population avaient accès à un établissement de santé situé à moins de 15 kilomètres de son domicile.

Une fois mis sur pied le réseau de base, les efforts visant à améliorer le système de santé ont alors porté sur le maintien du système de santé en place, l'élimination de ses lacunes et des disparités, et l'amélioration de la qualité des soins. Dans son Septième Plan de développement national, le Gouvernement a décidé que l'objectif global à poursuivre dans le secteur sanitaire serait la santé pour tous en l'an 2000. Cet objectif était un nouveau défi, plus difficile à relever, car le but était non seulement de fournir des services, mais de procurer à chaque Botswanais « un niveau de santé lui permettant de mener une vie productive sur le plan économique et social » (République du Botswana, 1991).

Si trois décennies de développement rapide ont suffi pour créer un large réseau d'établissements de santé dotés de ressources suffisantes, la création d'une base suffisante de ressources humaines permettant d'améliorer rapidement la qualité des services médicaux a pris plus de temps. Dans bien des cas, il s'est aussi avéré plus facile d'investir dans l'expansion des services que d'instruire la population et de modifier les attitudes et les pratiques en matière de santé et d'hygiène, deux conditions essentielles pour éviter les problèmes de santé et pour utiliser efficacement les services sanitaires.

La santé infantile a bénéficié de l'expansion générale des services de santé, ainsi que de la surveillance de l'état nutritionnel des enfants de moins de 5 ans en période de sécheresse. Cependant, les taux de mortalité infantile sont sensiblement plus élevés dans les zones rurales que dans les zones urbaines, ce qui s'explique partiellement par les difficultés associées à l'amélioration de la santé au sein des groupes de population les plus décentrés et les plus désavantagés. Au début des années 80, il apparut clairement que le Botswana devait utiliser des méthodes plus sophistiquées pour identifier et aider les plus démunis qui ne semblaient pas bénéficier pleinement des améliorations apportées à la santé publique.

Le développement des services de santé dans le pays a permis au Botswana d'étendre rapidement la vaccination des enfants et d'atteindre l'objectif de la vaccination universelle des enfants au milieu des années 80 (une couverture de 80 % de la population enfantine contre six maladies). Au début des années 90, les efforts ont porté

essentiellement sur la durabilité des résultats obtenus en matière de vaccination des enfants. Le Programme élargi de vaccination (PEV) appliqué pendant les années 80 avait obligé le pays à déployer des efforts considérables dans plusieurs secteurs, notamment pour identifier les enfants qui n'avaient pas été vaccinés. Ces efforts devront être poursuivis et renforcés à l'avenir pour englober le nombre croissant d'enfants qui devront être vaccinés. Malgré les activités de recyclage et de perfectionnement du personnel, il est à craindre que les capacités de mise en œuvre de ces mesures soient mises à rude épreuve à l'avenir.

Le sida

Le Gouvernement a réagi contre la pandémie du sida en créant un programme national de lutte contre le sida en 1987. Ce programme, dirigé par le ministère de la Santé, est l'organisme principal chargé de gérer les activités de lutte et de prévention du sida. En outre, certaines ONG telles que l'Alliance mondiale des unions chrétiennes féminines et la Croix-Rouge botswanaise participent à ces activités depuis la fin des années 80. Malgré des programmes d'éducation publique vigoureux dirigés par des professionnels, la tâche consistant à promouvoir des changements dans les attitudes et pratiques sexuelles s'est avérée fastidieuse et longue, et le taux de transmission du VIH est alarmant. En 1993, on estimait que près de 90 % de la population savait comment le sida se transmet; pourtant ces connaissances n'ont pas débouché sur des pratiques sexuelles sans danger au sein de la population. Comme le taux d'infection par le VIH est déjà relativement élevé, il est à craindre que le Botswana s'achemine vers une période catastrophique sur le plan humain et économique. Pour éviter cette catastrophe et limiter la propagation du sida, le Gouvernement et l'ensemble de la société doivent relever de toute urgence l'énorme défi qui consiste encourager la population à modifier ses attitudes et ses pratiques sur le plan sexuel.

Eau et assainissement

En raison de la pénurie d'eau, l'approvisionnement en eau est très important pour le Botswana à divers égards : survie de la population, établissements humains et activités économiques. A l'époque de l'indépendance, le pays manquait d'informations hydrologiques et de capacités pour forer des trous de sonde. Aucun barrage important n'avait été construit. C'est pourquoi le pays a immédiatement accordé la priorité à l'approvisionnement en eau, qui permet d'améliorer les conditions de vie et représente un investissement indispensable et propice aux autres formes de développement. La création d'un grand programme de forage permettant de capter les eaux souterraines a permis d'approvisionner en eau les zones rurales. De grands barrages ont été construits pour fournir de l'eau salubre dans le cadre du développement et de l'expansion des centres urbains.

Au début des années 90, la tâche consistant à fournir un accès universel à l'eau salubre était pratiquement achevée; 89 % de la population du pays avaient accès à de l'eau salubre provenant de canalisations, de trous de sondes et de puits, la couverture étant de 77 % dans les zones rurales et de 100 % dans les zones urbaines. La tâche consistant à trouver de nouvelles ressources en eau a été abandonnée au profit d'une gestion efficace et rationnelle des systèmes d'approvisionnement existants et de leur élargissement compte tenu de l'accroissement de la population, tout en comblant les lacunes de

l'approvisionnement rural. Pour guider ces efforts, en 1991, le Gouvernement a élaboré un Plan directeur national pour l'approvisionnement en eau qui donne un cadre général au secteur de l'eau couvrant une période qui va au-delà de l'an 2000. Actuellement, seuls de petits groupes de population vivant dans des régions isolées où le coût des équipements est beaucoup plus élevé et où ces gros investissements risquent d'être peu rentables et même superflus si ces populations décident de migrer vers des villes et des villages plus importants, souffrent des lacunes de l'approvisionnement rural. Le Gouvernement a choisi d'encourager les gens à se déplacer vers des agglomérations plus importantes en appliquant une politique nationale d'implantation, qui a pour but de limiter les investissements dans les infrastructures sociales des villages de moins de 500 habitants. Mais les tendances actuelles révèlent indubitablement que de nombreux villages isolés et peu peuplés ne sont pas prêts de disparaître.

Par contre, à la différence de l'approvisionnement en eau, l'amélioration de l'accès à des systèmes d'assainissement adéquats fut plus tardive et plus lente. Entre 1981 et 1991, la proportion de ménages ayant accès à l'assainissement est passée de 36 à 55 % , avec un accroissement de 79 à 91 % dans les zones urbaines et de 25 à 41 % dans les zones rurales. Les normes relativement élevées adoptées dans les nouvelles zones urbaines garantissent un accès pratiquement universel à l'assainissement dans les villes. Cependant, ce n'est qu'à la fin des années 70 que le Gouvernement a commencé à donner la priorité à l'assainissement rural en élaborant un programme qui accorde des subventions aux familles pour les encourager à construire des latrines. Des études réalisées récemment semblent indiquer que le programme n'a pas obtenu les résultats escomptés et que la politique visant à accorder la priorité à la construction de latrines subventionnées s'est soldée par un échec. Les subventions étaient élevées et l'intervention directe du Gouvernement dans la construction au niveau des ménages a provoqué un certain nombre de problèmes techniques et administratifs. En outre, ces subventions n'ont eut aucune incidence sur l'utilisation correcte des latrines ou sur l'adoption de pratiques sanitaires et hygiéniques contribuant à améliorer la santé publique. Ces problèmes ont poussé le Gouvernement à revoir sa copie et à affecter des ressources plus considérables à l'éducation sanitaire pour encourager les populations à adopter des pratiques saines et à se doter d'installations avec l'aide technique du Gouvernement (et de subventions limitées pour les plus démunis). Cette stratégie semble avoir de meilleures chances d'élargir la couverture sanitaire même si elle risque d'être difficile à appliquer au départ, en raison surtout du temps nécessaire pour que les conseils de l'eau abandonnent la gestion d'un programme de construction familiale au profit de l'organisation de cours communautaires d'éducation sanitaire.

Éducation

En 1966, environ 75 000 enfants, soit la moitié des enfants en âge de fréquenter l'école primaire, étaient scolarisés. La qualité de l'enseignement était médiocre et la plupart des enfants n'achevaient pas le cycle primaire. L'enseignement secondaire n'existait que depuis une vingtaine d'années et 1 531 élèves seulement poursuivaient des études secondaires. Confronté à une grave pénurie de personnel dans le secteur administratif, le Gouvernement a accordé une priorité plus élevée à l'enseignement secondaire pendant une courte période à la fin des années 60. Mais au début des années 70, il a rebroussé chemin pour consacrer ses efforts au renforcement de l'instruction primaire. En donnant accès à

l'éducation primaire aux enfants de toutes les régions du pays, le Gouvernement a voulu leur permettre de débiter dans la vie sur un pied d'égalité. En 1979, le Gouvernement a adopté l'objectif global de l'éducation primaire universelle. Grâce à un soutien considérable de la part des bailleurs de fonds étrangers, durant les années 70 et 80, le Gouvernement a lancé de grands programmes de construction d'écoles primaires. La scolarisation a encore bénéficié de la décision de réduire de moitié les frais d'inscription en 1973 et de les supprimer totalement en 1980. A la fin des années 80, le pays s'était considérablement rapproché de l'objectif de l'éducation primaire universelle, même si une minorité d'enfants n'étaient toujours pas scolarisés.

La priorité a été donnée à l'élargissement de l'éducation secondaire au début des années 80 pour lutter contre la faiblesse des taux de progression après l'école primaire. Le nombre d'écoles secondaires de premier cycle a rapidement augmenté et les frais de scolarité pour l'école secondaire ont été supprimés en 1988. En 1991, le taux de transition de l'école primaire à l'école secondaire de premier cycle était de 65 %, et le Botswana était sur le point d'atteindre l'objectif consistant à fournir neuf ans d'éducation de base (sept ans d'école primaire et deux ans d'école secondaire) à tous les enfants.

Le Gouvernement a créé un programme unique d'enseignement public garantissant l'égalité de l'instruction primaire et secondaire et il a conservé un contrôle centralisé sur l'affectation des enseignants pour s'assurer que les écoles les plus isolées avaient un nombre équitable d'enseignants qualifiés. Il a également affecté des effectifs et des subventions régulières aux écoles secondaires de premier cycle non gouvernementales, afin que leur enseignement soit de niveau comparable à celui prodigué dans les écoles publiques. La plupart des obstacles barrant l'accès à l'éducation ont été levés en rendant l'éducation gratuite pour tous les Botswanais jusqu'au niveau tertiaire. En 1990, le Gouvernement finançait directement 568 écoles primaires sur 636 et 169 écoles secondaires sur 170, ainsi que pratiquement tout l'enseignement tertiaire, la formation professionnelle et la formation des enseignants.

Il faut également noter le haut niveau de scolarisation des filles dans le cycle et au début du cycle secondaire. Aujourd'hui, le nombre de filles scolarisées est supérieur au nombre de garçons et le pays espère rétablir l'équilibre au cours de la prochaine décennie. Le taux élevé de scolarisation des filles s'explique probablement par le fait que la principale activité agricole – l'élevage – est exclusivement réservée aux hommes; les jeunes garçons ne vont pas à l'école parce qu'ils doivent garder les troupeaux. Bien que la responsabilité de l'agriculture incombe essentiellement aux femmes, cette activité perd rapidement du terrain. L'enseignement étant gratuit, il n'y a aucune raison de ne pas envoyer les filles à l'école.

Malgré ces succès, l'élargissement rapide de la couverture éducationnelle a mis à rude épreuve un système encore imparfait et de qualité parfois médiocre. En 1993, la Commission nationale de l'éducation s'est attaquée en priorité aux problèmes liés à la qualité de l'éducation de base (République du Botswana, 1993).

Les principaux problèmes sont les suivants : problèmes associés à la langue d'enseignement, surtout pour les groupes minoritaires dont le setswana n'est pas la langue maternelle; problèmes liés à la qualité de l'enseignement, notamment pénurie d'enseignants qualifiés, faiblesse des exigences lors du recrutement des enseignants (surtout au niveau de l'enseignement primaire), pertinence de la formation actuelle des enseignants et problèmes d'attitude et de motivation constatés chez certains enseignants.

L'autre grand problème a trait aux enfants non scolarisés. En 1991, près de 17 % des enfants âgés de 7 à 13 ans ne fréquentaient toujours pas l'école. Certains groupes désavantagés étaient confrontés à des problèmes d'accès plus difficiles à surmonter et d'autres se heurtaient à des problèmes qui les obligeaient à abandonner l'école. Il s'agissait notamment d'enfants vivant dans des régions plus isolées, d'enfants de communautés urbaines pauvres, et d'enfants obligés d'abandonner l'école pour diverses autres raisons (par exemple, mères adolescentes et enfants des rues).

L'amélioration de l'accès à l'éducation a largement contribué à améliorer le statut de la femme dans la société botswanaise. Bien que le taux d'alphabétisation des femmes soit toujours inférieur à celui des hommes, le fossé se comble peu à peu; en outre, les femmes représentent environ 62 % des participants aux programmes d'éducation destinés aux adultes. Aux niveaux de l'école primaire et secondaire, le Botswana est l'un des rares pays où le taux d'inscription des filles est supérieur à celui des garçons : en pourcentage par rapport aux garçons, le taux pour les filles est de 106 % au niveau primaire et de 109 % au niveau secondaire. Toutefois, à ce point, le taux d'inscription des femmes chute brutalement. Le nombre de femmes poursuivant des études de troisième cycle ne représente que 58 % du nombre d'hommes, ce qui a des implications évidentes sur la possibilité des femmes d'occuper des postes élevés tant dans le secteur public que dans le secteur privé. La grossesse explique en grande partie cette faible participation. On peut également citer les mauvais résultats scolaires, notamment en sciences et en mathématiques. De ce fait, les femmes sont fortement sous-représentées chez les professeurs de sciences et de mathématique au niveau secondaire et dans les emplois techniques et scientifiques. Il faut probablement chercher les causes profondes de ces inégalités liées au sexe dans les foyers, où le processus de socialisation conditionne l'enfant et lui inculque des stéréotypes, que la communauté et l'école ne font que renforcer.

Nutrition et sécurité alimentaire des ménages

Nutrition

Le Gouvernement s'est particulièrement attaché à améliorer le bien-être nutritionnel de la population. L'investissement dans les établissements de santé de l'ensemble du pays fut un bon moyen d'identifier les problèmes de nutrition et de s'y attaquer. La création d'un Système national de surveillance de la nutrition en 1978 a permis de contrôler régulièrement l'état nutritionnel des enfants d'âge préscolaire se présentant dans les services de consultation et de procéder à des évaluations rapides et représentatives de la nutrition, en particulier dans le cadre du système d'alerte rapide aux risques de la sécheresse. Pendant la sécheresse, un programme d'alimentation complémentaire garantissait le bien-être nutritionnel de la population. Le taux de malnutrition des enfants de moins de 5 ans chuta, passant de 28 % en 1980 à 15 % en 1990.

Sécurité alimentaire

Les problèmes de sécurité alimentaire du Botswana découlent de son faible potentiel agricole. La production vivrière se limite à quatre grandes cultures : le maïs, le sorgho, le millet et les haricots/légumes secs. Prises ensemble, ces cultures vivrières ne représentent que moins d'un tiers du total de la production agricole – le bétail représentant les deux autres tiers. Même pendant les années où la pluviosité est bonne, le Botswana n'est en mesure de produire que la moitié de la nourriture dont il a besoin, et pendant la sécheresse,

ce taux peut chuter à 10 % ou même moins. L'autosuffisance alimentaire n'a donc jamais été envisageable et l'objectif est d'atteindre la sécurité alimentaire aux niveaux national et familial.

La pénurie de céréales alimentaires a été compensée par des importations commerciales et par l'aide alimentaire, laquelle a progressivement diminué lorsque l'économie est devenue plus prospère. L'amélioration des routes et des autres infrastructures, ainsi que la mise en place d'un réseau de distribution relativement bien développé, ont permis d'assurer un approvisionnement stable en produits alimentaires sur pratiquement tout le territoire. En outre, le Gouvernement a peu à peu établi un réseau stratégique de réserves céréalieres afin d'avoir de la nourriture disponible immédiatement dans les régions isolées en cas de situation d'urgence due à la sécheresse.

Bien que la sécurité alimentaire soit garantie au niveau national par la richesse du pays, le problème de l'insécurité alimentaire des ménages n'a pas été résolu. Il n'est pas rare que les ménages ruraux ne produisent pas suffisamment de nourriture pour nourrir la famille – même pendant les années sans sécheresse – et les familles pauvres n'ont pas toujours les moyens d'acheter ce qu'il leur manque. On ne dispose pas d'estimations sur l'étendue précise de l'insécurité alimentaire des ménages au Botswana, mais comme près de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, de nombreuses familles sont probablement confrontées à ce problème, surtout dans les zones rurales.

Sécheresse

Les années de sécheresse ont été chose courante depuis l'indépendance; la sécheresse a sévi pendant les périodes suivantes : 1968-70, 1974-75, 1979-80, 1981-87 et 1990-94. Malgré (ou peut-être à cause) de la fréquence des sécheresses, le Botswana a su protéger les groupes vulnérables de sa population en période de sécheresse. La contribution du Gouvernement au coût des programmes de secours aux victimes de la sécheresse et de redressement pendant la période 1981-87 s'est élevée à 440 millions de pula, soit l'équivalent de 3 à 4 % du PIB. Les donateurs étrangers ont versé des contributions d'un montant équivalent. En une décennie de sécheresse pratiquement ininterrompue, il semble que la faim ou la pénurie d'eau n'ait fait aucune victime dans le pays. Un programme permanent et efficace de suppléments alimentaires a permis de stabiliser avec succès l'état nutritionnel de la population; le Gouvernement a également financé des projets de travaux publics à forte intensité de main d'œuvre (par exemple entretien des routes dans les régions rurales) afin de compenser les revenus perdus dans le secteur agricole.

L'évaluation du programme de secours aux victimes de la sécheresse et de redressement appliqué pendant 1981-82 et 1987-88 a marqué un tournant en termes de politique, planification et mise en œuvre des activités d'aide aux victimes de ce fléau au Botswana. Les orientations politiques qui ont guidé le programme de secours actuel avaient pour but d'intégrer des mesures de planification des secours en prévision de la sécheresse dans le programme de développement à long terme pour ne pas avoir à lancer de grand programme de secours séparé en cas de sécheresse. Mais il reste encore beaucoup à faire pour améliorer le ciblage, en particulier en ce qui concerne le choix des participants aux travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre et la distribution de subventions de secours agricole, renforcer ainsi l'efficacité d'un programme destiné à répondre aux besoins des pauvres.

Bien que les programmes de secours aux victimes de la sécheresse aient permis de garder les gens en vie, les programmes visant à rendre de manière permanente les populations moins vulnérables à la sécheresse ont rencontré peu de succès. La majorité des bénéficiaires des secours aux victimes de la sécheresse retournent à leur misère lorsque la sécheresse prend fin et que les programmes d'aide sont interrompus, et force est de constater que nombre de personnes vivent dans des conditions plus difficiles pendant les années sans sécheresse. La preuve est faite que les pauvres sont le plus exposés à la sécheresse dans la mesure où ce sont surtout les propriétaires de petits troupeaux qui ont perdu du bétail durant les années de sécheresse. Les populations qui vivent de la chasse et de la cueillette et les fermiers communaux pauvres ont encore pâti de la dégradation des terres et de la désertification associées à la sécheresse, qui sont souvent liées à de mauvaises pratiques d'aménagement des parcours et à l'empiétement des éleveurs commerciaux sur les terres communales.

L'évaluation des secours aux victimes de la sécheresse effectuée en 1990 a révélé que les effets de la sécheresse sur les pauvres et les ramifications de la pauvreté sont intimement liés dans la mesure où les plus démunis sont les plus vulnérables en période de sécheresse et le moins capables de remonter la pente (Food Studies Group, 1990). On a également constaté que, pour limiter la dépendance envers le Gouvernement et favoriser autant que possible l'autonomie, les secours devaient être octroyés plutôt sous forme de programmes d'emploi, comme les travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, que sous forme de « subventions ». A long terme, la diversification des activités rémunératrices dans les zones rurales sera l'unique moyen de limiter l'impact des sécheresses récurrentes.

Orientations, institutions et cadre politique

Orientations, culture et développement

L'histoire politique du Botswana depuis l'indépendance est plutôt exceptionnelle comparée au reste de l'Afrique. Comme dans les autres pays, l'indépendance a été précédée d'élections multipartites et d'une constitution à l'occidentale, mais il est moins courant de les avoir conservés par la suite. Au Botswana, le processus politique fut généralement démocratique, caractérisé par des élections libres organisées régulièrement et un éventail de partis politiques représentés à l'intérieur et en dehors du parlement. La presse y est raisonnablement libre et indépendante, le pays n'a pas de prisonniers politiques et il y règne en général une culture d'ouverture et de consultation, bien qu'entachée de quelques limitations. La société est également relativement peu corrompue.

La scène politique est dominée par le Parti démocratique du Botswana (BDP), qui a gagné toutes les élections depuis 1964. Des élections générales ont lieu tous les 5 ans, et malgré quelques cas d'irrégularités mineures lors du scrutin, le processus électoral est généralement considéré comme libre et régulier. La domination du BDP semble refléter la volonté du peuple puisque ce parti a invariablement obtenu la majorité absolue des voix. Néanmoins, il est en perte de vitesse constante et lors des élections les plus récentes (octobre 1994), le principal parti d'opposition – le Front national du Botswana (BNF) – a gagné un nombre substantiel de voix.

Grâce à sa stabilité politique, le Botswana a pu mettre en œuvre des politiques de développement cohérentes pendant une longue période. L'ouverture du processus politique, associée à une tradition de consultation et à la volonté d'aboutir à un consensus

pour les décisions importantes, a contribué à cette continuité et à cette stabilité, ainsi qu'à l'absence relative de corruption. Le cadre juridique du Botswana s'appuie sur une culture démocratique, préconisant la primauté du droit, la délégation de l'autorité, la liberté d'expression et le droit à la propriété privée. Ces fondements ont favorisé la croissance des investissements privés, y compris dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Bien qu'il y ait indubitablement des liens positifs entre la nature du processus politique au Botswana et le succès relatif de son développement économique et social, la question qui se pose naturellement est de savoir pourquoi l'expérience du Botswana diffère tant de celle de la plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne. Nous tentons ci-dessous d'identifier les relations réciproques complexes qui ont favorisé la pérennité de l'économie politique du Botswana.

La société traditionnelle de la région à laquelle appartient aujourd'hui le Botswana s'organisait autour d'un système de chefferie tribale intégrant des éléments tant démocratiques qu'autoritaires. Si les chefs détenaient un pouvoir considérable, les principales décisions étaient toutefois prises par le *kgotla*, une assemblée réunissant tous les hommes (et par la suite les femmes aussi) de la communauté. Le système incluait les autorités locales, grâce à un système de quadrillage des agglomérations, et les autorités centrales aux niveaux de la tribu et de son chef principal. Il n'y avait pas d'autorité nationale, mais plusieurs tribus batswana de la région bordant le Kgalagadi parlaient la même langue et partageaient la même culture setswana; elles ont assimilé d'autres tribus non batswana plus petites au fil du temps. Les relations entre les tribus batswana étaient généralement harmonieuses, bien que les membres de certaines tribus mineures aient eu un statut social inférieur à celui de leurs suzerains batswana. Cette harmonie sociale a largement prévalu jusqu'à aujourd'hui, et le Botswana né du colonialiste est une nation unilingue constituée d'un groupe ethnique unique, ce qui lui a permis de recueillir un consensus général au sein et du gouvernement et de la société selon lequel tous les membres de la nation devaient bénéficier du développement du pays.

Le rôle dominant du BDP, qui a bénéficié de l'appui de l'ensemble de la population sous la houlette du premier président du Botswana, Sir Seretse Khama, a largement contribué à la stabilité du pays. Grâce à ce soutien et à l'aisance avec laquelle il gagnait les élections, il n'a pas eu besoin d'adopter le même type de politiques répressives que celles suivies par d'autres gouvernements africains pour garder le pouvoir. Le BDP tirait surtout son appui du système traditionnel et des chefs (*dikgosi*). Le Gouvernement s'est non seulement inspiré des aspects démocratiques du système traditionnel et du respect dont jouissaient les *dikgosi* au sein de la population, mais il a encore adopté des politiques plus pragmatiques que celles appliquées par les partis nationalistes et socialistes plus radicaux qui ont pris le pouvoir dans d'autres pays africains et qui luttaient également pour le pouvoir lors des élections organisées au Botswana avant et après l'indépendance.

Comme le secteur privé était pratiquement inexistant au Botswana à l'époque de l'indépendance, le Gouvernement a été obligé de jouer le rôle de chef de file dans toute une gamme d'activités, qui ne se sont pas limitées à la création d'infrastructures économiques et sociales (routes, eau, services de santé, éducation, etc.) mais qui ont également consisté à stimuler le développement d'activités productives dans l'agriculture, l'industrie et l'extraction minière. En raison du manque de personnel qualifié et de ressources, il a dû établir des partenariats avec le secteur privé et plus spécifiquement avec des compagnies étrangères. Plutôt que de nationaliser les entreprises, le Botswana

s'efforça d'attirer des investissements privés étrangers, le cas échéant en créant des entreprises conjointes (par exemple, avec la Botswana Development Corporation, qui est une entreprise d'État). Même dans les coentreprises, le partenaire privé gardait le contrôle des opérations, et en général le cadre économique et juridique permettait aux entreprises privées d'opérer relativement librement, en étant soumises à peu de restrictions, par exemple concernant le rapatriement des profits à l'étranger.

Étant donné ses origines, le pouvoir du BDP était et est toujours profondément ancré dans les zones rurales et, dans une certaine mesure, dans la nouvelle élite des secteurs public et privé. L'assise de son pouvoir est notamment constituée par les gros éleveurs, un groupe qui comprend plusieurs ministres du gouvernement, des hauts fonctionnaires et des hommes d'affaires, ainsi que par les agriculteurs professionnels. De ce fait, les zones rurales n'ont pas été indûment exclues de la répartition des ressources du développement et elles ont même parfois bénéficié d'investissements sociaux et économiques par habitant plus importants que les zones urbaines. Les politiques gouvernementales appliquées au Botswana n'ont donc pas adopté le parti pris urbain constaté dans de nombreux pays en développement et qui explique en grande partie l'insécurité économique et sociale qui règne dans leurs zones rurales.

L'absence de personnel qualifié à l'époque de l'indépendance a forcé le pays à faire largement appel aux expatriés pour assumer des tâches essentielles tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Grâce aux investissements vigoureux dans l'éducation et la formation consentis ultérieurement, le nombre de ressortissants nationaux qualifiés a rapidement progressé, ce qui a joué en faveur de l'emploi des cadres locaux; cependant, en raison de la rapidité de la croissance économique et de l'expansion qui en a découlé, les besoins en personnel qualifié et l'éventail des qualifications requises ont continué à augmenter rapidement. C'est pourquoi de nombreux postes sont toujours occupés par des expatriés. Bien qu'en chiffres absolus le nombre d'expatriés ait continué à progresser (12 500 étrangers étaient employés dans le pays en 1992 par rapport à 5 300 en 1973), la proportion de main d'œuvre étrangère a baissé régulièrement, passant de 12 à 6 % au cours de cette période de 20 ans. La stratégie globale de développement appliquée par le Botswana visait à employer le personnel local, mais ce principe de « localisation » n'a été appliqué que lorsqu'un ressortissant national qualifié ou expérimenté se présentait.

Il ne faut pas oublier non plus les conséquences inévitables des politiques racistes appliquées dans le pays voisin, l'Afrique du Sud. De nombreux Botswanais ont étudié et travaillé en Afrique du Sud; il n'est donc pas surprenant qu'à la suite de cette expérience les dirigeants du pays se soient opposés à toute forme de racisme et de discrimination. Leur philosophie, en matière de développement, reposait sur des principes de démocratie et de justice sociale pour tous, sans considération de race, de classe ou d'origine ethnique. En raison de la méfiance que les Botswanais nourrissaient à l'égard de leurs voisins du sud comme du nord (l'ex-Rhodésie), ils épousèrent également des objectifs d'indépendance économique et d'autosuffisance, qu'ils considéraient comme essentiels pour renforcer leur identité politique et conserver une société multiraciale. Les détails de chacun de ces objectifs ont été définis et redéfinis dans les plans de développement national qui se sont succédés. En outre, il est plus facile dans une petite population ethniquement homogène d'aboutir à un consensus et de satisfaire les besoins et les exigences de la population. Deuxièmement, lorsque les recettes tirées d'une richesse en ressources minières donnée (la valeur des diamants pour le Botswana) doivent être réparties entre un nombre restreint

d'habitants, les profits par habitant sont relativement élevés. Dans le même ordre d'idées, bien qu'il ne soit pas interdit de penser que certains groupes d'intérêts particuliers – surtout les éleveurs – ont bénéficié de subventions gouvernementales plus élevées que ne le justifiait leur situation économique, le coût de ces subventions était faible par rapport au montant total des ressources disponibles et n'a pas entraîné de carences *graves*.

Enfin, il n'est pas inutile de noter qu'en raison de la situation du pays en bordure d'un désert et de toutes les incertitudes climatiques et écologiques qu'elle entraîne, le comportement de la population botswanaise dénote à maints égards une forte aversion pour le risque. On le constate au niveau individuel, où les habitants des zones rurales ont généralement diversifié leurs sources de revenus en réaction à une sécheresse endémique et pour réduire le risque associé à la dépendance envers une agriculture peu fiable. On le constate également au niveau national, où la politique macroéconomique a consisté à épargner (sous forme de réserves de devises) les recettes tirées des ressources minières au lieu de les dépenser à tout va, ce qui permet au pays d'absorber les fluctuations inévitables des recettes qui résultent d'un tel degré de dépendance envers l'exportation d'un seul produit de base.

Cadre de la politique sociale

Dans le cadre de sa politique générale de développement national, le Gouvernement poursuit quatre objectifs (République du Botswana, 1991) : développement durable; croissance économique rapide; indépendance économique; et justice sociale. Il a reconnu depuis longtemps la nécessité de consacrer des ressources importantes aux dépenses sociales pour atteindre ces objectifs, compte tenu de l'absence d'investissements dans le secteur social avant l'indépendance. Pour satisfaire ces larges besoins, il élabore des projets spécifiques et des propositions de dépenses dans le cadre des plans de développement national (PDN). Ces plans ont été mis en place dès l'indépendance (le septième plan est actuellement en vigueur); ils couvrent une période de six ans et un examen de mi-parcours a lieu tous les trois ans. Un certain nombre de plans directeurs définissant les priorités générales et établissant des plans à plus long terme assurent la continuité entre les grands objectifs de développement national et les PDN.

Ces plans directeurs portent sur des secteurs spécifiques, comme l'éducation, plutôt que sur la politique sociale en général. Le développement social se fonde généralement sur des politiques sectorielles et sous-sectorielles ou sur des ensembles de principes ou d'objectifs pragmatiques, tels que l'adoption d'une stratégie de soins de santé primaires, l'éducation primaire universelle, ainsi que l'accès universel aux établissements de santé et à l'eau potable (dans les agglomérations de plus de 500 habitants). Au cours des années 70 et au début des années 80, la tâche consistant à fournir des prestations sociales de base à l'ensemble de la population s'est avérée rude par rapport à la capacité annuelle de mise en œuvre, de sorte que, pendant plusieurs années, les politiques sectorielles ont surtout porté sur l'élargissement de la couverture sociale.

Le pays ne s'étant pas doté d'une politique sociale globale, le développement social a consisté à appliquer une série de programmes souvent mal coordonnés visant à élargir les prestations, attachant une attention secondaire à la qualité des programmes et aux problèmes de stratégie. Dans le secteur de l'éducation, le Botswana a accordé une attention considérable à la formation de la population afin de lutter contre la pénurie de personnel qualifié et compétent et pour ne plus avoir à faire appel à des expatriés. En

dehors du programme d'enseignement non scolaire (qui n'était pas doté de ressources suffisantes et n'a débuté qu'à la fin des années 70), la valeur sociale de l'éducation n'a jamais fait l'objet d'un débat de fond au sein du Gouvernement. Tant le Gouvernement que la société considéraient que l'éducation était synonyme d'emploi dans le secteur structuré.

Toutefois, à la fin des années 80 et pendant les années 90, la longue lutte en faveur des prestations de base universelles a été menée dans pratiquement toutes les branches du secteur social. Ne s'étant pas doté d'un cadre solide de politiques sociales, le Gouvernement a soudain été assailli de problèmes liés à la nature, à la qualité et à la rentabilité de ses services sociaux. Comme la majorité de la population avait accès à ces services, les gens ont commencé à exiger des services de qualité, surtout dans les secteurs de l'éducation et de la santé, où elle laissait souvent à désirer.

Financement du développement social

Introduction

Les succès du Botswana dans le secteur du développement social s'expliquent partiellement par la croissance rapide des recettes publiques au cours des 20 dernières années, qui a permis d'augmenter considérablement les dépenses publiques. Pourtant, à l'époque de l'indépendance, la situation budgétaire était extrêmement mauvaise. L'aide britannique finançait la totalité des dépenses de développement et la moitié des dépenses ordinaires, et l'évaluation générale des perspectives économiques ne laissait guère espérer d'amélioration notable de la situation budgétaire à court et à moyen terme (Royaume-Uni, 1960, République du Botswana, 1966). Pendant les cinq premières années qui ont suivi l'indépendance, les dépenses publiques ont essentiellement été consacrées à l'infrastructure et à l'exploitation des ressources minières qui venaient d'être découvertes (et non pas aux secteurs sociaux), ce qui s'expliquait par le besoin urgent de promouvoir la croissance économique, ainsi que par les intérêts et l'influence des donateurs.

A partir du début des années 70, la situation a évolué grâce à l'assainissement de la situation financière du Gouvernement à la suite de la renégociation en 1969 de l'Accord de l'Union douanière d'Afrique australe, au développement du secteur minier et aux efforts déployés afin d'obtenir une aide d'une plus grande palette de donateurs bilatéraux et multilatéraux. Ces facteurs ont permis d'équilibrer le budget ordinaire dès 1972¹¹ et au budget national d'être excédentaire dès 1983. Ils ont également permis de consacrer des ressources beaucoup plus importantes aux prestations sociales.

Recettes et dépenses publiques¹²

On utilise souvent le montant des dépenses publiques par rapport au PIB pour évaluer le rôle joué par l'État dans l'économie. Au Botswana, la tendance a été à la hausse, atteignant 44 % en 1992 par rapport à 31 % en 1976, avec une moyenne de 35 % pour la période 1976-1995. Ce taux est relativement élevé par rapport aux normes tant africaines que mondiales. Il s'explique partiellement par le fait que l'économie du Botswana repose sur ses ressources minières, les loyers miniers versés au Gouvernement représentant une part importante de son PIB. Les dépenses publiques ont progressé plus rapidement que l'ensemble de l'économie, comme l'indique la part croissance du PIB qu'elles représentent. Alors que le taux moyen de croissance économique pour la période comprise entre 1976 et 1991 était de 10,7 % par an, le montant des dépenses publiques a augmenté de 13 % environ par an en termes réels.

Ventilation des dépenses publiques

Le volume des dépenses réelles consacrées à la santé et à l'éducation fut pratiquement stable entre 1967 et 1971 mais la part du montant total des dépenses gouvernementales qu'elles représentent diminue.¹³ Par contre, à partir de 1972, les dépenses de santé et d'éducation ont commencé à augmenter considérablement en termes réels et leur part combinée du volume total des dépenses publiques est passé de 10 % en 1972 à 22 % en 1976.

Entre 1976 et 1995, le rythme et la composition des dépenses publiques sont restés relativement constants, avec des fluctuations importantes d'une année à l'autre. Les services généraux et la défense représentent environ 25 % du total, les services sociaux près de 35 % et les services économiques un peu plus de 30 %. Toutefois, on peut dégager certaines tendances : un accroissement régulier de la part accordée aux dépenses militaires, un faible accroissement des dépenses sociales et une diminution de la part consacrée aux services généraux et aux services économiques.

Les dépenses sociales¹⁴ (voir figures 4.1 et 4.2 ainsi que le tableau 4.4) ont représenté entre 30 et 40 % du volume total des dépenses publiques, avec une croissance moyenne de 11 % par an en termes réels, soit légèrement supérieure aux dépenses publiques en général. En 1995, le volume total des dépenses publiques était plus de sept fois supérieur en termes réels à celui de 1976. Cet accroissement a été beaucoup plus rapide que le taux de croissance démographique (environ 3,4 % par an au cours des années 80); le niveau réel des dépenses sociales par habitant a fortement progressé – de 130 pula par personne en 1976 à 486 pula en 1995 (aux prix de 1985). Bien que ces chiffres ne représentent qu'une moyenne et que toutes les familles ne bénéficient pas uniformément des prestations, la répartition du revenu social est plus égale que celle de la richesse et du revenu monétaire. Compte tenu de la pénétration relativement élevée de l'éducation et des services de santé dans les zones rurales, les dépenses sociales modifient considérablement la qualité de vie des familles qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. Au Botswana, les dépenses sociales représentent plus de 17 % du PIB, un taux relativement élevé comparé aux normes internationales.

Ventilation des dépenses sociales

La part la plus importante a toujours été accordée à l'éducation : (généralement entre 45 et 55 % du volume total des dépenses sociales) et une part très importante (17 à 18 %) du volume total des dépenses publiques. Un certain nombre de facteurs expliquent cette orientation : le fait que l'éducation n'ait pas été développée avant l'indépendance, une grave pénurie de main-d'œuvre qualifiée entraînant une dépendance envers le personnel expatrié, ainsi que le désir d'améliorer les chances de la population de trouver un emploi ou d'avoir un métier non salarié.

La santé a représenté entre 10 et 20 % du volume total des dépenses sociales et entre 4 et 5 % du montant total des dépenses. Ces taux ne sont pas inhabituels comparés aux normes internationales, mais le volume des dépenses publiques étant particulièrement élevé au Botswana, le niveau des dépenses d'éducation et de santé par habitant est par conséquent aussi très élevé (290 dollars des États-Unis en 1994) et dépasse de loin le niveau affiché par la majorité des autres pays en développement.

Le montant total des dépenses affectées aux écoles, aux hôpitaux et aux dispensaires – destiné à améliorer les aspects santé de base et éducation de la qualité de la vie – peut entrer dans la catégorie des dépenses sociales de base.¹⁵ Entre le milieu des années 70 et la fin des années 80, ces dépenses ont représenté près de la moitié du volume total des dépenses sociales et 17 % des dépenses publiques, révélant la ténacité des efforts déployés par le pays pour garantir un accès à l'éducation de base et aux soins médicaux à l'ensemble de la population. La plus grande partie de ces dépenses sont allées à la construction d'écoles primaires, de dispensaires et de postes sanitaires et à leur personnel. Maintenant que la grande majorité de la population a accès à ces prestations, la part des dépenses sociales de base devrait diminuer.

Au cours des dernières années, l'allocation des dépenses sociales s'est déplacée vers la fourniture de logements et la création d'infrastructures dans les villes et les principaux villages, ce dernier point reflétant la nouvelle priorité accordée au renforcement des possibilités d'activités lucratives. C'est ainsi que le logement et le développement urbain ont représenté plus de 30 % des dépenses sociales depuis 1990, tandis que ce taux atteignait à peine 25 % avant cette date (voir tableau 4.4).

Depuis 1991, le taux de croissance des dépenses publiques en termes réels a diminué, la croissance rapide affichée grâce aux ressources minières ayant pris fin. Toutefois, le niveau réel de dépenses sociales par habitant a été maintenu et la part des dépenses publiques accordée au secteur social a même augmenté.

Dépenses militaires

La proportion du volume total des dépenses publiques consacrée à la défense et la part que représentent les dépenses militaires par rapport aux dépenses sociales sont parfois considérées comme le miroir des priorités d'une nation en matière d'allocation des ressources. Les dépenses militaires ont considérablement augmenté depuis le milieu des années 80 et au taux actuel d'environ 10 %, elles représentent actuellement une part relativement importante des dépenses publiques. Si elles pouvaient se justifier dans le contexte régional souvent tendu des années 80, la situation a changé et la rivalité entre les dépenses militaires et les autres dépenses ira en s'intensifiant. Toutefois, rien ne prouve que les dépenses militaires aient porté préjudice aux prestations sociales et le ratio des dépenses militaires par rapport au montant combiné des dépenses d'éducation et de santé a diminué régulièrement depuis 1987 (fig.4.2).

Rôle de l'aide extérieure

La politique démocratique suivie par le Botswana et la précarité de sa situation géopolitique aux portes des régimes racistes hostiles de l'Afrique du Sud et de l'ex-Rhodésie, ainsi que les résultats éloquents de sa gestion économique expliquent pourquoi ce pays a toujours bénéficié d'une aide extérieure par habitant d'un montant important. Au cours des années 60 et 70, cette aide était nécessaire pour financer la majeure partie des dépenses au titre du budget de développement (l'aide a couvert la totalité des dépenses de développement en 1969 et 80 % de ces dépenses en 1976).¹⁶ Avec l'augmentation des recettes tirées des diamants au cours des années 80, la part de l'aide extérieure comme source de capital d'investissement a décliné, ne représentant plus que 45 % des dépenses de développement en 1986 et 16 % en 1990¹⁷ (Dahlgren *et al.*, 1993). En 1994, plusieurs donateurs qui aidaient le pays depuis de longues années, notamment les États-Unis

d'Amérique, la Norvège et l'Allemagne, avaient réduit leurs programmes d'aide au Botswana, estimant que ce pays n'avait plus besoin d'aide concessionnelle.

Il ressort de plusieurs études que l'utilisation judicieuse de l'aide par le Botswana s'expliquait essentiellement par la rigueur de la planification du développement national (Stevens, 1981; Harvey et Lewis, 1990). Les PDN ont permis d'établir une stratégie générale de développement et un programme budgétaire global; tous les projets autorisés, leurs différentes phases et le plafond des dépenses engagées étaient définis dans le cadre de ces plans. La Botswana s'est sciemment efforcé, par le dialogue, d'apparier l'aide des donateurs à ses projets et à ses programmes plutôt que de faire le contraire. Il a donc conservé son contrôle sur les priorités, les critères de dépenses, la nature et la cible des projets individuels de développement et il a ainsi évité nombre de problèmes liés à une utilisation inappropriée de l'aide et à l'absence de coordination entre les donateurs, qui ont limité l'efficacité de l'aide dans d'autres pays.

Comme la plupart des donateurs s'étaient fixé comme priorité générale d'aider les pauvres et de satisfaire les « besoins fondamentaux », leur intérêt pour le développement social au Botswana était considérable. Pratiquement toutes les améliorations des prestations sociales au cours des années 60 et 70 – y compris la construction de routes, d'écoles et d'établissements de santé – ont été largement financées par des donateurs. Même durant les années 80, lorsque l'argent ne posait plus de problème réel, les donateurs ont continué à financer une part importante du développement social. Cependant, la plupart des donateurs ont peu à peu délaissé les équipements pour passer aux services, constatant que le Botswana avait non plus tant besoin d'appui budgétaire que d'assistance technique, de renforcement des capacités, de formation et de moyens pour permettre aux groupes les plus défavorisés d'acquérir une autonomie.

Ayant adopté une méthode efficace de participation des donateurs aux plans de développement national, le Botswana n'avait rien à craindre d'eux mais tout à gagner de leur expérience internationale et de leur accès à des connaissances et compétences techniques spécialisées. Cette situation fut particulièrement propice au développement social, car le Botswana ne disposait au début que de faibles capacités techniques en matière de création d'infrastructures et de pratiquement aucune expérience en matière de fourniture et d'administration des services sociaux tels que la santé et l'éducation. Par exemple, les succès impressionnants remportés par le Botswana dans le secteur de la vaccination s'expliquent partiellement par les conseils et l'appui techniques constants des donateurs. Faisant des donateurs « sa fenêtre sur le monde », le Botswana a rapidement embrassé des concepts tels que les soins de santé primaires, l'éducation primaire universelle et l'eau salubre pour tous. La coopération avec les donateurs s'est également avérée importante pour l'établissement de capacités efficaces permettant de faire face à la sécheresse.

Dépenses privées en matière de santé et d'éducation

Bien que le gouvernement ait accepté d'assumer la responsabilité première de fournir des services de santé et d'éducation à l'ensemble du pays, un rôle essentiel bien que subsidiaire est réservé aux organisations non gouvernementales. Dans le secteur de l'éducation, il existe un certain nombre d'écoles anglaises privées de niveaux primaire et secondaire de premier cycle, ainsi que d'établissements privés à tous les niveaux du système éducationnel. Actuellement, l'enseignement préscolaire est souvent assuré par des

organisations non gouvernementales et plusieurs écoles offrent des formations professionnelles dans des domaines tels que l'informatique et la comptabilité. Les organismes privés jouent probablement un rôle plus important dans le secteur de la santé : trois hôpitaux sont administrés par des compagnies minières, Gaborone possède un grand hôpital privé et plusieurs cabinets médicaux et dentaires. Ces soins privés sont considérés comme un moyen d'élargir l'éventail des établissements de santé, de partager les coûts du système de santé national, de réduire la pression exercée sur le budget de la santé et de permettre au gouvernement d'améliorer la qualité de ses propres services (République du Botswana, 1991 : 374).

A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'évaluer avec précision le montant des dépenses privées de santé et d'éducation car les données sur ces dépenses ne sont pas centralisées. Cela s'applique particulièrement à l'éducation, où le système privé est fragmenté et se compose d'un grand nombre d'établissements scolaires de types différents. Toutefois, selon les estimations, le volume des dépenses privées affectées aux soins médicaux aurait atteint 60 millions de pula en 1993.¹⁸ Si ce montant est très inférieur au volume total des dépenses gouvernementales, qui s'est chiffré à 230 millions de pula pour la période 1993-94, il n'est toutefois pas négligeable; près de 20 % du montant total des dépenses de santé du pays proviennent actuellement de sources privées. Cette part devrait s'accroître à l'avenir grâce à l'augmentation des revenus réels; par exemple, BOMAID (une compagnie d'assurance privée) prévoit qu'à moyen terme, le nombre de ses membres augmentera de 10 % par an. Il est probable que les dépenses gouvernementales affectées à la santé continuent à croître en termes réels (les pays riches ont tendance à accorder une part plus importante des dépenses publiques à la santé), mais cette augmentation ne sera probablement pas aussi rapide que celle des dépenses de santé privées.

Enseignements à tirer du développement social au Botswana

En ce qui concerne le développement social et économique, rien ne peut remplacer une gestion économique saine. Le système de planification du développement national et de contrôle budgétaire appliqué par le Botswana (où un seul ministère assume la responsabilité de la planification des finances et du développement) est une bonne source d'enseignements pour les autres pays en développement.

On peut retenir de l'expérience du Botswana que tant que les services sociaux de base ne sont pas développés dans l'ensemble du pays, il n'y a pas lieu de définir une politique sociale complexe. Il est peut-être plus efficace à ce stade de se doter d'un ensemble de principes et d'objectifs simples et soigneusement choisis au niveau sectoriel – par exemple, accès à l'éducation primaire universelle et à des soins de santé primaires d'un prix modéré – pour guider le développement social. Cependant, lorsque l'ensemble de la population a accès aux services de base, les choix politiques sur ce qu'il convient d'entreprendre ensuite deviennent plus complexes. A ce stade, divers problèmes ont pu s'accumuler : manque de rentabilité et d'efficacité des services existants; mauvaise coordination entre les prestations de services à des niveaux sectoriels différents; persistance des inégalités entre les riches et les pauvres, qui risquent de devenir plus apparentes. Il semble alors qu'une politique plus élaborée s'impose pour concilier les efforts du passé et adopter de nouvelles orientations et des priorités plus claires pour l'avenir.

Une stratégie de développement social visant notamment à fournir un accès universel aux services gouvernementaux est probablement un moyen efficace de répartir aussi largement que possible les avantages des prestations sociales. Comme le prouve l'amélioration spectaculaire des indicateurs sociaux au Botswana, une couverture universelle peut avoir des avantages considérables. Il faut toutefois tenir compte du danger que représente une expansion quantitative rapide des services sociaux au détriment de la qualité des prestations. Ainsi, pour que l'investissement en vaille la peine, il est important que l'élargissement de la couverture aille de pair avec le maintien de normes de base minimum. Lorsque les prestations sont larges, il convient de modifier la stratégie afin d'améliorer constamment la qualité des services existants et de permettre aux laissés-pour-compte d'y avoir accès.

L'expérience du Botswana révèle qu'une expansion rapide des prestations de services sous la houlette du gouvernement peut affaiblir la participation communautaire et la responsabilité individuelle, ce qui crée non seulement une dépendance à l'égard du gouvernement mais peut également décourager les gens d'accorder l'importance nécessaire à la compréhension et à l'adoption des pratiques indispensables pour garantir l'efficacité des services sociaux. Au Botswana, ces problèmes se sont manifestés dans plusieurs aspects des prestations, notamment la nutrition infantile, la santé de l'enfant et de la mère et l'assainissement rural. Jusqu'à présent, le Botswana n'apporte pas de réponse quant à la manière de dynamiser le rôle de la communauté et de l'individu.

Une croissance économique soutenue favorisera l'expansion des services privés, offrant une alternative aux services sociaux publics et allégeant un peu le fardeau qui pèse sur les services publics offrant des prestations universelles. Le gouvernement peut progressivement abandonner le rôle de prestataire universel pour se charger de la réglementation et des services de base de dernier recours.

La catastrophe du sida qui plane sur le Botswana prouve bien que les pays ne peuvent pas tout prévoir. Le succès considérable du Botswana en matière de développement social et économique, et les mécanismes impressionnants qu'il a mis en place à des fins de planification nationale et de gestion économique, ne l'ont pas protégé contre la pandémie du sida. Le nombre de personnes infectées par le VIH est déjà si élevé que le sida menace d'annuler à l'avenir certains des acquis du Botswana en matière d'indicateurs sociaux, notamment l'espérance de vie et la mortalité infantile et maternelle.

Enseignements que peut tirer le Botswana

Près de 30 ans après l'indépendance, l'expérience du Botswana en matière de développement social apparaît comme l'une des plus réussies du monde en développement et plus particulièrement d'Afrique subsaharienne. Au cours de cette période, des enseignements ont été tirés; ils révèlent l'origine des problèmes auxquels le développement social permet de faire face et les moyens dont dispose le Botswana pour conserver ses résultats et les renforcer à l'avenir.

L'une des grandes leçons à retenir est que la croissance économique ne touche pas nécessairement l'ensemble de la population et qu'une politique sociale donnée doit être adoptée pour protéger les membres les plus faibles et les plus vulnérables de la société.

Grâce à la rapidité de leur expansion quantitative, les services sociaux recouvrent aujourd'hui l'ensemble du pays. Toutefois, les données ventilées par indicateur social révèlent que certains groupes de population et certaines zones géographiques sont toujours

à la traîne en termes d'amélioration des conditions sociales. On peut notamment citer les femmes, les ménages dirigés par des femmes, les habitants de régions isolées, les personnes analphabètes et les handicapés. Le dénominateur commun de toutes ces personnes est la pauvreté. En même temps, certaines personnes plus aisées ont aujourd'hui les moyens de payer pour les services sociaux et peuvent s'offrir des services privés. Il serait donc plus équitable et plus rentable que le gouvernement axe les dépenses sociales sur les plus défavorisés, accorde une priorité plus élevée aux services dont les plus démunis ont le plus grand besoin et demande aux couches plus favorisées d'assumer une part plus importante du coût des services sociaux qu'elles utilisent.

D'autres inégalités surgissent. Un fossé considérable sépare les villes et les grands villages qui sont prospères de la majorité des zones rurales où la misère est persistante. Cette pauvreté structurelle accroît la vulnérabilité des populations en période de sécheresse et plaide en faveur d'une réorientation ou d'un renforcement des mécanismes actuels d'aide en période de sécheresse, afin de soulager la pauvreté et de fournir une forme quelconque de sécurité sociale en tout temps et non seulement pendant les années de sécheresse, et d'un programme considérablement élargi d'interventions à long terme destiné à soulager la pauvreté. Parallèlement à la réorientation de son aide en période de sécheresse, le Botswana doit réévaluer sa politique d'assistance sociale et envisager d'officialiser son filet de protection sociale; la définition des normes minimum de sécurité sociale dépendrait de ce qui est efficace, équitable et abordable. La première étape consisterait à faire des enquêtes préliminaires sur les différentes options possibles en termes de prestations sociales et de programmes de soulagement de la pauvreté, leur coût et le montant des dépenses globalement acceptable. Le gouvernement doit également favoriser l'implantation des ONG et leur donner un cadre garantissant leur participation active aux activités de développement social.

En outre, les femmes n'ont pas autant bénéficié de la croissance économique que les hommes. L'égalité ne s'installera pas tant que la législation actuelle, qui est discriminatoire envers les femmes, ne sera pas modifiée. Comme les hommes ont la main mise sur la politique et les postes à responsabilités de l'administration, il faudra peut-être avoir recours plus activement aux mesures préférentielles en faveur de l'égalité des sexes.

Le Botswana doit affronter tous ces problèmes à une époque où la croissance économique rapide des 30 dernières années semble ralentir, ce qui a des conséquences sur deux volets de la stratégie du passé concernant la répartition des bénéfices d'une croissance née de l'exploitation minière – la création d'emplois et les prestations sociales. Avec le ralentissement de la croissance économique, la stratégie globale du Botswana visant à répartir la croissance monétaire en créant des emplois atteint peut-être ses limites à une époque où environ la moitié seulement de la population a franchi le seuil de la pauvreté. Si ces écueils se concrétisent, l'approche gouvernementale visant à garantir la justice sociale et à partager les bénéfices de la croissance économique devra être reconsidérée.

En ce qui concerne les prestations de services sociaux, puisque l'accès universel à plusieurs services sociaux de base est devenu réalité, on pourrait s'attendre à ce que les améliorations futures dépendent largement du renforcement des prestations ordinaires. Il conviendrait à cet égard de renforcer les systèmes de budgétisation et de gestion ordinaire des services.

Il est indispensable d'améliorer la rentabilité des prestations ordinaires puisque la situation budgétaire du gouvernement risque d'être beaucoup moins solide que par le passé. Des déficits budgétaires sont prévus à partir de 1998 en raison de la stabilisation des recettes tirées des diamants et de l'augmentation des implications sur le budget ordinaire des investissements sociaux du passé; en outre les coûts de la lutte contre le sida exerceront une pression supplémentaire sur le budget des services sociaux. Sans amélioration de la rentabilité, il est peu probable que l'État puisse conserver le niveau actuel de prestations de services sociaux face à ces contraintes budgétaires. Cela ne veut pas dire que le « miracle » botswanais soit condamné à l'échec, mais simplement qu'un changement de stratégie s'impose aujourd'hui pour consolider et élargir les acquis du passé face à de nouvelles conditions économiques. La stratégie actuelle consiste à favoriser la diversification des activités économiques et des sources de revenus afin de permettre au pays de se libérer progressivement de sa dépendance envers les recettes tirées des ressources minières, une tâche qui sera facilitée par la résurgence de l'activité économique en Afrique australe grâce à la transition vers un gouvernement par la majorité chez son voisin, l'Afrique du Sud. En même temps, le gouvernement doit limiter la croissance de ses dépenses, une tâche qui sera tout sauf aisée compte tenu du haut niveau de dépendance envers le système de prestations gouvernementales établi au cours des 25 dernières années. Le Botswana est toutefois dans une situation privilégiée dans la mesure où les problèmes, besoins et contraintes du pays ont été identifiés à temps et sont déjà intégrés dans le processus de planification du développement. Mais il est difficile de savoir si les restrictions et les choix difficiles qu'impose la baisse des taux de croissance économique seront applicables sur le plan politique dans un environnement où les inégalités sont toujours profondes et où les aspirations évoluent lentement.

¹ Pour être précis, c'était le pays qui affichait la croissance la plus rapide de tous ceux pour lesquels la Banque mondiale publie des chiffres, ce qui exclut les petits pays (dont la population ne dépassait pas le million d'habitants en 1992) et les pays non membres de la Banque mondiale, comme Taiwan et Brunéi.

² Ce cartel (par l'intermédiaire de la Central Selling Organization basée à Londres) existe depuis 60 ans et c'est le seul « accord » de stabilisation d'un produit de base qui ait été couronné de succès à long terme. Il régit près de 80% du commerce des diamants bruts de la planète et stabilise les prix grâce à un stock régulateur.

³ Selon les estimations, les coûts de production ne représentent que 20 % du prix de vente des diamants.

⁴ En 1993, l'industrie minière (diamants et alliage cuivre-nickel) représentait environ 10 000 emplois, soit moins de 5% de secteur structuré de l'emploi. Au cours des dernières années, deux usines de taille des diamants ont ouvert leurs portes.

⁵ En raison des limitations dans la collecte de statistiques économiques et sociales avant l'indépendance, la plupart des comparaisons statistiques établies dans ce chapitre sont limitées à la période allant de 1979 à 1990.

⁶ Au cours des années 80, le Gouvernement s'est servi d'arguments tels que la faible densité démographique et l'absence de diversité économique pour minimiser la prospérité comparative du pays en termes de PIB par habitant et pour persuader les donateurs de poursuivre leurs programmes d'aide en lui accordant des conditions préférentielles.

⁷ Au cours des années 70, il apparut que certains groupes vivant dans des zones isolées ont été oubliés par le développement au Botswana. Ces populations ne parlaient ni le batswana, ni le setswana, et leur existence nomade dans le désert du Kgalagadi avait peu de points communs avec les coutumes setswana. Au cours des années 80, des services sociaux de base (eau, éducation, santé) ont été créés dans plusieurs de ces zones de peuplement éloignées, mais elles restent marginalisées sur le plan social et économique.

Les mesures visant à les intégrer dans le reste de la société se sont avérées difficiles à appliquer et elles ont parfois été controversées.

⁸ Le seuil de pauvreté dans ces données est établi en vertu du coût d'achat des articles entrant dans le panier de la ménagère nécessaires pour garantir 'la santé physique, l'hygiène personnelle, la légalité et la décence' (CSO, 1991).

⁹ Le revenu minimum dans le secteur structuré est actuellement d'environ 250 pula (90 dollars) par mois ou 3 000 pula (1 000 dollars) par an. Comme ce montant ne s'applique pas à l'agriculture, au personnel de maison ou au secteur non structuré, le revenu de près d'un tiers de la main-d'œuvre est inférieur à ce niveau.

¹⁰ Cette mesure intervint 10 ans avant la reconnaissance par la communauté internationale de l'importance des soins de santé primaire dans le cadre de la Déclaration d'Alma Ata de 1978.

¹¹ Toutes les années mentionnées font référence à l'exercice fiscal qui débute le 1er avril.

¹² L'analyse des dépenses publiques et sociales porte surtout sur la période débutant en 1976 au cours de laquelle une classification fonctionnelle des dépenses a été introduite.

¹³ Cet état de fait s'explique par les grosses dépenses gouvernementales associées à la mise en exploitation de la mine de cuivre-nickel de Selebi-Phikwe pour laquelle il a fallu créer une infrastructure physique (et notamment construire une nouvelle ville).

¹⁴ En vertu des conventions internationales, par dépenses sociales on entend : l'éducation, la santé, les programmes alimentaires et de sécurité sociale, de logement, le développement urbain et régional et d'autres services communautaires et spéciaux. Il faut noter que certains services économiques ayant un fort impact social, tels que l'approvisionnement en eau, en sont exclus.

¹⁵ Noter que cette définition ne concorde pas exactement avec celle donnée par l'UNICEF des dépenses sociales de base (à savoir les dépenses consacrées aux secteurs suivants : éducation de base, soins de santé primaires, planification familiale, eau, assainissement et nutrition) qui ne peuvent être déterminées à partir des données fournies par le Gouvernement.

¹⁶ Ce n'est qu'en 1972 que le Botswana a été en mesure de prendre en charge son budget ordinaire sans aide extérieure (de la Grande-Bretagne).

¹⁷ Nous ne disposons malheureusement pas de données sur la proportions des dépenses financées par l'aide extérieure dans les divers secteurs.

¹⁸ Montant établi sur la base des chiffres fournis par deux grandes compagnies d'assurances privées.