

LES COÛTS DE LA GUERRE CIVILE AU BURUNDI: «UNE DECENNIE PERDUE»

Par Stefaan Marysse et Frank Van Acker

Abstract

The last 10 years have been largely lost to Burundi in terms of economic and social progress. While Burundi is not new to conflict, the present episode of civil strife stands out for its long duration, the very wide-ranging side-effects engendered by the cessation of most bilateral and multilateral aid, the sanctions that were imposed for a period of three years, and the policy of hamletting rural villages purely for strategic military purposes. The hard-won achievements in establishing a system of primary education and health-care accessible to all, have been seriously eroded. These services, while being under-funded, have come to be largely concentrated in the capital Bujumbura. In more general terms, the picture of regional poverty distribution over Burundi's provinces has changed considerably: while all provinces except Cankuzo are worse-off, some of the previously best-performing provinces such as Bubanza and Cibitoke are now among the poorest in Burundi. The negative effects of the conflict are not only expressed on the side of human capital, but also in terms of physical and social capital. While the destruction of physical assets by warfare is fairly obvious, the long-term effects on capital formation and the composition of national production have been less documented. The long duration of the conflict has cost Burundi dearly from a regional comparative perspective on economic growth. Moreover, the composition of GDP has changed to mirror closely whatever contribution subsistence agriculture can muster. Even so, food production –as measured by a “cereal equivalent”– has dropped considerably. In addition, the longer a conflict expressed in ethnic terms lasts, there is the risk that the resulting compartmentalization of society will be more rigid. Social capital in particular is being eroded by increasing corruption, which raises a society's transaction costs, and by a number of socio-judicial problems closely associated with increasing uncertainty over property rights. In a subsistence economy, access to land is of primordial importance. Next to some long-standing problems dating back to the seventies, new issues of ownership are cropping up in the face of the massive displacement of the population and the militarization of social relations in the countryside.

1. LE DEVELOPPEMENT HUMAIN: PAUVRETE ACCRUE

Depuis son indépendance, le Burundi a connu une escalade de violences. Depuis lors, une importante littérature a été produite traitant des causes politiques des crises consécutives, et les interprétations divergeantes sont connues. Le résultat de cette situation en l'an 2000 est également bien connu: une instabilité prononcée, la destruction de l'économie, et l'incapacité d'asseoir des institutions

démocratiques ainsi qu'un processus de développement continu et durable¹. Dans cet article nous voulons analyser davantage les effets économiques et, plus précisément, ceux de la nouvelle ère de violences ouverte par l'assassinat, en octobre 1993, du président Ndadaye et qui s'est traduite essentiellement au travers de massacres. Comme l'indique le rapport sur le développement humain du Burundi publié en 1999, «*cette décennie a été caractérisée par de grandes difficultés politiques et économiques qui ont contribué à amplifier le niveau de pauvreté de la population burundaise*»². Ou, encore, comme quelqu'un l'affirmait: «*une décennie tout à fait perdue pour le Burundi*»³.

Pour isoler les causes de l'aggravation de la pauvreté rurale, il convient de chercher à établir une distinction entre les facteurs liés à la crise et les facteurs structurels antérieurs à celle-ci. Il n'est cependant pas facile de dissocier les dimensions structurelle et conjoncturelle de la crise économique actuelle au Burundi. Les difficultés structurelles se sont renforcées par les effets conjoncturels, tandis que les contraintes structurelles ont amplifié les conditions d'explosion sociale. Pour redresser la situation il faudrait inverser les tendances consécutives à la crise, mais il faudrait également relever les défis qui existaient déjà avant celle-ci. Au nombre des contraintes structurelles, il faut citer le taux de croissance démographique très élevé, le niveau de scolarisation très bas, la faiblesse du secteur privé, l'enclavement du pays, et la chute des exportations⁴. Pour une analyse macro-économique plus profonde de quelques-unes de ces contraintes, nous renvoyons le lecteur à notre autre article dans cet *Annuaire* sur l'évolution économique du Burundi en 1999. Néanmoins, il y a lieu de souligner l'importance de l'élément démographique dans le cadre spécifique que présente le Burundi. Rappelons que le secteur agricole occupe près de 94% de la population active et intervient pour près de 55% dans le Produit Intérieur Brut du pays (PIB). Son essor conditionne la vie économique du pays en faisant entrer près de 85% des recettes en devises. Comme l'indique la FAO, «*l'agriculture burundaise est une agriculture traditionnelle, globalement autosuffisante mais structurellement fragile quant à sa capacité à supporter des adversités (...) Ces contraintes font*

¹ TABLE RONDE DES BAILLEURS DE FONDS, *Document de synthèse. Secteur de la santé*, Genève, octobre 1999, p.2.

² MINISTERE DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT DE LA RECONSTRUCTION/PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *Rapport sur le développement humain du Burundi 1999*, septembre 1999, p.4.

³ Expression empruntée à Prime Nyamoya lors d'un entretien le 10 mars 2000.

⁴ COMMISSION IV RECONSTRUCTION ET DEVELOPPEMENT, *Document de travail de la commission IV (version du 19 décembre 1999)*, Pourparlers de Paix d'Arusha sur le Burundi, p.38.

que l'agriculture burundaise est en situation de déstructuration progressive»⁵. Augmentant à un rythme de 3% par an, une population de 10 millions de personnes dans vingt ans exercera une pression énorme sur les terres, le secteur d'emploi et les services sociaux⁶.

A ces éléments structurels s'ajoutent des éléments conjoncturels liés à la crise: les destructions de la guerre, le regroupement en sites d'une partie de la population, et l'embargo économique du 25 juin 1996 au 23 janvier 1999. La guerre présente des traits assez spécifiques: l'équilibre des forces belligérantes et l'inexistence d'une ligne de front, combinés avec une stratégie de guérilla adoptée par les groupes armés. Le résultat est une insécurité localisée mais changeante, avec des effets négatifs sur les systèmes de production et de distribution agricole. Tandis qu'au cours de la période 1994-1997, le lieu des confrontations armées étaient surtout situé dans la zone des provinces du Nord (Cibitoke, Bubanza, Ngozi, Kayanza), au cours de la période 1998-2000, par contre, ce sont surtout les provinces jadis relativement épargnées de Rutana et Makamba dans le Sud qui ont souffert de la guerre. Quant au cloisonnement du pays pour des impératifs de sécurité, les effets économiques sur le plan agricole sont assez prononcés pour la population appelée «sinistrée» au Burundi: manque d'accès à la terre et aux marchés. A une population regroupée (déplacée de force), s'ajoutent les victimes des troubles ethniques depuis 1993, lesquelles ont recherché la sécurité dans des sites sous la protection de l'armée. Au total, presque 12% de la population (801.438) était «sinistrée» en septembre 1999⁷. A cette faiblesse structurelle et conjoncturelle, l'embargo imposé au Burundi pendant près de 3 ans par les pays voisins a renforcé le cycle d'appauvrissement. Durant cette même période et jusqu'aujourd'hui, la coopération internationale (bilatérale et multinationale) a été fortement compromise voire suspendue, avec toutes les conséquences que cette décision a eues sur les dépenses budgétaires et la diminution des investissements publics dans les services sociaux.

La déstructuration agricole et la période de crise ont produit aujourd'hui une nouvelle catégorie de personnes vulnérables. Le but poursuivi par ce texte est d'analyser dans quelle mesure ces nouveaux vulnérables sont des vulnérables temporaires qui peuvent recouvrer des conditions de vie meilleure. En d'autres mots, dans quelle mesure le processus dégénératif engendré par la crise peut-il être inversé? L'argument central présenté ici est que la solution dépend du degré

⁵ FAO, *Evaluation des besoins d'urgence pour le secteur agricole*, octobre 1966, p.5.

⁶ COMMISSION IV RECONSTRUCTION ET DEVELOPPEMENT, *op.cit*, p.39.

⁷ UN CONSOLIDATED INTER-AGENCY APPEAL FOR BURUNDI, *January-December 2000*, November 1999, p.6.

auquel les conditions de crise ont érodé le stock de capital national par des effets de destruction et de «désépargne». En outre, «capital» ne signifie pas, ici, uniquement capital financier ou physique, comme l'infrastructure des routes par exemple, mais aussi et surtout le capital humain et social, en plus du capital représenté par l'environnement naturel du pays. Pour répondre à cette question donc, il faut d'abord avoir une idée bien précise des effets de la guerre sur le niveau des activités économiques aussi bien que sur la composition de ces activités. Dans une première partie, le texte affinera l'appréciation des conséquences de la crise sur le niveau et la composition des activités économiques. Dans une deuxième partie, sera abordée l'analyse de l'érosion qui aura une conséquence profonde et de longue durée sur la productivité économique et l'intégration sociale dans le futur.

2. EFFETS DE LA CRISE SUR LE NIVEAU ET LA COMPOSITION DES ACTIVITES ECONOMIQUES

Il y a lieu d'analyser les effets de la crise sur le niveau et la composition des activités économiques au Burundi tant d'un point de vue structurel que conjoncturel. En ce qui concerne le niveau des activités, cela signifie placer le développement récent dans un cadre comparatif aussi bien historique que géographique. Quant à la composition des activités, le texte présentera l'évolution récente de la Production Intérieure Brute ou Produit Intérieur Brut (PIB) et de la production vivrière du Burundi dans un contexte comparatif de l'évolution du poids des différents secteurs économiques.

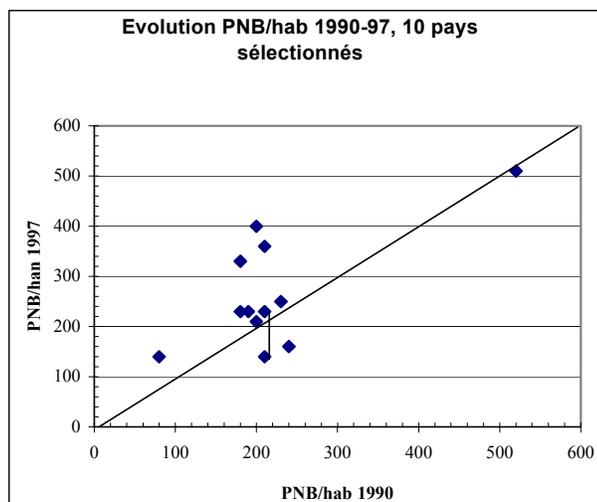
2.1. Evolution du niveau des activités économiques

La croissance économique de Burundi a été comparée à celle d'un certain nombre de pays, représentée au graphique suivant, dont le Produit National Brut par habitant oscillait autour de 200\$ en 1990⁸. Le tableau suivant présente l'évolution historique entre 1990 et 1997 de ces mêmes pays.

Evolution du PNB par habitant pour 10 pays sélectionnées⁹

⁸ Le Mozambique, avec un PNB/habitant de 80\$ en 1990, est inclu pour démontrer l'effet d'un «dividende de paix» en termes de croissance économique.

⁹ Voir WORLD BANK, *World Development Indicators*, Washington, 1994 and 1999.



| Pays | PNB 1990 | PNB 1997 |
|-------------------------------|-------------|-------------|
| 1.Burundi | 210 | 140 |
| 2.Burundi counterfactual | 210 | 230 |
| 3.Tchad | 180 | 230 |
| 4.Guinée-Bissau | 190 | 230 |
| 5.Malawi | 200 | 210 |
| 6.Madagascar | 230 | 250 |
| 7.Mozambique | 80 | 140 |
| 8.Sierra Leone | 240 | 160 |
| 9.Ouganda | 180 | 330 |
| 10.Afrique Sub- saharienne | 520 | 510 |
| 11.Bangladesh | 210 | 360 |
| 12.Lao PDR | 200 | 400 |

10

Il y a deux remarques à faire pour l'interprétation des données représentées ci-dessus. D'abord, la bissectrice qui passe à l'origine sépare les pays en deux groupes. Les pays qui se trouvent soit sur ou au-dessus de la ligne ont préservé leur niveau de production en termes nominaux. La croissance économique réelle d'un pays donné est donc étroitement liée à la distance entre le point et la bissectrice. Notons que les deux pays qui ont connu une chute du niveau des activités économiques réelles –le Burundi et la Sierra Leone– sont les pays qui

ont subi les effets d'une guerre civile de longue durée, tandis que le Mozambique a évolué dans le sens inverse et se trouve, en 1997, à-peu-près au même niveau que le Burundi. Ensuite, la ligne qui établit un lien entre la situation réelle du Burundi en 1997 et un point qui situe le niveau de revenu que le pays aurait atteint s'il n'y avait pas eu de guerre cette même année (niveau du Burundi *counterfactual*)¹⁰, démontre que le Burundi aurait dû atteindre au moins la prestation économique de la Guinée-Bissau et du Tchad. Il est certain que le calcul d'une telle valeur potentielle estimée sans effets de la guerre est un exercice tout à fait abstrait. Néanmoins, cela donne un point de repère pour juger l'évolution macro-économique du Burundi¹¹.

Une première décomposition de la production intérieure consiste à considérer le poids et l'évolution de la structure de production en secteurs.

2.2. Evolution de la composition de la base économique burundaise

On peut se référer ici à un exercice fait par Collier pour le cas de l'Ouganda¹². En effet, cet auteur dit qu'une guerre civile affecte la composition des activités économiques dans deux sens différents: en augmentant les coûts de transactions et en réduisant l'offre des formes de capital plus liquides¹³. Le niveau des coûts de transactions dépend du bon fonctionnement du cadre institutionnel d'un pays, et surtout de la sécurité des droits de propriété et des possibilités d'imposer l'exécution des contrats conclus. L'érosion du stock de capital physique et humain se traduit à travers la liquidation, la fuite des capitaux (ou le départ dans le cas de la main-d'œuvre qualifiée), et une dépréciation accélérée occasionnée par les destructions physiques résultant des conditions de guerre et

¹⁰ La situation du Burundi *counterfactual* a été calculée comme si le Burundi n'avait pas connu les chocs économiques de la guerre et de l'embargo (voir note suivante pour le calcul de ce point).

¹¹ Le calcul du niveau qui aurait été atteint s'il n'y avait pas eu de guerre a été fait de la manière suivante. Le Burundi a connu une croissance économique modeste de 1,3%/an pendant la période 1960-1995. En ajoutant une croissance annuelle de 1,3% à partir de 1990 (210\$/habitant), on arrive à un chiffre de 230\$/habitant pendant l'année 1997. Ceci est certainement une estimation très prudente, parce que le taux moyen de 1,3% de 1960 à 1995 inclut déjà la croissance négative de la période 1993-1995. Néanmoins, il est préférable d'estimer de façon prudente, étant donné que les prix mondiaux de café n'étaient pas favorables pour la plupart des années '90, et que la croissance de l'Afrique Sub-Saharienne même était négative.

¹² COLLIER, P., *On the economic consequences of civil war*, Oxford Economic Papers, 1999, pp.169-83.

¹³ Dans ce sens des machines, des véhicules, et de la main-d'œuvre qualifiée, sont plus liquides et exportables en conditions de guerre que des bâtiments, des champs et de la main-d'œuvre non-qualifiée.

du manque d'entretien. Les activités économiques vulnérables aux conditions de guerre et qui «perdent du poids» sont donc notamment les activités intensives en capital ou les transactions en amont et en aval. La baisse du taux d'investissement intérieur affecte surtout le secteur de la construction, tandis que la baisse de la demande pour des services de transactions implique les secteurs des transports, de la distribution et de la finance. L'activité économique lourde en capital aussi bien qu'en transactions est l'industrie. Le secteur agricole de production vivrière, par contre, serait moins vulnérable à ces conditions; il ne représente pas une partie importante du taux d'investissement intérieur du pays, et il y a très peu d'effet en amont et en aval. Cela peut paraître sujet à débat, mais, comme la FAO l'affirme en parlant de l'habitat rural de type dispersé au Burundi, «*les corollaires à cette forme d'habitat sont assez clairs: individualisme économique et social et solidarité collective très limitée au-delà de la famille élargie*»¹⁴. La rareté des transactions est reflétée aussi dans le taux d'autoconsommation alimentaire qui caractérise le milieu rural burundais; ce taux varie entre 70% et 75% selon une enquête menée par l'ISTEEBU¹⁵. Finalement, les autres secteurs restent plus ou moins in affectés. Le tableau suivant montre l'évolution du poids de ces mêmes secteurs dans le cas du Burundi:

Composition du PIB en termes de vulnérabilité à la guerre, 1994-1998 (% du PIB aux prix de 1980)

| | Secteurs vulnérables | | | | | Autres secteurs | | |
|-------|----------------------|---------------------|-----------|----------|--------------|-----------------|-------------------|-------|
| | Non-vulnérable | Production vivrière | Industrie | Commerce | Construction | Transport | Total vulnérables | |
| 1994 | | 41,52 | 4,48 | 8,04 | 4,22 | 2,63 | 19,37 | 39,11 |
| 1995 | | 44,29 | 4,15 | 7,94 | 4,17 | 2,74 | 19,00 | 36,71 |
| 1996 | | 47,93 | 3,35 | 4,99 | 4,02 | 2,57 | 14,93 | 37,14 |
| 1997 | | 48,26 | 3,06 | 5,02 | 4,04 | 2,54 | 14,66 | 37,08 |
| 1998 | | 49,88 | 3,01 | 4,94 | 3,95 | 2,50 | 14,40 | 35,72 |
| 94-98 | + 8,36 % | - 1,47 % | - 3,10 % | - 0,27 % | - 0,13 % | - 4,97 % | - 3,39 % | |

Source: calculs basés sur IMF, *Burundi statistical annex*, February 1999, table 2, p.7.

¹⁴ FAO, *op.cit.*, p.5.

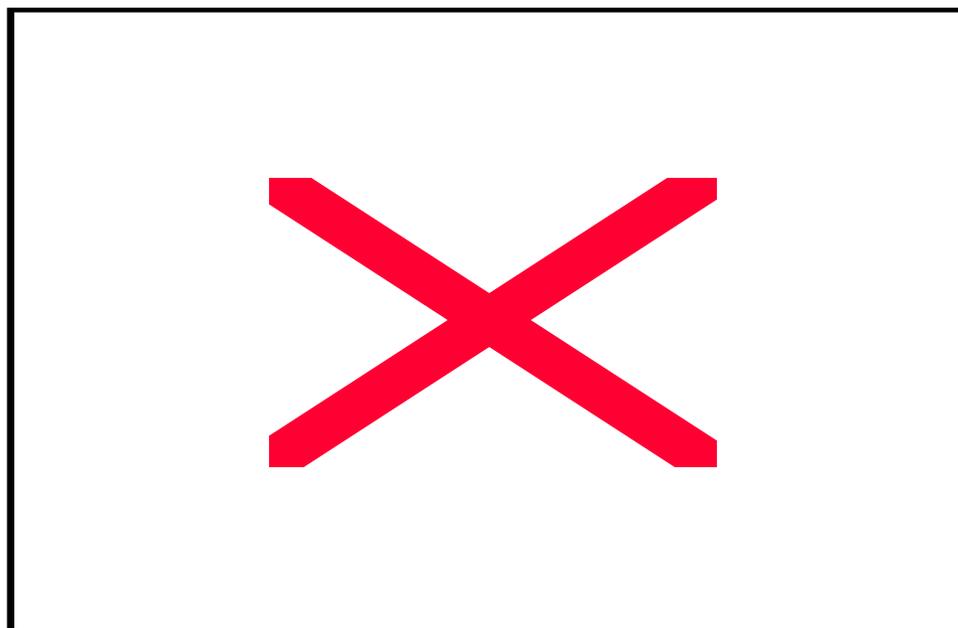
¹⁵ INSTITUT DE STATISTIQUES ET D'ETUDES ECONOMIQUES DU BURUNDI, *Enquête nationale sur les conditions de vie des populations 1998: résultats provisoires*, Bujumbura, décembre 1999, p.42.

Si les valeurs du tableau sont recalculées en indices, on obtient l'image donnée par le graphique qui suit. Deux choses apparaissent: d'abord l'évolution au Burundi reflète, dans les grandes lignes, l'évolution supposée de la composition des activités économiques en temps de conflit. Le fait que le poids des autres secteurs plus ou moins neutres vis-à-vis de leur vulnérabilité aux conditions de conflit ont diminué de 3,4%, est dû aux particularités de départ des conditions économiques du Burundi, c'est-à-dire la prédominance du secteur agricole non seulement vivrier mais aussi de rente. En effet, le poids du secteur agricole d'exportation (café, thé, coton...) a diminué de 6,23% du PIB à 3,50%, une chute de 2,73% qui explique presque la totalité de la diminution non-expliquée par le modèle. Cela démontre bien le glissement des commercialisables vers les non-commercialisables. La deuxième chose qui ressort clairement est que le point clé de l'évolution et des effets du conflit en termes économiques se situe en 1995-1996, c'est-à-dire avant et après la prise de pouvoir par le Major Buyoya. Finalement, il y a lieu d'attirer l'attention sur l'impression fautive qu'on peut avoir qu'une croissance du poids économique du secteur de l'agriculture vivrière signifie au moins l'autosuffisance alimentaire en période de crise. En effet, si l'on compare la production moyenne par an de la période 1994-1999 (3.403.000 tonnes) à celle de 1988-1993 (3.663.000 tonnes), on voit que la production moyenne annuelle a chuté de 7,1% entre les deux périodes¹⁶, tandis que la population augmente de 3% chaque année. En plus, la composition de la production agricole vivrière a changé pour devenir moins nutritionnelle (plus de tubercules et moins de légumineuses)¹⁷. Ces derniers points méritent plus d'attention de par leurs conséquences graves en termes de pauvreté absolue, ce qu'on appelle le seuil de pauvreté alimentaire. Avant de continuer, nous allons donc analyser davantage ces derniers points, et démontrer le lien entre une malnutrition aiguë et les changements de la production agricole vivrière et de sa composition.

2.3. Composition de la production agricole vivrière et autosuffisance alimentaire

¹⁶ RAPPORT SPECIAL PAM/FAO, *Evaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires au Burundi*, 2000, tableau 3.5.2.

¹⁷ Les mêmes effets ont été notés dans le cas du Rwanda et du Kivu. Voir: NEWBURY, C., «The tyranny of cassava», *Revue Canadienne des études africaines*, 1984, pp.35-54; MARYSSE, S., DE HERDT, T., NDAJAMBAYE, E., *Rwanda: appauvrissement et ajustement structurel*, Bruxelles, CEDAF.



Sources: basées sur la FAO, *op.cit.*, p.8; pour les données de production, UNDP, *op.cit.*, 1999, p.2 et, pour les données sur la population, OCHA, *op. cit.*, January 2000.

Evolution de la production vivrière en Equivalant Céréales (E.C.)

| | Production 1988-93 | Equival. céréales | E.C./ hab | % des besoins | Prod. 1999 | E.C. totale | E.C./ hab | % des besoins |
|--------------|-----------------------|----------------------|--------------|------------------|---------------|----------------|--------------|------------------|
| Céréales | 298,0 | 298,0 | 51,6 | 109,8 | 266,0 | 266,0 | 40,0 | 85,1 |
| Légumineuses | 369,0 | 369,0 | 64,0 | 123,0 | 262,0 | 262,0 | 39,4 | 75,8 |
| Tubercules | 1433,0 | 450,0 | 78,0 | 108,3 | 1497,0 | 470,0 | 70,6 | 98,0 |
| Bananes | 1563,0 | 112,0 | 19,4 | 102,1 | 1526,0 | 109,0 | 16,4 | 86,3 |
| Totaux | 3645,0 | 1229,0 | 213,0 | 121,0 | 3551,0 | 1107,0 | 166,4 | 87,6 |

Source: basé sur FAO, *op.cit.*, p.8 pour les données de production, UNDP, *op.cit.*, 1999, p.2 et OCHA, *op. cit.*, January 2000 pour les données sur la population.

Remarques: production et E.C. en milliers de tonnes, E.C./habitant en kg.

Ce tableau réunit les données de base qui permettent de construire l'instrument nécessaire à évaluer l'évolution de la composition de la production vivrière¹⁸. Il est clair qu'aussi bien la chute du niveau de la production que le

¹⁸ Pour le tableau, l'équivalent céréales de la production a été calculé sur base des données suivantes: 1. l'utilisation alimentaire est évaluée sur une base des besoins annuels moyens de

changement de la composition de celle-ci ont eu des répercussions sur la consommation alimentaire, exprimée en équivalent céréales par personne. Là où la production dépassait largement les besoins alimentaires en 1993 (213 kg E.C./hab. contre 190 kg E.C./hab.), l'image était tout-à-fait différente en 1999 (166,4 kg E.C./hab. contre 190 kg E.C./hab.). Il y a donc une chute de production vivrière exprimée en équivalent céréales par personne de 22,1% au cours de cette période, ce qui fait que la production en 1999 se trouve 12,6% en-dessous des besoins. Ceci a eu trois conséquences importantes: la détérioration de la situation nutritionnelle et de la sécurité alimentaire¹⁹, l'augmentation généralisée des prix des produits agricoles, et l'augmentation de la pauvreté rurale²⁰. Si l'on compare les données sur la production vivrière à l'augmentation de la malnutrition, qu'on estime ici en utilisant la mortalité infantile (manque des données agrégées et fiables pour le taux de malnutrition même, comme aucune enquête anthropométrique nationale n'a été réalisée depuis 1993), l'on constate une augmentation de 13,6% durant la même période²¹. Ces données ont été réunies dans le graphique suivant.

consommation de 47 kg de céréales, 52 kg de légumineuses, 230 kg de tubercules et 264 kg de bananes, ou un équivalent en céréales total de 190 kg/habitant;

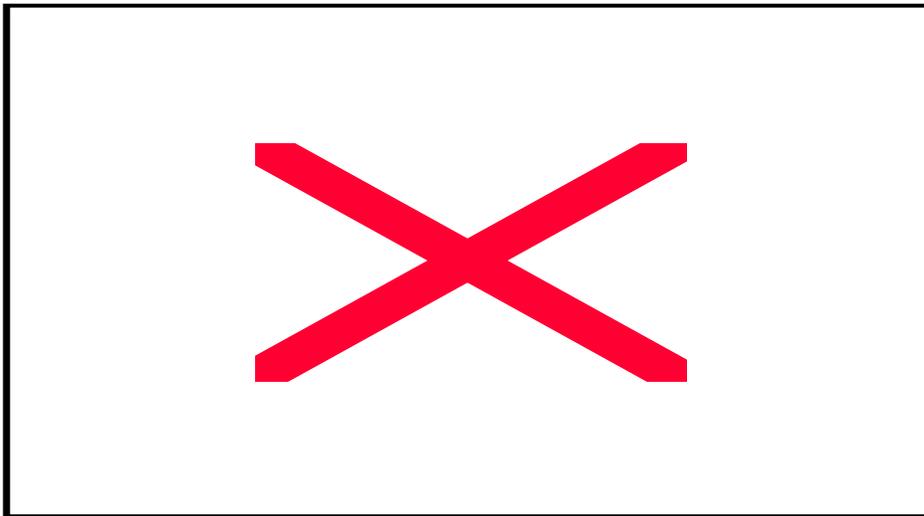
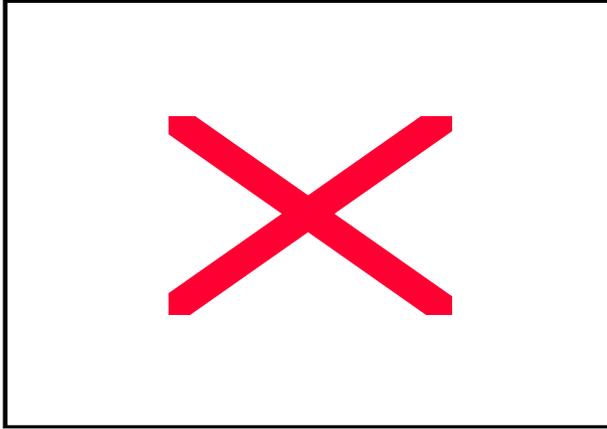
2. un équivalent céréales correspond à 1 pour les céréales et légumineuses, à 0,314 pour les tubercules et à 0,0714 pour les bananes;

3. le Burundi avait une population de 5.769.144 habitants en 1993 et de 6.654.766 en 1999.

¹⁹ Le nombre des malnourris pris en charge quotidiennement était de 32.200 personnes en 1999; OCHA, *op.cit.*, 1999, p.3.

²⁰ TABLE RONDE DES BAILLEURS DE FONDS, *op.cit.*, 1999, p.35.

²¹ Données de UNDP, *op.cit.*, 1999, p.3.

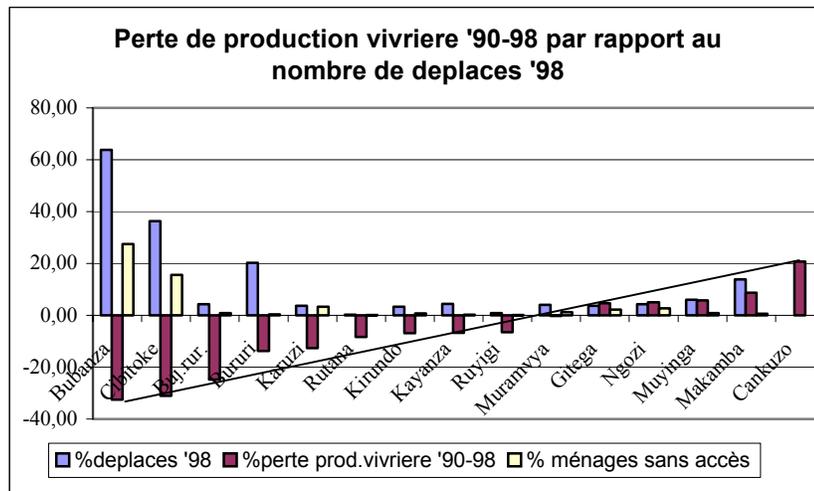
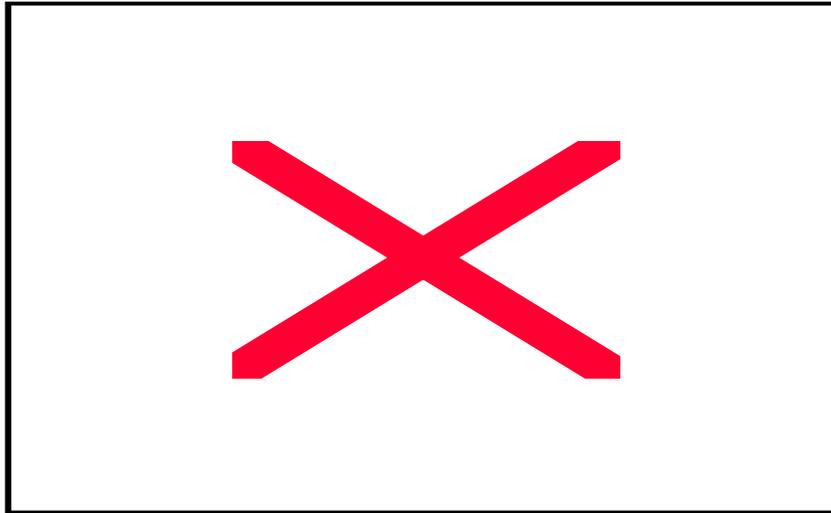


En traçant une ligne au niveau des besoins essentiels exprimés en E.C. par personne (190 kg), le déficit nutritionnel peut être mesuré par la distance qui sépare de cette ligne le point qui indique la consommation de 166,4 kg (190 kg).

2.4. Dynamique de la production vivrière et du déplacement interne

Finalement, il nous reste à vérifier si la diminution de la production vivrière (on ne parle donc pas du changement de la composition de cette production), est liée en quelque sorte aux phénomènes de regroupement et de déplacement de la population. Dans ce sens, il fallait trouver un lien assez étroit entre l'évolution numérique du regroupement et du déplacement par province, et l'évolution de la production vivrière par province. Un tel exercice a été fait, et les résultats sont représentés dans le graphique et le tableau qui suivent²². Les provinces ont été rangées en ordre descendant par perte de production vivrière en tonnes entre 1990 et 1998. Les valeurs extrêmes sont données par Bubanza d'un côté avec une perte de 32,55%, et par Cankuzo de l'autre avec un gain de 20,71%. Le graphique montre clairement qu'il y a un lien entre regroupement/déplacement et production vivrière pour les valeurs extrêmes, c'est à dire pour Bubanza et Cibitoke. Ce lien n'est clair que quand on regarde le pourcentage des ménages n'ayant pas accès à la terre par rapport à la population totale par province. Pour les autres provinces, il n'y a pas de lien prononcé entre accès à la terre et diminution ou augmentation de la production vivrière; deux provinces très semblables en termes de pourcentage de la population sinistrée en 1998, comme Kayanza (4,38%) et Ngozi (4,33%) par exemple, subissent des conséquences très différentes quant à la production vivrière. Les facteurs qui peuvent donc expliquer l'évolution du niveau de la production vivrière pendant le conflit sont multiples.

²² Concernant les valeurs pour la province de Cibitoke dans cet exercice, les calculs ont pris en compte l'effectif de la population sinistrée en 1997 plutôt qu'en 1998. En 1998, tous les camps de regroupement avaient été démantelés, mais la production subissait encore les effets énormes d'une population sinistrée à 30% l'année d'avant.



| | | | |
|---------------|-----------------------------|--|------------------------------------|
| %déplacés '98 | %perte prod vivrière '90-98 | % ménages sans accès à la terre dans les camps | % population sans accès à la terre |
|---------------|-----------------------------|--|------------------------------------|

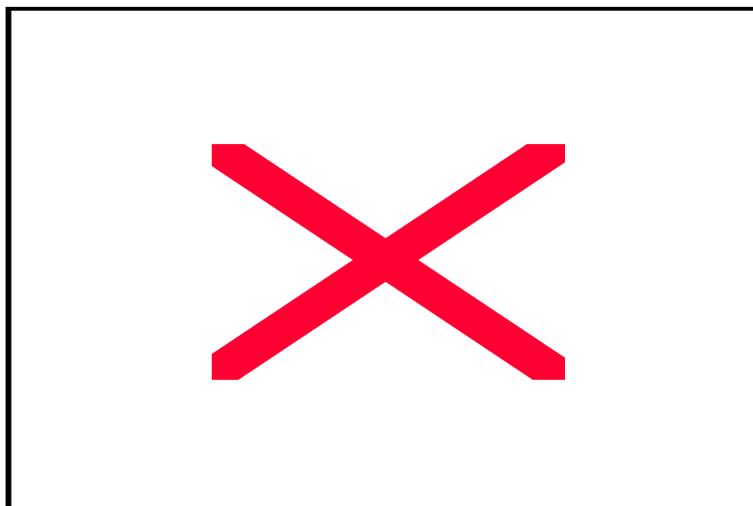
| | | | | |
|-------------|-------|--------|-------|-------|
| 1 Bubanza | 63,82 | -32,55 | 43,00 | 27,44 |
| 2 Cibitoke | 36,33 | -31,02 | 43,00 | 15,62 |
| 3 Buj.rur. | 4,28 | -24,74 | 20,00 | 0,86 |
| 4 Bururi | 20,27 | -13,71 | 1,60 | 0,32 |
| 5 Karuzi | 3,72 | -12,64 | 87,60 | 3,26 |
| 6 Rutana | 0,30 | -8,37 | 36,80 | 0,11 |
| 7 Kirundo | 3,32 | -6,84 | 22,00 | 0,73 |
| 8 Kayanza | 4,38 | -6,80 | 5,80 | 0,25 |
| 9 Ruyigi | 0,91 | -6,49 | 20,00 | 0,18 |
| 10 Muramvya | 4,07 | -0,19 | 30,00 | 1,22 |
| 11 Gitega | 3,68 | 4,72 | 60,00 | 2,21 |
| 12 Ngozi | 4,33 | 4,97 | 61,30 | 2,65 |
| 13 Muyinga | 6,00 | 5,71 | 15,00 | 0,90 |
| 14 Makamba | 13,81 | 8,74 | 4,00 | 0,55 |
| 15 Cankuzo | 0,00 | 20,71 | 0,00 | 0,00 |

Source: calculs basés sur: UNDP, *op.cit.*, 1999, p.104, pour nombre de sinistrés; FAO/PAM, *évaluation des récoltes et des approvisionnements au Burundi*, 1999 pour évolution de la production vivrière; FAO, *crop assessment 1996*, Antennes régionales du Miniplan, tableau 4, pour accès à la terre.

L'effet du changement de la composition des activités économiques est une contraction de la base productive et fiscale de l'économie. Combinée avec une augmentation des dépenses militaires et le gel de l'aide extérieure, celle-ci a des conséquences assez dévastatrices pour les dépenses et les investissements sociaux, comme nous allons le démontrer plus loin. Avant de nous concentrer sur les effets au niveau du capital humain et social, il y a lieu d'explorer davantage l'analyse des disparités au Burundi que nous avons entamée en considérant la production vivrière et le regroupement.

2.5. Un profil régional de la pauvreté au Burundi

Les analyses des disparités au Burundi ont tendance à occulter les différences entre les provinces. En effet, la pauvreté ne frappe pas toutes les provinces de manière identique, et ce sont notamment les provinces qui ont subi les effets les plus néfastes de la guerre qu'on retrouve maintenant parmi les plus pauvres. Pour certaines provinces comme Cibitoke et Bubanza, cela signifie une telle augmentation de l'incidence de la pauvreté qu'elles se retrouvent maintenant parmi les plus pauvres dans le pays, alors qu'elles étaient parmi les moins pauvres il y a 10 ans.



D'autres provinces comme Rutana et Karusi, qui étaient déjà les plus frappées par la pauvreté il y a 10 ans, se retrouvent encore plus pauvres. Plutôt que de mesurer le niveau de pauvreté de façon absolue (pauvreté monétaire), il est intéressant de regarder la tendance relative de son évolution. Pour cela, il vaut mieux utiliser un indicateur qui permette de peser dans le temps la contribution de chaque province à l'incidence totale de la pauvreté rurale. Le résultat de cet exercice est reflété dans le tableau ci-dessous et le graphique ci-dessus, qui montrent la contribution de chaque province à la pauvreté rurale totale (CP) relativement à son propre poids démographique (la partie de la population vivant dans cette province). Une incidence inférieure à 1 signifie une contribution à la pauvreté moindre par rapport à son poids démographique, alors qu'une incidence supérieure à 1 signifie que la province contribue relativement plus à la pauvreté rurale par rapport à son poids démographique. Dans le graphique, les provinces ont été rangées de façon ascendante par rapport à leur valeur pour l'année 1998.

| | % popul. | P 90 % | CP 90 % | P 98 % | CP 98 % | indice 90 | Indice 98 |
|----------|----------|--------|---------|--------|---------|-----------|-----------|
| Cankuzo | 2,85 | 25,78 | 2,09 | 26,99 | 1,36 | 0,73 | 0,48 |
| Muyinga | 7,42 | 28,09 | 5,94 | 38,80 | 5,10 | 0,80 | 0,69 |
| Kirundo | 7,98 | 24,93 | 5,67 | 40,56 | 5,74 | 0,71 | 0,72 |
| Muramvya | 8,86 | 29,19 | 7,37 | 42,65 | 6,70 | 0,83 | 0,76 |
| Gitega | 10,98 | 36,24 | 11,34 | 45,92 | 8,94 | 1,03 | 0,81 |
| Ngozi | 9,43 | 40,79 | 10,97 | 52,02 | 8,70 | 1,16 | 0,92 |

| | | | | | | | |
|----------|------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| Makamba | 4,41 | 41,58 | 5,22 | 54,62 | 4,27 | 1,18 | 0,97 |
| Buj rur | 7,51 | 25,88 | 5,54 | 61,00 | 8,12 | 0,74 | 1,08 |
| Ruyigi | 4,76 | 47,50 | 6,45 | 63,96 | 5,40 | 1,36 | 1,13 |
| Bururi | 7,45 | 38,11 | 8,10 | 64,98 | 8,58 | 1,09 | 1,15 |
| Kayanza | 8,80 | 46,06 | 11,55 | 66,09 | 10,30 | 1,31 | 1,17 |
| Cibitoke | 5,48 | 23,46 | 3,66 | 70,18 | 6,81 | 0,67 | 1,24 |
| Rutana | 3,91 | 53,82 | 6,00 | 71,51 | 4,96 | 1,53 | 1,27 |
| Bubanza | 4,44 | 26,55 | 3,36 | 72,54 | 5,70 | 0,76 | 1,28 |
| Karuzi | 5,74 | 66,69 | 10,90 | 85,64 | 8,71 | 1,90 | 1,52 |

Source: basé sur UNDP, *op.cit.*, 1999, p.27 tableau 3.4.

Deux choses apparaissent clairement. D'abord, la position relative des provinces n'a pas tellement changé, sauf pour les trois provinces de Bubanza, de Bujumbura rural, et de Cibitoke. Toutes les trois étaient situées en 1990 parmi les moins pauvres et maintenant, elles se retrouvent parmi les plus pauvres du pays, surtout en ce qui concernent Bubanza et Cibitoke. Ensuite, l'écart entre les deux extrêmes est plus grand en 1998 (Cankuzo, 0,48, et Karuzi, 1,52) qu'en 1990 (Cibitoke, 0,67 et Karuzi, 1,90). Cette réalité est reflétée aussi par les chiffres qui donnent l'incidence de la pauvreté monétaire dans chaque province (P). En 1990, l'incidence de la pauvreté monétaire (les gens qui avaient un revenu plus bas que le seuil de pauvreté) était de 23,46% pour Cibitoke (la moins pauvre) et de 66,69% pour Karuzi (la plus pauvre), tandis qu'en 1998 elle était de 26,99% pour Cankuzo (la moins pauvre) et 85,64% pour Karuzi (toujours le plus pauvre). A Karuzi donc, 8 personnes sur 10 avaient moins de 17,979 fbu (francs constant 1990) à dépenser en 1998.

En analysant le tableau, il est clair que l'incidence de la pauvreté en général a augmenté considérablement durant cette période de 8 ans; si l'on prend la moyenne des taux provinciaux en 1990 et en 1998, on trouve respectivement 34,7% et 53,6%. Si l'on veut réduire le nombre des pauvres au niveau national et créer les conditions d'un développement rural plus équitable, il est clair qu'il faut intervenir prioritairement dans les provinces relativement plus atteintes. Mis à part le cas de Cibitoke, certains cas très spécifiques de Bujumbura rural, Bubanza, Makamba et Rutana sont à noter dans ce groupe. Dans ces provinces déjà assez pauvres en 1998 (surtout Bubanza et Rutana), les conditions d'insécurité se sont encore aggravées (Makamba, Rutana et Bujumbura rural) au cours de l'année 1999. A Makamba, Bujumbura rural, Bubanza et Bururi, une grande partie de la population était sinistrée (respectivement 23%, 81%, 52% et 20%) à la fin de l'année 1999. Nous venons de montrer les conséquences inouïes d'une telle

politique militaire, d'abord pour la production vivrière étroitement liée à l'augmentation de l'incidence de la pauvreté rurale, et ensuite en termes de négation des droits fondamentaux, ce qui renforce l'exclusion sociale.

3. EFFETS DE LA GUERRE SUR LE CAPITAL HUMAIN

3.1. La notion de capital humain en ce qui concerne le cas de Burundi

La théorie classique sur les facteurs qui déterminent le niveau de production dans les sciences économiques est sans doute le plus communément représentée par la fonction de production de Cobb-Douglas sous sa forme la plus simple; elle s'écrit comme suit:

$$Q = a L^b K^c$$

où L et K sont les facteurs de travail et capital, les exposants mesurant les élasticités de ces facteurs.

Sans entrer en profondeur dans les détails techniques de cette fonction, il est clair que le niveau de la production économique est lié à la quantité et à la qualité du travail ou du capital introduit dans le processus économique. Quand la productivité du facteur du travail (représentée par l'élasticité du travail de la production) augmente dans un pays, alors toute la production de ce pays augmentera également. L'éducation des personnes impliquées dans la production nationale, est une composante clé de la productivité de travail, et qui est appelée le capital humain. Dans ce sens, l'analyse de la situation économique du Burundi et des effets de la guerre ne doit pas seulement expliquer l'effet de K (du capital économique), comme nous avons fait précédemment en considérant le niveau et la composition des activités économiques. Le facteur du capital humain doit maintenant entrer pleinement en ligne de compte.

Il y a deux éléments à considérer cependant dans notre analyse. D'abord, une plus large définition du capital humain inclurait non seulement le niveau de qualification, la formation et l'éducation, mais également la dimension de la santé. Il y a certainement un lien étroit entre la santé et l'éducation. Dans un contexte où le taux de malnutrition est un des plus élevés d'Afrique²³, ce n'est pas un luxe de considérer le capital humain dans une perspective plus large que celle de la seule éducation.

²³ Il ressort des enquêtes partielles que les taux de malnutrition au Burundi sont plus élevés que dans tout autre pays d'Afrique pour lesquels les chiffres sont disponibles.

En second lieu, le conflit s'inscrit dans un contexte où ses effets agissent dans la perspective des facteurs structureaux. En utilisant donc des données sur l'éducation et la santé agrégées au niveau national comme on le fera plus loin, deux réalités plus larges ne devraient pas être omises. D'abord, il existe des liens très étroits entre le capital humain et le capital social au Burundi en termes de mobilité sociale²⁴. Prétendre donc que l'on peut observer le capital humain dans des unités objectivement mesurables, tel que le nombre d'années d'instruction (l'indicateur le plus souvent utilisé dans la littérature), fait abstraction d'un certain nombre de forces d'exclusion associées à l'environnement au sens large et particulièrement pertinents dans le cas du Burundi, où il existe des ruptures selon des axes régionaux et ethniques. Il s'agit notamment d'une discrimination qui réduit l'accès aussi bien que la chance de certains de transformer leur capital humain en revenus²⁵. On peut prendre l'exemple de l'éducation pour éclairer ce point. Comme une étude l'a montré, il semble y avoir, dans ce domaine, deux «divisions» définies selon un axe régional: la première, qui couvre la ville de Bujumbura et les provinces de Bururi, Makamba, Gitega, Muramvya et Mwaro, représente 34,4% de la population au Burundi. Néanmoins, quant à l'éducation primaire, ces zones avaient 6.614 des 12.156 instituteurs et 44% des salles de classe en 1998-99. Dans l'éducation secondaire, le Bururi et la ville de Bujumbura absorbaient 31,7% de la totalité des élèves en 1998-99, tandis qu'il n'y vivait que 11,7% de la population²⁶. La seconde «division» couvre toutes les autres provinces. Considérant que Bururi avait 232 habitants par instituteur du primaire, les 4 provinces de Cankuzo, Muyinga, Rutana, et Ruyigi en avaient 694 en 1998-99. En regardant le taux de scolarisation primaire, on constate qu'il ne dépassait même pas 9% dans la province de Bubanza en 1996-97, à l'extrême opposé du niveau de la province de Bururi où ce taux était de 99% avant la crise²⁷. En bref, ces chiffres étonnent seulement dans la mesure où l'on n'est pas au courant, par exemple, du lien préférentiel entre la ville de Bujumbura et la province de Bururi,

²⁴ L'exemple le plus fort peut-être est la nécessité d'avoir un diplôme d'école secondaire afin de pouvoir devenir un officier dans l'armée. Précisons que l'accès à une école secondaire n'est pas neutre, mais déterminé par d'autres facteurs comme l'ethnicité et le lieu de provenance. En même temps, l'armée est le facteur institutionnel le plus important pour préserver le statu quo social au Burundi.

²⁵ Il y a certainement des problèmes d'exclusion partout, mais rarement au point de former le cadre d'une situation «d'urgence complexe» de longue durée comme c'est le cas pour les divisions ethniques au Burundi.

²⁶ Tous les calculs sont basés sur les données de JACKSON, T., «Education in Burundi: an on-going crisis», *International Alert*, March 2000, pp.17-18, et UNDP, *op.cit.*, 1999, p.143.

²⁷ BANQUE MONDIALE, *Note sur la pauvreté au Burundi*, 1998, p.24.

se traduisant par des allocations publiques conséquentes sous différentes formes. De tels facteurs structureaux ne sont pas susceptibles de disparaître. En fait, l'étude mentionnée avertit du danger d'une «balkanisation» des établissements éducatifs selon l'axe ethnique, comme conséquence importante de la guerre²⁸.

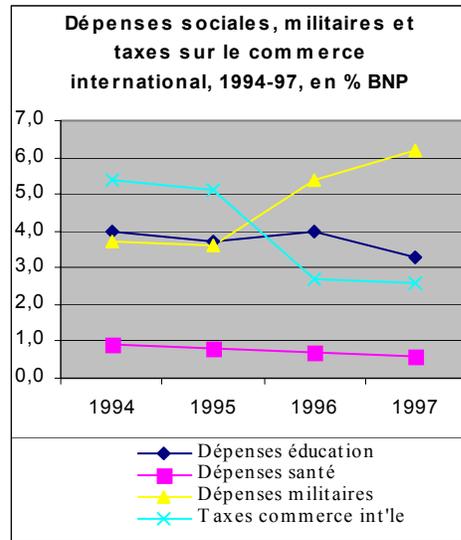
L'autre réalité, plus large, qu'on ne devrait pas perdre de vue, est que les valeurs de départ dans le domaine de la santé et de l'éducation sont très basses. Par exemple, le taux d'analphabétisation au Burundi était – à 62,02% en 1992 –, un des plus élevés en Afrique même avant la crise. Ce taux n'a augmenté que très légèrement jusqu'à 62,63% en 1998, tandis que l'abîme qui sépare le Burundi du reste de l'Afrique Sub-Saharienne (taux d'analphabétisation de 42%) reste profond²⁹.

En tenant compte de ces éléments structureaux – contexte fort discriminant et valeurs de départ faibles – la manière dont nous aborderons le sujet sera de considérer l'évolution des investissements publics et privés dans l'éducation et la santé au cours des dernières années. Traditionnellement, l'Etat au Burundi a été très impliqué dans ces secteurs en raison de leurs effets multiplicateurs prononcés. Pourtant, pour comprendre les conditions et les décisions d'investissement dans l'éducation et la santé, il faut descendre aussi au niveau des ménages.

3.2. Education et santé: effets du conflit, évolution des dépenses et des investissements publics

²⁸ JACKSON, T., *op.cit.*, p.21.

²⁹ UNDP, *op.cit.*, 1999, pp.4 et 16.

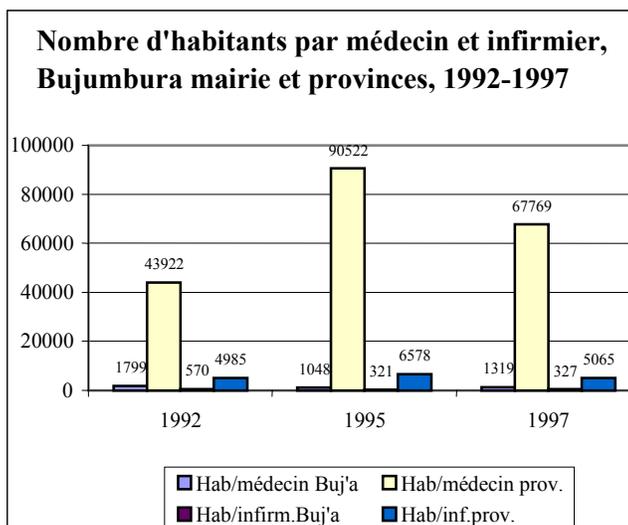


sources: IMF, *op. cit.*, 1999, pp. 21, 24-25.

La quantité et qualité des services sociaux fournis sont influencées par deux évolutions. D'abord la crise fiscale de l'Etat, ensuite les pertes en vies humaines et les destructions d'infrastructures publiques et privées provoquées par la guerre. Quant à la crise fiscale, nous avons noté déjà que les investissements publics et privés ont subi des changements drastiques. Le taux d'investissement privé n'a fait que chuter depuis le début de la crise, tandis que le taux d'épargne intérieure en % du PIB est négatif depuis 1998. En plus, le fardeau du service de la dette exerce une pression sur les ressources internes et a forcé l'Etat à se désengager des activités d'investissements et à fournir de moins en moins de services sociaux. Ces éléments ont été représentés dans le graphique, de même que la forte hausse des dépenses militaires et la chute de la source la plus importante des revenus de l'Etat, à savoir, les taxes sur le commerce international.

Quant aux destructions, les institutions sanitaires ont subi des effets néfastes de la crise, comme la démolition, le pillage et le délabrement. Sur les 36 hôpitaux, un a été complètement détruit. Sur les 351 centres de santé, 73 ont été détruits et pillés. Le personnel soignant a connu une perte importante, suite au retour de certains agents dans leur pays d'origine (Rwanda), et aux décès, disparitions ou départs en exil d'autres. En plus, il y a eu un mouvement de concentration qui a créé une très forte inégalité de l'affectation du personnel en faveur de Bujumbura ville (visible dans le graphique suivant). En 1997 par

exemple, il y avait 3 provinces avec un seul médecin pour toute la population: Bubanza, Cibitoke et Karuzi (alors qu'il y avait 313 médecins au total). Ces mêmes provinces, en plus de Kirundo et Bujumbura rurale, avaient moins de 50 infirmiers pour toute la population, soit 8,1% des infirmiers pour 30,2% de la population burundaise³⁰. Cela démontre très bien comment le conflit agit sur une toile de fond structurelle en exacerbant les inégalités existantes.



Sources: *Table Ronde des bailleurs de fonds*, Genève, Octobre 1999, p.17.

La situation déjà grave dans les zones rurales en termes de disponibilité du personnel médical, s'est détériorée par la concentration supplémentaire des médecins et des infirmiers dans la ville de Bujumbura. Avant le début du conflit, Bujumbura avait 1.799 habitants par docteur contre 43.922 dans les zones rurales. En 1997, ces indicateurs avaient évolué de 1.319 contre 67.769 respectivement.

L'on observe le même phénomène dans le secteur de l'éducation. D'abord le gouvernement avait 233 écoles qui furent détruites en 1998³¹. En plus de cela, bon nombre d'écoles sont utilisées pour des objectifs humanitaires (centre de déplacés par exemple). Souvent, même lorsque les bâtiments sont encore debout,

³⁰ Données de tirées de TABLE RONDE DES BAILLEURS DE FONDS, *op.cit.*, 1999, pp.14-17.

³¹ Données du COMMISSION IV RECONSTRUCTION ET DEVELOPPEMENT, *op.cit.*, 1999, p.25. Une autre étude parle de 391 écoles primaires détruites, et cela déjà en février 1996; GREAT LAKES ADVOCACY NETWORK, *Analyse critique du système éducatif burundais*, July 1998 cité par JACKSON, T., *op.cit.*, p.20.

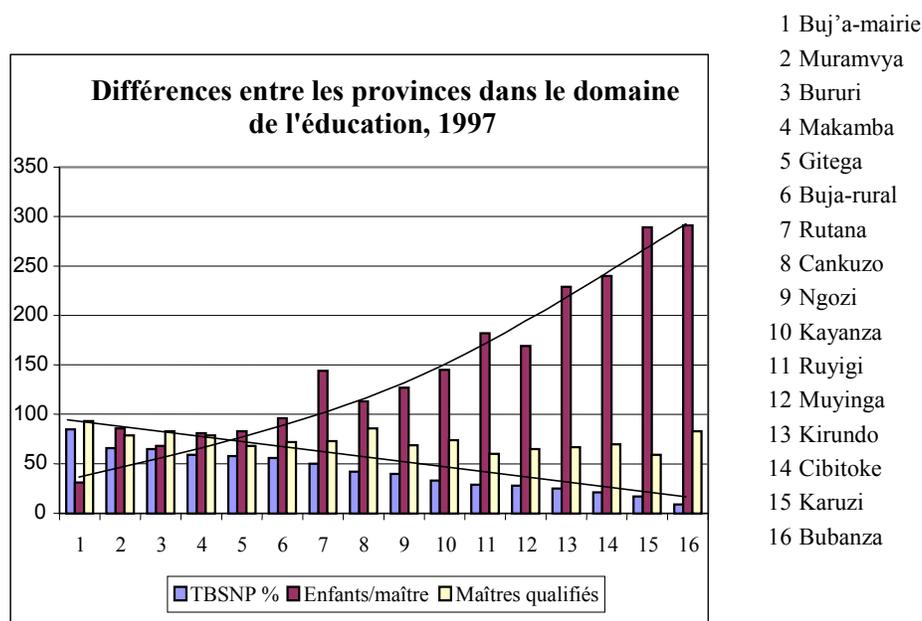
le reste du matériel a été détruit. Une étude de la Banque Mondiale donne un exemple où des personnes déplacées avaient utilisés les bancs d'école comme bois pour le feu³². Quant au personnel, environ 500 maîtres ont été tués et 1.000 autres ont disparu depuis le début de la crise³³. Ici également, le nombre d'instituteurs a connu une déperdition importante, suite au retour de certains dans leur pays d'origine (Rwanda, D.R. Congo). En 1992, 22% des instituteurs provenaient de l'étranger, en 1997, il n'en restait que 4%, une perte de 1.800 instituteurs³⁴. La situation a obligé à recruter des remplaçants sans formation, ce qui a fait chuter le pourcentage des maîtres qualifiés de 85% à 76%³⁵. Une autre manière dont la qualité de l'éducation primaire a été influencée, est l'affectation très inégale des maîtres d'une région à une autre. Ces éléments ont été réunis dans le graphique suivant. Les données par province y ont été classées en ordre décroissant sur base du taux brut de scolarisation au niveau primaire (TBSNP). Celui-ci varie entre 85% pour la ville de Bujumbura et 9% dans la province de Bubanza en 1998, où 91% des enfants ne recevaient donc pas d'éducation primaire à l'époque. On voit immédiatement que le TBSNP est lié inversement mais étroitement au rapport du nombre d'enfants d'âge scolaire par maître, mais pas tellement au pourcentage des maîtres qualifiés.

³² BANQUE MONDIALE, *op.cit.*, 1998, p.25

³³ BANQUE MONDIALE, *op.cit.*, 1998, p.24.

³⁴ JACKSON, T., *op.cit.*, 2000, p.19.

³⁵ BANQUE MONDIALE, *op.cit.*, 1998, p.24.



Sources: BANQUE MONDIALE, *op. cit.*, 1998, p.24.

Il est intéressant de noter les provinces dans lesquelles l'ordre ascendant du rapport maître/enfants ne correspond pas à l'ordre descendant du TBSNP (nettement au-dessus de la courbe), c'est-à-dire Karuzi, Rutana, et, dans une moindre mesure Muramvya. Ce sont les mêmes provinces que l'on retrouvera plus loin lorsqu'on parlera du changement de l'inégalité de la pauvreté entre provinces. Le TBSNP «trop élevé» relativement au rapport enfants/maître reflète la disparition ou le départ soudain d'un bon nombre de maîtres dans des conditions de pauvreté alors déjà aiguës. Karuzi et Rutana sont aussi parmi les 8 provinces dont, en 1998, aucun centre de santé détruit n'avait été réhabilité.

En général, l'image qui s'offre ici est un instantané du système d'éducation d'un pays après 4 ans de guerre. Il est clair que le taux de scolarité signalé pour les différentes zones, excepté peut-être pour la ville de Bujumbura, a baissé sévèrement. L'évolution de l'esquisse globale montre seulement combien la dynamique du conflit interne a affecté le système scolaire: le TBSNP de 67,32%

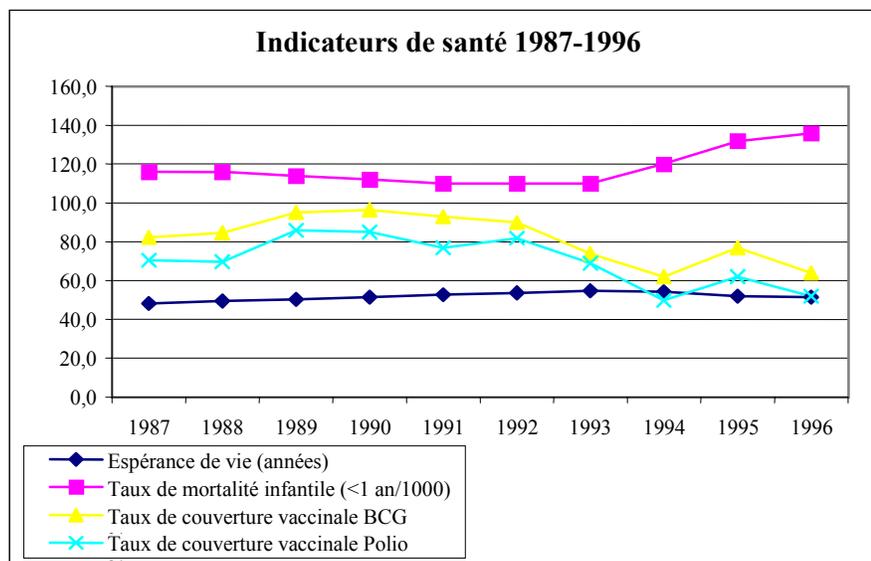
en 1992 est passé à un taux de 52,5% en 1998³⁶. Les conséquences sont multiples. D'abord, une scolarité en baisse aussi forte agit comme une bombe à retardement; il y aura un effet multiplicateur sur le taux d'analphabétisation, et, au plus les conditions de guerre persisteront, au plus cet effet sera prononcé. Dans une conjoncture où une grande partie des citoyens est jeune, la paix devra donc être réalisée par une population qui risque d'être analphabète à 75%, si pas plus. Ensuite, les conditions d'éducation³⁷ pourraient bien s'aggraver davantage encore, avec tous les risques que cela entraîne pour la qualité de l'éducation de base dans le futur: en 1990 déjà, un tiers des enfants en sixième primaire étaient âgés de 16 à 20 ans, alors que l'âge moyen normal est de 13 ans.

Quant aux conséquences de la crise sur les conditions de santé, les retombées sont visibles de façon plus immédiate. Les graphiques qui vont suivre montrent l'évolution des différents indicateurs qui donnent une image du déclin des mesures préventives telles que la vaccination, de même que de celui de la situation de la santé elle-même. L'accent a été mis sur les indicateurs de base habituellement associés à la santé publique, telle que la mortalité infantile et la couverture vaccinale (BCG et polio). En outre, l'évolution de l'espérance de vie est représentée; celle-ci reflète non seulement les répercussions directes de la guerre (population plus fortement exposée à diverses épidémies et maladies telles que le paludisme, les parasites intestinaux et les infections broncho-pulmonaires, associées notamment à la politique de regroupement), mais également l'impact du SIDA. A côté des retombées directes de la crise (destructions, personnel décimé, insécurité...), deux éléments en particulier ont eu des effets prononcés: le blocus économique et le gel de la coopération³⁸. D'abord, la pénurie de carburant consécutive à l'embargo a, par exemple, compromis le maintien de la chaîne de froid indispensable pour les vaccins et a handicapé les mouvements des équipes médicales sur le terrain, ainsi que l'acheminement des médicaments. En second lieu, suite à la crise, la plupart des bailleurs de fonds extérieurs ont suspendu l'appui qu'ils fournissaient à travers les programmes de prévention et de lutte contre les endémo-épidémies, programmes qu'ils finançaient auparavant à presque 100%.

³⁶ UNDP, *op.cit.*, 1999, p.4.

³⁷ JACKSON, T., *op.cit.*, 2000, p.3.

³⁸ TABLE RONDE, document sur le secteur santé, *op.cit.*, 1999, p.20.

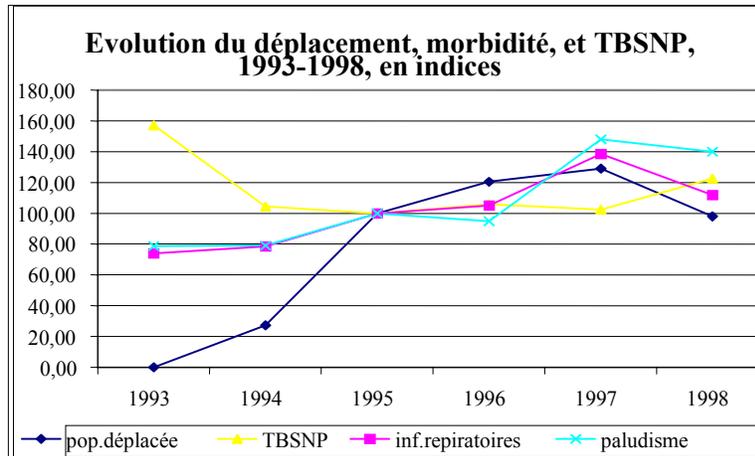


Source: *Document sur le secteur de la santé...*, *op. cit.*, 1999, pp.8 et 14.

Finalement, avant de considérer l'évolution des efforts des ménages assurant la base du capital humain, il y a lieu de souligner le cas des populations dites «sinistrées». Il n'y a pas que le droit à l'alimentation qui pose un très grave problème. Comme le rapport du UNDP le montre, ces populations ne bénéficient pas suffisamment de services d'hygiène et d'assainissement, ont très peu accès à l'eau potable, leur droit à la santé n'est pas garanti, tandis que les conditions dans lesquelles elles vivent les exposent à diverses maladies et épidémies, et que le droit à l'éducation de leurs enfants est généralement compromis dans les sites de regroupement³⁹. Le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution du nombre de sinistrés (déplacés et regroupés), la fréquence des endémo-épidémies, et l'évolution du TBSNP. Les données du tableau ont été recalculées en indices (1995=100) afin de rendre possible une comparaison de leur évolution dans le graphique⁴⁰.

³⁹ UNDP, *op.cit.*, 1999, pp.21-22.

⁴⁰ Sources: UNDP, *op.cit.*, 1999, pp.2&4 pour le nombre de déplacés et le TBSNP; Document sur le secteur santé, TABLE RONDE DES BAILLEURS DE FONDS, *op.cit.*, 1999, p.18 pour les données de mortalité.



| | pop.déplacée | index | TBSNP | index | inf.respiratoires | index | paludisme | index |
|------|--------------|--------|-------|--------|-------------------|--------|-----------|--------|
| 1993 | 0 | 0,00 | 67,27 | 156,99 | 191.874 | 74,04 | 828.429 | 78,72 |
| 1994 | 130.578 | 27,33 | 44,72 | 104,36 | 203.191 | 78,41 | 831.481 | 79,00 |
| 1995 | 477.800 | 100,00 | 42,85 | 100,00 | 259.141 | 100,00 | 1.052.362 | 100,00 |
| 1996 | 576.022 | 120,55 | 45,30 | 105,71 | 271.791 | 104,88 | 998.432 | 94,87 |
| 1997 | 616.450 | 129,02 | 43,79 | 102,19 | 358.911 | 138,50 | 1.555.762 | 147,83 |
| 1998 | 467.959 | 97,94 | 52,50 | 122,52 | 289.759 | 111,81 | 1.475.065 | 140,00 |

3.3. Les ménages et le ralentissement de la formation du capital humain

Comme nous l'avons vu, la dégradation de l'état sanitaire de la population a placé le Burundi face à des défis importants. La baisse de la couverture vaccinale et l'expansion des épidémies se développent sur un fond de malnutrition généralisée et d'insuffisance de médicaments et de personnel soignant. Mais c'est aussi toute l'organisation du système de santé lui-même qui a été bouleversée. Avant la crise, les services de santé étaient largement subventionnés par le biais du système de cartes d'assurance maladie (CAM), un système qui a éclaté depuis le début de la crise faute de ressources publiques et suite à l'escalade des besoins de la population. Les frais des soins de santé sont donc privatisés de fait, ce qui alignera dans une certaine mesure la future situation de santé de la population avec son pouvoir d'achat pendant le conflit. Ceci tendra à refléter et renforcer davantage les divisions existant au sein de la société

burundaise. Ce sont particulièrement les personnes qui résident dans les provinces les plus pauvres (Rutana, Karusi...) et celles très affectées par la politique de regroupement du gouvernement (Bubanza, Bujumbura rural) qui subiront les effets négatifs des subventions réduites (il est pertinent de souligner ici l'effet positif de l'aide humanitaire à cet égard). Pour illustrer l'ampleur du problème, le tableau suivant réunit quelques données très simples qui permettent d'estimer le poids d'une simple consultation et l'achat de quelques médicaments par rapport au seuil de pauvreté atteint en 1998.

Frais de santé en % du seuil de pauvreté, 1998⁴¹

| | Coût janvier en 1999 |
|--|----------------------|
| Une consultation auprès d'un médecin privé | 1.500 fbu |
| Un échantillon de 5 médicaments courants | 2.890 fbu |
| Total dépenses d'une consultation et d'un échantillon de 5 médicaments | 4.390 fbu |
| Revenu annuel d'un ménage pauvre ⁴² | 89.895 fbu |
| Frais de santé en % du seuil de pauvreté | 4,9% |

Sources: UNDP, *op. cit.*, 1999, p.13 pour les données sur les revenus; ISTEEBU, *bulletin mensuel des prix*, janvier 1999 et décembre 1999 données pour les frais de santé.

Comme illustration, quelques consultants de la Banque Mondiale établirent ce qui suit pour les communautés visitées: *«les dispensaires faisaient payer les médicaments même si les malades étaient titulaires d'une CAM. L'augmentation des coûts dans les communautés visitées a eu pour effet d'exclure certains des ménages les plus pauvres, ainsi que de générer une série de mécanismes de défense inefficaces chez les ménages qui n'avaient pas les moyens de payer un traitement complet, comme le partage d'une ordonnance entre deux ou plusieurs personnes»*⁴³.

Si les effets sont exprimés en termes d'offre et de demande de soins de santé, du côté de l'offre, les problèmes fiscaux de l'Etat, renforcés par des

⁴¹ Même si l'on utilise les données de janvier 1999 pour les prix, tandis que le seuil de pauvreté moyen est celui de 1998, le calcul est valable, parce que l'indice des prix général pour 1998 était de 285,3 et de 282,3 pour janvier 1999, donc une très légère baisse des prix en janvier 1999 par rapport au niveau moyen des prix en 1998.

⁴² Le seuil de pauvreté équivaut à 2/3 de la dépense annuelle moyenne/personne en milieu rural en 1998 (UNDP, *op. cit.*, 1999, p.13). Le revenu d'un ménage pauvre équivaut au niveau du seuil de pauvreté multiplié par le nombre moyen de personnes composant un ménage, c'est-à-dire cinq personnes.

⁴³ BANQUE MONDIALE, *op.cit.*, 1998, p.22.

facteurs politiques comme la suspension de l'aide et le blocus économique, en plus des facteurs militaires comme le niveau d'insécurité et le regroupement forcé, ont fortement réduit et redistribué autrement l'offre de services de santé à la population. La redistribution est de nature sociale aussi bien que géographique, dans le sens qu'une monétisation accrue des services de santé oriente l'offre – fortement diminuée – vers la partie de la population qui a les moyens financiers d'en bénéficier. Du côté de la demande, c'est surtout la réduction et la distribution du pouvoir d'achat qui déterminent qui aura accès aux services de santé restants. Dans ce sens, l'aide humanitaire joue un rôle correcteur, en établissant des centres nutritionnels et des postes de santé dans les camps de regroupement par exemple, où les soins sont gratuits à 100%⁴⁴.

Voyons maintenant l'effet sur le taux de scolarisation. L'élasticité des frais d'éducation par rapport aux revenus est plus élevée que celle des dépenses de santé. Lorsque les ménages sont acculés à opter entre l'éducation et la santé, le choix est clair. Dans des conditions de fortes perturbations sociales, le futur est mis fatalement de côté et le souci se porte sur les besoins les plus pressants qui offrent des bénéfices immédiats. Lorsque leurs revenus diminuent, l'une des premières stratégies de défense auxquelles les ménages ont recours est de retirer les enfants de l'école⁴⁵. Il y a donc un risque de remplacement des investissements en éducation des enfants par les dépenses de santé au niveau des ménages. Ceci se superpose aux considérations plus structurelles du coût d'opportunité de l'éducation des enfants.

D'abord, les coûts directs de l'éducation ont beaucoup augmenté. Quelques données simples permettent de calculer le minimum de frais directs qu'entraîne la fréquentation de l'école primaire pour 2 enfants en 1998⁴⁶; ce minimum équivaut au moins 6% des dépenses totales annuelles des ménages pauvres en milieu

⁴⁴ Par exemple dans la province de Bujumbura rural, où 352.162 personnes (81% de la population) étaient regroupées en janvier 2000, il y avait 25 centres de santé, 9 cliniques mobiles et 11 centres nutritionnels ou thérapeutiques associés à un site de personnes déplacées ou regroupées, et tenus par des ONG humanitaires; données représentées sur les cartes d'OCHA: OCHA, *Bujumbura-rural, structures de santé/centres nutritionnels*, 19 janvier 2000.

⁴⁵ Quant à la structure des dépenses des ménages dans le milieu rural du Burundi, 72% des dépenses sont alimentaires; UNDP, *op.cit.*, 1999, p.23.

⁴⁶ Le calcul s'effectue comme suit: [(6 cahiers à 160fbu=960fbu) + (2 uniformes à 1.825fbu=3.650fbu) + (4 stylos à 100fbu=400fbu) + (2 assurances scolaires à 300fbu=600fbu) = 5.610fbu], ou bien 6,2% de 89.895fbu (revenu annuel ménage pauvre); voir données sur les revenus: UNDP, *op.cit.*, 1999, p.13; données sur les frais scolaires dépouillés de: ISTEEBU, *Bulletin mensuel prix janvier 1999*, août 1999, p.5.

rural⁴⁷; en 1990, l'enveloppe minimale décrite ici pour deux enfants représentait moins de 1,5% de leurs revenus. Par ailleurs, le coût d'opportunité de l'éducation mis en rapport avec ce que le travail d'un enfant rapporte au foyer, représente un autre obstacle préoccupant⁴⁸. Dans ce sens, il y a une interaction perverse entre la diminution des revenus et le coût d'opportunité de l'éducation, lorsque la mort ou l'absence des membres actifs d'un ménage, suite à des tueries ou des déplacements, rendent plus urgent le besoin en bras supplémentaires. En d'autres termes, pour augmenter le TBSNP, il faut augmenter les revenus; pour augmenter les revenus, il faut enlever les enfants de l'école pour les faire travailler dans les champs. La baisse du taux de scolarisation est donc due à plusieurs facteurs: du côté de la demande, il y a l'augmentation des coûts directs et d'opportunité de la scolarisation qui joue au niveau des ménages; du côté de l'offre d'éducation au niveau de l'Etat, il y a la destruction des infrastructures physiques et la déperdition du personnel enseignant, à quoi s'ajoutent les problèmes fiscaux et la réorientation des dépenses vers les efforts militaires; du côté de la demande aussi bien que de l'offre, il y a des facteurs étroitement liés à la guerre, comme la politique de regroupement forcé de la population rurale. L'Etat n'offre quasiment rien dans ces camps de regroupement, tandis que les revenus des ménages y sont réduits quasi à zéro en très peu de temps faute de pouvoir accéder aux champs.

Finalement, il faut mentionner un défi pour le système d'éducation du Burundi qui n'est pas lié au niveau des investissements, mais qui concerne les besoins spéciaux des enfants eux-mêmes. Les effets psychologiques de la crise sur les enfants sont considérables, avec beaucoup de symptômes de traumatismes⁴⁹. Dans une enquête menée par l'UNICEF auprès de 2.770 enfants, 2.500 étaient témoins d'actes de violence, et 93% présentaient des signes d'un comportement troublé, ce qui peut compromettre leur capacité d'assimilation, de concentration et de participation active⁵⁰.

Pour conclure la partie de cet article concernant le capital humain, il y a lieu de souligner l'effet néfaste de la crise actuelle sur les systèmes d'éducation et de santé. En matière d'éducation, le TBSNP était passé de 30% à 70% entre les années scolaires 1982-83 et 1991-92. Celui-ci a chuté à environ 50% au cours de

⁴⁷ Au moins, parce que les droits de scolarité par exemple ne sont pas inclus dans nos calculs, tandis que les conditions sociales générées par le conflit ont amené beaucoup de ménages à vivre avec un revenu inférieur à 2/3 du revenu moyen.

⁴⁸ UNDP, *op.cit.*, 1999, p.76.

⁴⁹ JACKSON, T., *op.cit.*, 2000, p.20.

⁵⁰ UNICEF, *Le phénomène des traumatismes vécus par les enfants lors de la crise d'octobre 1993*, January 1995, pp.8, 10, cité dans JACKSON, T., *op.cit.*, 2000, p.20.

ces dernières années. Les objectifs de la scolarisation universelle restent loin d'être atteints. Le système se trouve confronté à de multiples défis associés à une situation socio-économique précaire et aux conditions de conflit. Cette conjoncture préoccupante est aggravée par le fait que plus de 60% des adultes burundais sont des analphabètes. Malheureusement, même dans ses retombées, la crise n'est pas neutre: les provinces où les taux de scolarisation étaient déjà très bas ont été les plus touchées, ce qui constitue un facteur de renforcement de l'exclusion et donc de l'inégailité des revenus ainsi que de l'incidence de la pauvreté dans le futur. En matière de santé, la situation d'avant la crise commençait à respecter les normes de l'OMS pour la mise en place des infrastructures et la disponibilité des ressources humaines⁵¹. L'impact des politiques mises en oeuvre peut être mesuré par l'espérance de vie qui avait augmenté de 45,9 ans en 1983 à 53,8 ans en 1992 juste avant la crise. Depuis lors, tous les indicateurs qui mesurent l'état de santé de la population se sont détériorés. D'un côté, la guerre a influencé de façon néfaste la disponibilité des infrastructures et du personnel ainsi que l'approvisionnement en médicaments de l'autre, le conflit a mené à une concentration du personnel médical et à une accessibilité réduite aux soins de santé, liée désormais beaucoup plus qu'avant au pouvoir d'achat de la population. Là aussi, les conditions de guerre ont renforcé les divisions sociales d'avant la crise. Le prochain point abordera plus en détail quelques-unes de ces ruptures.

4. CAPITAL SOCIAL AU BURUNDI

Le capital social peut être défini comme la confiance entre des gens ou groupes de gens et qui les fait coopérer. Cette confiance dépend des normes de réciprocité et de la quantité et qualité des réseaux et liens sociaux. Ce thème couvre beaucoup d'aspects! Il est vrai, par exemple, que les séparations ethniques des communautés se sont accentuées, les survivants des massacres s'installant dans des sites proches des camps militaires⁵². On pourrait argumenter néanmoins qu'au centre du «problème burundais» il y a le capital social, ou plutôt, un tel manque de capital social que la cohésion de la société est minée au point que «même les regards tuent». L'exclusion sociale signifie un manque d'intégration fondamentale aussi bien au niveau civique (manque d'un état de droit impartial), qu'au niveau économique (absence d'un marché du travail ouvert), ou qu'au

⁵¹ UNDP, *op.cit.*, 1999, p.90.

⁵² VAN ACKER, F., *Burundi: retour à zéro*, rapport pour le NCOS, 1997, 30 p.

niveau social (manque d'un Etat protecteur)⁵³. Comme le dit la Commission IV: «L'économie est aux mains d'une élite relativement restreinte mais puissante qui profite des rentes de situation du fait du contrôle exercé par l'Etat sur l'économie»⁵⁴.

Dans le cadre limité de cet article, ne seront développés que deux points fortement liés à la crise –mais souvent omis dans les analyses– qui risquent d'influencer le développement futur d'un cadre institutionnel plus équitable. D'abord, le problème de la corruption liée aux conditions sociales et à un cadre institutionnel fortement influencé par la guerre, et qui érode la confiance entre les individus en faisant augmenter les coûts de transaction. Ensuite, le problème socio-juridique assez grave d'accès à la terre engendré par la crise, qui risque d'exclure une partie de la population au moment d'une réintégration et d'une réconciliation future.

4.1 Le problème de la corruption

Le problème de la corruption est lié au capital social en ce sens qu'une forme particulière de capital social, celle liée à des groupes sociaux primaires (famille, ethnie...), peut avantager ces groupes mais saper les bases du bien public⁵⁵. Selon l'inspecteur principal des finances, entre 1992 et 1998, 10,8 milliards de francs burundais ont été détournés, un chiffre semblable à l'épargne intérieure brute de 1997 (13 milliards) et bien supérieur à l'épargne intérieure brute des autres années entre 1994 et 1998. Le quotidien *Le Renouveau* cite «des malversations naguère relativement maîtrisées par l'administration burundaise à savoir: la corruption, le détournement, l'extorsion et la concussion de la part des fonctionnaires et mandataires publics», et classe les phénomènes en trois groupes: l'émergence de procédures inhabituelles d'administration, l'exécution des marchés publics, et des pratiques commerciales non transparentes sur le marché national liées à l'imposition de l'embargo, notamment sur le sucre, le riz et le carburant⁵⁶. Les créances non recouvrées constituent 90% des dommages subis par l'Etat, dont 2,19 milliards de recettes non recouvrées sur l'exportation de café par l'OCIBU (Office des Cultures Industrielles du Burundi), ce qui correspond à 11,9% de la valeur totale des exportations de café pour la campagne de 1996-97 par exemple.

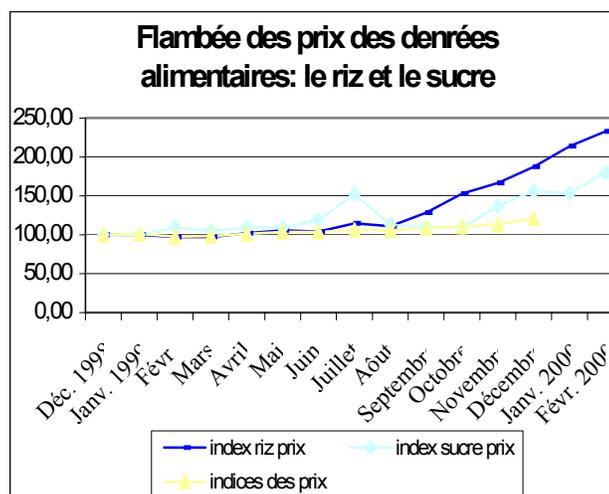
⁵³ UNDP, *op.cit.*, 1999, p.80.

⁵⁴ COMMISSION IV, *op.cit.*, 1999, p.40.

⁵⁵ Voir NARAYAN, P., *Bonds and Bridges*, World Bank, 1999.

⁵⁶ «Etat des malversations financières au Burundi», *Le Renouveau*, le 29 septembre 1999, p.3.

Dans le cadre de cet article, nous voulons nous concentrer sur la spéculation touchant les denrées alimentaires de base, produites dans le pays même. Inévitablement, les informations disponibles sont anecdotiques, mais le graphique suivant permet de donner la perspective nécessaire. Les données ont été recalculées de façon telle que tous les indices ont une valeur de 100 en décembre 1998. Evoluant sans trop de différences jusqu'en juillet 1999, il est clair que la hausse des prix du sucre (depuis novembre 1999) et surtout du riz (depuis septembre 1999) dépasse largement la montée de l'indice général des prix. Cette évolution ne s'explique pas par une baisse de la production locale. En effet, pour les 2 produits, la production locale avait augmenté de 6,51 à 7,14 kg/habitant pour le riz entre 1998 et la saison A de l'année 2000, et de 3,16 à 3,30 kg/habitant de 1999 à 2000 pour le sucre blanc⁵⁷.



Plus probablement, la hausse des prix du sucre et du riz reflète un écart entre l'offre de ces produits au Burundi et dans les régions voisines du Kivu et du Rwanda, permettant des «*exportations sans que les devises rentrent au Burundi*»

⁵⁷ Calculs basés sur les données du tableau 7, p.4, de FAO/PAM, *op.cit.*, 2000; les données sur la population du Burundi viennent de UNDP, *op.cit.*, 1999, p.2; OCHA, *op.cit.*, 1999, p.6; OCHA, *Estimations du nombre de sites et de la population sinistrée au Burundi*, janvier 2000.

*de manière conséquente*⁵⁸. Comme la Ligue ITEKA l'a rapporté, «un Rwandais avait acheté 700 tonnes de riz au mois de juillet 1999. Cette vente aurait causé une pénurie pendant le mois de septembre 1999. D'après les explications du D.G. de la Société régionale de Développement de l'Imbo, la coopération italienne a fait un don de 700 tonnes de riz blanc au Ministère de la Réinsertion et de la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés pour pallier à cette insuffisance»⁵⁹. Au Kivu, aussi bien la production de sucre (sucrerie de Kiliba) que la production de riz dans la plaine de la Ruzizi tournent au ralenti, si elles ne sont à l'arrêt complet. A Cibitoke, une des régions de riziculture du Burundi et province limitrophe du Rwanda et du Congo, les prix des denrées alimentaires sont soumis à une forte pression de la part des commerçants de ces deux derniers pays.⁶⁰

De tels éléments annoncent quelques conséquences pour l'avenir. L'exemple du sucre et du riz est fondamentalement une illustration de la création des rentes économiques dans l'économie d'une région déchirée par la guerre. Pour cette matière, il y a deux questions importantes liées à la corruption et à la spéculation dans le contexte actuel de Burundi. En premier lieu, une guerre régionale augmente considérablement les chances de réaliser des rentes en détournant des marchandises. Par définition, les économies locales dans une région subissant un tel bouleversement ne sont pas intégrées, et les commerçants peuvent profiter des écarts de prix, particulièrement quand l'intégration du marché est encore entravée par un embargo politique, comme c'était le cas au Burundi de 1996 à 1999. En second lieu, au niveau de l'économie locale, la création de rentes excessives augmente les disparités de revenus. D'abord entre la ville et la campagne, étant donné que les bénéficiaires sont limités à un petit groupe d'élite urbaine. Ensuite, dans les zones urbaines elles-mêmes, dans la mesure où les prix des denrées alimentaires montent tandis que les salaires demeurent bas⁶¹. Néanmoins, l'adage selon lequel ce sont surtout les ménages citadins qui sont touchés de manière disproportionnée par la montée hors mesure des prix de l'alimentation parce qu'ils y consacrent une proportion plus élevée de leurs revenus, n'est pas tout-à-fait correct parce qu'ils sont déplacés ou enfermés dans

⁵⁸ «Interview du Secrétaire Général de la Chambre du commerce et de l'industrie du Burundi», *Le Renouveau*, 26 novembre 1999, pp.2-3.

⁵⁹ ITEKA, «A quand la fin de la grogne?», *Bulletin d'information*, juillet-septembre 1999, p.20.

⁶⁰ FAO/PAM, *op.cit.*, 2000, annexe 1: analyse régionale, p.2.

⁶¹ Entre 1992 et 1997 par exemple, «l'indice des prix de la consommation à Bujumbura a augmenté de près de 200%, tandis que les salaires journaliers pour les ouvriers non-qualifiés et la rémunération aux pièces dans le secteur informel ont augmenté de moins de 100% en moyenne»; BANQUE MONDIALE, *op.cit.*, 1998, p.17.

des camps et qu'ils ne peuvent cultiver. Quand les paysans ne peuvent plus recourir à la production propre, la dégradation de la répartition des revenus à cause de la spéculation et des pénuries de denrées alimentaires les touche également⁶².

4.2 Réattributions des terres

Comme l'affirment les économistes de l'école de la Nouvelle Economie Institutionnelle (NEI), la certitude et la légitimité des droits de propriété, quelle que soit la forme que ceux-ci prennent, sont au centre du développement du capital social et de l'abaissement des coûts de transaction. Les crises répétitives au Burundi depuis l'indépendance ont créé un problème socio-juridique d'accès à la propriété qui est de trois ordres. D'abord, les réfugiés partis depuis longtemps ont vu leurs terres attribuées à d'autres ou occupées illégalement. Ensuite, une partie des sinistrés n'ont plus accès à la terre lorsqu'ils sont regroupés dans des camps. Enfin, la période de guerre peut servir d'occasion pour déposséder des gens restés sur place et occuper illégalement leurs terres ou maisons. En plus de cela, il y a le problème d'attribution des terres domaniales en l'absence d'un plan général d'aménagement du territoire⁶³. Bien que ce dernier problème reste posé, nous n'allons pas le traiter dans le cadre de cet article.

Le nombre des réfugiés burundais dans les pays voisins était estimé à 344.518 personnes le 31 janvier 2000, dont 321.110 résidant en Tanzanie⁶⁴. En plus de ce nombre, il faut ajouter environ 200.000 personnes parties en Tanzanie dans les années '70 suite à la tragédie de 1972, mais qui ne reçoivent plus d'assistance du HCR depuis 1985. Les propriétés de ces gens furent occupées par d'autres, ou bien redistribuées par les administrations communales à d'autres habitants. Le décret-loi du 30 décembre 1976, portant sur le retour dans le domaine de l'Etat des terres irrégulièrement attribuées, a été mis en application par la Commission MANDI qui aida nombre des rapatriés de 1977 à se réinstaller sur leurs terres. Les réfugiés d'antan ne sont pas tous rentrés à ce moment-là, et

⁶² En effet, la pénurie du sucre a failli créer un tel désordre social dans le pays que les plus hautes autorités burundaises ont tenu une réunion à l'intention des gouverneurs des provinces et des commandants de régions militaires le 10 janvier 2000, réunion où il a été décidé que le Ministère de l'Intérieur organiserait la distribution du sucre SOSUMO à partir du 15 février 2000; CABINET DU DEUXIEME VICE-PRESIDENT, *Faire face à la situation économique et améliorer les conditions socio-économiques de la population*, février 2000, p.11.

⁶³ COMMISSION IV RECONSTRUCTION ET DEVELOPPEMENT, *op.cit.*, 1999, p.18.

⁶⁴ Données fournies par le HCR-Burundi.

un autre mouvement de rapatriement a été observé à partir de 1990. Depuis, un problème s'est surtout posé dans les communes de Rumonge et Nyanzalac⁶⁵, où il y avait des exploitations familiales de palmiers à l'huile assez productives. D'abord les terres furent réattribuées dans les années '70 à des gens liés d'une façon ou d'une autre à l'Etat. Dans les années '90, le projet intitulé SRD Rumonge (Société Régionale de Développement de Rumonge), qui avait comme objectif d'aménager le territoire en remplaçant les palmiers par une variété plus productive, a redistribué les terres aux occupants et à des nouveaux venus sans tenir compte de la superficie antérieurement détenue ni de sa localisation antérieure. Les anciens réfugiés ont été exclus de cette redistribution⁶⁶.

Il n'est pas certain que les mêmes problèmes se poseront pour les autres réfugiés partis en Tanzanie depuis 1993 et après. De la même façon, il n'est pas certain que le grand nombre de personnes sinistrées (12% de la population de Burundi) auront des problèmes à regagner leurs terres et autres possessions⁶⁷. Comme nous l'avons vu, cette population se trouve dans une situation de dénuement total et constitue la catégorie des gens les plus pauvres. Néanmoins, *«il paraît que 40% des ménages interrogés en novembre et en décembre 1998 déclarent qu'il leur est impossible de retourner chez eux»*⁶⁸. Comme l'affirme la Commission IV: *«Parmi les personnes (sinistrées), environ 350.000 souhaitent rentrer et pourront récupérer leurs anciennes propriétés dès que la situation de sécurité se sera améliorée (...) Mais les autres estiment de ne pas pouvoir regagner leurs propriétés de peur de se retrouver ethniquement isolés ou d'être victimes d'actes de violence»*⁶⁹. A ce propos, il circule quelques rumeurs sur des problèmes à venir dans les provinces de Bujumbura rural et de Bubanza, exactement les deux provinces qui, d'une part, ont la plus grande proportion de personnes déplacées et qui, d'autre part, sont attrayantes par leur proximité avec le marché urbain de Bujumbura. En effet, le président Buyoya a lancé au début du mois de février une campagne contre les malversations dans l'attribution des terres: *«en matière de malversation dans l'attribution des terres rurales, le président a désapprouvé une gestion anarchique qui s'observe surtout dans les*

⁶⁵ Ce problème posait un défi considérable pour le président Ndadaye en 1993.

⁶⁶ COMMISSION IV RECONSTRUCTION ET DEVELOPPEMENT, *op.cit.*, 1999, p.17, et communications personnelles.

⁶⁷ Dans la mesure bien entendu où ces propriétés n'ont pas été volées ou détruites.

⁶⁸ UNDP, *op.cit.*, 1999, p.89.

⁶⁹ COMMISSION IV, *op.cit.*, 1999, p.13.

provinces de Bubanza et Bujumbura rural»⁷⁰. La possibilité d'une balkanisation ethnique du pays n'est pas irréaliste; il s'agit là d'un problème particulièrement épineux comme les expériences d'autres pays tels le Cambodge et le Rwanda l'ont démontré, et qui risque de saper le futur processus de réconciliation et de réinstallation.

Finalement, il y a les expropriations des gens restés sur place, qui profitent des conditions spéciales de la crise, comme la hausse des prix de certaines denrées alimentaires, une forte présence de l'armée, ou simplement le déplacement des gens. Pour démontrer les mécanismes, nous allons prendre deux exemples concrets: Kamembe (un quartier de la ville de Bujumbura) et les rizières de la SRDI (Société Régionale de Développement de l'Imbo) dans la plaine de l'Imbo en province de Bubanza. Concernant ces dernières, les parcelles appartenant à la population déplacée ont été redistribuées à d'autres personnes dont des hauts fonctionnaires et des militaires résidant à Bujumbura⁷¹. De plus, le non-remboursement des crédits auprès de la SRDI signifiait retirer les parcelles aux paysans et les redistribuer à des hauts fonctionnaires. Or, le remboursement des crédits dépend d'autres facteurs, comme le prix d'achat aux producteurs et la qualité et quantité de la récolte. Quant aux prix, *«les prix imposés par le monopole de la SRDI ne sont applicables qu'aux paysans riziculteurs. Les hauts fonctionnaires qui pratiquent la riziculture échappent au contrôle de la SRDI du fait qu'ils transportent la production dans leurs propres véhicules ou les véhicules d'Etat ou encore les camions militaires»*⁷². Quant à la production, les combats ont entraîné la destruction des barrages occasionnant ainsi l'assèchement des parcelles autrefois irriguées. Signalons qu'une ferme privée a détourné des eaux pour irriguer ses cultures fourragères et un périmètre rizicole nouvellement créé.

Kamembe est une partie de la ville de Bujumbura qui a été complètement démolie par l'armée et les milices en 1995, et vidée de ses habitants. En 1999, il a été décidé que le quartier serait aménagé et rendu viable à nouveau. La procédure était d'exproprier systématiquement tous les occupants, de remettre en commun et de remembrer les terres –en rétrécissant la superficie des anciennes parcelles– afin de les redistribuer. Dans beaucoup de cas la propriété a été remise aux spéculateurs, dont le seul but était de revendre les lotissements aussi rapidement

⁷⁰ «Le président Buyoya lance une campagne de proximité des malversations dans l'attribution des terres», *ABP - Infos*, n°592, 3 février 2000, p.1.

⁷¹ ITEKA, «A quand la fin de la grogne?», *Bulletin d'Information*, juillet-septembre 1999, p.18.

⁷² *Ibidem*, p.18.

que possible, sans indemnité au propriétaire légal. Une enquête parlementaire⁷³ a permis de constater qu'aucune commande écrite n'existait pour les actions entreprises ni de la part du ministre des Travaux Publics ni de la part de la mairie de Bujumbura, et que la redistribution des parcelles se faisait dans un contexte d'absence totale de référence juridique, surtout en ce qui concerne l'avis préalable et l'indemnisation. L'absence de transparence dans la gestion de la redistribution a conduit à des conflits graves, notamment lorsqu'une même parcelle a été attribuée entièrement ou en partie soit à plusieurs personnes différentes, soit à des personnes étrangères à l'ancienne propriété, soit encore à un descendant d'un propriétaire parmi d'autres. Il est intéressant de noter que: «*les litiges les plus aigus concernent principalement le cas des veuves, orphelins, et des personnes en âge avancé*»⁷⁴. Un troisième élément qui est apparu dans l'enquête était l'utilisation abusive du pouvoir d'Etat (la plupart du temps, la détention et la confiscation de titres des parcelles) vis-à-vis de personnes «*qualifiées par l'autorité de la Zone d'arrogant ou de récalcitrant*»⁷⁵, c'est-à-dire ceux qui ont osé protester.

Ce qui peut être conclu clairement de cette brève vue d'ensemble est que la guerre a créé des conditions spéciales: des propriétés et des équipements ont été endommagés ou détruits, et/ou les propriétaires se sont déplacés volontairement ou l'ont été de force. Afin de transférer des propriétés dans ces conditions sous des principes légaux, des agents de l'Etat ont recouru habilement à certaines procédures administratives qui permettent à l'Etat de redistribuer ces propriétés, accompagnées de techniques d'intimidation en cas de besoin. Ces techniques ont consisté notamment à séquestrer des personnes sur base d'accusations vagues, comme la «participation à des bandes armées». Comme un rapport l'énonce concernant la qualité de la justice au Burundi: «*les rapports des plaignants sont pris comme la Bible; rien ne peut les mettre en doute*»⁷⁶. La situation générale du pays laisse un certain nombre de personnes incapables ou peu disposées à retourner chez elles en raison de la crainte du génocide, alors que d'autres connaissent de graves ennuis parce qu'elles ont été expropriées en partie ou entièrement. Ces cas seront particulièrement significatifs dans la ville de Bujumbura et dans les provinces de Bubanza, de Bujumbura rural, et de Bururi

⁷³ COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, ASSEMBLEE NATIONALE DE TRANSITION, *Rapport sur le dossier «Réaménagement de Kamenge»*, juin 1999, 37 p.

⁷⁴ *Ibidem*, p.23.

⁷⁵ *Ibidem*, p.27.

⁷⁶ Cité dans JACKSON, T., «Justice in Burundi: Situation Report June 1999», *International Alert*, p.7.

(zone de Rumonge et de Nyanza-Lac). De plus, notons qu'il risque d'y avoir une certaine féminisation de la pauvreté: les femmes ont souffert du conflit d'une manière hors de proportion. Les données d'ISTEEBU⁷⁷ montrent premièrement que les ménages où une femme est chef de ménage constituent 23% d'un échantillon aléatoire de 6.668 ménages, et, deuxièmement, 71,3% de ces ménages (donc 16,4% de l'échantillon) sont tenus par des veuves. Nous pouvons ajouter sur base des données disponibles que, troisièmement, les droits de propriété des ces ménages et des orphelins sont pour le moins précaires.

5. CONCLUSIONS

Beaucoup a déjà été dit. Pourtant il reste encore de nombreux faits à intégrer afin de donner une image plus complète du coût de la guerre au Burundi. Il y a le capital environnemental par exemple, et le fait entre autres que 30% de tous les bois soigneusement plantés pendant 2 décennies ont été coupés entre 1993 et 1996⁷⁸. Néanmoins, pour ne pas étendre trop largement notre enquête dans le cadre des limites de cet article, il est nécessaire de tirer à présent quelques conclusions. Six points peuvent être énoncés en résumé.

En premier lieu, la guerre a signifié pour le Burundi l'équivalent d'une croissance économique ratée, qui peut être évalué à un manque de 90\$ de PNB/personne en termes réels au minimum pour l'année 1997, soit un manque total d'environ \$585 millions⁷⁹.

En second lieu, le conflit a non seulement réduit le PIB par rapport à ce qu'il aurait été potentiellement, mais aussi il en a changé la composition: ainsi, la production vivrière constituait en 1998 49,9% du PIB, alors qu'elle ne représentait que 41,5% en 1994. Pourtant, le poids croissant de la production vivrière dans la production nationale du Burundi ne signifie pas une consommation alimentaire suffisante pour tout le monde en termes absolus; le déficit en 1999 était de 23,6 kg d'équivalent céréales/personne.

Troisièmement, les dépenses et les investissements dans la formation du capital humain ont été réduits, aussi bien du côté de l'Etat que des ménages. En outre, la concentration des services de santé et d'éducation offerts s'est considérablement renforcée, augmentant les écarts entre la ville et la campagne

⁷⁷ INSTITUT DE STATISTIQUES ET D'ETUDES DU BURUNDI, *Enquête prioritaire 1998: Etude nationale sur les conditions de vie des populations*, Décembre 1999, p.4, tableau 4.

⁷⁸ Interview du conseiller au cabinet du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 15 mars 2000.

⁷⁹ Voir le calcul du *counterfactual*, 90\$/personne en 1997, multiplié par 6.500.000 de Burundais.

même pour l'éducation primaire et la santé publique préventive. Ces effets sont reflétés dans les données de la mortalité infantile et le taux de scolarisation.

Quatrièmement, la pauvreté relative des différentes zones rurales est en train de changer. Ainsi, Cibitoke et Bubanza qui ont été particulièrement touchées par une pauvreté croissante alors qu'elles connaissaient, en 1993, des niveaux de développement humain relativement élevés (dans le contexte du Burundi); quant à la province de Karuzi, elle s'est enfoncée davantage dans une pauvreté qui frappe maintenant plus de 80% de sa population. Ce phénomène de disparités croissantes entre les provinces ouvre une perspective de reprise économique d'après-conflit lourdement grevée d'hypothèques sociales. En regardant ce qui s'est passé dans les pays limitrophes et, dans une moindre mesure, au Burundi même, on voit que, quand l'exclusion sociale atteint un stade où l'échec scolaire s'ajoute à l'échec social et au désœuvrement, se développe un tissu social propice aux recrutements à caractère ethnique.

Ensuite, la guerre et l'embargo ont créé les conditions pour des niveaux de corruption et de spéculation élevés, intensifiant les coûts de transaction dans la société même et intégrant le Burundi aux échanges commerciaux illégaux au plan régional, eux-mêmes définis par les dimensions régionales du conflit. Dans la mesure où la crise influence les prix des denrées de base plutôt que ceux des produits de luxe, ces échanges renforcent les conditions de pauvreté.

Finalement, les périodes répétées de conflit ont étendu la base d'un problème socio-juridique sérieux d'accès à la propriété, c'est-à-dire surtout d'accès à la terre, la ressource la plus fondamentale dans un pays qui est avant tout agricole. Ce problème n'a jusqu'à ici pas été vraiment compris et traité, et il reste à voir si le déplacement actuel de la population rurale tutsi aux abords des camps militaires ne mènera pas à une sorte de «balkanization» du pays.

Nous retournons maintenant à la question initiale de cet article: dans quelle mesure le processus dégénératif engendré par la crise peut-il être inversé, afin d'éviter que les «vulnérables temporaires» ne soient transformés en «vulnérables permanents», et qu'ensuite les faiblesses socio-économiques structurelles ne soient renforcées. Si l'on visualise à long terme les effets de la crise sur le capital humain et social du pays, il n'y a aucune raison d'être optimiste quant à la possibilité de solutions globales rapides. La seule voie où une inversion réelle de la fortune du Burundi peut être envisagée, réside en un changement énergique de son cadre institutionnel. Présument que c'est ce qui est discuté à Arusha, la question se déplace aux conditions latérales nécessaires pour que réussisse cet éventuel changement institutionnel. Il y a trois arguments qui peuvent être donnés ici. D'abord, le Burundi a besoin d'injections massives d'aide et d'une réduction

massive de sa dette extérieure dans le cadre d'un programme HIPC pour compenser la décennie perdue en termes de capital humain. Précisons que n'importe quel type de changement ne peut être absorbé facilement par une société qui est en grande partie illettrée. Dans ce sens, le souhait de la communauté internationale de voir un changement démocratique s'enraciner au Burundi, ne devrait pas être en désaccord avec une revendication de base pour restaurer dans les plus brefs délais les anciens niveaux, durement atteints mais toujours élémentaires (dans un contexte africain), du développement social au Burundi d'il y a 10 ans. En second lieu, le Burundi a besoin de la mise en place d'un moteur économique autre que le secteur public, lequel, jusqu'ici a fondamentalement favorisé l'appartenance ethnique et l'affiliation régionale, notamment en ce qui concerne l'accès facile aux rentes économiques. Pourtant, un pays comme le Burundi, qui a un marché intérieur minuscule, ne peut pas espérer développer un secteur privé sans s'intégrer économiquement au plan régional. Aujourd'hui, cette intégration est poursuivie par des voies militaires et à un coût très élevé de destruction et d'exclusion.

En conclusion, et lié au dernier élément, aucune paix réelle au Burundi n'est possible sans une solution politique régionale et la cessation des conflits en RDC et au Rwanda. Même si toutes les factions au Burundi concluent avec succès un accord de paix, en l'absence de la paix régionale, le pays sera forcé de maintenir continuellement un niveau de présence et de dépenses militaires qui risquent de se substituer aux investissements sociaux et économiques indispensables pour une relance et un développement socio-économique.

Anvers, mai 2000