

BURUNDI : UNE RELANCE ECONOMIQUE APRES CINQ ANNEES DE DECLIN ET DE PAUPERISATION

par Catherine André

Abstract

After five years of decline and impoverishment, the year 1998 marks the beginning of economic recovery spearheaded by agriculture, thanks to an improvement in security conditions. The reduction in sectoral productivity between 1992 and 1997, is, above all, the result of the political crisis, the civil war and the degradation in the security conditions which paralysed the rural and urban economy. The effects of this decline are translated into the increased impoverishment of the population. In rural areas, the number of persons living below the poverty line increased from 35% between 1990 and 1992 to 58% in 1997. In actual fact, agricultural incomes are on the decline and do not integrate increases in local currency of the prices for the export of export crops which are completely absorbed by the State, and, on the other hand, an increasing section of the population excluded from health care and the educational system, a consequence of budgetary choices and a re-direction of aid (the State is re-orienting its choices in favour of military expenditure at the expense of social and aid expenditure, which has been declining sharply since 1992, and which is now comprises mainly emergency aid). Moreover, the overall increase in agricultural prices has affected the situation of households, net consumers of food crops while the embargo has reinforced the price-effect, ever increasing the poverty of poor rural households. On the other hand, the improvement in the terms of rural/urban exchanges would have benefited net producers of food crops; the increase in agricultural prices has, in fact, been more important than the increase in non-agricultural prices, mainly a result of the embargo. In urban areas, the increase in poverty is also a result of the crisis, however, its incidence and gravity are the result of the embargo, price hikes, decreased production and sectoral incomes and the re-direction of aid : the number of persons below the poverty line increased from 30% to 66% between 1992 and 1997. However, a fraction of the urban elite, importers of products under the embargo as well as tradesmen, have benefited from the incomes generated by shortages. In 1998, the rate of inflation stabilised at 11% after steep price increases reaching a peak of 31% in 1997. External and internal deficits continue to decline despite the strong decrease of grants in the budget and that of transfers in the trade balance, but the State has not been successful in stabilising the exchange rate of the currency which continues its depreciation, increasingly marginalising consumers of cosmopolitan goods and while increasing every year, the external debt burden. The economic recovery of 1998 could herald the end of five years of decline and impoverishment.

1. INTRODUCTION¹

L'année 1998 est marquée par un redressement économique qui succède à cinq années de déclin. Ce début de relance s'explique par le fait que le pays a recouvré un certain climat de sécurité qui, jusque-là, paralysait davantage son économie que les effets de l'embargo² imposé depuis le mois de juillet 1996 par les pays voisins (la Tanzanie, le Kenya, le Rwanda, l'Ouganda, la Zambie, l'Éthiopie et le Zaïre). En avril 1997, sous la pression des Nations unies et des ONG, les mesures économiques de ce blocus économique, suspendues au mois de janvier 1998, avaient déjà été assouplies pour les importations destinées à des fins humanitaires, puis, relâchées par certains pays frontaliers (dont le Rwanda) qui ont accepté un transit des produits à destination ou en provenance du Burundi. Si les objectifs politiques de ce blocus ont été partiellement atteints³, celui-ci a entraîné une paupérisation en zones urbaines surtout, tandis qu'en zones rurales, la pauvreté est principalement la conséquence de

¹ Les données chiffrées à partir desquelles nous faisons l'analyse macro-économique sont tirées des statistiques publiées par le FMI : IMF, *IMF Staff Country report n°99/8. Burundi : Statistical Annex*, Washington, IMF, February 1999, 61p. L'ensemble des données chiffrées est repris en fin d'*Annuaire* à l'annexe 7 pour les chiffres macro-économiques et à l'annexe 5 pour les chiffres sur l'aide au Burundi. Je remercie le professeur Stefaan Marysse et Franck Van Acker pour les remarques et commentaires qu'ils ont apportés à l'article.

² Voir article de ANDRE, C., « Embargo et insécurité au Burundi : les effets économiques » dans l'*Annuaire 1997-1998*.

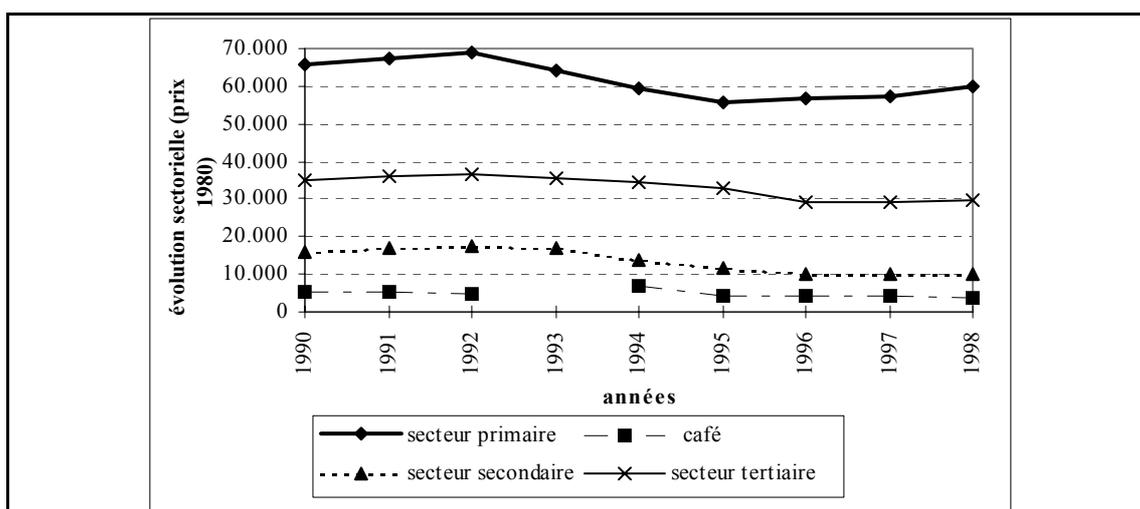
³ Voir la contribution de Véronique Parqué dans cet *Annuaire*.

cinq années de guerre civile au cours desquelles 10 à 14% de la population a été déplacée⁴. Entre 1993 et 1997, l'incidence de la pauvreté a augmenté, en zones rurales et en zones urbaines respectivement de 80% et de 100%⁵ : en cinq ans, la situation des pauvres s'est rapidement dégradée et le nombre de personnes ne parvenant plus à satisfaire leurs besoins essentiels a fortement augmenté. L'indice de pauvreté est l'un des plus élevés en Afrique Sub-Saharienne avec 60%⁶ et peut être presque comparé à celui du Rwanda où 70% de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté⁷. La pauvreté en zones rurales résulte davantage de l'instabilité créée par la crise que de l'embargo, mais ces deux facteurs ont accéléré un processus de paupérisation d'origine structurelle, déjà en cours avant 1993⁸. Tandis qu'en zones urbaines, l'embargo a été le facteur prépondérant d'appauvrissement.

La reprise de l'économie en 1998 se traduit par une augmentation de la production intérieure des différents secteurs, une forte baisse de l'inflation, un déficit budgétaire contenu mais un déficit extérieur qui s'aggrave suite à une forte baisse du montant des exportations de café. En 1998, l'économie dépend structurellement de son agriculture dont l'évolution détermine en partie les niveaux de production sectoriels et les équilibres intérieurs et extérieurs.

2. EVOLUTION SECTORIELLE

Evolution de la production réelle sectorielle en millions de fbu (prix 1980)



Source : IMF, *Burundi. Background paper and statistical appendix*, 15 August 1994, p.17; IMF, *Burundi : statistical annex*, February 1999, p.7.

⁴ BANQUE MONDIALE, *Note sur la pauvreté au Burundi. Inverser la glissade vers la crise : perspectives de protection sociale en période de grande incertitude*, Washington, juin 1998. A la fin de l'année 1997, le Burundi comptait 500.000 réfugiés intérieurs et 350.000 réfugiés à l'extérieur. Voir NTANYOTORA, J., *Étude thématique sur le développement intégré : disparités régionales et sexospécifiques de développement au Burundi*, Bujumbura, ITEKA, juillet 1998, p.21.

⁵ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p.5.

⁶ *Ibidem*, p.49. Ces calculs ont été réalisés pour l'année de référence 1996 et le pourcentage de la population vivant en-deçà du seuil de pauvreté est de 58% en zones rurales et de 66% en zones urbaines (p.35).

⁷ WORLD BANK, *Poverty update*, Washington, 8 May 1998.

⁸ BANQUE MONDIALE, *Note sur la pauvreté au Burundi (...)*, *op. cit.*, p.9; voir aussi COCHET, H., *Étude sur la dynamique des systèmes agraires au Burundi. Rapport intermédiaire*, Bujumbura, Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Paris, ADEPRINA, pp.91-101; NKURUNZIZA, F., « Population et espace agricole au Burundi. Les limites de l'ajustement », *Cahiers du CIDEP*, n°9, février 1991; GUICHAOUA, A., *Destins paysans et politiques agraires en Afrique centrale. Tome 1. L'ordre paysan des hautes terres centrales du Burundi et du Rwanda*, Paris, L'Harmattan, 1989. Plusieurs auteurs ont montré certaines limites qu'atteignaient les systèmes de production agricole au cours des années 80, tandis que le PIB agricole baissait de 4% entre 1989 et 1992 selon la Banque Mondiale, *op. cit.*, p.10.

En 1998, le PIB réel a augmenté de 4,5% alors qu'il a baissé de 22,5% entre 1992 et 1997. La relance provient principalement du secteur primaire avec un accroissement réel de 7,2% des cultures vivrières. Les deux autres secteurs présentent une augmentation moyenne de leur production de 2%⁹ : la reprise de l'agriculture et l'amélioration des conditions de sécurité a eu directement des effets positifs sur les autres secteurs. Si la relance du secteur primaire est plus rapide et plus forte que celle des secteurs secondaire et tertiaire, ces derniers ont subi plus fortement que le secteur agricole les chocs de l'instabilité et de l'embargo. En effet, ceux-ci accusent des baisses respectives de 41,1% et 18% entre 1993 et 1997, alors que la production du secteur agricole ne baisse que de 11%¹⁰.

2.1. Evolution de l'agriculture

La production agricole participe pour plus de 50% à la production intérieure brute du pays et entre pour un tiers environ dans la production du secteur secondaire. L'agriculture emploie et assure la subsistance de 90% de la population burundaise. La reprise économique du secteur agricole résulte de la réintégration partielle des agriculteurs déplacés (environ la moitié des personnes déplacées sont rentrées chez elles¹¹) et de la remise en culture des parcelles abandonnées grâce à l'amélioration des conditions de sécurité dans le pays.

Tout comme pour le Rwanda, la crise et l'instabilité ont eu comme conséquences de renforcer certains effets d'une crise paysanne plus profonde et d'entraîner une décapitalisation des ménages ruraux, une forte baisse des investissements en terre, des ruptures d'approvisionnement en semences, une très faible disponibilité d'intrants, une forte réduction des possibilités d'activités et de revenus extra-agricoles, le tout provoquant une hausse de l'insécurité alimentaire et une détérioration de la situation nutritionnelle de la population¹². Cependant, ces effets sont plus marqués encore pour le Rwanda que pour le Burundi, car les déplacements de population ont été plus importants.

La production vivrière a subi une baisse de 11% en termes réels entre 1993 et 1997, renforçant les effets d'un déclin structurel. Les cultures d'exportations ont subi plus fort les effets de l'instabilité et de l'embargo : elles ont accusé une baisse de production de 38% entre 1994 et 1998. Contrairement à la hausse de production des cultures vivrières de 7,2%, la production d'exportation poursuit sa baisse de 16% entre 1997 et 1998¹³. Ces baisses successives résultent principalement des effets de l'insécurité dans les zones rurales (déplacements de population, manque de suivi et d'intrants, absence de commercialisation, etc.) et, peut-être aussi, d'une baisse du prix réel au producteur, rendant les cultures d'exportation moins attractives par rapport aux prix des produits vivriers, dont les prix ont augmenté. La production de café, qui assure 80% des recettes d'exportation, est en baisse de près de 60% depuis 1994; or, le café assure 80% des recettes d'exportation et les prix aux producteurs ont baissé continuellement en termes réels depuis 1994. Ils sont estimés à 33% du prix international du café, alors qu'en Ouganda et en Tanzanie les taux sont respectivement de 49% et de 41%¹⁴ ou encore de 39% pour le Rwanda¹⁵.

Evolution des prix du café au Burundi (en fbu/kg)

⁹ IMF, (...) *Burundi : Statistical Annex*, op. cit., p.7.

¹⁰ *Ibidem*, p.7 et IMF, *Burundi. Background paper and statistical appendix*, Washington, 15 Augustus 1994, p.17.

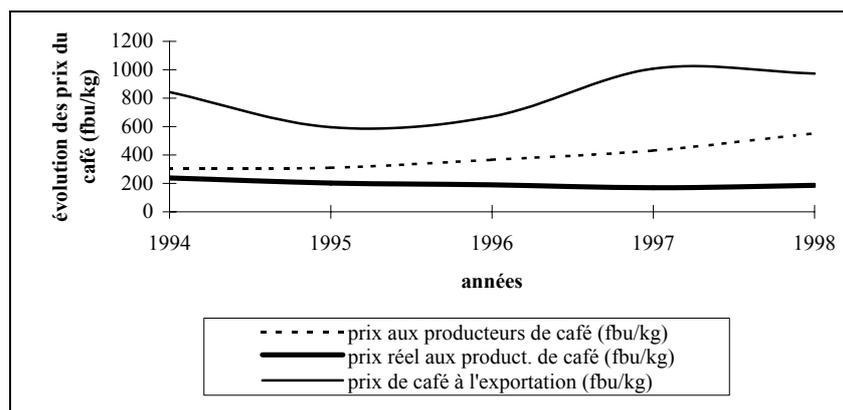
¹¹ Discussions au FMI, le 1er avril 1999. Les hausses de 7,2% de production de cultures vivrières correspondent environ à la proportion de personnes déplacées rentrées chez elles.

¹² BANQUE MONDIALE, *Note sur la pauvreté au Burundi (...)*, op. cit., pp.12-13; NTANYOTORA, J., op. cit., pp.27-28; COCHET, op. cit.; voir également, pour le Rwanda l'article de ANDRE, C., MARYSSE, S., « Évolution économique rwandaise et burundaise entre 1990 et 1998 » dans cet *Annuaire*.

¹³ IMF, (...) *Burundi : Statistical Annex*, op. cit., p.7.

¹⁴ IMF, *Burundi-Staff report for the 1998 Article IV Consultation*, Washington, 1 December, 1998, p.19.

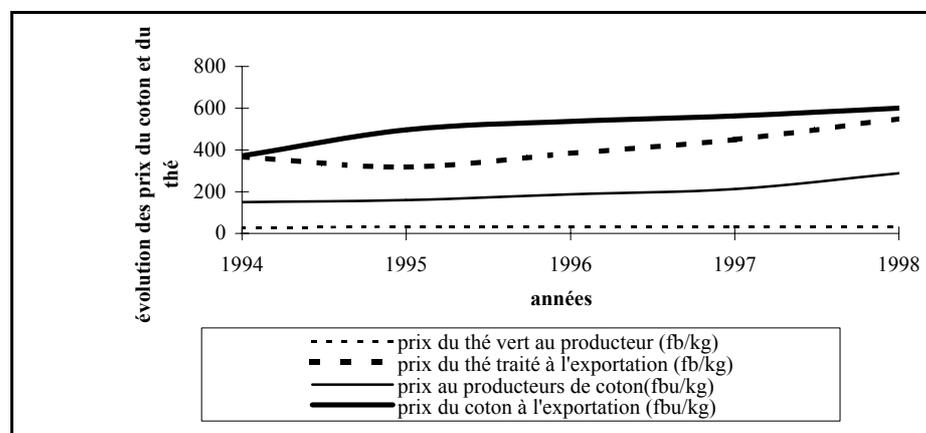
¹⁵ IMF, *IMF Staff Country Report n° 98/115. Rwanda : Statistical Appendix*, Washington, October 1998, p.10.



Source : IMF, *IMF staff Country report n° 99/8. Burundi : statistical annex*, Washington, February 1999, p.12.

De même, pour le coton, les prix réels au producteur ont baissé fortement depuis 1994, bien que le prix au producteur par rapport au prix international soit en nette hausse. Suite à l'insécurité régnante en zones rurales, les superficies cultivées en coton ont été réduites de 41%. Cette baisse de production a quasi-réduit à néant les exportations de coton et a provoqué une baisse de production des entreprises de transformation d'huile. Par contre, les exportations de thé sont en hausse, avec une reprise des productions de thé vert. Néanmoins, les hausses de prix à l'exportation ne sont pas répercutées sur les prix aux producteurs qui accusent des baisses en termes réels respectivement de 37% pour le café, de 48% pour le thé et de 40% pour le coton entre 1993 et 1997¹⁶ : l'Etat qui contrôle la commercialisation des cultures d'exportation, a accaparé les rentes de ce secteur et n'a pas répercuté les hausses des cours internationaux sur les prix au producteur¹⁷.

Evolution des prix du thé et du coton au Burundi (en fbu/kg)



Source : IMF, *IMF staff Country report n° 99/8. Burundi : statistical annex*, Washington, February 1999, pp.13-14.

Les effets de la crise politique et de l'embargo ont renforcé certaines conséquences d'une crise économique et ont contribué à une plus grande paupérisation de la population : entre 1992 et 1997, les revenus agricoles ont diminué constamment suite au déplacement de

¹⁶ IMF, (...) *Burundi : Statistical Annex, op. cit.*, pp.12-14.

¹⁷ BANQUE MONDIALE, *Note sur la pauvreté au Burundi (...), op. cit.*, p.14. Ce constat avait déjà été fait en 1993 par COCHET, H, *Étude sur la dynamique des systèmes agraires au Burundi. Rapport intermédiaire*, Bujumbura, Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Paris-Grignon, ADEPRINA, juin 1993, pp.40-41 et 183-184. « Elle [l'accumulation de capital-fertilité sur la caféière] constitue le fondement même du processus de prélèvement de valeur ajoutée opéré au profit des différents partenaires de la filière café et d'une fraction des couches sociales aisées, essentiellement urbaines ». *Ibidem*, p.41.

population, tandis que les productions d'exportation ont continué de baisser dans les conditions d'instabilité et d'embargo. Mais la crise et l'embargo ont également aggravé la situation des plus pauvres : le nombre de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté, estimé en 1990-1992 à 35%, est passé à 58% (soit une augmentation de 80% en cinq ans). Les pauvres sont également devenus plus pauvres : en 1990, les ménages se situaient en moyenne à 9% en-deçà du seuil de pauvreté, alors que cette moyenne atteignait 14% en 1997. En zones rurales, les ménages pauvres sont consommateurs nets de denrées alimentaires, souvent parce qu'ils ne disposent pas de terre et ils dépendent davantage du marché pour leur consommation. Ceux-ci ont été plus durement touchés par la crise et l'embargo, d'une part, parce que le nombre d'emplois salariés dans l'agriculture a fortement baissé, mais également parce que la hausse des salaires était inférieure à l'augmentation des prix des denrées, alimentaires ou non¹⁸.

Comment expliquer cette apparente contradiction entre, d'une part, la forte augmentation des prix agricoles¹⁹ et l'accroissement de la pauvreté en milieu rural ? Deux explications sont possibles et se conjuguent certainement. Premièrement, les accroissements de prix ont été absorbés par les intermédiaires, les commerçants²⁰ et/ou par les producteurs nets. Dans le second cas, ceci implique que les inégalités au sein du monde rural se sont accrues mais surtout, que les effets d'appauvrissement structurel en cours depuis la fin des années 80 se sont révélés (bien que cumulés aux effets d'appauvrissement des déplacés) : une grande partie était consommatrice nette de denrées vivrières et dépendait du marché pour sa subsistance ce qui explique à la fois l'accroissement de l'incidence de la pauvreté tant en termes numérique que volumétrique. Cette hypothèse est confirmée en partie par l'étude de la Banque Mondiale qui explique la grande diversité des niveaux de pauvreté d'une région à l'autre par les effets de la crise structurelle plus profonde, dont : la baisse des rendements par personne durant les années 80 (évaluée à 4% entre 1989 et 1992), l'évolution vers des productions qualitativement moins nutritives et l'incidence des facteurs décourageant les cultures d'exportation²¹.

Les solutions à court et moyen termes envisagées par les grandes institutions financières se résument en trois points : augmentation de la productivité, diversification des exportations et création d'opportunités d'emplois dans tous les secteurs. A terme, la solution de l'intégration régionale est préconisée par la Banque Mondiale : elle permettrait un désengorgement de l'agriculture grâce à des transferts de main-d'œuvre²². Ces solutions miracles aboutiront-elles ? Les mesures d'ajustement structurel appliquées entre 1986 et 1993 avaient pour but de diversifier les cultures d'exportations. Elles n'ont pas produit de résultats significatifs. Et peut-on parler d'intégration économique régionale et de transferts de main-d'œuvre après les luttes inter-ethniques au Shaba et au Kivu qui résultèrent de ces mouvements de population ?

2.2. Evolution des secteurs secondaires et tertiaires

Tous les secteurs ont connu une hausse de production de 2% en moyenne, mais ce sont les entreprises de transformation de produits agricoles et le commerce qui ont réagi le plus rapidement à la relance du secteur agricole, bien qu'elles aient subi les plus fortes baisses de production entre 1994 et 1998. Par contre, les manufactures de coton (tissus, couvertures, ...) continuent à accuser des baisses de production résultant des diminutions de superficies cultivées) de même que les industries (bière, cigarettes) fortement dépendantes des

¹⁸ BANQUE MONDIALE, *Note sur la pauvreté au Burundi (...)*, op. cit, pp.13-14.

¹⁹ Sachant que les prix agricoles ont augmenté, les prix des productions vivrières ont augmenté relativement plus étant donné la baisse des prix des exportations.

²⁰ Ceci est possible car l'étude signale que les indicateurs de prix agricoles ont été mesurés dans la capitale : BANQUE MONDIALE, *Note sur la pauvreté au Burundi (...)*, op. cit, pp.13-14.

²¹ BANQUE MONDIALE, *Note sur la pauvreté au Burundi (...)*, op. cit, pp.9-10.

²² WORLD BANK, *A country in crisis. An economic update*, Washington, 16 March, 1998, p.1.

importations²³, alors qu'elles semblaient réagir moins fortement aux mesures d'embargo en 1997²⁴.

Tandis que la crise et l'embargo ont paralysé le secteur des entreprises, certains commerçants ont tiré de larges profits du commerce de produits importés sous embargo : la pénurie créée a provoqué une hausse des prix et a pu générer légalement ou de la fraude ou d'importantes rentes économiques pour les importateurs et les intermédiaires, c'est-à-dire, une fraction de l'élite urbaine²⁵.

La paralysie des secteurs secondaire et tertiaire tant privés que publics, la forte réduction de la production de certaines entreprises et la forte réduction des projets de développement ont eu un impact sur l'augmentation de la pauvreté par l'accroissement du chômage en ville (surtout pour les travailleurs moins qualifiés), par la hausse générale des prix plus forte que la hausse générale des salaires (respectivement de 200% et de 100% entre 1992 et 1997), touchant plus durement les couches plus pauvres des villes²⁶. La pauvreté en milieu urbain a augmenté entre 1990 et 1997. Elle résulte de la crise, mais son incidence et sa gravité sont la conséquence de l'embargo (qui a paralysé davantage encore les secteurs formels et informels des entreprises)²⁷. Le nombre de ménages situés en-dessous du seuil de pauvreté est passé de 30% à 66%, avec un premier accroissement entre 1993 et 1995, et un second accroissement en 1996 et 1997. Par ailleurs, la pauvreté s'est aggravée : les ménages pauvres se situent en moyenne à 21% en-deçà du seuil de pauvreté en 1997, alors qu'il était de 10% en 1990²⁸. Ces mécanismes ont eu comme effet d'accroître les inégalités entre ménages dans les zones urbaines²⁹.

Conclusion

La pauvreté en milieu rural résulte principalement des effets de l'instabilité qui se combinent aux effets d'une crise structurelle profonde tandis qu'en ville, elle est l'effet de l'embargo : l'ensemble des revenus des secteurs productifs sont en baisse. L'amélioration des conditions de sécurité a eu rapidement des conséquences en zones rurales avec la reprise de la production agricole et s'est répercutée sur les autres secteurs de l'économie. Mais l'évolution des secteurs productifs et de la pauvreté n'est pas indépendante de la gestion des finances publiques et des échanges extérieurs.

3. EQUILIBRES INTERIEURS

Le déficit budgétaire évalué à 6,9% du PIB hors dons et à 4,2% du PIB (dons y compris)³⁰ est en baisse depuis 1996, estimé alors à 10,1%. Cependant, malgré un déficit qui tend à être contenu, l'on observe depuis 1993 une restructuration des dépenses vers les dépenses militaires au détriment des dépenses sociales. Les réductions drastiques d'aide internationale au budget ont limité fortement les dépenses d'éducation, de santé et d'investissement, renforçant les effets de paupérisation de la crise et de l'embargo. En 1998, l'inflation tend à être contenue. En 1997, elle résultait avant tout des déséquilibres de marché

²³ Voir l'évolution des chiffres mensuels pour le premier semestre de l'année : BANQUE DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI, SERVICE DES ÉTUDES, *Bulletin mensuel. Vingt et unième année*, n°6, juin 1998, pp.4 et 26.

²⁴ WORLD BANK, *Burundi. A country in crisis...*, *op. cit.*, p.6.

²⁵ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p.17. S'il est difficile d'évaluer le montant des rentes générées par l'embargo, les données relatives au prix de l'essence montrent que le prix de l'essence a triplé entre 1991 et 1997 et la marge bénéficiaire a augmenté de 125% pour les intermédiaires.

²⁶ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p.17 et annexe II, tableau n°9.

²⁷ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, pp.15-16.

²⁸ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, pp.14-15 et 17.

²⁹ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, pp.17-18.

³⁰ Ces chiffres peuvent être comparés à ceux du Rwanda où l'aide joue un grand rôle dans la réduction du déficit budgétaire total qui passe de 7,9% à 2,8% du PIB en incluant les dons (IMF, *Rwanda. Midterm review under the first annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility and request for waiver of nonobservance of performance criteria*, Washington, 26 February, 1999, p.25) : le déficit hors dons est nettement supérieur pour le Rwanda.

entre les offres intérieure et extérieure et la demande intérieure, mais aussi de la monétisation de l'économie pour faire face aux dépenses militaires et au déficit budgétaire³¹. Cette hausse générale des prix a eu un impact considérable sur les populations urbaines et sur les ménages plus pauvres dépendant de l'extérieur (à défaut d'auto-production suffisante). Les déséquilibres monétaires aboutissent à des dépréciations du franc burundais et, socialement, celles-ci ont pour effet de marginaliser chaque fois davantage les populations rurales des modes de consommation cosmopolites.

3.1. Inflation maîtrisée

Le taux d'inflation est passé de 17% entre 1993 et 1995 à 31,1% en 1997, pour retomber à 11% en 1998³², comparé au taux moyen de 6,6% entre 1988 et 1992³³. Cette hausse générale des prix résultait principalement des conséquences de l'insécurité à l'intérieur des campagnes qui limitaient fortement les échanges intérieurs mais également des mesures d'embargo qui limitaient les échanges avec l'extérieur. La reprise de la production intérieure, des échanges et l'assouplissement des mesures d'embargo ont permis de satisfaire en partie la demande intérieure et de contenir les tensions inflatoires. Cependant, les hausses de prix n'ont pas été sans conséquences sur le renforcement des effets de la pauvreté, en zones tant rurales qu'urbaines pour les ménages dépendant fortement du marché pour leur alimentation : la hausse générale des prix a affecté davantage les ménages consommateurs nets de denrées alimentaires³⁴.

Que peut-on dire de l'évolution des termes d'échanges ruraux/urbains ?

D'après l'étude menée par la Banque Mondiale, l'indice des prix des denrées alimentaires aurait augmenté plus rapidement que l'indice général des prix indiquant par là que les termes de l'échange entre régions rurales et urbaines se seraient améliorés : les ménages ruraux produisant un excédent agricole auraient alors bénéficié de cette hausse relative des prix. Cependant, pour les pauvres, consommateurs nets, la hausse des salaires agricoles a été moindre que la hausse des prix des biens non-alimentaires, importés : l'embargo a donc renforcé la pauvreté des ménages ruraux pauvres; les termes de l'échange leur ont été défavorables³⁵. Les inégalités entre ménages se sont accrues tant en zones rurales qu'urbaines, mais également entre zones rurales et urbaines.

3.2. Équilibres monétaires et politique de taux de change

Le déficit budgétaire continue à être financé fortement par le système bancaire domestique, en l'absence de financement extérieur. Il engendre également une réduction des réserves de change. Les fortes hausses générales des prix et les déséquilibres internes et externes ont pour conséquences des dépréciations continues de la monnaie burundaise³⁶, ce qui signifie globalement un appauvrissement du pays. Entre 1993 et 1996, la monnaie se déprécie de 24,7%, et entre 1996 et 1998, de 43,7%. Ces dépréciations successives représentent, sur la période 1993-1998, une dépréciation de 79% pour financer ces déséquilibres. En période de stabilité, des dévaluations bénéficient aux producteurs tournés vers l'exportation et aux investisseurs étrangers, bien qu'elles pénalisent les consommateurs de produits importés (principalement urbains) car ces dépréciations provoquent des hausses en monnaie nationale du coût des biens importés. Cependant, en période d'instabilité, elles n'agissent pas comme stimulant de la production (les productions d'exportation baissent et les

³¹ Voir article de ANDRE, C. sur l'économie burundaise dans l'*Annuaire 1997-1998*.

³² IMF, (...) *Burundi : Statistical Annex. op. cit.*, p.3. Le taux d'inflation pour l'année 1998, évalué d'abord à 17% semble avoir été effectivement de 11% en 1998 (entretien avec un membre du FMI, le 31 mars 1999).

³³ IMF, *Burundi. Background paper and statistical appendix. SM/94/215*, Washington, 15 August 1994, p.v; IMF, (...) *Burundi : Statistical Annex. op. cit.*, p.3.

³⁴ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, pp.8-9 et 15.

³⁵ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, p.14.

³⁶ IMF, (...) *Burundi : Statistical Annex, op. cit.*, pp.34 & 41; et IMF, *IMF concludes Article IV consultation with Burundi, op. cit.*, p.2.

hausse de prix en monnaie nationale bénéficient aux intermédiaires et à l'Etat), et elles pénalisent plus durement encore les consommateurs de produits importés dont les revenus baissent et qui se voient de plus en plus exclus de leur consommation. Concrètement, ceci signifie que les personnes affectées par les baisses de revenus tant en zones rurales qu'urbaines se voient de plus en plus exclues de la consommation de produits de première nécessité importés (médicaments, huile, vêtements, radio, papier et matériel scolaire, ...) ou pas importés mais qui incorporent des matières premières importées (savon, bière, récipients plastiques, ...). L'embargo a renforcé ces hausses de prix provoquées par les dépréciations de la monnaie, mais le désengagement de l'aide des secteurs sociaux et la restructuration des dépenses budgétaires de l'Etat ont également engendré une hausse du coût des soins de santé et de l'éducation, marginalisant davantage encore la majorité des ménages dont les revenus ont baissé. Ces conséquences se reflètent dans les indicateurs de développement, dont le niveau de revenu, l'espérance de vie et l'éducation sont souvent considérés comme facteurs principaux pour l'étude de l'incidence de la pauvreté. Et ils sont en baisse depuis 1992³⁷.

3.3. Équilibre budgétaire

Le désengagement de l'aide se marque en premier lieu au niveau du budget : alors que les dons représentaient 34% des recettes totales entre 1990 et 1993, ils n'atteignaient plus que 10% en moyenne entre 1993 et 1996 et 5,5% en 1997 et 1998.

Evolution de l'équilibre budgétaire en milliards de fbu

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
RECETTES TOTALES	57,59	60,44	47,9	53,2	48,5	56,6	64,5
% recettes	66%	66%	88%	83%	87%	82%	82%
% dons	34%	34%	12%	17%	12%	18%	17,5%
DÉPENSES TOTALES	70,24	70,71	57,9	65,3	76,0	74,9	82,5
DÉPENSES COURANTES	33,22	39,42	39,1	45,1	48,1	61,4	61,2
% dép. militaires	22,3%	21,8%	26%	24%	30%	34%	
% dép. d'intérêts	11,6%	9,7%	9%	7%	11%	11%	11%
DÉFICIT BUDGÉTAIRE	-12,65	-10,27	-10,1	-12,2	-27,6	-18,3	-18,0
CHANGE EN ARRIERES		2,26	0,3	4,6	10,1	6,0	10,9
FINANCEMENT	12,7	8,0	9,7	7,6	17,5	12,3	7,1
Extérieur (%)	135%	147%	65%	47%	13%	11%	49%
Intérieur (%)	-35%	-47%	35%	53%	87%	89%	51%

Sources : IMF, *Burundi. Background paper and statistical appendix*, 15 August 1994, pp.32 & 35; IMF, *Burundi : statistical annex*, February 1999, pp.20 & 23.

Malgré la quasi-absence de dons dans le budget, le gouvernement parvient à réduire le déficit budgétaire (dons compris), qui est estimé à 4,2% du PIB en 1998, contre 10,1% en 1996, mais qui reste légèrement en hausse depuis 1993 où il était de 3,6% du PIB³⁸. Cette évolution résulte d'une augmentation des recettes en provenance d'une forte hausse des taxes sur les échanges extérieurs et d'une maîtrise relative des dépenses. Un impôt de guerre avait été levé en 1997 pour faire face aux hausses des dépenses militaires, mais cette taxe supplémentaire fait partie des recettes extra-budgétaires qui s'élèvent à 1 milliard de fbu, un cinquantième des recettes totales.

³⁷ REPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTRE DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA RECONSTRUCTION ET PNUD, *Le développement humain durable au Burundi : rapport national de développement humain du Burundi*, Bujumbura, 1997, p.24 et NTANYOTORA, J., *op. cit.*, p.6.

³⁸ IMF, *Burundi. Recent Economic Developments*, Washington, 16 September 1997, p.61.

3.3.1. *Du côté des recettes*

Les recettes de l'Etat sont en hausse de 33% depuis 1996³⁹. Cette augmentation provient principalement des hausses de 36% des taxes sur les biens et services (accises et taxes de transaction) et de 100% des taxes sur le commerce international entre 1996 et 1998 et, en particulier, sur les exportations de café. Les taxes sur les échanges extérieurs représentent 1/3 des recettes propres de l'Etat. Malgré ces hausses, le pourcentage des recettes totales par rapport au PIB est en baisse depuis 1993, passant de 17,3%⁴⁰ à 16,7% du PIB en 1998, alors que les dépenses totales s'élèvent cette année-là à 19,4% du PIB⁴¹. Ces mesures ont été prises pour faire face aux dépenses du gouvernement et à la forte baisse des dons budgétaires depuis 1993. En effet, les dons ne participent plus que pour 1/5ème aux recettes totales de l'Etat, alors que dans les années 1990-1993, ils représentaient 34%⁴²; comparativement au Rwanda, les dons représentent 50% des recettes en 1998.

Cependant, cette politique visant à élargir l'assiette fiscale et à augmenter certaines taxations n'est pas favorable aux échanges lorsqu'elle nuit à la compétitivité, mais elle est utilisée comme unique moyen pour faire face aux dépenses.

3.3.2. *Du côté des dépenses*

Malgré les hausses nominales des dépenses totales depuis 1993, leur pourcentage en terme de PIB a fortement baissé depuis 1996. Elles proviennent principalement des hausses des dépenses courantes, et, plus particulièrement des dépenses de fonctionnement de l'Etat. Les dépenses totales se composent à 74,2% de dépenses courantes dont 77% financent le fonctionnement de l'Etat (salaires et biens et services). En 1997, 1/3 des dépenses courantes étaient affectées aux dépenses militaires qui absorbaient la moitié des dépenses de fonctionnement de l'Etat. Faute d'information chiffrée sur les dépenses militaires pour l'année 1998, nous pouvons simplement dire que les dépenses de fonctionnement de l'Etat sont en hausse de 11% par rapport à 1997. Cette hausse pourrait provenir d'une augmentation des dépenses militaires qui ont presque été multipliées par trois (en termes nominaux) entre 1992 et 1997 de même que leur proportion dans le total des dépenses courantes et de fonctionnement comme le montre le graphique ci-dessous.

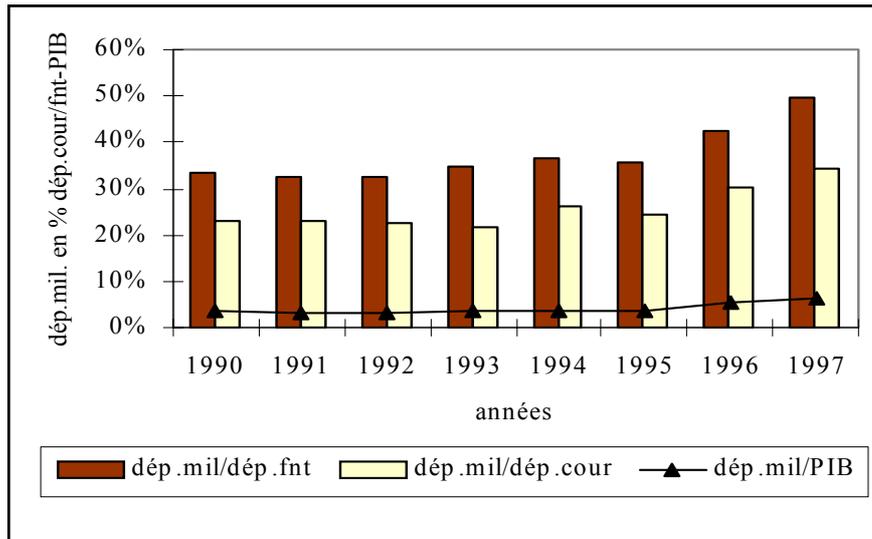
Pourcentage des dépenses militaires par rapport aux dépenses de fonctionnement de l'état, par rapport aux dépenses courantes et en % du PIB

³⁹ IMF, (...) *Burundi : Statistical Annex, op. cit.*, pp.20-21.

⁴⁰ IMF, *Burundi. Background paper and statistical appendix*, 15 August 1994, p.32.

⁴¹ IMF, (...) *Burundi : Statistical Annex, op. cit.*, p.23.

⁴² IMF, *Burundi. Background Paper and Statistical Appendix, op. cit.*, p.32.



Source : IMF, *Burundi – Background paper and statistical appendix*, Washington, 15 August, 1994, pp.33-35; IMF, *IMF Staff Country Report n°99/8. Burundi : Statistical Annex*, Washington, February 1999, p.23.

De même, le pourcentage des dépenses militaires par rapport au PIB, qui s'élevait déjà à 4,4% en 1994, a augmenté pour atteindre 6,2% en 1998. Cette proportion est élevée, comparée au taux de 2% du reste de l'Afrique Sub-Saharienne pour les années 1995-1996, ou à celui du Rwanda qui, non comprises les dépenses militaires extra-budgétaires, s'élève à 4,2% en 1998⁴³.

Ces réallocations des dépenses budgétaires envers les dépenses militaires ont été réalisées au détriment des dépenses sociales (de santé et d'éducation) qui n'ont cessé de baisser entre 1994 et 1998, passant de 4,9% du PIB à 3,9%. Ce choix budgétaire a eu des conséquences importantes sur ces secteurs sociaux, renforçant les effets du désengagement de l'aide qui subventionnait fortement les secteurs de l'éducation et de la santé (dont, en particulier le prix des médicaments). L'étude de la Banque Mondiale montre les conséquences de ces choix : une dégradation de la nutrition (le taux de malnutrition est le plus élevé comparé aux autres pays d'Afrique) et résulte de l'insécurité alimentaire, de la destruction d'infrastructures (eau, ...). Par ailleurs, les problèmes de santé publique se sont aggravés (multiplication des épidémies suite à la baisse de vaccination, paludisme, multiplication des cas de SIDA,...) suite à la forte réduction des services de santé causée par l'insécurité et la destruction d'infrastructures de santé, à la baisse de disponibilité de médicaments et à l'augmentation du coût des soins de santé résultant de l'embargo⁴⁴ : les dépréciations continues de la monnaie burundaise, les baisses de financement des médicaments par l'aide et par l'Etat alimentent les processus d'exclusion des populations aux soins de santé et à leur paupérisation.

Cette restructuration des dépenses de l'Etat au détriment du secteur éducatif a renforcé les effets de l'insécurité et du désengagement de l'aide : le taux de scolarisation a baissé de 70 à 44% entre 1992 et 1997, le personnel qualifié a diminué, des infrastructures ont été détruites, le coût de la scolarisation a augmenté (suite à la restriction des subsides et à la baisse des revenus des ménages)⁴⁵. Ces effets contribuent également à l'exclusion croissante du système éducatif des couches plus pauvres de la population.

⁴³ Voir SIPRI, *SIPRI Yearbook 1998: armaments, disarmaments and international security*, Stockholm, 1998, p.187 et l'article de ANDRE, C., TIERENS, M., « Rôle de l'aide dans la relance et la stabilité économique du Rwanda » dans cet *Annuaire*.

⁴⁴ HOSKINS, E., NUTT, Samantha, *The humanitarian impacts of economic sanctions on Burundi. Occasional paper n°29*, Providence, Brown University, 1997 et BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, pp.20-22.

⁴⁵ BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, pp.24-26.

Conclusions

En conclusion, nous pouvons dire que la pauvreté, exprimée en termes d'accès aux soins de santé, à l'éducation et aux modes de consommation extérieurs est également la conséquence de la gestion de la crise par l'Etat et de l'embargo : la période d'insécurité 1993-1997 a été marquée par des hausses continues du taux d'inflation, des dépréciations, et par une restructuration des dépenses publiques au détriment des secteurs sociaux. Cependant, au cours de l'année 1998, l'état parvient à contenir ses déficits, à réduire son taux d'inflation et à recouvrer une certaine stabilité macro-économique comme le confirme l'évolution des échanges extérieurs.

4. EQUILIBRES EXTERIEURS

4.1. Balance extérieure

En 1998, la balance extérieure courante présente une aggravation du déficit hors transferts publics par rapport à l'année 1997, qui résulte principalement d'une baisse des exportations de café de 50%.

Balance des paiements en millions d'USD

BALANCE DES PAIEMENTS (en millions d'USD)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
exportations	79,3	75,0	80,7	112,5	40,1	87,3	49,3
<i>dont le café</i>	48,5	47,0	57,2	89,1	28,8	76,6	38,6
importations	-181,8	-172,8	-172,6	-175,6	-100,0	-97,9	-102,6
balance commerciale	-102,5	-97,8	-91,9	-63,1	-59,9	-10,6	-53,3
services nets	-130,0	-109,0	-87,9	-93,6	-40,8	-40,4	-42,0
transferts privés	12,8	17,4	17,4	15,6	11,2	8,7	11,0
compte courant (HTPub.*)	-219,6	-190,3	-162,4	-141,0	-89,4	-42,3	-84,2
transferts publics	164,9	163,5	143,8	136,1	49,8	50,9	50,9
compte courant (TPub.C*)	-54,8	-26,8	-18,6	-5,0	-39,7	8,6	-33,4
emprunts et investissements directs	59,7	15,2	25,1	6,3	7,3	3,5	8,0
fuite de capitaux	-19,6	-20,5	37,3	1,0	-50,7	-43,3	0,0
compte de capital	79,3	35,7	62,4	7,3	-43,4	-39,8	8,0
BALANCE GLOBALE	24,7	8,8	43,8	2,4	-83,0	-31,2	-25,3
financement	-24,7	-8,8	-43,8	-2,4	83,0	31,2	25,3
change en réserves nettes	-43,3	-4,7	-47,9	-11,8	58,3	15,6	9,1
change en arriérés	18,6	-4,2	4,1	9,4	24,7	15,7	16,2

* comptes courants Hors Transferts Publics (HTP) et Transferts Publics Compris (TPC).

Sources : IMF, *IMF Staff Country report n°99/8. Burundi : Statistical Annex*, Washington, IMF, February 1999, p.41.

Ce déficit est évalué à 8,6% du PIB (ou 3,4% du PIB transferts officiels inclus)⁴⁶. Néanmoins, grâce à un compte de capital positif dû à des prêts, le gouvernement parvient à contenir le déficit global de la balance des paiements. Cependant, bien que diminuant depuis 1996, ces déficits sont transformés en partie en arriérés (pour plus d'un tiers entre 94 et 97 et pour deux tiers en 1998⁴⁷) et le reste est financé en majorité par les institutions financières burundaises (allant jusqu'à 87 et 89% en 1996 et 1997). Une des conditions pour une éventuelle reprise de l'aide est précisément le paiement des arriérés.

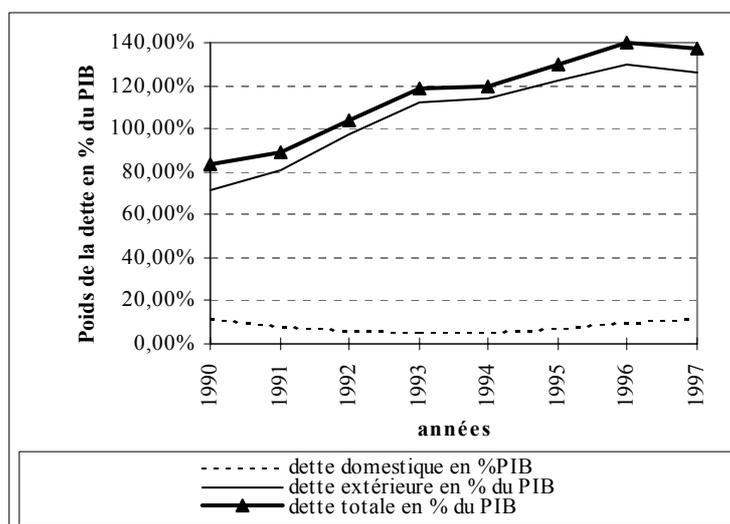
⁴⁶ IMF, (...) *Burundi : Statistical Annex, op. cit.*, p.41.

⁴⁷ *Ibidem*, p.20.

4.2. La dette

Le poids des dettes extérieure et intérieure augmente par rapport aux revenus générés par l'économie burundaise : en 1997, le poids total de ces dettes s'élevait à 138% du PIB. Le graphique ci-dessous montre l'augmentation du poids de la dette pour les Burundais.

Poids des dettes (extérieures et intérieures) sur l'économie burundaise (en % du PIB)



Sources : IMF, *International Financial Statistics Yearbook*, Vol. LI, 1998, p.283; IMF, *Burundi-Background paper and statistical appendix*, Washington, 15 August 1994, p.55; IMF, *Burundi : statistical annex*, Washington, February 1999, p.41.

La dette intérieure augmente à partir de 1994, année à partir de laquelle le gouvernement recourt de plus en plus à l'emprunt domestique pour financer son déficit budgétaire : en effet, à partir de cette année, les dons et les financements extérieurs du budget baissèrent drastiquement⁴⁸.

Les accroissements de dette extérieure sont le résultat des baisses de production à partir de 1992, des exportations et des déficits internes et externes. La dette totale extérieure du Burundi s'élève à 1,200 milliards d'USD et équivaut à celle du Rwanda⁴⁹. Cette dette vis-à-vis des institutions monétaires internationales correspond à 123% du PIB, c'est-à-dire, de la somme des valeurs ajoutées de ses trois secteurs productifs de l'économie (par comparaison, elle est de 59,3% du PIB pour le Rwanda pour lequel le poids de sa dette est relativement moins lourd)⁵⁰. Le service de la dette burundaise s'élève à 59% de ses exportations, un service plus lourd pour le Burundi que pour le Rwanda (avec 35,6%). Au cours de ces deux dernières années, le Burundi parvient à limiter fortement ses accroissements de dette à 1% alors que les accroissements moyens annuels étaient de 4% entre 1990 et 1996. Le poids de la dette extérieure burundaise est plus important que celui du Rwanda qui bénéficie de l'accord des grandes institutions financières internationales pour une remise de dette endéans les six prochaines années. La procédure d'accès fut accélérée dans le cas du Rwanda qui jouit du statut de « special case » depuis le génocide. Contrairement au Rwanda, le Burundi ne satisfait pas encore totalement aux critères macro-économiques lui permettant d'accéder au programme, notamment parce qu'il n'est pas encore considéré comme étant dans une phase

⁴⁸ Voir chiffres macro-économiques récapitulés en tableaux à l'annexe 4 à la fin de cet *Annuaire*.

⁴⁹ IMF, (...) *Burundi : Statistical Annex*, op. cit., p.48.

⁵⁰ *Ibidem*, p.41; IMF, *IMF staff country report n° 98/115, Rwanda : statistical appendix*, op. cit., p.24.

stable d'après conflit et qu'il n'a pas encore recouvré une certaine stabilité macro-économique⁵¹.

5. CONCLUSION

L'accroissement de la pauvreté se traduit en une baisse des revenus et en exclusions croissantes des soins de santé et de l'éducation. De manière générale, la pauvreté a augmenté et s'est aggravée, mais elle a touché différemment les populations urbaines et rurales, elle a accru les inégalités entre les ménages les plus riches (producteurs nets, commerçants dont les marges ont augmenté grâce aux sanctions économiques) et les plus pauvres (consommateurs nets fort dépendants du marché pour leur subsistance).

L'accroissement de la pauvreté est avant tout la conséquence d'un déclin des secteurs économiques provoquant une baisse des revenus. Ce déclin résulte de l'instabilité depuis 1993 pour l'agriculture, mais, à partir de 1996, de l'embargo pour les autres secteurs. Ensuite, elle est le résultat des hausses de prix. La crise et l'embargo ont appauvri les tranches les plus pauvres de la population des campagnes et des villes qui sont consommatrices nettes, qui n'ont pas accès à des revenus extérieurs. Par contre, dans les campagnes, l'effet de hausse des prix a bénéficié aux producteurs agricoles nets et, dans les villes, l'embargo a bénéficié à une certaine élite politico-marchande qui s'est allouée des rentes importantes du commerce de produits bloqués par l'embargo.

L'année 1998 présente une légère relance après ces cinq années de déclin et un taux d'inflation contenu. Elle est l'effet d'une amélioration des conditions de sécurité dans le pays. Celle-ci, si elle est durable, pourrait contribuer à une hausse des revenus et, par là, à lutter contre la pauvreté. La récente levée de l'embargo, pourrait également contribuer à lever certaines distorsions de prix et avoir des effets en terme de diminution de pauvreté.

La pauvreté est également le résultat des restructurations budgétaires en défaveur des secteurs sociaux, et de celui, en termes de dépréciation, des déséquilibres monétaires, intérieurs et extérieurs. Il se traduit par une exclusion croissante des populations aux systèmes de soins et d'éducation et à leur marginalisation grandissante des modes de consommation extérieurs, cosmopolites. Au cours de cette dernière année, le gouvernement a réussi à contenir ses déficits extérieurs et intérieurs, sa dette, mais n'a pu éviter une nouvelle dépréciation de sa monnaie.

Les accords politiques récents pourraient peut-être présager d'un retour à une certaine stabilité politique et militaire et favoriser une restructuration des dépenses publiques en faveur des dépenses sociales ainsi qu'une reprise de l'aide, des conditions premières pour lutter contre la pauvreté et relancer l'économie.

Enfin, si le Burundi parvient à préserver sa stabilité macro-économique et à restructurer son budget, il pourrait peut-être remplir les conditions formelles pour entamer le programme le menant à une réduction de sa dette extérieure.

Anvers, avril 1999

⁵¹ Discussions avec les membres du FMI les 29 et 30 mars 1999. Pour leurs propres financements, les institutions financières dépendent de la volonté des pays membres qui souhaitent ou non accorder des prêts et des financements. Dès lors, l'image dont le pays jouit au niveau politique international et ses relations bilatérales privilégiées déterminent les financements qu'il se verra accorder. Si les facteurs politiques conditionnent fortement l'aide notamment, il semblerait également que ceux-ci auraient été déterminants pour les premiers pays engagés dans le processus de remise de dette (dont l'Ouganda et le Rwanda). Cependant, un plan global de remise de dette est actuellement envisagé pour l'ensemble des pays pauvres satisfaisant aux critères économiques requis indépendamment de considérations d'ordre politique; le Burundi est lui aussi concerné. Le coût total de l'opération est en cours d'évaluation, de même que sa répartition entre pays créditeurs.