

LE POIDS D'UNE GUERRE CIVILE: EVOLUTION SOCIO-ECONOMIQUE DU BURUNDI (1999-2000)

par Stefaan Marysse et Frank Van Acker

Abstract

This yearbook traditionally opens with an analysis of the evolution of human and economic development in Burundi in the past year. The burden and human cost of the conflict in Burundi is compounded by the structural elements of poverty and underdevelopment. Since the beginning of the civil war in 1993, rural poverty has increased by 80%, whilst the urban population has seen the incidence of poverty increase by 50%. In other words, real prices have tripled since 1993 whereas incomes earned have been halved during that period. This trend is confirmed in 1999-2000 and the analysis of the macro-economic data are worrisome and forecast further human suffering. Real production and income per capita has fallen by an estimated 3 to 4%. This regression is confirmed and will continue *ceteris paribus* since private investment has fallen to an insignificant 0,8% of national income. Negative domestic savings and the pressure to expand military spending places the government before a serious problem of financing the gap or contracting other expenditure. The priorities are clear. Only military expenditure has doubled its share in the budget while spending on health and education has been stagnating in relative terms and hence has deteriorated in real terms. Budget restraints and shifting priorities have, however, not been sufficient to close the financing gap. Therefore, the government has expanded its internal debt and has increasingly, except for the multilateral donors, failed to service its external debt. Of course these events, trends and lack of human development have not affected everyone in the same way. The distributional effects are quite unevenly spread and explain part of the continuing conflict. The military class sanctions and those who by their access to power circles reap the rents of war and conflict and sometimes even appropriate –the (scarce) land left behind by those who had to flee their homes and land. The losers are of course the almost 14% of the population on the run from violence and the general population that has seen its access to land, health and education services deteriorate. These fundamental trends have not stopped with the lifting of the embargo or with the beginning of a timid breakthrough in the negotiations between conflicting parties, interests and passions. On the contrary, all data point to an increasingly severe crisis that can only be averted if the peace process is continuing and the international isolation of Burundi is urgently lifted.

1. INTRODUCTION

Cet annuaire commence traditionnellement par l'analyse de l'évolution socio-économique du Burundi durant l'année écoulée. De manière inconsciente sans doute, nous avons voulu compenser par là l'intérêt faible porté au Burundi par la communauté internationale, voire l'isolement dont il

est victime de sa part. Nous avons déjà montré l'année dernière comment cette communauté internationale utilise parfois, de façon volontaire ou pas, deux poids, deux mesures. Si les "faux jumeaux" de la communauté internationale, le Rwanda et le Burundi, sont tous les deux caractérisés par un régime minoritaire peu mû par les intérêts de la majorité de la population, cela n'empêche pas la communauté internationale de favoriser financièrement le Rwanda et d'asphyxier le Burundi. Même si les trajectoires historiques de cette décennie écoulée sont divergentes, elles peuvent à peine justifier des traitements aussi opposés à l'égard de ces deux pays de la communauté internationale.

Dans le présent annuaire, deux articles analyseront les conséquences de la guerre civile sur le développement humain au Burundi. La baisse de tous les indicateurs de ce développement –qui, en dehors des effets directs liés à la violence sévissant dans le pays est la conséquence inextricable de multiples facteurs internes et externes– est déconcertante. Dans un premier article sera présentée l'évolution du développement humain et économique mise en comparaison avec les chiffres au début du conflit (1993), et cela dans le cadre de notre analyse annuelle des données de l'année écoulée. Mais l'article montrera que l'analyse traditionnelle des précaires équilibres macro-économiques n'explique que partiellement la désarticulation du pays. C'est pourquoi, dans une seconde étape et dans un deuxième article, seront analysés en profondeur les symptômes et les causes du mal-développement burundais.

2. LE DEVELOPPEMENT HUMAIN: PAUVRETE ACCRUE

La crise humanitaire qui frappe le Burundi ne fait pas la une des médias puisqu'elle a lieu, pour le monde extérieur, silencieusement et sur la toile de fonds d'une guerre civile rampante. Les chiffres sont catastrophiques. La pauvreté rurale s'est accrue de 80% depuis le début de la guerre civile (1993), tandis que les populations urbaines ont vu l'incidence de la pauvreté croître de la moitié¹. Cet accroissement de la pauvreté est intimement lié au conflit qui a chassé de leurs maisons plus de 14% de la population, soit plus d'un million et demi de personnes. Celles-ci trouvent refuge dans l'exil et des camps de réfugiés hors du Burundi (500.000), ou sont déplacées (700.000) et dispersées dans quelque 300 sites répartis à travers tout le pays, ou encore dans des camps de "regroupement" autour de Bujumbura (300.000). Cela explique en partie le fait que la participation des enfants à l'enseignement primaire est tombée de 70% en 1993 à 44%, un des chiffres les plus bas du monde. La mortalité infantile s'est accrue de 110 à 136 pour mille enfants durant cette

¹ IMF, *Burundi-Staff report for the 1999 Article IV consultation*, Washington, March 2000, p.5. WORLD BANK, *Burundi. An interim Strategy 1999-2001*, Washington, 30 July, 1999, p.3.

période. Une telle proportion, comparée avec la moyenne en Afrique (102) ou même avec la RDC (93), montre à quel point la situation au Burundi est grave. Actuellement, un enfant sur cinq en-dessous de cinq ans souffre de malnutrition chronique, l'un des chiffres les plus élevés de l'Afrique Sub-Saharienne.

Une autre manière de mesurer le niveau de pauvreté pour la grande majorité de la population est de comparer l'évolution du revenu minimal dans les campagnes et la ville avec l'augmentations des prix des biens essentiels.

Tableau 1: Evolution des revenus minimaux urbains et ruraux et les prix de biens essentiels (1993=100, excepté si stipulé différemment)

	Rev. urbain	Rev. rural	Indice prix alimentaires	Indice prix habillement	Indice prix habitation	Indice prix transport
1993	100	100	100	100	100	100
1993	0,63	0,42				
\$/jour						
1999	44	45	274	352	248	198
1999	0,28	0,19				
\$/jour						

Sources: calculs basés sur IMF, *Burundi-Statistical annex*, Washington, March 2000, pp.18-19.

Le tableau montre que, depuis le début de la guerre civile, les revenus réels ont diminué de moitié tandis que les prix réels ont en moyenne triplé. Les conditions de vie sont donc extrêmement dures pour la majorité de la population, à l'exception de ceux qui avaient encore accès aux ressources de l'Etat ou qui pouvaient profiter de situations exceptionnelles, comme de rentes provenant de la violation des sanctions ou encore de l'appropriation des terres et des biens des réfugiés, déplacés ou "regroupés". Cette catastrophe humanitaire ne peut être expliquée que par un éventail de facteurs. Dans le cadre de cet article, nous nous limiterons à la description des facteurs que sont les déséquilibres économiques et l'évolution de ceux-ci au cours de la période 1999 et 2000.

3. DES EXPLICATIONS PARTIELLES: LES DESEQUILIBRES ECONOMIQUES

3.1. La production retombe et l'inflation reprend en 1999-2000

La Production Intérieure Brute (PIB) du Burundi en 1999 a chuté en termes réels de 1% en comparaison avec l'année précédente. Cette estimation du FMI en mars 2000 nous paraît même prudente. Le PIB était de 394,9

milliards de francs burundais courants, en comparaison avec les 396,4 milliards en 1998. Or, l'inflation mesurée par les augmentations des prix à la consommation s'élève à 3,5% en moyenne pour l'année 1999 –un chiffre relativement bas grâce aux effets de la levée de l'embargo, mais dont l'effet avait disparu à la fin de l'année–, et dès lors l'on peut affirmer que l'estimation paraît en effet prudente, à l'excès.

Cette baisse de la valeur de la production intérieure ne confirme donc pas la légère reprise de l'année précédente (1998) et serait surtout due à une sécheresse sévère qui a touché deux des trois périodes de récoltes agricoles. Mais les analyses d'année en année occultent quelque peu la réalité. La tendance fondamentale de la production est une chute structurelle à partir de 1993 d'environ 15%², causée avant tout par le conflit interne qui déchire le pays. Cette baisse correspond grosso modo au pourcentage de population déplacée et réfugiée par cette guerre civile (14%): la cause profonde du déclin de la production et de la paupérisation est bel et bien l'effet dévastateur de ce conflit sur lequel nous reviendrons dans le second article. L'analyse de la structure du PIB nous révèle cependant aussi l'évolution et certaines tendances structurelles fondamentales.

Il existe différentes manières de faire un diagnostic de la santé globale d'une économie. Traditionnellement, les économistes le font sur base d'une agrégation de chiffres et de ses différentes décompositions: la production globale ou, ce qui n'est qu'une autre face de la même réalité, la somme de tous les revenus que les Burundais ont acquis lors de la production pendant une année, à savoir, le revenu national.

Une première décomposition montre que les Burundais vivant sur le territoire dépensent plus ($Y_{d,b}$ =dépenses intérieures des Burundais au Burundi) que ne leur permet la production intérieure (Y_b). Ce surplus de dépenses est un écart à financer soit par la communauté internationale, soit par un accroissement important de la masse monétaire domestique par le biais de crédit, ou encore par l'utilisation de la planche à billets. Les dépenses domestiques sont décomposées en trois grandes sous-catégories. Les habitants consomment ($=C_b$), les entrepreneurs investissent ($=I_b$) et l'état fait des dépenses courantes et en capital (appelées aussi dépenses de développement) (G_b).

$$Y_{d,b} = C_b + I_b + G_b \quad (1)$$

Si $Y_{d,b} > Y_b$, il y a un écart à financer; les Burundais vivraient au-dessus de leurs moyens économiques propres. La valeur en pourcentage de la production intérieure (100%) pour 1999 est de

$$109,4 = 86,2 + 0,8 + 22,4 \quad (2)$$

² Basé sur ANDRE, C., «Burundi: une relance économique après cinq années de déclin et de paupérisation», dans *l'Annuaire 1998-1999*, pp.3-23.

Deux constats ressortent de ces données. Le Burundi dépense au plan intérieur plus qu'il ne produit (9,4% au delà de sa production intérieure) et doit donc financer cet écart. Puisque le Burundi a vu son aide extérieure baisser de 300 millions de dollars US en 1994 à 27 millions de dollars US en 1999³, il doit se tourner vers un financement intérieur, soit par l'augmentation de la masse monétaire, soit par un endettement intérieur envers le système bancaire burundais. Cela entraîne naturellement des pressions inflationnistes qui érodent les capacités de concurrence du secteur privé, lequel voit son accès au crédit encore diminuer alors qu'il est déjà fort réduit.

Le second constat est le très faible taux d'investissement du secteur privé (0,8% des dépenses domestiques). L'accroissement du capital productif qui peut générer la production et l'emploi futur, si nécessaire pour une diversification de l'économie burundaise, est donc quasiment inexistant. Sans déblocage extérieur, le cercle vicieux du sous-développement structurel persistera encore pour longtemps. La raison fondamentale de cette inexistence d'investissement est une absence de confiance de la part des investisseurs et des épargnants qui doivent financer l'investissement. En effet, l'indicateur le plus adéquat pour mesurer le capital social (stock de confiance) de l'élite (ceux qui savent épargner et investir) dans son propre gouvernement est de considérer l'épargne. L'épargne domestique est négative au cours des années 1998 et 1999: à peu près 10 milliards de francs burundais sortent du pays ou sont consommés⁴.

Le manque à financer l'investissement par l'épargne domestique et le besoin de l'Etat de financer le déficit gouvernemental en recourant au système bancaire domestique a ravivé l'inflation, surtout en fin d'année. Si l'augmentation des prix à la consommation était encore très modérée sur base annuelle (3,5%), les prix se sont envolés depuis la fin de l'année 1999 et l'index des prix à la consommation accuse une augmentation de 20,7%⁵.

Une seconde décomposition de la production intérieure permet de voir le poids et l'évolution de la structure de production par secteurs. Le secteur primaire, qui a vu chuter sa production de 15% en comparaison avec le niveau de la production avant le conflit (avant 1993), se maintient durant toute la période de conflit, notamment en ce qui concerne la production vivrière, mais la production de café accuse une baisse en valeur de presque la moitié. Cette dernière tendance s'explique par plusieurs facteurs: l'évolution des prix internationaux défavorables et une substitution des cultures de café par des cultures de première nécessité lors de crise profonde. Evidemment, cette baisse en valeur aggrave le déficit de la balance courante. Ce sont surtout les

³ WORLD BANK, *Burundi: an interim strategy 1999-2001*, Washington, July, 1999, p.1.

⁴ IMF, *Burundi-Statistical Annex*, March, 2000, Washington, p.9.

⁵ IMF, *Burundi-Staff report for the 1999 Article IV consultation, op.cit.*, p.20.

secteurs secondaires et tertiaires qui ont vu la valeur de leur production tomber respectivement de 30% et 12% depuis 1993⁶.

3.2. Le déséquilibre budgétaire: priorité aux dépenses militaires

Le tableau suivant reflète les problèmes et montre les priorités du gouvernement burundais durant cette période de conflit.

Tableau 2: Dépenses, recettes et financement du déficit du gouvernement burundais (en % du PIB)

	1994	1999
Dépenses totales(1)	24,2	25,1
dont dépenses militaires	3,7	7,0
Recettes totales (2)	18,0	17,8
Déficit à financer (1)-(2)	-6,2	-7,2
par accumulation des arriérés	0,3	1,9
par des dons	2,5	1,1
par financement domestique	-1,5	5,0
par financement étranger	5,5	-0,8

Sources: basées sur IMF, *Burundi-Statistical Annex, op.cit.*, p.20.

Tout d'abord, la question du financement du budget représente la première difficulté du gouvernement ainsi que l'isolement international du Burundi. Le déficit budgétaire en 1994 était encore largement financé par la communauté internationale et le gouvernement pouvait encore diminuer son endettement envers le système bancaire intérieur tout en laissant ainsi une marge d'accès de crédit au secteur privé. Il pouvait, en même temps, presque entièrement honorer les engagements extérieurs. Par contre, en 1999, le désengagement de l'extérieur est quasi total et le gouvernement doit s'endetter auprès du système bancaire intérieur, diminuant ainsi l'espace de crédit pour le secteur privé. Ensuite, il a recours à une augmentation de l'accumulation des arriérés sur la dette extérieure. Bien qu'il honore encore ses obligations envers les institutions financières internationales, cette cessation de paiement envers d'autres créanciers montre combien la situation devient pénible pour le gouvernement burundais.

Bien que les dépenses totales relatives au PIB n'ont augmenté que de 0,9%, ce sont les dépenses militaires qui ont le plus augmenté aux dépens des autres postes budgétaires qui, eux, ont tous diminués, tant en pourcentages qu'en termes réels. Le doublement du budget des dépenses militaires atteint

⁶ IMF, *Burundi-Statistical Annex, op.cit.*, p.7.

7% de l'ensemble du revenu national. Le ministère de la Défense dépense plus que les ministères de l'Education et de la Santé réunis. La priorité à la défense se reflète surtout par l'augmentation des dépenses militaires dans le total des dépenses gouvernementales. Elles représentaient 26% en 1994 pour atteindre 36,6% des dépenses courantes totales en 1999.

3.3. Le déséquilibre externe: l'isolement international du Burundi

Les transactions économiques d'un pays avec le monde extérieur trouvent leur expression synthétique dans la balance des paiements. Dans le tableau qui suit est comparée l'évolution des deux dernières années avec 1994, l'année du début du conflit.

Tableau 3: Balance des paiements en millions de \$

	1994	1998	1999
Exportations	80,7	64,0	56,4
dont le café	57,2	51,0	44,0
Importations	-172,6	-123,6	-93,5
Balance commerciale	-91,9	-59,5	-37,1
Services nets	-87,9	-56,1	-34,5
Transferts privés	17,4	6,1	7,7
Compte courant (hors transferts publics)	-162,4	-109,5	-63,9
Transferts publics	143,8	49,9	42,7
Compte courant (transferts publ. inclus)	-18,6	-59,2	-21,2
Compte de capital	62,4	3,8	-5,7
Balance globale	43,8	-55,8	-26,9
Financement	-43,8	55,8	26,9
- Réserves internat. (- augmentation)	-47,9	38,8	13,9
- Arriérés (+ augmentation)	4,1	17,0	13
Taux de change (fbu pour un \$)	252,7	447,8	570,0

Sources: IMF, *IMF Staff Country Report n°99/8. Burundi: Statistical Annex*, Washington, February 1999, March 2000, p.41.

L'analyse qui ressort de cette évolution de la balance des paiements burundais est univoque. Tout manuel de développement montre que les deux variables dont dépend le développement économique et social sont les investissements et les importations. Comme nous l'avons vu plus haut, les investissements au Burundi sont tellement bas (0,8% du PIB) qu'ils hypothèquent l'avenir du Burundi pour longtemps. L'autre variable, qui constituent les importations, a presque diminué de moitié au cours des cinq années de conflit. Ceci résulte non pas de la baisse drastique des exportations, mais de la baisse des transferts publics. Comme le Burundi est de plus en plus

isolé au plan international, les transferts (ou l'aide internationale) sont tombés à un niveau qui n'équivaut plus qu'au tiers de celui qu'on trouvait au début du conflit interne. Ainsi, le Burundi ne pouvait plus financer les importations et a dû réduire le déficit commercial en restreignant ces dernières. Cela se voit clairement dans le fait que le déficit commercial a constamment diminué. Ce n'est donc pas tant l'embargo qui a hypothéqué l'avenir du Burundi mais bien la baisse de l'aide internationale (sous forme de dons), un constat qui est confirmé par la baisse continue des importations, même après la levée de l'embargo en 1999.

Le compte en capital montre ensuite combien la situation burundaise s'aggrave. Ce compte de capital montre surtout l'évolution des entrées de prêts internationaux (moins les amortissements de ce capital emprunté), puisque les investissements directs étrangers ne jouent déjà plus aucun rôle depuis longtemps. On voit même que la situation en 1999 s'est détériorée au point que les repaiements en capital sont plus élevés que toutes les entrées de prêts internationaux, aggravant ainsi la balance globale négative du Burundi. Ce déficit se finance par une baisse continue, en 1998 et en 1999, des réserves internationales de la Banque Centrale. La vulnérabilité du Burundi devient plus préoccupante parce qu'à ce rythme, les réserves baisseront à un niveau tel qu'il ne pourrait plus financer 1,5 mois d'importations en 2000. Or, un rapport entre les réserves et les importations en-deça de 4 mois est considéré comme vulnérable au plan international. L'autre mécanisme de financement est le non-paiement des arriérés sur la dette internationale. Bien que le Burundi honore encore toujours ses engagements envers les organisations internationales comme le FMI et la Banque Mondiale, ce sont surtout ses engagements envers les bailleurs de fonds bilatéraux qu'il ne peut plus honorer.

L'aggravation des tensions pour le tissu macro-économique du pays ou l'appauvrissement du pays peut se lire à partir de la dépréciation du taux de change. Dans le cas du Burundi où de multiples taux de change sont utilisés, l'existence d'un taux de change parallèle est inévitable, et l'écart entre le taux officiel et le taux parallèle représente la mesure de l'appauvrissement réel du pays.

Dans le tableau de la balance de paiements, le taux de change officiel a non seulement perdu 56% de sa valeur depuis le début du conflit, mais la plus grande perte de valeur s'est faite au cours de la dernière année, durant laquelle le franc burundais s'est déprécié de 23%. Mais, en réalité, cet appauvrissement macro-économique est encore sous-estimé puisque la tension entre taux officiel et taux parallèle s'est creusée et est montée à 86%⁷. En d'autres termes, on doit donner 7 fois plus de francs burundais pour acquérir

⁷ basé sur IMF, *Burundi-Staff report for the 1999 Article IV consultation*, op.cit., p.3.

un dollar au taux parallèle qu'au taux officiel. Cet écart entre taux officiel et parallèle s'est donc creusé et montre combien la position externe du Burundi est devenue fragile.

La situation de la dette internationale, enfin, représente une dernière mesure des difficultés du Burundi. Selon tous les témoins privilégiés, la situation est devenue préoccupante et constitue peut-être le problème numéro un à résoudre. En effet, l'allègement de la dette serait une bulle d'oxygène pour une économie asphyxiée. Les ratios de la dette en disent long.

Tableau 4: Dette internationale du Burundi - quelques indicateurs

	1994	1997	1998	1999
Dette totale en % du PIB	119,9	118,0	136,0	174,2
Service de la dette (SD) dû en % des exportations	39,6	51,1	61,9	61,0
Service de la dette en % des exportations: moyenne Afrique Sub-Saharienne		12,8		14,9
Service de la dette effectif en % des exportations		29,0		29,0

Sources: IBRD, *Global Development Finance*, Washington, 1999; et IMF, *Burundi-Statistical annex*, *op.cit.*, March 2000, p.41.

Ces chiffres montrent clairement que le Burundi est non seulement un des pays pauvres qui est le plus endetté au monde relativement à la moyenne des pays de l'Afrique Sub-Saharienne, mais qu'en outre, il fait un effort démesuré pour honorer le service de sa dette: non seulement le rapport du service de sa dette relativement à ses exportations s'élève à plus de 60%, ce qui est un rapport nettement plus élevé que la moyenne en Afrique Sud-Saharienne, mais, de plus, le paiement effectif du service de cette dette reste exorbitant et démesuré. Il devient de plus en plus difficile au Burundi d'honorer ses engagements, et ce constat apparaît clairement dans la baisse du service de la dette effectivement payé (soit un service de 29% de ses exportations, alors que son service dû s'élève à 61,0%).

Cette volonté d'honorer ses engagements internationaux et sa relative bonne tenue macro-économique (inflation modérée, déficits budgétaire et externe limités) le qualifierait largement pour être éligible dans le programme de réduction de dette pour les pays pauvres hautement endettés (HIPC). Or, au sein des organisations internationales, ce genre de décision est loin d'être pris sur base de critères objectifs; au contraire, des considérations politiques sont déterminantes dans l'acceptation ou non d'un pays à ce genre de programme, comme ce le fut dans le cas du Rwanda. En effet, comme nous l'avons montré

dans notre dernier annuaire⁸, sans l'aide de la communauté internationale, les performances macro-économiques du Rwanda seraient plus désastreuses qu'au Burundi; et donc le critère de relative bonne gouvernance économique du pays serait plutôt un critère en faveur du Burundi. Par ailleurs, au Burundi, un dialogue national a vu le jour, bien que très péniblement et sous la pression d'un embargo, tandis que le Rwanda s'éloigne de plus en plus d'une voie de réconciliation. Dès lors, on peut, à juste titre, conclure que la communauté internationale utilise deux poids, deux mesures.

4. Conclusions

Depuis le début du conflit en 1993 jusqu'aujourd'hui, la population, aussi bien en ville qu'à la campagne, a vu ses revenus baisser en moyenne de plus de la moitié. Les niveaux atteints se situent parmi les niveaux de revenus les plus bas du monde. Cette baisse n'est pas due au fait que le Burundi aurait agi de manière irresponsable, en utilisant la planche à billets pour financer l'effort de guerre ou en négligeant trop les engagements extérieurs. Il a essayé de contenir les déséquilibres budgétaires et monétaires tout en substituant les dépenses d'investissement de santé et d'éducation par les dépenses militaires. Ces dernières dépenses sont les seules à augmenter et ont presque doublé depuis le début du conflit. Une telle situation a des conséquences redistributives dramatiques. La classe militaire voit sa position économique s'améliorer non seulement grâce aux dépenses militaires qui augmentent, mais, aussi, grâce à son pouvoir discrétionnaire, qu'elle utilise dans des situations où les droits de propriété sont bafoués par le vide de pouvoir légitime. En dehors des rares groupes qui ont accès aux rentes de la guerre et qui sont étroitement liés à la classe militaire, la masse de la population s'appauvrit. La guerre civile en est la responsable principale, mais le comportement de la communauté internationale a aggravé la tendance en isolant financièrement le Burundi: par exemple, 30% des recettes d'exportation vont au service de la dette au lieu d'être utilisés au financement de l'éducation et des soins de santé, ou accordés à des acteurs indirects (tels que les églises, les ONG, etc.) qui pourraient atteindre la population sans courir le risque que ces fonds ne soient utilisés à des fins militaires. Lier (consécutivement) les flux d'aide au respect des conditions politiques comme cela a été fait au Burundi –et cela semble se faire en RDC– est désastreux. Il faudrait plutôt lier certaines formes d'aide (aide budgétaire, aide à la balance

⁸ ANDRE, C., MARYSSE, S., «Evolution économique rwandaise et burundaise entre 1980 et 1998», dans *l'Annuaire 1998-1999*, pp.158-180.

des paiements) à des conditions politiques, mais non pas le volume d'aide à ces mêmes conditions politiques.

Anvers, avril 2000