

BURUNDI: EVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE

par Catherine André

1. INTRODUCTION

L'agriculture burundaise contribue pour la moitié à la formation du Produit Intérieur Brut (PIB) et pour près de 90% aux recettes d'exportation¹. En 1995, le café constitue à lui seul 81% des recettes d'exportation², complétées en partie par le thé (7,7%) et accessoirement le coton. Le reste des recettes d'exportation provient de produits manufacturés (6%) et d'autres produits primaires. Le Burundi vit donc de son agriculture et est fortement exposé aux fluctuations du cours du café sur les marchés internationaux. Le secteur secondaire participe à 14% du PIB et à 6% seulement des exportations³.

La situation économique du Burundi se détériore au début des années 80, lorsque chute le cours du café et en 1989 lorsque sévit une sécheresse. En 1986, le Burundi adopte un Plan d'Ajustement Structurel (PAS) pour favoriser des changements en profondeur de son économie dont la survie dépend en grande partie de l'agriculture et en particulier de la production de son café. Les trois secteurs de l'économie accusent des taux de croissance faibles voire parfois négatifs durant toute la période de l'ajustement entre 1986 et 1992 qui s'aggravent ensuite entre 1993 et 1996.

Certaines contraintes restent incontournables, comme l'enclavement du pays, rendant élevés les coûts de transport, la forte dépendance du pays de ses exportations en café, la pression croissante et rapide de la population sur les terres agricoles.

Le programme s'inscrit en outre dans un contexte socio-politique instable de régimes successifs et accuse les effets de l'instabilité régionale. Le PAS dérape et en juin 1995 le FMI suspend ses financements⁴.

En juillet 1996, la communauté Internationale désapprouve le coup d'Etat du président Buyoya et applique un embargo commercial pour forcer le nouveau régime à négocier une paix avec l'ensemble des parties concernées dans cette guerre civile. Les principaux donateurs suspendent leur assistance au développement et leurs aides⁵.

¹INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *Country Briefs. Volume 1. Africa Region. Europe and Central Asia Region*, Washington, 1996, annexe 1.

WORLD BANK, *Special Program of Assistance. Status Report for Burundi. Prepared for the Fall 1996 SPA Meeting*, November, 1996, p.49.

²INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Burundi - Background Paper and Statistical Appendix*, Washington, 1994, p.49.

³ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., "Burundi learning the lessons", HUSAIN, I. and FARUQUEE, R. (eds), *Structural Adjustment. Lesson from Africa*, The World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, 1996, p.12.

⁴INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op cit.*, p.24.

⁵WORLD BANK, *op. cit.*, p.1.

Les prix à la consommation s'envolent, les caisses de l'Etat se vident faute de recettes de droits de douane et de taxes.

Dans cet article, nous passerons successivement en revue l'évolution des trois secteurs économiques, ensuite, nous aborderons l'économie burundaise sous l'angle de ses équilibres intérieur, budgétaire et extérieur, de la balance des paiements et enfin, nous donnerons une évaluation générale des effets du PAS.

2. EVOLUTION SECTORIELLE

2.1. Evolution du PIB

Avec un PIB de 157 USD par habitant en 1994⁶, le Burundi est classé comme l'un des pays les plus pauvres du monde. La croissance du PIB est irrégulière mais accuse globalement un ralentissement depuis 1986 et durant toute la période de l'ajustement. Il tombe à 3,9% c'est-à-dire à un taux inférieur à celui du début des années 80, qui s'élevait alors à 4,6%/an. La croissance réelle par habitant tombe à 0,3% par an, alors qu'elle atteignait une moyenne de 1,5% par an au début des années 80. La croissance du PIB par tête d'habitant est négative en 1989 et 1990.⁷ Entre 1993 et 1995, le PIB réel baisse de 16% et, en 1996, son déclin est estimé à 10,5%⁸.

La pauvreté s'est accrue tant en région rurale qu'en région urbaine. Selon les résultats de deux enquêtes de consommation, la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté a augmenté de 36 à 57% en région rurale et de 42 à 59% en région urbaine entre 1990 et 1994. Les plus touchées sont les familles où le chef de ménage est une femme, mais aussi les familles illettrées et celles qui n'ont pas accès à des revenus extra-agricoles⁹. La pauvreté reste un point critique au Burundi car elle touche directement 94% de la population vivant en zones rurales. Si certains coûts sociaux de l'ajustement ont pu être contrés grâce à certaines mesures mises en oeuvre au moment de l'application du PAS, celui-ci n'a pas réussi non plus à apporter l'ensemble de ses bénéfices sociaux¹⁰.

2.2 Evolution du secteur agricole

La baisse de la production agricole du pays menace ses capacités à maintenir son autosuffisance alimentaire. La croissance de la production s'est ralentie et est devenue négative depuis 1989 suite à la sécheresse¹¹. La chute de la production agricole est estimée à 16% entre 1993 et 1995¹² et à 25% en

⁶INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.24.

⁷ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.54-55.

⁸WORLD BANK, *op. cit.*, p.2.

⁹INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

¹⁰ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.52-53.

¹¹ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.55.

¹²INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

Ce secteur accuse une croissance négative de 10,6% par an en 1994 et 5,2% par an en 1995.

1996¹³. Cette diminution résulte d'une part d'une baisse de la fertilité, mais également, du déplacement de 16% de la population burundaise¹⁴. Un million de Burundais sur les 6,5 millions que compte le Burundi est en effet déplacé à l'intérieur du pays ou réfugiés à l'extérieur¹⁵.

2.3. Evolution des autres secteurs

Les autres secteurs de l'économie accusent des taux de croissance négatifs en 1994 et 1995 (-0,6 et -5,2% pour le secteur secondaire et -0,9 et -9% pour le secteur tertiaire)¹⁶.

Les entreprises parapubliques pèsent lourdement sur le budget de l'Etat. Le programme prévoyait un certain nombre de réformes visant à privatiser ces entreprises. Cependant, en 1991, l'Etat burundais contrôlait encore directement ou indirectement l'ensemble de la production des cultures de rentes et 60% des entreprises formelles (dont le nombre s'élevait à 86 en 1991)¹⁷ et très peu d'entreprises avaient été privatisées.

Les mesures du PAS semblent avoir encouragé faiblement mais positivement la production de produits "non traditionnels" comme l'exportation de fleurs, fruits et légumes et au sein d'entreprises qui ne sont pas contrôlées par l'Etat¹⁸. Cependant, l'instabilité politique rend les investissements privés incertains et, globalement, les mesures avancées par le PAS n'ont pas donné les résultats escomptés, notamment en ce qui concerne le développement du secteur des entreprises et en particulier celui des exportations non-traditionnelles.

3. EQUILIBRES INTERIEURS

3.1. Evolution de l'inflation

Relativement contenue depuis 1986, l'inflation accuse un taux de plus de 10% en 1989 pour redescendre puis remonter fortement à partir de 1993. Ce contrôle des prix résulte du fait que, d'une part, le déficit budgétaire n'était pas financé par la création de monnaie et que, d'autre part, les prix ont été contrôlés grâce à la suppression de barrières protectrices à l'importation, augmentant ainsi la compétitivité et réduisant par le même fait les marges de bénéfice des importateurs¹⁹.

Les prix à la consommation à Bujumbura augmentent successivement de 13% en 1993, 15% en 1994 et de 19% en 1995. Cette hausse générale prix

¹³WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

¹⁴INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

Les estimations de la population se basent sur le chiffre d'IFS pour 1995 auquel nous avons appliqué le taux d'accroissement estimé de 2,5%/an donné par la Banque Mondiale (1996).

¹⁵WORLD BANK, *op. cit.*, p.2.

¹⁶INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, annexe 1.

¹⁷ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.63-64.

¹⁸ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.65.

¹⁹ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.35.

résulte d'une augmentation de l'offre de monnaie et d'un manque de vivres²⁰ (l'insécurité du pays réduit les échanges commerciaux à l'intérieur du pays). En 1996, la hausse de l'inflation s'accélère suite à l'imposition de l'embargo commercial. Elle passe de 22% à la fin du mois de juillet à 30% en octobre 1996²¹.

3.2. Evolution monétaire

Le PAS envisageait des réformes monétaires par le biais du contrôle de la masse monétaire étrangère afin de réduire l'inflation, renforcer la balance des paiements, mobiliser les ressources économiques grâce à une politique appropriée de taux d'intérêt stables.

Le franc burundais a été dévalué à plusieurs reprises depuis 1986. Lié jusqu'alors au dollar US, il ne reflétait pas le développement de l'économie burundaise. En 1992, le franc burundais se lie à un panier commercial de monnaies étrangères. Le taux de change varie en fonction des indicateurs financiers et économiques²².

Ces dévaluations successives ont permis au Burundi d'améliorer sa compétitivité internationale. Mais l'effet des dévaluations entre 1986 et 1991 ne sont pas annihilées par les hausses de prix qui en résultent généralement. Cependant, le résultat reste mitigé au plan externe, car d'autres pays de la région ont également dévalué leur monnaie. Ces ajustements ont, certes, amélioré la compétitivité de certaines exportations mais n'ont pas compensé la perte commerciale qui résulte de la chute du cours du café.

3.3. Equilibres budgétaires

a. Coté dépenses

Pour réajuster l'économie et, en particulier, les équilibres internes, le PAS a prévu réduire le rôle de l'Etat dans l'économie. Mais le gouvernement ne parvient pas à réduire ses dépenses et/ou à orienter l'allocation de ses ressources vers des actions de développement ou dans des secteurs sociaux, surtout en période de démocratisation et d'instabilité politique. Les dépenses courantes s'élèvent à 17% du PIB en 1995. La proportion des salaires et des dépenses militaires restent relativement élevées dans l'ensemble du budget ordinaire et elles représentent 4% du PIB en 1995²³ et 4,4% en 1996, soit respectivement 23,5% et 25% des dépenses courantes²⁴ (voir annexe sur les indicateurs macro-économiques du Burundi). Les investissements publics dans les entreprises parastatales restent relativement inefficaces²⁵. Or, réduire le déficit budgétaire et réorienter les dépenses publiques sont des points-clés pour restaurer les déséquilibres internes et externes.

²⁰INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

²¹WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

²²ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp. 32-35.

²³INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25

²⁴WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

²⁵ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.25.

b. Côté recettes

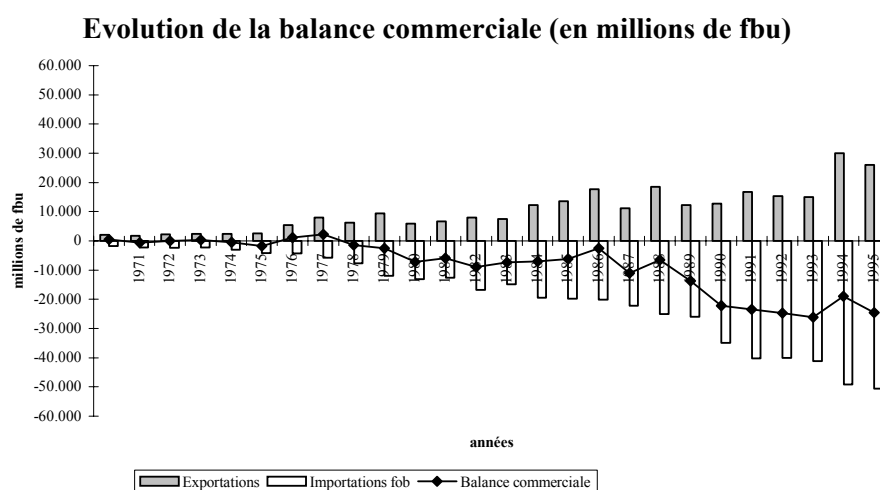
Le déficit budgétaire croissant²⁶ provient d'abord d'une baisse des recettes depuis la chute du cours du café, puis, d'une baisse du soutien au budget de l'Etat de la communauté internationale: le financement extérieur s'est réduit à 1/3 des recettes totales en 1993, à 10% en 1995 pour devenir quasi nul en 1996²⁷. Enfin, l'imposition d'un embargo commercial a accentué le déficit budgétaire: faute de taxes et de recettes de droits de douane, les revenus de l'Etat s'effondrent. Le montant des recettes propres baisse de 23% à 21% du PIB de 1995 à 1996 et ne couvrent plus la facture salariale de l'Etat.

Les pertes de financement extérieur conjuguées aux réductions des recettes propres ont accru très rapidement le déficit budgétaire en 1996. Celui-ci se traduira en arriérés supplémentaires (qui passent de 9 à 15 millions d'USD entre 1995 et 1996) et en contraction de financements supplémentaires (évalués à 52 millions d'USD en 1996)²⁸. Selon les estimations, la dette globale augmente de 93,4 millions d'USD entre 1995 et 1996 et de 78,9 millions entre 1996 et 1997 (voir annexe).

4. EQUILIBRES EXTERIEURS

4.1. Evolution de la balance extérieure

Le déficit de la balance commerciale s'accroît surtout à partir de 1986, il plonge en 1990. Mais il se réduit graduellement entre 1993 et 1994. La balance des paiements n'est positive que grâce aux transferts dont la part augmente surtout à partir de 1988 et dont la valeur représente plus du double des exportations entre 1990 et 1993.



sources: FMI, *International Financial Statistical Yearbook*, vol. XLIX, 1996.

²⁶WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

²⁷WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

²⁸WORLD BANK, *op. cit.*, 1996, p.7.

En 1995, grâce à une hausse rapide du cours du café sur les marchés internationaux en 1995, le déficit courant de la balance commerciale avant transferts se réduit et la balance globale des paiements enregistre un solde positif²⁹.

En limitant les importations à l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, l'embargo devrait améliorer la balance commerciale et la balance des paiements en 1996. Mais les prévisions annoncent plutôt une forte aggravation de celle-ci à cause d'une baisse des exportations de 41% (voir annexe). Une baisse des exportations peut être imputable à la baisse de la production agricole due aux déplacements de population, mais aussi aux mesures d'embargo qui touchent directement la production manufacturière et qui, faute de carburant, ralentit ou paralyse les échanges commerciaux dont les transports des produits agricoles d'exportation. Mais cette baisse de production résulte surtout du climat d'insécurité engendré par la guerre civile qui règne à l'intérieur du Burundi et qui provoque aussi un ralentissement des échanges commerciaux. Le soutien extérieur se réduit à de l'aide humanitaire³⁰.

Le compte financier se détériore également depuis 1993 avec la chute des flux de capitaux en provenance de l'étranger, à cause de l'instabilité socio-politique.

4.2. La dette

La dette multilatérale représente les trois quarts de la dette totale extérieure du Burundi, dont le montant total s'élève à 1.212 millions d'USD. Cette dette s'est accrue de 40% entre 1990 et 1996.³¹

En 1992, la France et la Belgique révisent et suppriment 115 millions, soit 13% du montant global de la dette du Burundi³². Mais les dévaluations successives ont aggravé le fardeau de la dette extérieure. Le Burundi risque de ne pas pouvoir assurer le service de sa dette, lequel s'élève à 38% des exportations et ses arriérés à 9 millions d'USD en 1995.³³

5. EVALUATION DU PAS AU BURUNDI

Le PAS a été mené d'une part pour freiner la demande par la dévaluation et, par là, réduire les importations et la demande intérieure, et aussi pour réduire les dépenses gouvernementales; et, d'autre part, pour stimuler la production des produits d'exportation et de substitution aux importations, stimuler les avantages comparatifs et diversifier les exportations. Cette politique est censée permettre un rééquilibrage de l'économie tant intérieur qu'extérieur.

²⁹INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

³⁰WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

³¹WORLD BANK, *op. cit.*, annexes table 2.

³²INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.26.

³³INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

Comme dans d'autres pays, il semble que le PAS ait été appliqué de manière trop rapide³⁴ et il n'a pas pu corriger les distorsions profondes de l'économie burundaise, c'est-à-dire, stimuler la production en diversifiant l'économie de subsistance, en encourageant les avantages comparatifs des firmes et en stimulant les exportations, accroître l'efficacité des ressources publiques et freiner la demande en réduisant les dépenses, en diminuant les importations pour rétablir les équilibres internes et externes afin de réduire le service de la dette de manière à ce qu'elle soit compatible avec les capacités du pays³⁵. La structure de production n'a pas fondamentalement changé.

Le PAS a échoué au niveau de ses failles générales, caractéristiques du programme lui-même: un rythme de réformes trop rapides menées conjointement avec un processus de démocratisation par un gouvernement qui n'a pas réellement internalisé le programme³⁶.

Une seconde faille du PAS au Burundi (et dans d'autres pays également³⁷) provient du fait que le gouvernement burundais perçoit les mesures proposées comme décidées et imposées de l'extérieur et qu'il n'a pas véritablement internalisé le PAS conceptualisé principalement par les experts du FMI sans participation réelle du gouvernement burundais. Celui-ci a résisté à l'implémentation de mesures qu'il considérait comme imposées de l'extérieur mais qu'il était tenu de suivre pour obtenir les financements de la balance des paiements³⁸. Il ne s'est pas réellement approprié le programme pour lui donner toutes ses chances de succès au cours de sa mise en oeuvre³⁹.

Le gouvernement est tenu d'appliquer des mesures de réformes qui impliquent des changements profonds de redistribution des revenus, de la richesse et du pouvoir⁴⁰. La fonction publique représente pratiquement la seule voie d'accumulation et d'accès aux richesses et au pouvoir dans l'économie burundaise. Le secteur privé reste intimement lié à ce pouvoir. Les réformes menées par le programme tendent à faire passer une économie fortement contrôlée et gérée par un Etat fort vers une économie où les forces de marché orientent les décisions⁴¹. Ceci implique que l'Etat accepte l'émergence d'un pouvoir économique indépendant. Les résistances sont fortes.

Ainsi, les mesures visant à réduire le rôle de l'Etat dans l'économie pour promouvoir le développement d'un secteur privé conduisent à des échecs. Le gouvernement burundais n'est pas parvenu à réorienter ses dépenses militaires et ses subsides aux entreprises vers les secteurs de développement. Au contraire, les fonds de contre-partie destinés au financement de projets de développement et aux investissements dans le secteur privé ont été utilisés en

³⁴UNION EUROPEENNE, *La coopération UE-ACP en 1995. Quel ajustement structurel?*, Bruxelles, juillet 1996, p.30.

³⁵ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.13-14.

³⁶COMMISSION EUROPEENNE, *op. cit.*, pp.30-34.

³⁷COMMISSION EUROPEENNE, *op. cit.*, p.32.

³⁸ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.15-16.

³⁹ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p. 24.

⁴⁰ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.17-18.

⁴¹ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.17.

dépenses de non développement (militaires et entreprises parapubliques) et en investissements non-productifs⁴².

D'autres mesures prises au niveau macro-économique (relatives à une libéralisation des taux de change, des prix ou des taux d'intérêt) ont créé des distorsions dans l'économie, empêchant une réponse de l'offre, due à un réel manque de concurrence et à des positions oligopolistiques ou monopolistiques sur les marchés financiers et des biens⁴³.

Enfin, le PAS est généralement associé à un processus de démocratisation. Le gouvernement se voit confié la gestion conjointe de mesures drastiques pour apurer et redresser l'économie, et aux conséquences sociales lourdes, avec la propre restructuration de son appareil étatique. Il s'avère difficile pour le gouvernement de mener à bien un processus de démocratisation politique et un ensemble de réformes économiques⁴⁴.

Par ailleurs, la démocratisation du régime politique menace directement les intérêts des agents de l'Etat pour qui la fonction publique représente l'unique voie d'accès aux richesses et aux pouvoirs dans un pays où le secteur privé reste embryonnaire. Tant qu'il n'existera pas d'autres alternatives économiques, les résistances aux changements seront fortes de même que les compétitions pour les places dans la fonction publique.

Les objectifs macro-économiques du PAS n'ont pas été atteints et ils se révèlent difficiles à atteindre et à réaliser: en cause, les hésitations du gouvernement, le climat socio-politique, le déclin des taux de change, la période de sécheresse et enfin, la réduction de coopération des principaux donateurs⁴⁵.

6. CONCLUSION

En 10 ans, les réussites du PAS se limitent à une légère stimulation du secteur privé. Le PAS n'a pas réussi à redynamiser et réorienter véritablement l'économie burundaise à cause de conditions extérieures défavorables et de l'instabilité socio-politique.

Les événements politiques des dernières années ont créé une insécurité socio-politique qui a contribué à aggraver une situation économique déjà précaire et les prévisions pour l'année 1996 annoncent une dégradation de l'ensemble des indicateurs économiques: une baisse du PIB de 10,5%, une aggravation des déficits budgétaire, commercial et courant (due à une chute brutale des exportations). Les donations internationales sont en baisse et mettent gravement en danger une économie dont la survie en dépend. Les financements des différents déficits ne pourront se réaliser que par l'aggravation d'un déséquilibre externe et par un accroissement de la dette. Celle-ci pourrait augmenter de 8,3% entre 1995 et 1996.

L'embargo imposé semble bien ne pas avoir eu d'effets politiques sur l'actuel gouvernement. Une forte dégradation des indicateurs prévisionnels pour 1996 montrent que l'embargo pourrait jouer un rôle négatif sur les

⁴²ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.21.

⁴³ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.23.

⁴⁴COMMISSION EUROPEENNE, *op. cit.*, p.32.

⁴⁵ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.53-54.

échanges commerciaux intérieurs à cause de la pénurie de carburant qu'elle provoque, mais elle révèle surtout les limites structurelles du modèle qui rejaillissent lorsque se réduit l'aide humanitaire et lorsque l'instabilité socio-politique du pays paralyse l'économie. Les déséquilibres économiques résultent avant tout de facteurs internes.

1. INTRODUCTION

L'agriculture burundaise contribue pour la moitié à la formation du Produit Intérieur Brut et pour près de 90% aux recettes d'exportation⁴⁶. En 1995, le café constitue à lui seul 81% des recettes d'exportation⁴⁷, complétées en partie par le thé (7.7%) et accessoirement de coton. Le reste des recettes d'exportation provient de produits manufacturés (6%) et d'autres produits primaires. Le Burundi vit donc de son agriculture et est fortement exposé aux fluctuations du cours du café sur les marchés internationaux. Le secteur secondaire participe à 14% du PIB et à 6% seulement des exportations⁴⁸.

La situation économique du Burundi se détériore au début des années 80, lorsque chute le cours du café et en 1989 lorsque sévit une sécheresse. En 1986, le Burundi adopte un Plan d'Ajustement Structurel (PAS) pour favoriser des changements en profondeur de son économie dont la survie dépend en grande partie de l'agriculture et en particulier de la production de son café. Les trois secteurs de l'économie accusent des taux de croissance faibles voire, parfois négatifs durant toute la période de l'ajustement entre 1986 et 1992 qui s'aggravent ensuite entre 1993 et 1996.

Certaines contraintes restent incontournables, comme l'enclavement du pays, rendent élevés les coûts de transport, la forte dépendance du pays de ses exportations en café, la pression croissante et rapide de la population sur les terres agricoles.

Le programme s'inscrit en outre dans un contexte socio-politique instable de régimes successifs et accuse les effets de l'instabilité régionale. Le PAS dérape et en juin 1995 le FMI suspend ses financements⁴⁹.

En juillet 1996, la communauté Internationale désapprouve le coup d'Etat du Président Buyoya et applique un embargo commercial pour forcer le nouveau régime à négocier une paix avec l'ensemble des

⁴⁶INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *country briefs. Volume 1. Africa Region. Europe and Central Asia Region.* Washington, 1996, annexe 1.

WORLD BANK, *Special Program of Assistance . Status Report for BURUNDI. Prepared for the Fall 1996 SPA Meeting*, November, 1996, p.49.

⁴⁷INTERNATIONAL MONETARY FUND, *BURUNDI - Background Paper and Statistical Appendix*, Washington, 1994, p.49.

⁴⁸ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.12.

⁴⁹INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op cit.*, p.24.

parties concernées dans cette guerre civile. Les principaux donateurs suspendent leur assistance au développement et leurs aides.⁵⁰

Les prix à la consommation s'envolent, les caisses de l'Etat se vident faute de recettes de droits de douane et de taxes.

Dans cet article, nous passerons successivement en revue l'évolution des trois secteurs économiques, ensuite, nous aborderons l'économie burundaise sous l'angle de ses équilibres intérieur, budgétaire et extérieur, de la balance des paiements et enfin, nous donnerons une évaluation générale des effets du PAS.

2. EVOLUTION SECTORIELLE

2.1 Evolution du PIB

Avec un PIB de 157 USD par habitant en 1994⁵¹, le Burundi est classé comme l'un des pays les plus pauvres du monde. La croissance du PIB est irrégulière mais accuse globalement un ralentissement depuis 1986 et durant toute la période de l'ajustement. Il tombe à 3,9% c'est-à-dire à un taux inférieur à celui du début des années 80, qui s'élevait alors à 4,6%/an. La croissance réelle par habitant tombe à 0,3% par an, alors qu'elle atteignait une moyenne de 1,5% par an au début des années 80. La croissance du PIB par tête d'habitant est négative en 1989 et 1990.⁵² Entre 1993 et 1995, le PIB réel baisse de 16% et, en 1996, son déclin est estimé à 10,5%.⁵³

La pauvreté s'est accrue tant en région rurale qu'en région urbaine. Selon les résultats de deux enquêtes de consommation, la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté a augmenté de 36 à 57% en région rurale et de 42 à 59% en région urbaine entre 1990 et 1994. Les plus touchées sont les familles où le chef de ménage est une femme, mais aussi les familles illettrées et celles qui n'ont pas accès à des revenus extra-agricoles.⁵⁴ La pauvreté reste un point critique au Burundi car elle touche directement 94% de la population vivant en zones rurales. Si certains coûts sociaux de l'ajustement ont pu être contrés grâce à certaines mesures mises en oeuvre au moment de l'application du PAS, celui-ci n'a pas réussi non plus à apporter l'ensemble de ses bénéfices sociaux⁵⁵.

⁵⁰WORLD BANK, *op. cit.*, p.1.

⁵¹INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.24.

⁵²ENGLBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.54-55.

⁵³WORLD BANK, *op. cit.*, p.2.

⁵⁴INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

⁵⁵ENGLBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.52-53.

2..2 Evolution du secteur agricole

La baisse de la production agricole du pays menace ses capacités à maintenir son autosuffisance alimentaire. La croissance de la production s'est ralentie et est devenue négative depuis 1989 suite à la sécheresse⁵⁶. La chute de la production agricole est estimée à 16% entre 1993 et 1995⁵⁷ et à 25% en 1996⁵⁸. Cette diminution résulte d'une part d'une baisse de la fertilité, mais également, du déplacement de 16% de la population burundaise⁵⁹. Un million de Burundais sur les 6,5 millions que compte le Burundi est en effet déplacé à l'intérieur du pays ou réfugiés à l'extérieur⁶⁰.

2..3 Evolution des autres secteurs

Les autres secteurs de l'économie accusent des taux de croissance négatifs en 1994 et 1995 (-0.6 et -5.2% pour le secteur secondaire et -0.9 et -9% pour le secteur tertiaire)⁶¹.

Les entreprises parapubliques pèsent lourdement sur le budget de l'Etat. Le programme prévoyait un certain nombre de réformes visant à privatiser ces entreprises. Cependant, en 1991, l'Etat burundais contrôlait encore directement ou indirectement l'ensemble de la production des cultures de rentes et 60% des entreprises formelles (se montant à 86 en 1991)⁶² et très peu d'entreprises avaient été privatisées.

Les mesures du PAS semblent avoir encouragé faiblement mais positivement la production de produits "non traditionnels" comme l'exportation de fleurs, fruits et légumes et au sein d'entreprises qui ne sont pas contrôlées par l'Etat⁶³. Cependant, l'instabilité politique rend les investissements privés incertains et, globalement, les mesures avancées par le PAS n'ont pas donné les résultats escomptés, notamment en ce qui concerne le développement du secteur des entreprises et en particulier celui des exportations non-traditionnelles.

⁵⁶ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.55.

⁵⁷INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

Ce secteur accuse une croissance négative de 10,6% par an en 1994 et 5,2% par an en 1995.

⁵⁸WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

⁵⁹INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

Les estimations de la population se basent sur le chiffre d'IFS pour 1995 auquel nous avons appliqué le taux d'accroissement estimé de 2,5%/an donné par la Banque Mondiale (1996).

⁶⁰WORLD BANK, *op. cit.*, p.2.

⁶¹INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, annexe 1.

⁶²ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.63-64.

⁶³ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.65.

3. EQUILIBRES INTERIEURS

3.1 Evolution de l'inflation

Relativement contenue depuis 1986, l'inflation accuse un taux de plus de 10% en 1989 pour redescendre puis remonter fortement à partir de 1993. Ce contrôle des prix résulte du fait que, d'une part, le déficit budgétaire n'était pas financé par la création de monnaie et que, d'autre part, les prix ont été contrôlés grâce à la suppression de barrières protectrices à l'importation, augmentant ainsi la compétitivité et réduisant par le même fait les marges de bénéfice des importateurs⁶⁴.

Les prix à la consommation à Bujumbura augmentent successivement de 13% en 1993, 15% en 1994 et de 19% en 1995. Cette hausse générale des prix résulte d'une augmentation de l'offre de monnaie et d'un manque de vivres⁶⁵ (l'insécurité du pays réduit les échanges commerciaux à l'intérieur du pays). En 1996, la hausse de l'inflation s'accélère suite à l'imposition de l'embargo commercial. Elle passe de 22% à la fin du mois de juillet à 30% en octobre 1996⁶⁶.

3.2 Evolution monétaire

Le PAS envisageait des réformes monétaires par le biais du contrôle de la masse monétaire étrangère afin de réduire l'inflation, renforcer la balance des paiements, mobiliser les ressources économiques grâce à une politique appropriée de taux d'intérêt stables.

Le franc burundais a été dévalué à plusieurs reprises depuis 1986. Lié jusqu'alors au dollar US, il ne reflétait pas le développement de l'économie burundaise. En 1992, le franc burundais se lie à un panier commercial de monnaies étrangères. Le taux de change varie en fonction des indicateurs financiers et économiques.⁶⁷

Ces dévaluations successives ont permis au Burundi d'améliorer sa compétitivité internationale. Mais l'effet des dévaluations entre 1986 et 1991 ne sont pas annihilées par les hausses de prix qui en résultent généralement. Cependant, le résultat reste mitigé au plan externe, car d'autres pays de la région ont également dévalué leur monnaie. Ces ajustements ont, certes, amélioré la compétitivité de certaines exportations mais n'ont pas compensé la perte commerciale qui résulte de la chute du cours du café.

⁶⁴ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.35.

⁶⁵INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

⁶⁶WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

⁶⁷ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.32-35.

3.3 Equilibres budgétaires

3.3.1 Côté dépenses

Pour réajuster l'économie et, en particulier, les équilibres internes, le PAS a prévu réduire le rôle de l'Etat dans l'économie. Mais le gouvernement ne parvient pas à réduire ses dépenses et/ou à orienter l'allocation de ses ressources vers des actions de développement ou dans des secteurs sociaux, surtout en période de démocratisation et d'instabilité politique. Les dépenses courantes s'élèvent à 17% du PIB en 1995. La proportion des salaires et des dépenses militaires restent relativement élevées dans l'ensemble du budget ordinaire et elles représentent 4% du PIB en 1995⁶⁸ et 4,4% en 1996, soit respectivement 23,5% et 25% des dépenses courantes⁶⁹ (voir annexe sur les indicateurs macro-économiques du Burundi). Les investissements publics dans les entreprises parastatales restent relativement inefficaces⁷⁰. Or, réduire le déficit budgétaire et réorienter les dépenses publiques sont des points-clés pour restaurer les déséquilibres internes et externes.

3.3.2 Côté recettes

Le déficit budgétaire croissant provient d'abord d'une baisse des recettes depuis la chute du cours du café, puis, d'une baisse du soutien au budget de l'Etat de la communauté internationale: le financement extérieur s'est réduit à 1/3 des recettes totales en 1993, à 10% en 1995 pour devenir quasi nul en 1996⁷¹. Enfin, l'imposition d'un embargo commercial a accentué le déficit budgétaire: faute de taxes et de recettes de droits de douane, les revenus de l'Etat s'effondrent. Le montant des recettes propres baisse de 23% à 21% du PIB de 1995 à 1996 et ne couvrent plus la facture salariale de l'Etat.⁷²

Les pertes de financement extérieur conjuguées aux réductions des recettes propres ont accru très rapidement le déficit budgétaire en 1996. Celui-ci se traduira en arriérés supplémentaires (qui passent de 9 à 15 millions d'USD entre 1995 et 1996) et en contraction de financements supplémentaires (évalués à 52 millions d'USD en 1996)⁷³. Selon les estimations, la dette globale augmente de 93,4 millions d'USD entre 1995 et 1996 et de 78,9 millions entre 1996 et 1997 (voir annexe).

⁶⁸INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

⁶⁹WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

⁷⁰ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.25.

⁷¹WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

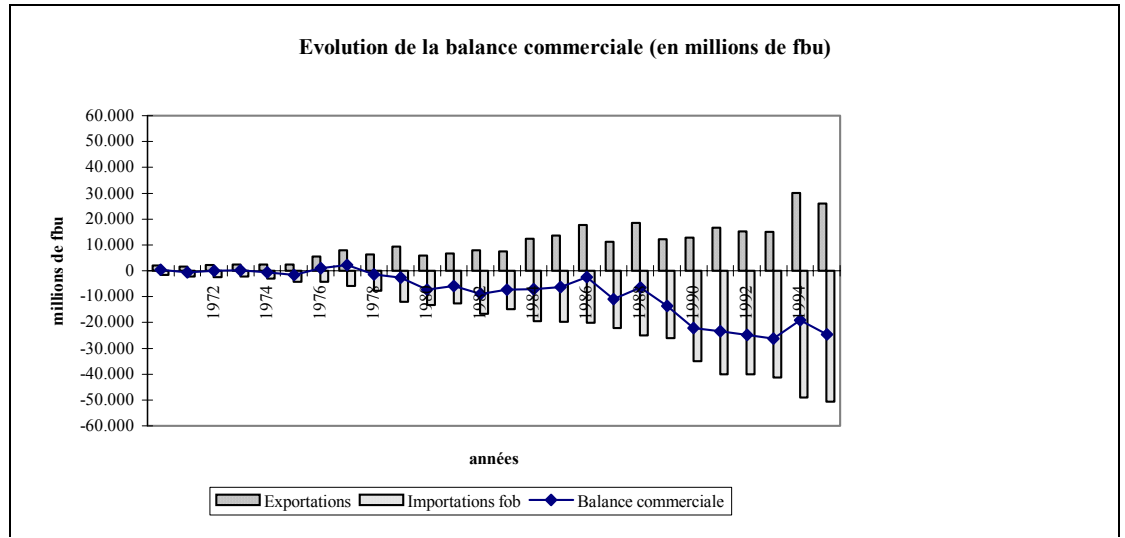
⁷²WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

⁷³WORLD BANK, *op. cit.*, November, 1996, p.7.

4. EQUILIBRES EXTERIEURS

4.1 Evolution de la balance extérieure

Le déficit de la balance commerciale s'accroît surtout à partir de 1986, il plonge en 1990. Mais il se réduit graduellement entre 1993 et 1994. La balance des paiements n'est positive que grâce aux transferts dont la part augmente surtout à partir de 1988 et dont la valeur représente plus du double des exportations entre 1990 et 1993.



En 1995, grâce à une hausse rapide du cours du café sur les marchés internationaux en 1995, le déficit courant de la balance commerciale avant transferts se réduit et la balance globale des paiements enregistre un solde positif⁷⁴.

En limitant les importations à l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, l'embargo devrait améliorer la balance commerciale et la balance des paiements en 1996. Mais les prévisions annoncent plutôt une forte aggravation de celle-ci à cause d'une baisse des exportations de 41% (voir annexe). Une baisse des exportations peut être imputable aux mesures d'embargo pour les produits manufacturés mais elle résulte surtout du climat d'insécurité engendré par la guerre civile qui règne à l'intérieur du Burundi, du ralentissement des échanges commerciaux qui en résultent ou qui, faute de carburant, réduisent les transports des produits agricoles d'exportation, et des déplacements de population. Le soutien extérieur se réduit à de l'aide humanitaire.⁷⁵

Le compte financier se détériore également depuis 1993 avec la chute des flux de capitaux en provenance de l'étranger, à cause de l'instabilité socio-politique.

⁷⁴INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

⁷⁵WORLD BANK, *o. cit.*, p.3.

4.2 La dette

La dette multilatérale représente les trois quarts de la dette totale extérieure du Burundi, dont le montant total s'élève à 1.212 millions d'USD. Cette dette s'est accrue de 40% entre 1990 et 1996.⁷⁶

En 1992, la France et la Belgique révisent et suppriment 115 millions, soit 13% du montant global de la dette du Burundi⁷⁷. Mais les dévaluations successives ont aggravé le fardeau de la dette extérieure. le Burundi risque de ne pas pouvoir assurer le service de sa dette, lequel s'élève à 38% des exportations et ses arriérés à 9 millions d'USD en 1995.⁷⁸

5. EVALUATION DU PAS AU BURUNDI

Le PAS a été mené d'une part pour freiner la demande par la dévaluation et, par là, réduire les importations et la demande intérieure, et aussi pour réduire les dépenses gouvernementales; et, d'autre part, pour stimuler la production des produits d'exportation et de substitution aux importations, stimuler les avantages comparatifs et diversifier les exportations. Cette politique censée permettre un rééquilibrage de l'économie tant intérieur qu'extérieur.

Comme dans d'autres pays, il semble que le PAS ait été appliqué de manière trop rapide⁷⁹ et il n'a pas pu corriger les distorsions profondes de l'économie burundaise, c'est-à-dire, stimuler la production en diversifiant l'économie de subsistance, en encourageant les avantages comparatifs des firmes, en stimulant les exportations, accroît l'efficacité des ressources publiques et freiner la demande en réduisant les dépenses, en diminuant les importations pour rétablir les équilibres internes et externes afin de réduire le service de la dette de manière à ce qu'elle soit compatible avec les capacités du pays⁸⁰. La structure de production n'a pas fondamentalement changé.

Le PAS a échoué au niveau de ses failles générales, caractéristiques du programme lui-même: un rythme de réformes trop rapides menées conjointement avec un processus de démocratisation par un gouvernement qui n'a pas réellement internalisé le programme⁸¹.

⁷⁶WORLD BANK, *op. cit.*, annexes table 2.

⁷⁷INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.26.

⁷⁸INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

⁷⁹ *La coopération UE-ACP en 1995. Quel ajustement structurel?*, Bruxelles, juillet 1996, p.30.

⁸⁰ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.13-14.

⁸¹ COMMISSION EUROPEENNE, *op. cit.*, pp.30-34.

Une seconde faille du PAS au Burundi (et dans d'autres pays également⁸²) provient du fait que le gouvernement burundais perçoit les mesures proposées comme décidées et imposées de l'extérieur et qu'il n'a pas véritablement internalisé le PAS conceptualisé principalement par les experts du FMI sans participation réelle du gouvernement burundais. Celui-ci a résisté à l'implémentation de mesures qu'il considérait comme imposées de l'extérieur mais qu'il était tenu de suivre pour obtenir les financements de la balance des paiements⁸³. Il ne s'est pas réellement approprié le programme pour lui donner toutes ses chances de succès au cours de son implémentation⁸⁴.

Le gouvernement est tenu d'appliquer des mesures de réformes qui impliquent des changements profonds de redistribution des revenus, de la richesse et du pouvoir⁸⁵. La fonction publique représente pratiquement la seule voie d'accumulation et d'accès aux richesses et au pouvoir dans l'économie burundaise. Le secteur privé reste intimement lié à ce pouvoir. Les réformes menées par le programme tendent à faire passer une économie fortement contrôlée et gérée par un Etat fort vers une économie où les forces de marché orientent les décisions⁸⁶. Ceci implique que l'Etat accepte l'émergence d'un pouvoir économique indépendant. Les résistances sont fortes.

Ainsi, les mesures visant à réduire le rôle de l'Etat dans l'économie pour promouvoir le développement d'un secteur privé conduisent à des échecs. Le gouvernement burundais n'est pas parvenu à réorienter ses dépenses militaires et ses subsides aux entreprises vers les secteurs de développement. Au contraire, les fonds de contre-partie destinés au financement de projets de développement et aux investissements dans le secteur privé ont été utilisés en dépenses de non développement (militaires et entreprises parapubliques) et en investissements non-productifs⁸⁷.

D'autres mesures prises au niveau macro-économique (relatives à une libéralisation des taux de change, des prix ou des taux d'intérêt) ont créé des distorsions dans l'économie, empêchant une réponse de l'offre, due à un réel manque de concurrence et à des positions oligopolistiques ou monopolistiques sur les marchés financiers et des biens⁸⁸.

Enfin, le PAS est généralement associé à un processus de démocratisation. Le gouvernement se voit confié la gestion conjointe de mesures drastiques pour apurer et redresser l'économie, et aux conséquences sociales lourdes, avec la propre restructuration de son

⁸²COMMISSION EUROPEENNE, *op. cit.*, p.32.

⁸³ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.15-16.

⁸⁴ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.24.

⁸⁵ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.17-18.

⁸⁶ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.17.

⁸⁷ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.21.

⁸⁸ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.23.

appareil étatique. Il s'avère difficile pour le gouvernement de mener à bien un processus de démocratisation politique et un ensemble de réformes économiques⁸⁹.

Par ailleurs, la démocratisation du régime politique menace directement les intérêts des agents de l'Etat pour qui la fonction publique représente l'unique voie d'accès aux richesses et aux pouvoirs dans un pays où le secteur privé reste embryonnaire. Tant qu'il n'existera pas d'autres alternatives, les résistances aux changements seront fortes de même que les compétitions pour les places dans la fonction publique.

Les objectifs macro-économiques du PAS n'ont pas été atteints et ils se révèlent difficiles à atteindre et à réaliser: en cause, les hésitations du gouvernement, le climat socio-politique, le déclin des taux de change, la période de sécheresse et enfin, la réduction de coopération des principaux donateurs⁹⁰.

6. CONCLUSION

En 10 ans, les réussites du PAS se limitent à une légère stimulation du secteur privé. Le PAS n'a pas réussi à redynamiser et réorienter véritablement l'économie burundaise à cause de conditions extérieures défavorables et de l'instabilité socio-politique.

Les événements politiques des dernières années ont créé une insécurité socio-politique qui a contribué à aggraver une situation économique déjà précaire et les prévisions pour l'année 1996 annoncent une dégradation de l'ensemble des indicateurs économiques: une baisse du PIB de 10,5%, une aggravation des déficits budgétaires, commerciaux et courants (due à une chute brutale des exportations). Les donations internationales sont en baisse et mettent gravement en danger une économie dont la survie en dépend. Les financements des différents déficits ne pourront se réaliser que par l'aggravation d'un déséquilibre externe et par un accroissement de la dette. Celle-ci pourrait augmenter de 8,3% entre 1995 et 1996.

L'embargo imposé semble bien ne pas avoir eu d'effets politiques sur l'actuel gouvernement. Une forte dégradation des indicateurs prévisionnels pour 1996 montre que l'embargo pourrait jouer un rôle négatif sur les échanges commerciaux intérieurs à cause de la pénurie de carburant qu'elle provoque, mais elle révèle surtout les limites structurelles du modèle qui rejaillissent lorsque se réduit l'aide humanitaire et lorsque l'instabilité socio-politique du pays paralyse l'économie. Les déséquilibres économiques résultent avant tout de facteurs internes.

⁸⁹COMMISSION EUROPEENNE, *op. cit.*, p.32.

⁹⁰ENGLBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.53-54.

BURUNDI: EVOLUTION MACRO-ÉCONOMIQUE

Catherine ANDRE

1. INTRODUCTION

L'agriculture burundaise contribue pour la moitié à la formation du Produit Intérieur Brut et pour près de 90% aux recettes d'exportation⁹¹. En 1995, le café constitue à lui seul 81% des recettes d'exportation⁹², complétées en partie par le thé (7.7%) et très peu de coton. Le reste des recettes d'exportation provient de l'exportation de produits manufacturés (6%) et d'autres produits primaires. Le Burundi vit donc de son agriculture et est fortement exposé aux fluctuations du cours du café sur les marchés internationaux. Le secteur secondaire participe à 14% du PIB et à 6% seulement des exportations⁹³.

La situation économique du Burundi se détériore au début des années 80, lorsque chutent le cours du café et en 1989 lorsque sévit une sécheresse. En 1986, le Burundi adopte un Plan d'Ajustement Structurel (PAS) pour favoriser des changements en profondeur de son économie dont la survie dépend en grande partie de l'agriculture et en particulier de la production de son café. Les trois secteurs de l'économie accusent des taux de croissance faibles voire parfois négatifs durant toute la période de l'ajustement entre 1986 et 1992 qui s'aggravent ensuite entre 1993 et 1996.

Certaines contraintes restent difficilement levées, qui ne peuvent être levées, comme l'enclavement du pays qui rendent élevés les coûts de transport, la forte dépendance du pays de ses exportations en café, la pression croissante et rapide de la population sur les terres agricoles.

Le programme s'inscrit dans un contexte socio-politique instable de régimes successifs et accuse les effets de l'instabilité régionale. Le PAS dérape et le FMI suspend ses financements en juin 1995⁹⁴.

En juillet 1996, la communauté Internationale désapprouve le coup d'Etat du Président Buyoya et applique un embargo commercial

⁹¹INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, annexe 1.

WORLD BANK, *Special Program of Assistance . Status Report for BURUNDI. Prepared for the Fall 1996 SPA Meeting*, November, 1996, p.49.

⁹²INTERNATIONAL MONETARY FUND, *BURUNDI - Background Paper and Statistical Appendix*, Washington, 1994, p.49.

⁹³ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., "Burundi: learning the lessons" in I. HUSAIN and R. FARUQUEE (eds), *Structural Adjustment. Lesson from Africa*, The World Bank Regional and Sectoral Studies, 1996, p.12.

⁹⁴INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op cit.*, p.24.

pour forcer le nouveau régime à négocier une paix avec l'ensemble des parties concernées dans cette guerre civile. Les principaux donateurs suspendent leur assistance au développement et leurs aides.⁹⁵

Les prix à la consommation s'envolent, les caisses de l'Etat se vident faute de recettes de droits de douane et de taxes.

2. EVOLUTION SECTORIELLE

2..1 Evolution du PIB

Avec un PIB de 157 USD par habitant en 1994⁹⁶, le Burundi est classé comme l'un des pays les plus pauvres du monde. La croissance du PIB est irrégulière mais accuse globalement un ralentissement depuis 1986 et durant toute la période de l'ajustement. Il tombe à 3,9% c'est-à-dire à un taux inférieur à celui du début des années 80 qui s'élevait à 4,6%/an. La croissance réelle par habitant tombe à 0,3% par an, alors qu'elle atteignait une moyenne de 1,5% par an au début des années 80. La croissance du PIB par tête d'habitants est négative en 1989 et 1990.⁹⁷ Entre 1993 et 1995, le PIB réel baisse de 16% et, en 1996, son déclin est estimé à 10,5%⁹⁸.

La pauvreté s'est accrue tant en région rurale qu'en région urbaine. Selon les résultats de deux enquêtes de consommation, la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté a augmenté de 36 à 57% en région rurale et de 42 à 59% en région urbaine entre 1990 et 1994. Les plus touchées sont les familles où le chef de ménage est une femme, mais aussi les familles illettrées et celles qui n'ont pas accès à des revenus extra-agricoles.⁹⁹ La pauvreté reste un point critique au Burundi car elle touche directement 94% de la population vivant en zones rurales. Si certains coûts sociaux de l'ajustement ont pu être contrés grâce à certaines mesures mises en oeuvre au moment de l'application du programme, celui-ci n'a pu non plus apporter l'ensemble de ses bénéfices sociaux¹⁰⁰.

2..2 Evolution du secteur agricole

La baisse de la production agricole du pays menace ses capacités à maintenir son autosuffisance alimentaire. La croissance de la

⁹⁵WORLD BANK, *Special Program of Assistance . Status Report for BURUNDI. Prepared for the Fall 1996 SPA Meeting*, November, 1996, p.1.

⁹⁶INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p. 24.

⁹⁷ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.54-55.

⁹⁸WORLD BANK, *op. cit.*, p.2.

⁹⁹INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p. 25.

¹⁰⁰ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.52-53.

production s'est ralentie et est devenue négative depuis 1989 suite à la sécheresse¹⁰¹. La chute de la production agricole est estimée à 16% entre 1993 et 1995¹⁰² et à 25% en 1996¹⁰³. Cette diminution résulte d'une part d'une baisse de la fertilité, mais également, du déplacement de 16% de la population burundaise¹⁰⁴. Un million de Burundais sur les 6,5 millions que compte le Burundi sont déplacées au sein du pays ou réfugiées à l'extérieur¹⁰⁵.

2..3 Evolution des autres secteurs

Les autres secteurs de l'économie accusent des taux de croissance négatifs en 1994 et 1995 (-10.6 et -5.2% pour le secteur secondaire en 1994 et 1995 et -0.9 et -9% pour le secteur tertiaire)¹⁰⁶.

Les entreprises parapubliques pèsent lourdement sur le budget de l'Etat. Le programme prévoyait un certain nombre de réformes visant à privatiser ces entreprises. Cependant, en 1991, l'Etat burundais contrôlait encore directement ou indirectement l'ensemble la production des cultures de rentes et 60% des entreprises formelles (se montant à 86 en 1991)¹⁰⁷ et très peu d'entreprises avaient été privatisées.

Les mesures du PAS semblent avoir encouragé faiblement mais positivement la production de produits "non traditionnels" comme l'exportation de fleurs, fruits et légumes et au sein d'entreprises qui ne sont pas contrôlées par l'Etat¹⁰⁸. Cependant, l'instabilité politique rend les investissements privés incertains et globalement, les mesures avancées par le PAS n'ont pas donné les résultats escomptés, notamment en ce qui concerne le développement du secteur des entreprises et en particulier celui des exportations non-traditionnelles.

¹⁰¹ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.55.

¹⁰²INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

Ce secteur accuse une croissance négative de 10,6% par an en 1994 et 5,2% par an en 1995.

¹⁰³WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

¹⁰⁴INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

Les estimations de la population se basent sur le chiffre d'IFS pour 1995 auquel nous avons appliqué un taux estimé de 2,5%/an donné par la Banque Mondiale (1996).

¹⁰⁵WORLD BANK, *op. cit.*, p.2.

¹⁰⁶INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, annexe 1.

¹⁰⁷ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.63-64.

¹⁰⁸ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.65.

3. EQUILIBRES INTERIEURS

3.1 Evolution de l'inflation

Relativement contenue depuis 1986, l'inflation accuse un taux de plus de 10% en 1989 pour redescendre puis remonter fortement à partir de 1993. Ce contrôle des prix résulte d'une part, du fait que le déficit budgétaire n'était pas financé par la création de monnaie et d'autre part, les prix ont été contrôlés grâce à la suppression de barrières protectrices à l'importation, augmentant ainsi la compétitivité et réduisant par le même fait les marges de bénéfice des importateurs¹⁰⁹.

Les prix à la consommation à Bujumbura augmentent successivement de 13% en 1993, 15% en 1994 et de 19% en 1995. Cette hausse générale des prix résulte d'une augmentation de l'offre de monnaie et d'un manque de vivres¹¹⁰(l'insécurité du pays réduit les échanges commerciaux à l'intérieur du pays). En 1996, la hausse de l'inflation s'accélère suite à l'imposition de l'embargo commercial. Elle passe de 22% à la fin du mois de juillet à 30% en octobre 1996¹¹¹.

3.2 Evolution monétaire

Le PAS envisageait des réformes monétaires par le biais du contrôle de la masse monétaire étrangère afin de réduire l'inflation, renforcer la balance des paiements, mobiliser les ressources économiques grâce à une politique appropriée de taux d'intérêt stables.

Le franc burundais a été dévalué à plusieurs reprises depuis 1986. Lié jusqu'alors au dollar US, il ne reflétait pas le développement de l'économie burundaise. En 1992, le franc burundais se lie à un panier commercial de monnaies étrangères. Le taux de change varie en fonction des indicateurs financiers et économiques.¹¹²

Ces dévaluations successives ont permis au Burundi d'améliorer sa compétitivité internationale en réduisant ses coûts de transport et de production. L'effet des dévaluations entre 1986 et 1991 ne sont pas annihilées par les hausses de prix qui en résultent généralement. Cependant, le résultat reste variable au plan externe, car d'autres pays de la région ont également dévalué leur monnaie. Ces ajustements améliorèrent la compétitivité de certaines exportations mais ne compensa pas la perte commerciale qui résulte de la chute du cours du café.

¹⁰⁹ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.35.

¹¹⁰INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

¹¹¹WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

¹¹²ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.32-35.

3..3 Equilibres budgétaires

3..3.1 Côté dépenses

Pour réajuster l'économie, et, en particulier les équilibres internes, le PAS prévoyait réduire le rôle de l'Etat dans l'économie. Le gouvernement ne parvient pas à réduire ses dépenses et/ou à orienter l'allocation de ses ressources vers des actions de développement ou dans des secteurs sociaux, surtout en période de démocratisation et d'instabilité politique. Les dépenses militaires restent élevées. Les dépenses courantes s'élèvent à 17% du PIB en 1995. La proportion des salaires et des dépenses militaires restent relativement élevées dans l'ensemble du budget ordinaire et elles représentent 4% du PIB en 1995¹¹³ soit 23,5% des dépenses courantes et à 4.4% en 1996¹¹⁴, soit un quart (voir annexe). Les investissements publics dans les entreprises parastatales restent relativement inefficaces¹¹⁵. Or, réduire le déficit budgétaire, réorienter les dépenses publiques sont des points-clé pour restaurer les déséquilibres internes et externes.

3..3.2 Côté recettes

Le déficit budgétaire croissant provient d'abord d'une baisse des recettes depuis la chute du cours du café, puis, d'une baisse du soutien au budget de l'Etat de la communauté internationale: le financement extérieur a baissé de 1/3 des recettes totales en 1993, à 10% en 1995 pour devenir quasi nul en 1996¹¹⁶. Enfin, l'imposition d'un embargo commercial a accentué le déficit budgétaire: faute de taxes et de recettes de droits de douane, les revenus de l'Etat s'effondrent. Le montant des recettes propres baissent de 23% à 21% du PIB de 1995 à 1996 et ne couvrent plus la facture salariale de l'Etat.¹¹⁷

Ces pertes de financement extérieur conjuguées aux réductions des recettes propres a accru très rapidement le déficit budgétaire en 1996. Ce déficit se traduira en arriérés supplémentaires (qui passent de 9 à 15 millions entre 1995 et 1996) et en contraction de financements supplémentaires (évalués à 52 millions en 1996)¹¹⁸. Selon les estimations, la dette globale augmente de 93,4 millions d'USD entre 1995 et 1996 et de 78,9 millions entre 1996 et 1997 (voir annexe).

¹¹³INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25

¹¹⁴WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

¹¹⁵ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.25.

¹¹⁶WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

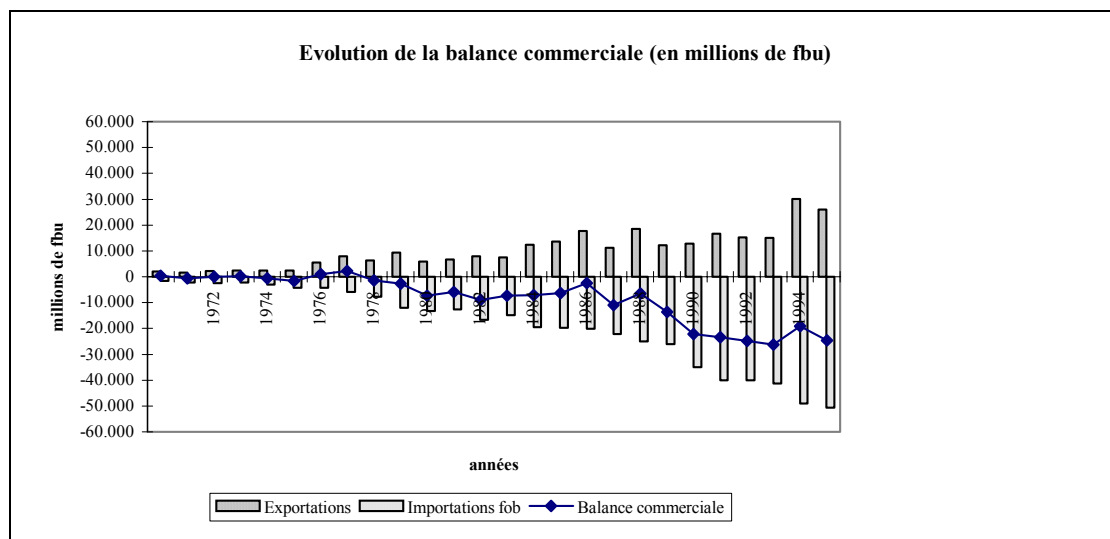
¹¹⁷WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

¹¹⁸WORLD BANK, *op. cit.*, November, 1996, p.7.

4. EQUILIBRES EXTERIEURS

4.1 Evolution de la balance extérieure

Le déficit de la balance commerciale s'accroît surtout à partir de 1986 et plonge en 1990. Il se réduit graduellement entre 1993 et 1994. La balance des paiements n'est positive que grâce aux transferts dont la part augmente surtout à partir de 1988 et dont la valeur représente plus du double des exportations entre 1990 et 1993.



Grâce à une hausse rapide du cours du café sur les marchés internationaux en 1995, le déficit courant de la balance commerciale avant transferts se réduit et la balance globale des paiements enregistre un solde positif¹¹⁹.

En limitant les importations à l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, l'embargo devrait améliorer la balance commerciale et la balance des paiements en 1996. Mais les prévisions annoncent plutôt une forte aggravation de celle-ci à cause d'une baisse des exportations de 41% (voir annexe). Une baisse des exportations peut être imputable aux mesures d'embargo pour les produits manufacturés mais elle résulte surtout du climat d'insécurité d'une guerre civile qui règne à l'intérieur du Burundi, aux ralentissements des échanges commerciaux qui en résultent ou qui rendent rares les transport des produits agricoles d'exportation faute de carburant, aux déplacements de population. Le soutien extérieur se réduit à de l'aide humanitaire.¹²⁰

Le compte financier se détériore également depuis 1993 avec la chute des flux de capitaux en provenance de l'étranger et ce, à cause de l'instabilité socio-politique.

¹¹⁹INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

¹²⁰WORLD BANK, *op. cit.*, p.3.

4.2 La dette

La dette multilatérale représente les trois quart de la dette totale extérieure du Burundi. Le montant total de la dette s'élève à 1 milliard 212 millions d'USD. Cette dette s'est accrue de 40% entre 1990 et 1996.¹²¹

Le service annuel de la dette s'élève à 38% des exportations et ses arriérés à 9 millions d'USD en 1995.¹²² En 1992, la France et la Belgique révisent et suppriment 115 millions, soit 13% du montant global de la dette du Burundi¹²³. Les dévaluations successives ont aggravé le fardeau de la dette extérieure. le Burundi risque de ne pas pouvoir assurer le service de sa dette.

5. EVALUATION DU PAS AU BURUNDI

Le PAS a été mené pour d'une part freiner la demande par la dévaluation et par là, réduire les importations et la demande intérieure, réduire également les dépenses gouvernementales; et, d'autre part, stimuler la production des produits d'exportations et de substitution aux importations, stimuler les avantages comparatifs, diversifier les exportations. Cette politique permet un rééquilibrage de l'économie tant intérieur qu'extérieur.

Comme dans d'autres pays, il semble que le PAS ait été appliqué de manière trop rapide¹²⁴ et il n'a pas pu corriger les distorsions profondes de l'économie burundaise, c'est-à-dire, stimuler la production en diversifiant l'économie de subsistance, en encourageant les avantages comparatifs des firmes, en stimulant les exportations, accroissant l'efficacité des ressources publiques et freiner la demande en réduisant les dépenses, en réduisant les importations pour rétablir les équilibres internes et externes afin de réduire le service de la dette de manière à ce qu'elle soit compatible avec les capacités du pays¹²⁵. La structure de production n'a pas fondamentalement changé.

Le PAS a échoué au niveau de ses failles générales, caractéristiques du programme lui-même: un rythme de réformes trop rapides menées conjointement avec un processus de démocratisation

¹²¹WORLD BANK, *op. cit.*, annexes table 2.

¹²²INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.25.

¹²³INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *op. cit.*, p.26.

¹²⁴*La coopération UE-ACP en 1995. Quel ajustement structurel?*, Bruxelles, juillet 1996, p.30.

¹²⁵ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.13-14.

par un gouvernement qui n'a pas réellement internalisé le programme¹²⁶.

Une seconde faille du PAS au Burundi (et dans d'autres pays également¹²⁷) provient du fait que le gouvernement burundais perçoit les mesures proposées comme décidées et imposées de l'extérieur et il n'a pas véritablement internalisé le PAS conceptualisé principalement par les experts du FMI sans participation réelle du gouvernement burundais. Celui-ci a résisté à l'implémentation de mesures qu'il considérait comme imposées de l'extérieur tout en étant tenu de les suivre pour obtenir les financements de la balance des paiements¹²⁸. Le gouvernement burundais ne s'est pas réellement approprié le programme pour lui donner toutes ses chances de succès au cours de son implémentation¹²⁹.

Le gouvernement est tenu d'appliquer des mesures de réformes qui impliquent des changements profonds de redistribution des revenus, de la richesse et du pouvoir¹³⁰. La fonction publique représente la quasi-unique voie d'accumulation et d'accès aux richesses et pouvoir dans l'économie burundaise. Le secteur privé reste intimement lié à ce pouvoir. Les réformes menées par le programme tendent à faire passer une économie fortement contrôlée et gérée par un Etat fort vers une économie où les forces de marché orientent les décisions¹³¹. Ceci implique que l'Etat accepte l'émergence d'un pouvoir économique indépendant. Les résistances sont fortes.

Ainsi, les mesures visant à réduire le rôle de l'Etat dans l'économie pour promouvoir le développement d'un secteur privé conduisent à des échec. Le gouvernement burundais n'est pas parvenu à réorienter ses dépenses militaires et ses subsides aux entreprises vers les secteurs de développement. Au contraire, les fonds de contre-partie destinés au financement de projets de développement et aux investissements dans le secteur privé ont été utilisés en dépenses de non développement (militaires et entreprises parapubliques) et en investissements non-productifs¹³².

D'autres mesures prises au niveau macro-économique (relatives à une libéralisation des taux de change, des prix ou des taux d'intérêt) ont créé des distorsions dans l'économie, empêchant une réponse de l'offre, du à un manque de concurrence réel et des positions oligopolistiques ou monopolistiques sur les marchés financier et des biens¹³³.

¹²⁶COMMISSION EUROPEENNE,*op. cit.*, pp.30-34.

¹²⁷COMMISSION EUROPEENNE,*op. cit.*, p.32.

¹²⁸ ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.15-16.

¹²⁹ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.24.

¹³⁰ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.17-18.

¹³¹ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.17.

¹³²ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.21.

¹³³ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, p.23.

Enfin, le PAS est généralement associé à un processus de démocratisation. Le gouvernement se voit confié la gestion conjointe de mesures drastiques pour apurer et redresser l'économie aux conséquences sociales lourdes avec la propre restructuration de son appareil étatique. Il s'avère difficile pour le gouvernement de mener à bien un processus de démocratisation politique et un ensemble de réformes économiques¹³⁴.

Par ailleurs, la démocratisation du régime politique menace directement les intérêts des agents de l'Etat pour qui la fonction publique représente l'unique voie d'accès de richesse et de pouvoir dans un pays où le secteur privé reste larvé. Tant qu'il n'existera pas d'autres alternatives, les résistances aux changements seront fortes de même que les compétitions pour les places dans la fonction publique.

Les objectifs macro-économiques du PAS ne sont pas atteints et ils se révèlent difficiles à atteindre et à réaliser. En cause, les hésitations du gouvernement, le climat socio-politique, le déclin des taux de change, la période de sécheresse et enfin, la réduction de coopération des principaux donateurs¹³⁵.

6. CONCLUSIONS

En 10 ans, les réussites du PAS se limitent à une légère stimulation du secteur privé. Le PAS n'a pas réussi à redynamiser et réorienter véritablement l'économie burundaise à cause des conditions extérieures défavorables et l'instabilité socio-politique.

Les événements politiques des dernières années ont créé une insécurité socio-politique qui a contribué à aggraver une situation économique déjà précaire et les prévisions pour l'année 1996 annoncent une dégradation de l'ensemble des indicateurs économiques: une baisse du PIB de 10,5%, une aggravation des déficits budgétaire, commercial et courant (due à une chute brutale des exportations). Les donations internationales sont en baisse et mettent gravement en danger une économie dont la survie en dépend. Les financements des différents déficits ne pourront se réaliser que par l'aggravation d'un déséquilibre externe et par un accroissement de la dette. Celle-ci pourrait augmenter de 8,3% entre 1995 et 1996.

L'embargo imposé semble bien ne pas avoir eu d'effets politiques sur l'actuel gouvernement. Une forte dégradation des indicateurs prévisionnels pour 1996 montrent que d'une part l'embargo pourrait jouer un rôle négatif sur les échanges commerciaux intérieurs à cause de la pénurie de carburant qu'elle provoque, mais elle révèle surtout les limites structurelles du modèle qui rejaillissent lorsque se réduit l'aide

¹³⁴COMMISSION EUROPEENNE, *op. cit.*, p.32.

¹³⁵ENGLEBERT, P. and HOFFMAN, R., *op. cit.*, pp.53-54.

humanitaire et lorsque l'instabilité socio-politique du pays paralyse l'économie. Les déséquilibres économiques résultent avant tout de facteurs internes.