

# EVOLUTION SOCIO-ECONOMIQUE AU BURUNDI ET AU RWANDA (2000-2001) ET LA POLITIQUE FINANCIERE INTERNATIONALE

*par Danny Cassimon et Stefaan Marysse*

## **Abstract**

Analysis of the recent economic and social situation in Rwanda and Burundi, both in terms of poverty and human development, as well as with respect to the external and internal macro-economic accounts, clearly shows that Burundi is not scoring worse than Rwanda, especially while taking account for the high net inflow of donor finance (the 'genocide credit') in Rwanda. As such, the differential treatment of both countries by the international financial community in general, with the IMF on top, where Rwanda is treated very generously, but Burundi is isolated, cannot be defended on 'technical' grounds; the main underlying reason can only be of a political nature. This genocide credit has allowed Rwanda to meet demands of the international community, such as reducing budgetary military spending, while postponing painful reforms. At the same time however, extra-budgetary military spending can be maintained through the income of the Congo desk of the Rwandan military-commercial complex of at least 10% of GDP in the first 18 months of the war.

This differential treatment of both countries is also witnessed with respect to their heavy burden of external debt in general and the HIPC initiative in particular. In december 2000, Rwanda has reached decision point status in the HIPC initiative, giving the country a perspective on a reduction of this debt (in Net Present Value) of about \$450 million, a reduction factor of about 71% of current debt. This will translate into annual debt savings of about 1.5% of 2001 GDP, which are available for increasing social and poverty alleviation spending within the framework of the countries' Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). The status of Burundi as conflict-affected has so far prevented the country from building the necessary 'track record' of adjustment and reform, and as a consequence, of participating in the initiative, even if on technical grounds, the country is at least as eligible as Rwanda.

## **1. INTRODUCTION**

Le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM) sont les deux institutions internationales qui ont le plus de poids et d'influence externe sur les politiques suivies dans les pays qui doivent faire appel à leurs services et argent. Non seulement ils ont comme rôle d'être « lender of last resort » mais, en plus, sans accord préalable de ces institutions, pas d'accord non plus sur l'allègement de la dette dans le cadre du club de Paris et ainsi un accès extrêmement réduit aux marchés de capitaux officiels (flux d'aide) et privés.

La nouvelle « architecture financière internationale » introduite en 1999 a remodelé en principe ces deux institutions selon trois axes. D'abord les deux institutions vont mieux coordonner leurs efforts, c'est ainsi qu'un document cadre sera écrit, en principe par le pays, et après concertation avec les deux institutions. Ce document joint était d'abord dénommé en français Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), puis rebaptisé Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, DSRP, ou PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) en anglais. Deuxième axe de réforme - pour contrecarrer la critique sur ces institutions qu'on considérait dans leur approche trop arrogante, trop standardisée et non répondant aux exigences spécifiques des pays, bref trop peu participative - était que le pays allait lui-même (en principe) écrire ce document clé. Enfin la dernière critique de ces institutions était qu'elles s'occupaient trop d'équilibres financiers et macro-économiques et se souciaient trop peu de l'impact social. Ainsi on a rebaptisé les instruments qui avaient reçu une audience de plus en plus critique comme l'ajustement structurel en stratégies contre la pauvreté. Ainsi les anciennes Facilités d'Ajustement Structurel (Renforcée), FAS(R), s'appellent maintenant la Facilité pour la Réduction de Pauvreté et de la Croissance (FRPC).

Dans ce qui suit on ne fera pas une analyse de l'efficacité de ces réformes pour laquelle il est encore beaucoup trop tôt, mais on essaiera plutôt de montrer qu'en comparant le Rwanda et le Burundi que ce sont plutôt des critères politiques et non l'état de pauvreté ni la performance économique qui déterminent l'aide à ces pays. L'acceptation du Rwanda et l'exclusion jusqu'à maintenant du Burundi dans le programme spécial pour la réduction de la dette internationale, l'initiative PPTE (les pays pauvres très endettés) n'en est que l'exemple éclatant.

Dans le deuxième point on commence par quelques données comparatives sur le développement humain et la pauvreté. Ensuite vient l'analyse des déséquilibres intérieurs et extérieurs des deux pays durant ces dernières années et on montrera combien la différence dans le traitement des deux pays par la communauté financière internationale détermine les résultats. Dans un dernier point on regardera de plus près la politique poursuivie par la communauté financière internationale.

## **2. MANQUE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN: VIOLENCES ET PAUVRETE ACCRUE**

La crise humanitaire qui frappe le Burundi, à l'encontre de celle au Rwanda, n'a pas fait la une des médias puisqu'elle se produit, pour le monde

extérieur, silencieusement sur la toile de fond d'une guerre civile rampante. Les chiffres sont déconcertants dans les deux cas. La pauvreté rurale au Burundi 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 moitié<sup>1</sup>. Cet accroissement de la pauvreté est intimement lié au conflit qui a chassé plus de 14% de la population, soit plus d'un million et demi de personnes de leurs maisons. Ils trouvent refuge dans l'exil et des camps de réfugiés hors du Burundi (500.000), ou sont déplacés (700.000) et dispersés dans quelques 300 sites dans 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 tombé de 70% en 1993 à 44% aujourd'hui, un des chiffres le plus bas du monde. La mortalité infantile s'est accrue de 110 à 136 enfants pour mille enfants durant cette période. Cette 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 le plus élevé de l'Afrique Sub-Saharienne.

Que l'accroissement de la mortalité infantile et la malnutrition au Rwanda est encore plus grand, comme le laisse voir le tableau suivant, démontre qu'en dépit de l'appui international massif du Rwanda, la profondeur de la crise humanitaire reste énorme. Le contrôle militaire d'un territoire ne semble guère faire de différence dans ces indicateurs humains importants.

**Tableau 1 : Mortalité infantile (sur mille naissances) et malnutrition d'enfants (<5 ans) au Burundi et au Rwanda (1998)**

	Burundi	Rwanda
Mortalité infantile	136	205*
Malnutrition	21%	28%*

<sup>1</sup> FMI, *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.

Sources : chiffres du Burundi voir Marysse et Van Acker dans l'annuaire 1999/2000 \*données du Rwanda pour 1996 par FMI, *Staff Report for the article IV consultation*, Washington D.C., dec.2000, p.101.

Au Rwanda aussi la pauvreté s'est accrue dramatiquement avec l'invasion du FPR, le début de la guerre civile, le génocide et l'exode de réfugiés. Ces crises humanitaires ont augmenté l'incidence de pauvreté. Si en 1985, quarante % de la population était pauvre en 1997 on comptait 70% de la population qui était en dessous du seuil de pauvreté<sup>2</sup>. Cela représente une augmentation de la pauvreté de 75% depuis le début de la guerre civile (1990). Cela est confirmé par le seul chiffre de l'évolution du revenu annuel par habitant. Le niveau de vie, en contraste avec le claironnement de bonne gouvernance de la part du gouvernement actuel, n'a en moyenne pas retrouvé le niveau d'avant le conflit. En effet avec un revenu moyen en 2000 de 192 \$ en comparaison avec le niveau de vie avant conflit (260\$ en 1988<sup>3</sup>) on mesure la dégradation moyenne du niveau de vie Rwandais. La mortalité infantile s'est accrue de 128 sur mille naissances en 1980 à 208 fin des années 90. Bien que les cicatrices des violences ne se laissent pas résumer par des chiffres, on peut quand même mesurer l'ampleur des dégâts en termes de (mal)développement humain. Si la moitié de la pauvreté au Rwanda peut être imputé à des facteurs structurels comme l'exiguïté des terres, la faible productivité agricole et le manque d'opportunités d'embauche dans d'autres secteurs, le presque doublement de la pauvreté peut être directement imputé au conflit interne qui sévit dans le pays depuis 1990.

En dehors des traumatismes terribles liés aux violences, l'incidence du conflit sur la pauvreté est univoque. Presqu'une famille sur cinq (18%) vit encore dans des taudis en plastique. Le chef de famille dans un tiers de toutes les familles rwandaises est une femme. Dans la plupart des cas il s'agit de veuves. Plus grave encore sont les 85000 familles où un enfant a la charge de la famille. La grande cause de cette pauvreté liée au conflit est le manque de force de travail capable dans les familles les plus pauvres (38% de ce groupe<sup>4</sup>). La mortalité infantile dans ces pays des Grands Lacs atteint, même si elle est légèrement plus bas au Rwanda qu'au Burundi, le triste record en Afrique de 131 morts sur mille naissances (cf. tableau 1). La différence principale entre les deux pays se situe surtout en ce qui concerne la participation des enfants à l'enseignement primaire. Au Rwanda cette participation s'est accrue pour englober 88% de la population de cet âge pour seulement 44% au Burundi. Ensuite il y aurait cependant une légère diminution de la pauvreté au Rwanda

<sup>2</sup> FMI, *Interim Poverty Reduction Paper*, Washington D.C., 7 décembre 2000, p.3.

<sup>3</sup> calcul à base de données FMI, *Recent Economic Developments*, Washington D.C., 20 juillet 1999.

<sup>4</sup> FMI, *Interim Poverty Reduction Paper*, Washington, 7 décembre 2000, p.7-8.

depuis 1997 ce qui n'est pas le cas du Burundi. Certaines de ces différences peuvent être imputés, comme on le verra, à la différence d'intervention externe. La différence de participation scolaire pourtant doit être cherché dans le fait que militairement l'APR contrôle mieux le territoire que l'armée burundaise. Dans son rapport interim sur la pauvreté, le gouvernement Rwandais impute les différences plutôt à sa politique « the decentralisation now occurring is giving people a chance to experience a culture of open debate in which ideas are debated rather than passively accepted. The recent election of local leaders at grassroots levels provides the opportunity for participation in decision making and implementation of community based programmes ». Comme le montre l'analyse de F. Reyntjens<sup>5</sup> ailleurs dans cet Annuaire ce « débat ouvert et la participation populaire » sont loin d'être évidents.

Les catastrophes humanitaires qui déferlent sur la région ne peuvent pas être expliquées uniquement par un éventail de facteurs qui a fait l'objet de maints analyses dans des éditions précédentes de cet Annuaire. Dans le cadre de cet article, nous nous limiterons à l'influence de « deux poids deux mesures » par la politique financière internationale sur les indicateurs de développement économique et humains au cours de la période 2000-2001.

### **3. LES DESEQUILIBRES ECONOMIQUES AU BURUNDI ET AU RWANDA**

#### **3.1. Stagnation de la production au Burundi et croissance ralentie au Rwanda**

D'après les estimations la production intérieure brute du Burundi n'a progressé que de 0,3% en 2000 après la décroissance de 1% l'année précédente. Vu l'accroissement de la population de 3% cela représente une décroissance continue du revenu par habitant. Le Rwanda, loin d'atteindre les taux de croissance projetés, a connu une croissance du PIB de 5% en 2000 après une croissance de 9,5% et 5,9% en 1998 et 1999 respectivement. Le taux d'inflation mesuré par la croissance des prix à la consommation divergent aussi. Après une quasi stabilisation des prix à la consommation en 1999 (3,4%) le Burundi connaît une recrudescence de l'inflation de 25,7% l'année passée. Ce qui veut dire que le gouvernement, pour financer son déficit budgétaire, a dû ressortir à la création monétaire et l'endettement intérieure. Par contre le Rwanda, bénéficiant de rentrées financières importantes de la part de la communauté internationale, a pu financer les déséquilibres externe et interne (le déficit budgétaire) et ainsi pu

---

<sup>5</sup> Voir l'analyse des élections locales dans la contribution de F.REYNTJENS, ...

restreindre l'inflation à un niveau tout à fait réduit de 4% en 2000.<sup>6</sup> Comme on va voir ci-après quelques questions restent sur la validité de certaines estimations de données macro-économiques si les allégations par le panel de l'ONU sur le financement massif de la guerre (et l'enrichissement de la classe militaro-gouvernementale) se vérifient.

### 3.2. Les déséquilibres budgétaires : priorité aux dépenses militaires

Le tableau 2 sur le déséquilibre budgétaire, quoique incomplet, laisse quand-même entrevoir la différence fondamentale entre les deux pays. Le Rwanda peut se permettre d'avoir un déficit double en % du PIB et quand-même être éligible pour un financement extérieur. Par contre on voit que les dépenses militaires du Burundi, en pourcentage du PIB, sont presque le double de celles du Rwanda. Si on sait que le Rwanda maintient à peu près 25000 soldats en RDC, tandis qu'il s'y trouve à peine quelques milliers de militaires burundais, on se demande comment et pourquoi la communauté financière internationale accepte une telle situation.

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

	Burundi 2000	Rwanda 2000
<b>Dépenses totales(1)</b>	<b>24,1</b>	<b>19,6</b>
dont dépenses militaires off.	6,2	3,8
<b>Recettes totales (2)</b>	<b>19,2</b>	<b>10,2</b>
<b>Déficit à financer (1)-(2)</b>	<b>-4,9</b>	<b>-9,4</b>
par accumulation des arriérés	3,5	
par des dons		3,8

<sup>6</sup> Pour le Rwanda, FMI, *Staff Report for the Article IV consultation*, Washington D.C., déc.2000 o.c., p.36 et FMI, *Burundi: Selected Economic and Financial Indicators*, mars 2001.

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

Un petit calcul à partir des données du panel de l'ONU sur l'exploitation et l'exportation illégale des ressources naturelles pendant la guerre et dans la zone contrôlée par l'APR et le RCD-Goma expliquent mieux le paradoxe rwandais : comment peut-on maintenir une armée plus grande et envahir massivement un pays limitrophe tout en dépensant moins. Le tableau 3 montre que les seules et plus importantes « taxes » récoltées par le « Congo-desk » de l'APR dans les territoires occupés rapportent plus de 9% du revenu national du Rwanda. Cette estimation minimale de la rente de la guerre représente à elle seule presque la totalité des recettes gouvernementales propres! Cela veut pas dire que tout cet argent est forcément utilisé pour financer la guerre c.à.d. l'achat de matériel militaire et autres dépenses liés à l'effort de guerre. Elle peut tout ici être utilisée à l'enrichissement personnel du complexe militaro-gouvernemental rwandais.

**Tableau 3 : Dépenses militaires officielles et estimation des recettes militaires extra-budgétaires par le «Congo desk» rwandais dans les territoires occupés (18 mois de guerre années 1999-2000 en mio. de \$ et en % du PIB)**

	En millions de \$US	En % du PIB
Dépenses officielles	70	3,8
Recettes extra budgétaires de la guerre		
Dont min.recettes diamant	4	0,21
Dont min.recettes coltane	165	9,1

Sources: basées sur FMI, *Burundi-Statistical Annex, op.cit.*, p.20 et calcul sur base <http://www.un.org/news/dh/latest/drcongo.htm>, p.33 et 36.

### 3.3. Les déséquilibres externes: isolement international du Burundi, financement international du Rwanda

Les transactions économiques d'un pays avec le monde extérieur trouvent leur expression synthétique dans la balance des paiements. Dans les deux

tableaux qui suivent on donne l'évolution des deux dernières années en comparaison avec l'année du début du conflit.

Le tableau 4 présente les données pour le Burundi. L'analyse qui ressort de cette évolution de la balance des paiements, en général, renforce l'analyse faite dans l'annuaire 1999-2000<sup>7</sup>. L'isolement du pays au plan international continue à aggraver le déficit de la balance commerciale suite à l'effet de l'embargo (même levé) qui pèse encore sur le commerce extérieur. Ce déficit n'est pas 'compensé' par l'aide internationale, comme dans le cas du Rwanda, ce qui résulte dans une balance de paiements globale de plus en plus négative. Sur le plan des exportations, la situation s'est même détériorée en 2000, surtout à cause d'une chute des prix du café. Mais, il y a quand même quelques signes favorables: la levée de l'embargo a permis une augmentation des importations, nécessaire afin de relancer le développement, et une relance, très modeste, de l'aide internationale (transferts publics) et donc une entrée nette de prêts internationaux (représentée par le compte de capital positive).

**Tableau 4 : Balance des paiements burundais en millions \$**

	1994	1999	2000*
Exportations	80,7	56,4	49,6
Dont le café	57,2	44,0	34,6
Importations	-172,6	-93,5	-127,5
<b>Balance commerciale</b>	<b>-91,9</b>	<b>-37,1</b>	<b>-77,9</b>
Services nets	-87,9	-34,5	-49,6
Transferts privés	17,4	7,7	4,2
Compte courant (Hors Transferts Publics)	-162,4	-63,9	-123,3
Transferts publics	143,8	42,7	71,1
Compte courant (Transferts Publ. Inclus)	-18,6	-21,2	-52,2
Compte de capital	62,4	-5,7	18,7
<b>Balance globale</b>	<b>43,8</b>	<b>-26,9</b>	<b>-33,5</b>
Financement	-43,8	26,9	29,4
- Réserves internat. (- augmentation)	-47,9	13,9	5,3
- Arriérés (+ augmentation)	4,1	13	24,1
Taux de change (fbu pour un \$)	252,7	570,0	800,2**

Sources : FMI, *IMF Staff Country Report n°99/8*. Washington D.C., février 1999 et FMI, *Burundi: Statistical Annex*, Washington D.C., mars 2000, p.41.

\* estimations basées sur *Bulletin Mensuel*, BRB, Bujumbura.

\*\* taux de change octobre 2000, *ibid.*, p.69.

<sup>7</sup> Notamment par MARYSSE S. et F. VAN ACKER, *Le poids d'un conflit: évolution socio-économique du Burundi (1999-2000)*, p.11-13.

Comme déjà indiqué, ces signes timides positifs n'ont pas empêché l'aggravation du déficit de la balance globale. Ce déficit se finance d'une part par une perte continue des réserves internationales de la Banque centrale mais surtout, et pour la première fois en 2000, par une forte augmentation des arriérés, c.à.d. de la partie non-honorée des engagements envers les créanciers extérieurs.

L'aggravation de la situation peut se lire aussi à partir de la dépréciation du taux de change. Le taux de change officiel a non seulement perdu une grande partie de sa valeur depuis le début du conflit, mais le rythme de perte de valeur s'est même accéléré depuis les dernières années.

La situation de la balance des paiements rwandais (tableau 5) contraste avec la situation burundaise, même si elle mène, en fin de compte, à des conclusions similaires.

**Tableau 5 : Balance des paiements rwandais en millions \$**

	1994	1999*	2000*
Exportations	32.2	61.2	68.4
Dont le café	17.4	26.5	22.7
Dont le coltane	?	?	?
Importations	-367.4	-224.5	-245.9
<b>Balance commerciale</b>	<b>-335.2</b>	<b>-163.2</b>	<b>-177.5</b>
Services nets	-108.7	-149.2	-133.7
Transferts privés	44.5	18.2	12.0
Compte courant (Hors Transferts Publics)	-399.4	-294.3	-299.2
Transferts publics	354.1	251.9	148.8
Compte courant (Transferts Publ. Inclus)	-45.3	-42.4	-150.4
Compte de capital	2.3	28.0	28.1
<b>Balance globale</b>	<b>-44.1</b>	<b>-14.4</b>	<b>-122.3</b>
Financement	44.1	14.4	-26.7
- Réserves internat. (- augmentation)	9.0	7.4	13.7
- Arriérés (+ augmentation)	35.1	-2.7	-48.5
- Rééchelonnement/ Réduction de la dette	..	9.7	8.1
Taux de change (fR pour un \$)	220.0	335.2	351.9**

Sources : FMI, *Rwanda - Staff Report for the 2000 Article IV Consultation and Requests for the Third Annual Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility and for Extension of Commitment Period*, Washington D.C., 12 décembre 2000, p.39.

\* estimations pour l'année 1999, prognoses révisées pour l'année 2000.

\*\* Mars-Sept. 2000.

Ainsi en ce qui concerne le Rwanda, l'analyse de l'Annuaire 1999-2000<sup>8</sup> se confirme dans les chiffres préliminaires de l'année 2000. Malgré les réformes menées, le secteur d'exportation ne se développe pas; la baisse du prix de café mène même à une réduction des exportations 'traditionnelles'. Combiné à un besoin d'importations croissant, le déficit de la balance commerciale demeure considérable. Le pays est capable de supporter ce niveau de déficit à cause de l'apport élevé de capitaux de l'extérieur, soit l'aide internationale (transferts publics), soit l'entrée nette de prêts internationaux (représentée par le compte de capital positif). Mais cet apport est en baisse et compense de moins en moins le déficit de la balance commerciale. Cette évolution engendre une augmentation du déficit de la balance globale. Ce déficit se finance en grande mesure par une perte des réserves internationales de la Banque centrale. Le financement du solde négatif par l'augmentation des arriérés est, comme on le voit dans les chiffres de ce financement, limité. Cela s'explique par le fait que le pays ne peut pas, dans le cadre de la rénegociation de la dette et l'entrée du pays dans l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés - voir section 5), accumuler les arriérés.

L'analyse de la balance des paiements des deux pays montre très clairement que les équilibres extérieurs dépendent essentiellement de l'apport des ressources de l'extérieur en termes de l'aide extérieure et, dans une moindre mesure, de prêts internationaux, et que le traitement divergent par la communauté internationale des deux pays permet au Rwanda d'avoir des déficits commerciaux et courants (hors transferts publiques) plus élevés. Dans la suite, on analysera l'apport extérieur et la politique financière internationale divergente de plus près.

#### **4. LA POLITIQUE FINANCIERE INTERNATIONALE A L'EGARD DU BURUNDI ET LE RWANDA**

##### **4.1. La politique des institutions de Bretton Woods**

Comme on l'a mentionné dans l'introduction, l'accès aux ressources internationales (bailleurs de fonds multi- et bilatéraux) est intimement lié à un accord avec les institutions de Bretton Woods, et le FMI en particulier. Ce n'est donc pas tellement le montant même déboursé par cette institution qui est important mais le déboursement en soi est le signal que les autres bailleurs peuvent libérer l'argent ou alléger les dettes. Normalement ce « monitoring » d'un pays membre de ces institutions se fait à base de critères de respect de la

---

<sup>8</sup> Notamment par ANDRE C. et M. TIERENS, *Les limites structurelles de l'économie rwandaise face aux réformes économiques et à l'intégration régionale*, p.66-68.

bonne gouvernance en matière de jugulation des déficits budgétaires et externes et surtout le refinancement des sommes dûes à ces institutions. Comme on l'a vu ci-haut, sans financement extérieur, les déséquilibres du Rwanda seraient plus inquiétants que ceux du Burundi. Il faut donc s'interroger sur le financement du Rwanda comparé à l'isolement du Burundi ; les raisons doivent être autre que l'application de la bonne gestion et de performances socio-économiques. Comparons les flux de déboursments par le FMI depuis le début de la guerre civile au Burundi ç.à.d. depuis 1993 avec les flux accordés au Rwanda depuis le génocide et l'avènement du FPR (1994).

**Tableau 6: Déboursements de fonds\* au Burundi et au Rwanda par le FMI et repaiements ( en milliers de Droits de Tirage Spéciaux)**

	Burundi 1993-2000	Rwanda 1994-2000
<b>Déboursements cumulés</b>	<b>0</b>	<b>52.360</b>
<b>Repaiements cumulés</b>	<b>40.016</b>	<b>7.884</b>

\*il s'agit principalement ici de fonds déboursés et remboursés dans le cadre des "facilités de l'ajustement structurel (renforcée)"ou son successeur la "facilité de réduction de la pauvreté et de la croissance ». Sources: basées sur FMI, *Summary of Disbursements and Repayments - Burundi and Rwanda*, Washington D.C., 15/3/2001.

Il ressort clairement de ce tableau que même si le Burundi remplit mieux que le Rwanda les critères « techniques », il n'en est pas moins exclu de nouveau financement. Le Rwanda par contre répondant moins aux critères « techniques », bénéficie d'un financement net important embellissant ainsi son image de bon gestionnaire. La raison ne peut être que politique.

Malgré un accord de paix intérimaire, signé en août 2000, le Burundi est encore considéré comme un pays « affecté par un conflit ». La Banque Mondiale a adopté une stratégie d'assistance intérimaire en octobre 1999; l'institution supporte le pays sous la forme d'un « crédit de reconstruction économique d'urgence » et avec quelques projets mineurs. Ce n'est qu'en février 2001 qu'une mission du FMI visitait le pays pour discuter d'un cadre de politique économique pour 2001, qui pourrait déboucher sur un programme dit d'« assistance d'urgence post-conflit ». Ce programme qui est aussi le signal de reprise d'aide pour les autres bailleurs, à condition que le Burundi respecte les soucis de la communauté internationale en ce qui concerne le processus de paix. Ceci pourrait jeter les bases pour un programme triennal du type FRPC en 2002<sup>9</sup>, quatre ans après le Rwanda.

<sup>9</sup> FMI & AID, *HIPC Initiative – Country Implementation Status Notes*, Washington D.C., 11 mai 2001, p. 1-2.

#### 4.2. Analyse détaillée des flux et transferts nets internationaux du Burundi et du Rwanda

Comme l'accès aux ressources internationales des bailleurs de fonds multi- et bilatéraux est intimement lié à un accord avec le FMI, et des ressources accordés par lui, il est intéressant de démontrer en détail le résultat de cette politique divergente en termes du total des ressources internationales 'dérivées'. Les tableaux 7 et 8 montrent pour les deux pays l'évolution des flux nets totaux, c.à.d. les nouveaux déboursments moins les remboursements de capitaux, et l'évolution des transferts nets, c.à.d. les flux nets moins les charges (intérêts, dividendes) payées. Pour les flux totaux, le tableau donne le détail des flux nets de prêts à longue terme (et leur composition), les dons, les ressources à court terme et les investissements étrangers directs et de portefeuille. Les chiffres dans le tableau représentent des moyennes annuelles pour des différentes périodes: la situation des années 80, la période antérieure de la crise, la période de crise, la période après la crise, et enfin les données les plus récentes (1999).

**Tableau 7 : Ressources internationales rwandaises en millions de \$  
(moyenne annuelle périodique)**

	1980-89	1990-93	1994-95	1996-98	1999
Flux nets de prêts longue terme	50.2	65.6	38.3	74.9	90
Prêts officiels	50.9	66.5	38.3	74.9	90
Multilatéral	37.0	51.5	37.5	74.8	92
FMI	-0.7	2.8	6.8	10.2	20
AID	23.8	33.5	20.1	49.1	64
Autres	13.9	15.2	10.6	15.5	8
Bilatéral	13.9	15.1	0.9	-0.1	-2
Prêts Privés	-0.7	-1.0	0.0	0.0	0.0
Dons (assistance technique incl.)	141.2	271.3	683.3	288.6	287
Ressources court terme	2.3	1.5	-17.5	6.5	4
Investiss directes et de portefeuille	16.8	5.3	1.0	4.0	2
<b>Flux nets</b>	<b>210.5</b>	<b>343.7</b>	<b>705.1</b>	<b>374.0</b>	<b>383</b>
Minus Paiements d'intérêts	4.5	5.7	5.1	7.3	9
Dont Bilatéral	1.6	1.1	0.0	0.2	1
Multilatéral	2.5	4.5	5.1	7.1	8
Paiements de dividendes	9.7	4.6	1.0	0.0	0.0
<b>Transferts nets de ressources</b>	<b>196.3</b>	<b>333.4</b>	<b>699.0</b>	<b>366.7</b>	<b>372</b>

Source : Calculations sur base de IBRD, *Global Development Finance Report 2001. Country Tables*, Washington D.C., p.460-463.

Une analyse comparative des deux tableaux montre très clairement les divergences récentes dans la politique financière internationale. Malgré un traitement vraiment identique dans la période avant la crise, conséquence du fait que les deux pays s'inscrivaient dans le même processus d'ajustement structurel,

supporté par les institutions de Bretton Woods, la situation est devenue radicalement différente depuis les années 1996.

Dans le cas du Rwanda, la rapide reprise des rapports avec les institutions de Bretton Woods a relancé l'apport des autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux à des niveaux comparables à la période avant la crise. Les dons se situent à un niveau moyen annuel assez stable de 288 millions \$. Par contre, les apports des institutions multilatérales ont même presque doublé, dû particulièrement à l'apport de la Banque Mondiale (AID). Les apports des bailleurs bilatéraux en termes de prêts se sont convertis en dons. Du tableau, on voit très clairement le montant de ce qu'on a parfois appelé dans cet Annuaire "crédit génocide": des flux nets annuels d'environ 400 millions USD. Ce n'est que dans l'absence d'apport privé qu'on voit clairement que la situation macro-économique (les critères « techniques » dont on parlait auparavant) n'est pas encore en ordre et que la confiance dans la politique poursuivie à l'intérieur n'est pas très grande.

**Tableau 8 : Ressources internationales burundaises en millions \$  
(moyenne annuelle périodique)**

	1980-89	1990-93	1994-95	1996-98	1999
Flux nets de prêts longue terme	72.9	72.1	21.4	7.3	-1
Prêts officiels	73.2	75.1	22.2	7.4	-1
Multilatéral	50	63.3	23.3	6.3	0
FMI	1.3	4.1	-7.6	-8.5	-7
AID	28.3	42.1	25.0	13.3	8
Autres	20.4	17.1	5.9	1.5	-1
Bilatéral	23.2	11.8	-1.2	1.1	0
Prêts Privés	-0.3	-3	-0.8	-0.1	0
Dons (assistance technique incl.)	95.5	196.1	282.7	67.7	81
Ressources court terme	0.3	-3	4.4	-1.7	4.7
Investiss directes et de portefeuille	2.1	0.8	1.0	1.0	0
<b>Flux nets</b>	<b>170.8</b>	<b>266.0</b>	<b>309.5</b>	<b>74.3</b>	<b>84.7</b>
Minus Paiements d'intérêts	9	12.9	11.9	8.7	8.5
Dont bilatéral	2.9	2.8	2.8	0.3	0.3
Multilatéral	4.6	9.4	9.0	8.4	8.2
Paiements de dividendes	1.4	3.1	3.0	1.2	0
<b>Transferts nets de ressources</b>	<b>160.4</b>	<b>250.0</b>	<b>294.6</b>	<b>64.4</b>	<b>76.2</b>

Source: Calculations sur base de Banque Mondiale, *Global Development Finance Report 2001. Country Tables*, Washington D.C., p.132-135.

On constate qu'au Burundi, les flux nets moyens annuels ont chuté de 266 millions \$ dans la période 1990-93 à environ 75 millions \$ dans la période 1996-98, et 85 millions en 1999, consistant presque exclusivement en dons, complétés par l'assistance de l'AID.

### 4.3. Impact sur les indicateurs macro-économiques et budgétaires

Qu'est-ce que cet apport différent signifie en termes économiques pour les deux pays et quel pourrait être l'impact sur les données et performances macro-économiques et budgétaires ? Le tableau 9 essaie de donner quelques effets illustratifs de ce régime différent. Le premier volet donne quelques indications de l'impact sur les comptes extérieurs et sur la position budgétaire. Les données montrent que les flux nets extérieurs élevés permettent au Rwanda une capacité considérable d'importer (et indirectement, de couvrir des déficits du compte courant) malgré une base d'exportations limitée. Sur le plan budgétaire, les apports extérieurs, plus particulièrement sous forme de dons, apportent une partie considérable soit des revenus budgétaires totales, soit en termes du PIB. Dans le cas du Burundi, ces opportunités sont beaucoup plus limitées. Cela se traduit dans la différence du niveau de l'investissement intérieur brut et donc de la croissance .

**Tableau 9 : Impact relatif des ressources externes : Rwanda et Burundi (en millions \$)**

<b>RWANDA</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000*</b>
<b>Impact extérieur :</b>						
Flux nets						
En % du PIB	55.8	40.0	14.1	17.9	19.7	..
En % exportations	1438	769	283	562	626	..
<b>Impact budgétaire :</b>						
Dons publics						
En % du PIB	11.3	7.3	6.7	5.3	7.0	3.8
En % des recettes gouvernementales (dons incl.)	62.1	44.5	38.7	33.8	44.3	27.1
<b>Taux de croissance du PIB réelle</b>	<b>34.4</b>	<b>15.8</b>	<b>12.8</b>	<b>9.5</b>	<b>5.9</b>	<b>5.2</b>
<b>BURUNDI</b>						
<b>Impact extérieur :</b>						
Flux nets						
En % du PIB	29.3	10.0	6.7	8.4	11.9	..
En % exportations	259.7	223.2	73.6	114.7	152.1	..
<b>Impact budgétaire :</b>						
Dons publics						
En % du PIB	3.6	2.2	3.0	2.5	2.9	3.2
En % des revenus publiques (dons incl.)	17.1	12.6	18.1	12.7	13.4	14.1

<b>Taux de croissance du PIB réelle</b>	<b>-7.3</b>	<b>-8.3</b>	<b>0.4</b>	<b>4.8</b>	<b>-1.0</b>	<b>0.3</b>
---	-------------	-------------	------------	------------	-------------	------------

Sources : tableaux 7 et 8 ; FMI, *Burundi: Statistical Annex*, Washington D.C., mars 2000, FMI ; *Rwanda : Statistical Annex*, Washington D.C., janvier 2001.

#### 4.4. Traitement de la dette extérieure du Burundi et du Rwanda

La différence dans le traitement des deux pays se montre aussi dans la politique des créanciers extérieurs vis-à-vis du problème de la dette extérieure des deux pays. D'abord, une analyse « technique » des données comparatives montrera très clairement l'analogie entre les deux pays, ce qui mériterait un traitement analogue du point de vue technique. Le traitement était en effet analogue dans la période avant la crise, mais après la crise, le soutien international dans le cas du Rwanda et l'isolement du Burundi ont induit des divergences, dans le cadre du Club de Paris et plus particulièrement, en ce qui concerne l'initiative PPTE.

##### 4.4.1. Caractéristiques de la dette extérieure et prise de position des créanciers dans le club de Paris

Les données comparatives des caractéristiques de la dette extérieure en 1999 ( tableau 10) montrent très clairement une grande analogie entre les deux pays en montants absolus: un stock quasiment identique d'environ \$1,2 milliards en termes nominaux et environ \$700 millions en valeur actuelle nette (VAN), des arriérés cumulés de \$80 à 90 millions, seulement envers des créanciers bilatéraux et institutions multilatéraux non-Bretton Woods, pas d'arriérés envers le FMI et la Banque Mondiale, et un service de la dette d'environ \$40 millions. Traduit en termes relatifs, par rapport aux exportations, au PIB ou aux recettes publiques, l'analogie reste dans le fait que les données montrent clairement que le poids de la dette des deux pays est extrêmement lourd mesuré par n'importe quelle norme internationale, méritant ainsi des efforts supplémentaires de réduction de la dette de la part de la communauté internationale. Mais il est aussi évident que la situation du Burundi est même plus désespérée que celle du Rwanda en termes relatifs, ce qui ressort des rapports dette (en VAN) par rapport aux exportations, au PIB ou aux recettes publiques. L'indicateur clé de l'initiative PPTE (voir la section suivante) est le rapport dette sur exportations.

**Tableau 10: Caractéristiques de la dette externe burundaise et rwandaise en 1999 (en millions de \$ sauf indiqué autrement)**

	Burundi	Rwanda
--	---------	--------

Stock nominal (dette publique)	1131	1261
Le % du PIB	158.4	64.7
Le % des exportations	1792	1216
Stock en VAN (dette PPG)	677	696.0
Service de la dette contractuelle		43.7
Arriérés cumulés	93.5	83.4
Service de la dette payé en % des export.	36	26
Réduction de la dette en VAN, 1988-1998	249	134
Dette (VAN) en % du PIB	94.8	35.7
En % des exportations	850	574.4
en % des revenus publics	517.9	366.7
Eligibilité	'IDA-only'	'IDA-only'
'Track record' d'ajustement et réforme	Affecté par un conflit	FRPC 1998-2001

Sources : FMI & AID, *Rwanda – Decision Point Document for the Enhanced HIPC Initiative*, Washington D.C., 11 décembre 2000, Banque Mondiale, *Global Development Finance Report 2001, o.c.*, Daseking & Powell, 1999, *o.c.*, FMI, *Burundi: Statistical Annex*, Washington D.C., mars 2000.

Cette situation est le résultat d'un traitement identique des deux pays dans la période avant la crise. Les deux pays sont parmi les rares pays africains qui n'ont pas rééchelonné leur dette extérieure dans le Club de Paris dans les années 80 et 90 avant la période de crise. Par conséquent, les deux pays ont reçus relativement peu de réduction de la dette (comparé à la plupart des autres pays pauvres africains) dans cette période, estimée, à environ \$249 millions dans le cas du Burundi et \$134 millions dans le cas du Rwanda, en valeur actuelle<sup>10</sup>.

La relance rapide du soutien international dans le cas du Rwanda a changé ce traitement: le pays a pu bénéficier d'un accord avec le Club de Paris en mai 1998. Dans cet accord, le pays a bénéficié d'une réduction 'flux' aux « conditions de Naples », c'est-à-dire une réduction de 67%, du service de la dette pendant une période de consolidation déterminée, de juillet 1998 jusqu'à fin mai 2001, y compris les arriérés cumulés jusqu'à la fin de 1998. L'isolement international a exclu le Burundi d'une telle opportunité jusqu'à présent. Cette divergence continue à jouer plus récemment dans le cadre de l'Initiative PPTE.

#### 4.4.2. L'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés)

<sup>10</sup> Voir C. DASEKING & R.POWELL, *From Toronto Terms to the HIPC Initiative: A Brief History of Debt Relief for Low-Income Countries*, Washington D.C., IMF Working Paper No.99/142, octobre 1999, p.17.

Lancée en 1996, l'initiative en faveur des pays pauvres et très endettés (PPTE)<sup>11</sup> marque le premier effort auquel s'associent les créanciers multilatéraux, les membres du Club de Paris ainsi que les autres créanciers bilatéraux officiels et les créanciers commerciaux. Le but est de ramener le stock de la dette de ces pays à un niveau supportable. La persévérance du pays débiteur dans l'effort d'ajustement macro-économique et de réforme structurelle et sociale est l'élément crucial de cette initiative, qui vise en outre à assurer un soutien financier additionnel aux programmes sociaux, notamment de santé et d'éducation de base. Afin d'optimiser l'impact, en réponse aux appels des organisations de la société civile et les recommandations du Groupe des Huit (G-8) à son sommet de Cologne en juin 1999, le FMI et la Banque Mondiale ont approuvé un renforcement de l'initiative. Cette initiative visait non seulement à augmenter le nombre des pays qui pourraient en bénéficier, un allègement plus considérable et plus rapide, mais aussi un renforcement du lien entre l'allègement et l'utilisation des ressources dans la lutte contre la pauvreté dans le cadre d'un DSRP<sup>12</sup>.

Même si le Rwanda et le Burundi sont tous les deux classifiés comme étant des PPTE, la divergence de traitement entre les deux pays se confirme ici. Dans le cadre de l'Initiative PPTE, le Rwanda a reçu un accord dit 'de principe' – ce qu'on appelle un accord point de décision - en Décembre 2000, avec la perspective d'atteindre ce qu'on appelle le point d'achèvement, ou la réduction est exécutée irrévocablement, probablement dès décembre 2002. Le pays a pu recevoir cette assistance parce qu'il a répondu à tous les critères « techniques » d'admission aux avantages de l'Initiative: i) c'est un pays exclusivement AID admis à bénéficier de la FRPC, ii) Il a suivi résolument une politique d'ajustement dans le cadre des programmes soutenus par la Banque et le Fonds, notamment dans un accord du type FRPC de 1998-2001, et établi le 'track record' d'ajustement nécessaire; et iii) sa dette représente un fardeau insupportable.

La dette est considérée comme insupportable parce que, après l'application complète de la réduction traditionnelle (ç.à.d. une réduction du stock de la dette bilatéral envers les créanciers du Club de Paris aux conditions de

---

<sup>11</sup> Les pays admissibles sont les plus pauvres, ceux qui ne peuvent recevoir d'aide que de l'AID) et de la Facilité du FMI pour la réduction de la pauvreté et la croissance, FRPC (anciennement FASR). Cette initiative est ouverte à tout pays dont l'endettement demeure intolérable, même lorsque les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette (comme l'application des conditions de Naples dans le cadre d'un accord de réduction du stock de la dette avec le Club de Paris) ont exercé leur plein effet. Sur base de ces critères, la BM et le FMI ont classifié 41 pays comme étant des PPTE.

<sup>12</sup> Pour une description plus détaillée du mécanisme de l'initiative PPTE (renforcée), voir p.e. FMI, *Rapport annuel 2000*, chapitre 5, pp.52-66.

Naples), le montant nominale de la dette totale publique externe était de \$1261 millions, correspondant à une valeur actuelle nette de \$634 millions<sup>13</sup>. Ce stock de la dette correspond à un ratio dette (en VAN) sur exportations d'environ 523% tandis que, dans l'initiative PPTTE renforcée, le niveau soutenable de la dette aux exportations est défini comme un ratio fixe de 150% (en valeur actuelle nette). Afin de réduire le ratio jusqu'au niveau soutenable, en valeur actuelle nette, la dette du Rwanda à l'égard de l'ensemble de ses créanciers sera allégée au total de 452 millions de dollars (environ \$814 millions en valeur nominale), soit l'équivalent de 71.3% de l'encours total de la dette de ce pays à la fin de 1998. Par conséquent de proportionnalité, la distributions des 'coûts' pour les créanciers est la suivante: l'assistance des multilatéraux est estimée à \$396.5 millions, dont l'AID \$227.5 millions, le Groupe BAD \$75 millions et le FMI \$43.8 millions. Les créanciers bilatéraux et privés consentent un montant de \$55.9 millions.

L'initiative « renforcée » a aussi introduit le principe de l'assistance 'intérimaire', c'est-à-dire entre le point de décision et le point d'achèvement, ce qui veut dire que le pays reçoit déjà maintenant des réductions de la dette. Pour la dette du Club de Paris, cela apporte une prorogation de l'accord de 1998 de mai 2001 jusqu'à fin 2001 et le 'topping up' des conditions de Naples (67% de réduction) aux conditions de Cologne (90% de réduction). Pour l'assistance AID, cela correspond à une réduction du service de la dette de 88% (en comparaison avec le service de la dette contractuel dans cette période intérimaire).

Cela devrait se traduire, au fil des années, par un allègement du service total de la dette d'environ \$810 millions, c'est-à-dire par une économie de quelque 27 millions de dollars par an dans la période intérimaire et entre 28 à 38 millions de dollars après « achèvement » (dépendant des modalités choisis par les différents créanciers), soit .. % des obligations totales annuelles du pays au titre du service de sa dette. En termes du PIB, ça correspond à environ 1.5% du PIB Rwandais estimé de 2001.

Les Conseils de l'AID et du FMI ont préconisé une date d'achèvement (où l'allègement de la dette commence à jouer pleinement) flottante, c'est-à-dire déterminée par la mise en oeuvre réussie d'une série de réformes préétablies dans les domaines macroéconomique, structurel et social. Plus précisément, le

---

<sup>13</sup> Le pourcentage des créanciers multilatéraux s'élève à 88% du montant total en VAN. L'AID est le créancier principal, presque la moitié de la dette totale, suivi par le groupe de la Banque Africaine de Développement (BAD) et le FMI, avec 17% et 10% du montant total respectivement. Les créanciers bilatéraux amènent 12%, partagé entre le Club de Paris (8%) et créanciers non-Club de Paris (4%). L'ensemble de la dette est pre cutoff. Les créanciers privés ne représentent que 0.1% du montant total.

Rwanda est maintenant tenu de 1) préparer, en consultant largement la société civile, un DSRP et 2) d'exécuter cette stratégie pendant au moins un an. Le DSRP servira également de base à une future aide concessionnelle du FMI et de la Banque Mondiale. En outre, la conditionalité précise encore un ensemble de réformes structurels. Toutes les estimations de base du document « point de décision » sont faites dans l'hypothèse d'un « point d'achèvement » en décembre 2002.

Le Burundi est également un des PPTE, et correspond à tous les critères techniques afin de participer à l'initiative, comme résumés dans le tableau 10. Seulement sa classification par le FMI comme «pays affecté par un conflit», et le manque d'un programme d'ajustement et de réforme supporté par le FMI, l'exclut aujourd'hui de ce programme. Les discussions actuelles entre le pays et le FMI, qui pourraient mener à un accord FRPC en 2002, et la politique nouvelle d'assistance des institutions de Bretton Woods envers les PPTE post-conflit<sup>14</sup>, pourraient ressembler à un accord le plus vite possible après une première évaluation du FRPC, et conditionnel à la préparation d'un I-DRSP<sup>15</sup>.

## 5. CONCLUSIONS

L'analyse présentée dans cette contribution a voulu montrer que sur base de la performance sociale et économique, c.à.d. les chiffres de la pauvreté et développement humain et l'analyse des déséquilibres intérieurs et extérieurs, le traitement des deux pays par la communauté internationale financière n'est pas justifié. Ensuite on a estimé l'importance de ce traitement différencié et injustifié sur les résultats socio-économiques de ces deux pays. Seul des raisons politiques peuvent être à la base de ce traitement différencié.

Ainsi le 'crédit génocide' a permis au Rwanda de répondre aux exigences du FMI et la communauté internationale, par exemple en matière des dépenses militaires budgétaires (3% du PIB). La politique d'autruche de la part de la communauté financière internationale dans cette matière a bien été mise à nu par le rapport du panel d'experts de l'ONU sur le pillage des ressources naturelles pendant la guerre en RCD. En effet, selon ce rapport, les seuls revenus extra budgétaires de coltane en territoires occupés allant au complexe militaro-commercial, représentent plus de 9% du revenu national du Rwanda en l'an 2000. Ceci a certainement pu financer, sous forme extra-budgétaire, l'effort et le

<sup>14</sup> Notamment un track record de six à douze mois. Voir Banque Mondiale et FMI, *Assistance to Post-Conflict Countries and the HIPC Framework*, Washington D.C., 29 mars 2001, p.22.

<sup>15</sup> Les autorités burundais ont lancé le processus de préparation et consultation concernant le (I-)DSRP en juillet 2000.

désir de guerre. La part invisible de l'état Rhizome au Rwanda, pour reprendre un concept cher à J.F.Bayart, est certes plus important que celle qui est affichée envers le monde extérieur en général et aux bailleurs de fonds en particulier.

La différence dans le traitement des deux pays se montre aussi dans la politique des créanciers extérieurs vis-à-vis du problème de la dette extérieure des deux pays. Malgré l'analogie 'technique' entre les deux pays, le Rwanda a pu bénéficier d'une réduction de la dette considérable dans l'initiative PPTE, perspective qui manque à ce moment au Burundi.