

LES EVOLUTIONS MACRO-ECONOMIQUES AU RWANDA ET AU BURUNDI : QUELLES PERSPECTIVES POUR LE DÉVELOPPEMENT ?

par An Ansoms et Stefaan Marysse

Abstract

Both Rwanda and Burundi have suffered from an extremely violent crisis, of which the consequences, both economic and social, still largely determine today's society. Rwanda and Burundi are moreover confronted with the same structural problems of overpopulation and natural resource scarcity that strongly limit the potential of economic diversification away from rural survival activities. The disappointingly low growth rates in 2003 illustrate once more the vulnerability of both economies to climatic conditions. However, these countries are 'false twins' when considering their largely divergent socio-economic evolution over the last decade. Rwanda has known relative stability, allowing economic recovery, while Burundi continued to suffer under a prolonged crisis with a perverse impact on the socio-economic context. Also the reaction of the international community differed fundamentally. Rwanda was able to benefit from a pronounced financial engagement of the international donors, a genocide credit that allowed the country to live far beyond its internal means. Burundi on the other hand was largely excluded from international funds. But recently this tendency seems to be reversed, with the first releases of IMF emergency funds, the approval of Burundi's interim poverty reduction paper (I-PRSP), and the release of the first poverty reduction and growth facilities (PRGF) as the first promising signs.

1. INTRODUCTION

C'est dans des contextes tout à fait différents que les 'faux jumeaux' de la région des Grands Lacs d'Afrique évoluent et essaient de faire face aux multiples défis qui se posent. Les défis structurels auxquels le Rwanda et le Burundi sont exposés sont bien connus : petits pays enclavés aux ressources limitées hormis les terres fertiles mais fragiles. Fragiles parce que surexploitées à cause de la densité de la population et dépendant des aléas climatiques typiques pour des civilisations agricoles traditionnelles.

Le manque d'alternatives d'emploi dans d'autres secteurs de l'économie limite les possibilités de trouver un emploi rémunéré dans les secteurs de l'Etat, de la société civile (églises, ONG, etc.) et du monde de la coopération internationale. La compétition pour avoir accès à ces emplois rares se traduit politiquement par une lutte pour le contrôle de l'Etat et pour la rente de l'aide internationale. Dans un contexte de minorité et majorité ethniques, cette lutte a été acharnée. Le changement de la géopolitique mondiale, après la fin de la période de la guerre froide, pour des solutions plus démocratiques dans les pays d'Afrique a fondamentalement altéré les réponses des élites politiques.

Ces réponses ont été différentes au Rwanda et au Burundi. Au Rwanda, la guerre civile a débouché sur une victoire incontestée du groupe minoritaire,

qui fondamentalement nie la donnée ethnique et ne l'inscrit pas dans sa nouvelle constitution, mais sait convaincre la communauté internationale après le génocide de l'aider massivement. Au Burundi, par contre, une longue période d'instabilité et de violences qui dure jusqu'au début du nouveau millénaire et qui ne donne pas une victoire claire, mène à un compromis de partage du pouvoir politique qui s'inscrit dans une nouvelle constitution où la donnée ethnique est explicitement reconnue. Les élections doivent consacrer cette nouvelle réponse aux défis politiques dans la région. Cette différence dans la trajectoire politique au Burundi a fait retarder d'une décennie la reconnaissance de la nécessité d'aide en comparaison avec le Rwanda. Comme on va le voir tout au long de cet article, c'est cette différence, en combinaison avec le climat socio-politique, qui expliquera en grande mesure la performance économique différente des deux pays.

2. EVOLUTION SECTORIELLE

2.1. Evolution du produit intérieur brut

En 2003, les économies des deux pays se trouvent clairement dans une impasse. Même si les projections pour les années suivantes sont positives, la performance économique des deux pays reste très vulnérable vu ses limites de caractère structurel. D'abord, le produit intérieur brut des deux pays est largement dépendant de la performance du secteur primaire, ou même plus étroitement de la production alimentaire. Tandis que la croissance dépassait les attentes en 2002, largement grâce aux conditions climatiques favorables, les résultats décevants de l'année 2003 sont dus aux mêmes conditions climatiques, cette fois-ci clairement défavorables.

Selon les données provisoires pour l'année 2004, les deux pays espèrent pouvoir rétablir leurs performances économiques. Le Rwanda espérait réaliser l'objectif de 6 % de croissance identifiée dans le document stratégique de la lutte contre la pauvreté (DSLPP) et de limiter l'inflation à 6,9 %. Dans la réalité, la croissance a dû être révisée à la baisse et est maintenant estimée à 4 %. Le taux d'inflation quant à lui a été sous-estimé et n'est pas 6,9 % mais à 12 % en 2004¹. Le DSLPP intérimaire du Burundi identifie 5 % de croissance annuelle comme but souhaitable dès 2006. Ce taux semble être atteint en 2004 selon les estimations du FMI, tandis que le taux d'inflation de

¹ Les services du FMI ont dû revoir différentes données à la baisse en comparaison avec les prévisions annoncées dans le document qui devraient donner le feu vert à la dernière tranche de la FRPC (Facilité de Réduction de la Pauvreté et de la Croissance) du FMI et l'accès au point d'achèvement dans le cadre de la réduction de la dette. Mauvais calculs, gentillesse envers le Rwanda ou facteurs exogènes ? FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Second and Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*, IMF Country Report 04/270, Washington, FMI, 2004.

8,5 % en 2004 a légèrement dépassé le taux de 6,4 % qui était projeté dans le DSLP.

Tableau 1 : Evolution et comparaison de la croissance réelle du PIB au Rwanda et au Burundi²

	1999	2000	2001	2002	2003 est.	2004 est.*	2005 proj.	2006 proj.
<i>Rwanda</i>								
PIB nominal (en frw)	644,9	705,7	754,3	825,0	905,3	1050,2		
Croissance du PIB réel	7,6	6,0	6,7	9,4	0,9	4,0	6,0	
Taux d'inflation	-2,4	3,9	3,4	2,0	7,4	12,0	4,0	
<i>Burundi</i>								
PIB nominal (en fbu)	455,5	511,1	550,0	584,6	644,2	731,2	801,6	881,2
Croissance du PIB réelle	-1,0	-0,9	2,1	4,5	-1,0	5,0	5,3	4,5
Taux d'inflation	3,4	24,3	9,3	-1,3	10,3	8,5	5,2	4,7

Sur base des données du tableau 1, le Burundi semble enfin renverser les tendances du passé. Le taux de croissance réalisé au Burundi en 2004, plus haut que la prévision, montre que les prévisions pour les années 2005 et 2006 sont peut-être réalistes. Evidemment, tout dépendra certes des aléas climatiques, mais surtout, comme l'écrit le Staff du FMI, des défis à relever dans les domaines politiques. Le respect des accords d'Arusha avec des élections, reportées pour la deuxième fois (au 19 août 2005 pour les élections présidentielles), et la constitution de l'armée nationale, sont les deux tests cruciaux pour le Burundi dont dépendront les résultats économiques et la lutte contre la pauvreté.³ Sur cette toile de fond de crainte, l'espoir d'une amélioration de la situation politique se dégage. Certaines Institutions

² Sources : FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Rwanda: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report 04/383, Washington, FMI, 2004. – FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Second and Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*, IMF Country Report 04/270, Washington, FMI, 2004. – FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Burundi: 2003 Article IV Consultation and Request for Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*, IMF Country Report 04/41, Washington, FMI, 2004. – FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Burundi: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report 04/38, Washington, FMI, 2004.

*Pour 2004 les chiffres provisoires ont été remplacés, sur base d'informations récentes, par des données estimées par les services du FMI.

³ FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, FMI, *Burundi: Première revue de l'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance*, janvier 2005, p.21, et IRIN, *Rapport des élections au 19 août*, 27 avril 2005.

financières internationales (IFI) commencent à réviser leur politique d'aide envers le Burundi, et comme aussi bien le Rwanda que le Burundi sont largement dépendants d'une telle aide pour réaliser leurs équilibres économiques, ce changement est important mais se fera sentir seulement dans quelques années. On reviendra plus tard sur ce changement d'attitude des IFI dans la section de l'aide internationale.

2.2 La structure sectorielle : dominance du secteur primaire

Le secteur primaire reste primordial dans la composition du produit intérieur brut. Au Rwanda, l'importance relative de ce secteur a même crû progressivement après une chute en 1997. Cependant, en 2003, le secteur primaire a connu une contraction absolue et relative, due au fait qu'un manque de pluie a limité la production alimentaire. L'impact de cette contraction dans le secteur primaire est légèrement contrarié par une expansion impressionnante de 15 % dans le secteur de la construction. L'expansion des services et des activités de commerce et de tourisme contribue aussi à la croissance économique qui reste nettement positive, même si le poids de ces deux secteurs est moins important comparé au secteur primaire. Le taux de croissance atteint y est cependant largement inférieur à l'objectif de 6 %. Il reste à voir comment le Rwanda va atteindre cet objectif les années suivantes. En 2004, on prévoit déjà un recul dans les activités de construction et dans l'industrie à cause d'une pénurie d'électricité (IMF, 2004).

Comme indiqué plus haut, l'impact des conditions climatiques sur le PIB illustre la vulnérabilité de l'économie rwandaise non diversifiée. Cette donnée est d'autant plus inquiétante au vu de l'importance assignée au développement rural comme moteur de croissance dans le document stratégique de la lutte contre la pauvreté :

«Sustained growth in the primary sector (5.3 percent per year for a period of five to seven years) serves as an engine of growth in the rural non-tradable sector. The consequent rural employment generation provides income to the rural landless – the poorest among the rural poor.» (IMF. 2004:8)⁴

De plus, la stratégie de croissance dans le secteur agricole dépend de plusieurs hypothèses (effectivité et utilisation d'engrais, investissement de conservation de terre, capacité productive du secteur rural en termes non agricoles ...) dont l'existence ou la future réalisation restent très incertaines.

⁴ Gouvernement du Rwanda, *Poverty Reduction Strategy Paper*, Kigali, 2002.

Au Burundi, la répartition du PIB demeure plus ou moins stable entre 2000 et 2002, tandis que les années précédentes on apercevait une chute progressive de l'importance relative du secteur primaire en faveur des deux autres secteurs. Comparée à celle du Rwanda, l'activité productive dans les secteurs de construction, industrie et commerce est alors relativement plus importante dans la composition du PIB. Mais derrière les chiffres relatifs, la situation au Burundi est largement comparable à celle au Rwanda : la performance économique du Burundi dépend à un haut degré des conditions climatiques. Le taux de croissance repose ainsi sur un facteur volatile, incertain et non manipulable, un fait préoccupant vu la dépendance de ce pays du secteur agricole comme moteur de croissance à court et à moyen terme :

«Potential sources of growth for Burundi exist in almost all sectors of the economy, but require a variety of measures for being tapped efficiently. (...) In the short to medium term, the agricultural sector and other rural activities will remain the main sources of economic growth.» (IMF, 2004:39)⁵

Le fait de concentrer la stratégie de la croissance sur le secteur primaire n'est pas seulement souhaitable dans le moyen terme, mais aussi une condition nécessaire pour combattre la pauvreté des populations en large majorité rurales. Cependant, vu les limites structurelles dans ce secteur primaire, le Burundi, comme le Rwanda, sont également obligés de suivre une stratégie de diversification des secteurs non ruraux. Facile à dire, mais extrêmement difficile à réaliser.

3. EQUILIBRES INTERIEURS ET EXTERIEURS

3.1 Introduction

Aucune économie dans le système mondial actuel ne peut se permettre de négliger pendant une période prolongée de suivre une politique qui ne tient pas compte des différents équilibres économiques qui lient son pays à tous les autres sans conséquences graves sur le bien-être de sa population. En outre, chaque déséquilibre se répercute sur les autres et donc les marges en matière d'autonomie de politique économique sont extrêmement étroites. Pour des pays enclavés et pauvres en ressources naturelles comme le Rwanda et le Burundi, cette donnée se double d'une vulnérabilité à des chocs exogènes du fait que l'économie est très peu diversifiée. Enfin, vu qu'une telle situation

⁵ GOUVERNEMENT DU BURUNDI, *Interim strategic framework for accelerating economic growth and reducing poverty (interim PRSP)*, IMF Country Report 04/14, Washington, FMI, 2004.

exerce peu d'attrait sur les investissements étrangers directs, ces pays n'ont que la dépendance de l'aide publique internationale comme seule possibilité d'élargir leurs choix et de dépasser leurs limites structurelles. Cela les met encore plus sous l'obligation de respecter ce qu'on appelle une bonne gouvernance macro-économique.

3.2 Equilibres intérieurs

3.2.1. Volatilité des prix

L'évolution de cet indicateur illustre par excellence la dépendance des deux économies vis-à-vis de la performance du secteur agricole, du climat politique et de chocs extérieurs. Le manque de spécialisation, d'alternatives d'opportunités économiques et l'insécurité politique limite les possibilités de produire de la valeur ajoutée et d'échanges au niveau interrégional et international, sans quoi l'enclavement de ces pays reste entier. Le facteur le plus structurel reste cependant la dépendance du pays envers le secteur agricole traditionnel et donc aux aléas des conditions climatiques qui expliquent largement les mouvements des prix. Ainsi une pénurie de nourriture relativement locale dans une situation d'enclavement et d'instabilité régionale a de fortes conséquences sur la macroéconomie de ces deux pays.

Les deux pays éprouvent des difficultés à contrôler la stabilité des prix. Au Rwanda, le taux d'inflation est passé d'un niveau d'environ 3 % entre 2000 et 2002, à un niveau plus élevé de 7,4 % en 2003 et de 12 % en 2004. En 2003, cette hausse reflète surtout la croissance des prix alimentaires suite à la sécheresse (7,7 %) mais les autres produits sont également devenus plus chers (5,5 %). En 2004, la hausse des prix du pétrole est surtout à la base de l'accélération de l'inflation. Au Burundi, le taux d'inflation des années précédentes est beaucoup plus volatile, ce qui reflète la séquence des périodes plus calmes avec des périodes d'insécurité qui perturbent la possibilité d'échanges intérieurs. En 2003, le taux de 10,3 % dépasse même le taux de croissance nominal, ce qui veut dire qu'il y a une contraction réelle de la production intérieure brute. Cependant, en 2004, le Burundi a pu limiter le taux d'inflation à 8,5 %, malgré les hausses de prix du pétrole. Cela prouve de nouveau combien l'accalmie politique est primordiale pour un meilleur augure de l'économie.

3.2.2 La balance interne d'épargnes-investissements

Les deux pays n'ont aucunement trouvé un équilibre entre l'épargne domestique et celle de l'investissement intérieur. Pour le Rwanda, le taux

d'investissement intérieur de 21,3% du PIB en 2004 est relativement considérable, tandis que le Burundi est obligé de se satisfaire d'un taux beaucoup plus modeste de 11,7% de son PIB. De plus, le Rwanda peut compter sur le secteur privé comme investisseur important qui couvre 60% des investissements. Pour le Burundi, le secteur privé ne représente qu'un quart du total d'investissements et par conséquent ne joue qu'un rôle limité. Au plan de l'épargne domestique, la performance des deux pays reste très volatile et en général assez problématique. Le taux d'épargne au Rwanda est même négatif en 2003 et 2004, tandis que le niveau de l'épargne au Burundi, qui oscille autour de 3 %, est aussi beaucoup trop faible en comparaison avec d'autres pays africains. En moyenne, les pays d'Afrique subsaharienne font apparaître des taux d'épargnes de 19,29 % du PIB ; pour les pays à revenu moyen, ce taux croît même vers 26.81 %⁶ (Banque Mondiale, 2004).

Normalement, c'est dans cette relation que se laissent sentir les différences entre pays, une manière indirecte pour mesurer la confiance. A première vue, puisque le taux d'investissement privé (brut) est plus important au Rwanda, cela ferait apparaître plus de confiance. Cependant, si les investissements sont nettement supérieurs au Rwanda qu'au Burundi, ce n'est pas à cause de plus d'épargne domestique mais seulement de l'afflux d'argent provenant de l'extérieur. L'épargne domestique intérieure en 2004 et 2005 laisserait même voir une fuite de l'épargne intérieure, ce qui traduit plutôt une méfiance profonde de la part des épargnants qui contraste avec les bons bulletins de santé économique lancés par les IFI's.

Dans les deux pays donc, les investissements intérieurs dépassent de loin l'épargne domestique. Néanmoins, le déficit de cette balance est clairement moins prononcé au Burundi, vu que ce pays est condamné à limiter ses investissements internes à cause d'un manque de moyens. Au plan des épargnes brutes, le Burundi ne fait pas fondamentalement mieux, mais pour les années à venir, les projections sont quand même légèrement positives. Beaucoup dépendra du climat de sécurité qui a un impact profond sur la confiance des épargnants.

⁶ BANQUE MONDIALE, *World Development Indicators*, 2004.

Tableau 2 : Evolution des investissements et des épargnes⁷

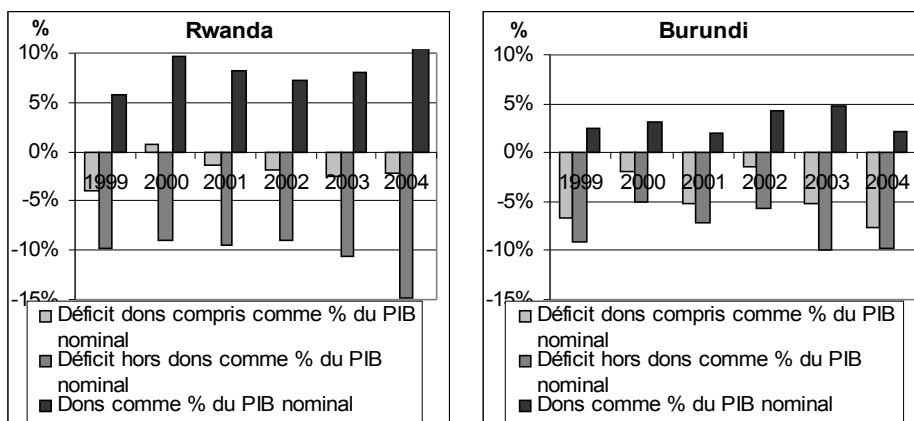
En % du PIB	1999	2000	2001	2002	2003 est.	2004 proj.	2005 proj.	2006 proj.
<i>Rwanda</i>								
Investissements bruts	17.2	17.5	18.4	16.9	18.4	21.3	22.3	22.7
Privé	10.9	11.6	11.8	12.0	12.8	12.6	12.8	13.0
Epargnes brutes	0.5	1.2	2.5	0.3	-1.4	-0.1	1.5	2.5
Privé	3.9	4.2	5.4	4.5	3.5	6.1	4.5	4.4
<i>Burundi</i>								
Investissements bruts	8.5	6.0	7.5	9.0	10.1	11.7	12.5	12.6
Privé	1.6	-0.4	1.9	1.6	2.1	3.0	3.2	3.2
Epargnes brutes	2.4	-4.0	0.7	2.5	4.2	2.4	2.2	2.5
Privé	4.9	-4.5	2.3	2.8	6.4	3.7	2.1	1.9

3.2.3. Equilibre budgétaire

C'est l'évolution de l'équilibre budgétaire en % du PIB des deux pays qui nous permet le mieux de comparer les performances relatives en matière de gestion budgétaire. En effet, si on regarde le déficit budgétaire global, cela veut dire aide publique incluse, la performance du Rwanda est meilleure pendant toute la période sous considération. Cependant, cette bonne performance est surtout due à la différence dans le traitement international des deux pays. Hors dons cependant c'est le contraire et ce sont la performance et la discipline budgétaire au Burundi qui sont même supérieures à celle de Rwanda. Les deux pays accusent des déficits budgétaires (hors dons) en 2003 et 2004 du même ordre, mais toujours plus prononcés pour le Rwanda. En effet au Rwanda, le déficit hors dons et transferts extérieurs est de 10,6% en 2003 et de 12,2 % en 2004, tous deux en pourcentage du PIB. Pour ces mêmes années, les déficits budgétaires du Burundi sont de 9 % et 8 % du PIB respectivement. Dons compris cependant, les tendances entre les deux pays se renversent. Le Rwanda voit son déficit budgétaire réduit considérablement comme attendu. Il n'est que de 3 % en 2003 et de 0,2 % en 2004, plus petit que dans les estimations provisoires qui figurent dans le graphique ci-dessous. Le Burundi par contre accuse des déficits budgétaires, dons et transferts extérieurs inclus, de 5 et 3 % du PIB en 2003 et 2004 respectivement. Le résultat pour 2004 est cependant bien meilleur que celui de 6 % du PIB projeté.

⁷ Regardez note 1.

Graphique 1 : Evolution de l'équilibre budgétaire en % du PIB⁸



Ce sont donc les apports extérieurs qui sont déterminants dans le maintien de cet équilibre interne. Nous avons depuis longtemps dénoncé ce traitement différentiel entre ces deux pays dans nos Annuaire. Cela prouve que ce n'est pas à cause d'une meilleure gouvernance ou des raisons 'techniques' qu'un pays reçoit plus ou moins d'aide, mais que les décisions dans les IFI sont éminemment politiques. Cependant, un changement dans l'attitude des IFI, et spécialement au sein du FMI, se dessine à l'horizon mais ne ressort pas encore de ces tableaux actuellement. On va revenir sur cette nouvelle évolution dans la section sur l'aide publique à ces deux pays.

3.3. Equilibres extérieurs

3.3.1. Équilibres monétaires et politique de taux des changes

Dans le tableau qui suit c'est surtout l'évolution de la dépréciation de la monnaie nationale au Rwanda qui est intéressante. En 2003, une dépréciation de la monnaie nationale de plus de 20 % était due, selon les services du FMI, à «des facteurs exogènes», comme la baisse des exportations et le délai des déboursements de l'aide. En même temps, ces mêmes services reconnaissent qu'il y a eu des dérapages internes surtout dus aux dépenses liées aux

⁸ Regardez note 1.

élections et à la construction d'hôtels qui ont entraîné des demandes accrues de devises étrangères. Si l'éponge a été passée sur ces «dérapages» par les IFI, la situation en 2004 montre combien le Rwanda sait être sensible aux critiques et capable de renverser la politique en réalisant l'année après une appréciation de sa monnaie de plus de 8 %, chose rare surtout en Afrique. Si une explication n'est pas encore publiée, le fait que l'inflation reste plus importante au Burundi ne peut qu'être expliqué par les rentrées de fonds d'aide importants au Rwanda. Cela permet en effet d'embellir le résultat des rentrées de devises, expliquant ainsi une tendance contradictoire entre prix intérieurs et prix internationaux de la monnaie.

Tableau 3 : Dépréciation (-) et appréciation (+) de la monnaie nationale au Rwanda et au Burundi en 2003-2004 (en %)⁹

	2003	2004*
Rwanda	-20	+ 8
Burundi	-18,7	-4,3

3.3.2. Equilibre de la balance des paiements

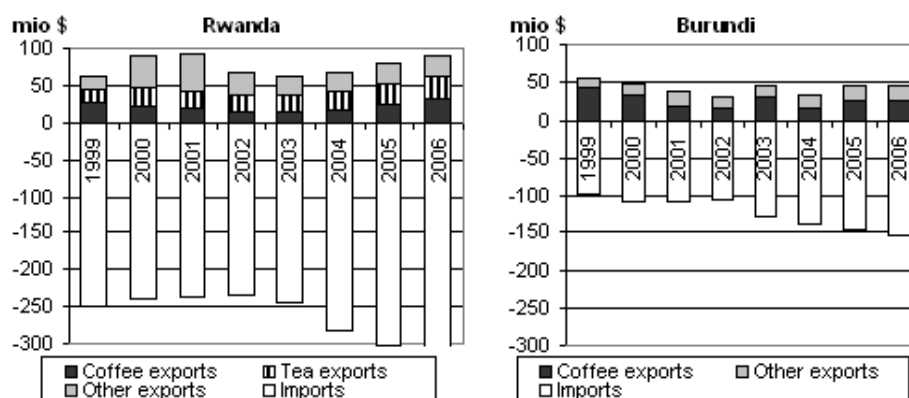
A une différence de taille près, ce qui a été dit concernant la politique budgétaire interne peut être répété pour l'équilibre extérieur et donc pour l'évolution de la balance des paiements des deux pays (voir graphique 2 et tableau 4). Le déficit de la balance commerciale et du compte courant rwandais est, pour toutes les années, deux à trois fois plus grand que les déficits burundais. Cependant, si les balances des paiements des deux pays (ex post) sont équilibrées, cela est entièrement dû aux apports extérieurs et plus précisément aux transferts et capitaux publics étrangers. De nouveau, le Rwanda peut se permettre de vivre plus au-delà de ces moyens propres (différence entre exportations et importations) que le Burundi, non parce que plus performant en attirant plus d'investissements étrangers ou de nouvelles activités productives qui le sortent de la dépendance étroite d'un pays enclavé, mais par la seule grâce de l'aide publique internationale. Cependant, il faut nuancer ce point de vue en regardant le niveau absolu des exportations. Le Rwanda exporte chaque année à peu près le double de la valeur des

⁹ Sources: FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Rwanda: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report 04/383, Washington, FMI, 2004. – FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Second and Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*, IMF Country Report 04/270, Washington, FMI, 2004. – FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Burundi : Première revue de l'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance*, IMF Country Report 05/55, janvier 2005, p.21.

* Pour 2004 les chiffres provisoires ont été remplacés, sur base d'informations récentes, par des données estimées par les services du FMI.

exportations réalisée par le Burundi. Ceci est partiellement expliqué par une meilleure performance de l'exportation traditionnelle du café et du thé, mais surtout par les « autres exportations » qui sont très importantes au Rwanda. Si cela est le résultat d'exportations et activités nouvelles, on pourrait parler d'une percée et d'une dynamique importante pour diminuer les entraves structurelles de l'enclavement du Rwanda. Mais est-ce le cas ? On a montré dans nos contributions antérieures, surtout en ce qui concerne les années 2000 et 2001, qu'il ne s'agit point de nouvelles activités économiques durables, mais des effets dus à l'engagement militaire du Rwanda en RDCongo¹⁰. Pour les années 2002 à 2004, ces « autres exportations » deviennent moins importantes. On sait que l'engagement militaire formel ou informel a diminué aussi dans ces années à cause d'une pression extérieure accrue. Cependant, le Rwanda n'a pas réussi à se diversifier structurellement.

Graphique 2 : Evolution de la balance commerciale¹¹



Dans le tableau 4, on voit pourquoi le Rwanda peut avoir un déficit commercial plus grand que celui du Burundi. Le manque de devises étrangères pour payer les importations en excès de ce que gagne le pays lui-même est rendu possible par le financement extérieur qui prend presque exclusivement la forme d'une aide publique. Cela se voit dans le compte courant qui note surtout les dons et transferts de cette aide publique, tandis que les prêts sont presque exclusivement des prêts publics à des conditions concessionnelles qui sont notées dans le compte de capital. Les

¹⁰ CASSIMON, D. et S. MARYSSE, "Evolution socio-économique au Burundi et au Rwanda (2000-2001) et la politique financière internationale", *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001.

¹¹ Regardez note 1.

investissements privés étrangers (IDE) sont presque inexistantes. Tout ceci vaut pour le Burundi mais dans une moindre mesure comme on peut le lire à partir du tableau 3. Puisque le rôle des IFI et des bailleurs de fonds resurgissent à chaque point dans la discussion, il est grand temps de voir l'évolution des relations des deux pays avec la communauté internationale et plus particulièrement avec les IFI.

Tableau 4 : Evolution de la balance des paiements (en dollars EU)¹²

	Rwanda				Burundi			
	2001	2002	2003	2004 prog	2001	2002	2003 prel.	2004 prog.
Exportations	93.5	67.3	63.0	68.0	39.2	31.2	46.8	32.7
Dont le café	19.4	14.6	15.0	16.7	19.7	16.7	31.9	15.3
Dont le thé	22.7	22.0	22.5	24.6	10.7	8.9	9.5	
Importations	-237.9	-234.7	-244.0	-283.0	-108.4	-103.9	-127.5	-140.2
Balance commerciale	-144.4	-167.4	-181.0	-214.0	-69.2	-72.7	-80.8	-107.5
Services nets	-125.3	-125.1	-157.0	-161.3	-31.0	-35.7	-52.7	-53.1
Revenus	-22.5	-19.1	-25.1	-21.9	-12.8	-14.1	-15.1	-16.9
Dont intérêts dette publique	-12.6	-13.5	-14.0	-14.3	-10.2	-12.1	-12.2	-13.8
Transferts nets	191.9	194.8	221.9	280.5	68.1	81.8	113.5	117.5
Compte courant	-100.3	-116.7	-141.2	-117.7	-44.9	-40.7	-35.0	-60.1
Compte de capital et financier	145.3	108.1	66.9	105.4	9.6	12.4	57.9	3.0
BALANCE GLOBALE	24.4	19.3	-36.9	-12.3	-41.3	-24.1	26.7	-57.1

4. L'AIDE, L'EVOLUTION DE LA DETTE ET LA FIN DE « LA POLITIQUE DE DEUX POIDS, DEUX MESURES »

Dans les sections antérieures, l'importance de l'aide publique internationale pour ces deux pays enclavés sautait aux yeux, et la différence dans les ressources dont peuvent disposer ces pays était reliée de près avec la divergence en termes de flux d'aide. Ainsi, si la valeur du PIB, des dépenses budgétaires et des importations du Rwanda excédait de loin celles du Burundi, c'était toujours à cause du financement de ces dépenses budgétaires et importations de l'extérieur. La seule différence résidait dans les exportations qui étaient plus importantes pour le Rwanda que pour le Burundi ; cependant, il est prématuré de dire que le Rwanda aurait brisé sa dépendance économique étroite en diversifiant ces exportations. Le fait que ces exportations non traditionnelles étaient surtout plus significatives durant les années

¹² Regardez note 1.

d'intervention militaire dans la guerre au Congo ne permet pas de souscrire à cette hypothèse de diversification.

Ci-dessous, nous allons d'abord voir l'importance quantitative de l'aide publique à ces deux pays, et ensuite décrire leurs positions respectives dans les processus nouveaux concernant l'aide publique aux Pays pauvres très endettés (PPTE).

Le tableau 5 et le graphique qui suit en disent long sur le traitement différentiel des deux pays, que nous avons critiqué à différentes reprises comme une « politique de deux poids deux mesures » dans les Annuaire. Comme on l'a montré ci-dessus, tous les indicateurs économiques et déséquilibres hors dons ne justifient pas que le Rwanda reçoit deux à trois fois plus d'aide publique que le Burundi de la part de la communauté internationale. Si donc, ce ne sont pas des facteurs techniques de bonne gouvernance qui expliquent la différence, les raisons doivent être d'ordre politique. Les éditeurs de l'Annuaire cité l'ont expliqué à partir d'une sorte de culpabilité collective de la part de la communauté internationale pour le génocide au Rwanda de 1994. Nous avons appelé le différentiel d'aide publique entre ces deux pays le « crédit génocide ».

Cependant, ce tableau et graphique de l'aide publique cachent une rupture dans la politique de la communauté internationale et plus spécialement au sein du FMI. En effet, le Burundi a été quasiment exclu d'une aide publique substantielle pendant les années 90, à cause de l'instabilité politique et de la violence qui sévissaient dans le pays, tandis que le Rwanda avait un large accès aux fonds étrangers durant la même période. Ce n'est que depuis 2003 que cette politique de la part des IFI a commencé à changer avec le versement des fonds d'aide d'urgence post-conflit¹³ et que les premiers résultats de ce changement se dessinent prudemment, sans toutefois être déjà très visibles au plan des résultats.

**Tableau 5 : Transferts et prêts publics
au Rwanda et Burundi (millions de dollars EU)¹⁴**

	2003	2004	2005	2006
(1) Rwanda	331.6	416.6	426.5	387.7
(2) Burundi	187.1	145.8	182.8	161.0
(1) : (2)	1,8	2,9	2,3	2,4

¹³ FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *IMF Approves US\$13 Million in Post-Conflict Emergency Assistance for Burundi*, IMF Press release 03/64, May 2003.

¹⁴ Sources : sur base du FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Burundi : Première revue de l'accord triennal au titre de la facilité de la pauvreté et de la croissance*, IMF country report 05/55, Janvier 2005, p.34; FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Rwanda: Second and third review under the three year arrangement under the poverty reduction and growth facility*, IMF Country Report 04/270, Washington, August 2004, p.24.

C'est surtout avec l'introduction d'un Document stratégique de réduction de la pauvreté intérimaire (DSRP-I) que l'isolement relatif du Burundi est entamé. En effet la soumission d'un DSRP-I est le premier pas pour un pays s'il veut avoir recours au FMI, à la Banque Mondiale et aux efforts combinés des bailleurs de fonds bilatéraux dans le cadre de la nouvelle stratégie d'aide publique internationale pour les Pays pauvres très endettés (PPTE). Le 23 janvier 2004, le conseil d'administration du FMI vote un accord triennal au titre d'un FRPC (105,6 millions de \$ EU sur trois ans)¹⁵. Si les conditions de performances du Burundi sont jugées satisfaisantes par les institutions de Bretton Woods, le pays pourra bénéficier non seulement des recours à ces IFI et aux bailleurs de fonds bilatéraux, mais aussi entrer dans un processus de réduction de la dette dans le cadre du programme renforcé des PPTE.

En fait, c'est dans ce stade que se trouve le Rwanda. En avril 2005, les conseils du FMI et de la Banque mondiale ont décidé que le Rwanda, après la quatrième revue du FPRC, remplit les conditions pour atteindre le « point d'achèvement » qui donne accès à une réduction de la dette dans le cadre du PPTE Renforcé de 1,4 milliards de \$ EU¹⁶. Cette annulation de la dette représente une diminution du service de la dette annuelle de 48 millions de \$ EU, dont les contreparties en frw pourraient être utilisées par le gouvernement rwandais. Les pays créanciers du Club de Paris ont même décidé d'annuler 100 % de la dette du Rwanda, au total 100,4 millions de \$ EU¹⁷.

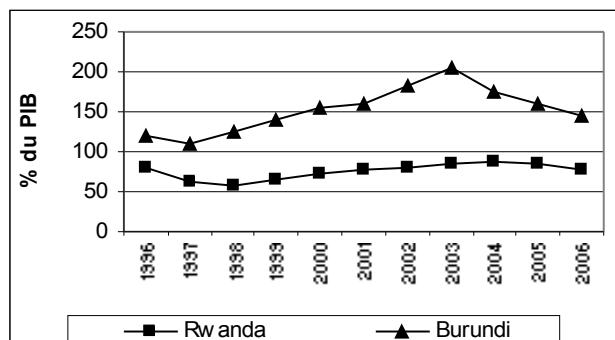
Graphique 3 : Evolution de la dette extérieure comme % du PIB¹⁸

¹⁵ FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Burundi : Première revue de l'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance*, IMF country report 05/55, janvier 2005, p.1.

¹⁶ FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *International Monetary Fund and World Bank Support US \$ 1.4 billion in Debt Service Relief for Rwanda*, Press Release N° 05/84, 13 Avril 2005.

¹⁷ AGENCE FRANCE PRESSE, *Le Club de Paris annule 100 % de la dette du Rwanda*, Communiqué de 10 mai 2005.

¹⁸ Regardez note 1.



Si, comme le montre le graphique ci-dessus, l'évolution de la dette burundaise pose plus problème que la situation rwandaise, cela est largement dû au décalage dans le temps du traitement différentiel des deux pays par les IFI. Le changement dans l'attitude des IFI envers le Burundi va amener une amélioration nette dans l'endettement dans quelques années, excepté si des dérapages sérieux se produisent au Burundi sur le plan politique.

5. LA STRATÉGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETÉ, OU EN EST-ON ARRIVÉ ?

En principe, toute aide internationale sera conditionnée par son impact sur la pauvreté. Une bonne raison pour regarder de plus près les stratégies de lutte contre la pauvreté des deux pays. Au niveau des priorités, le DSLP intérimaire du Burundi met un plus grand accent sur l'élément de la paix et de la réconciliation tandis que le DSLP du Rwanda, finalisé 8 ans après la fin de la guerre, se concentre plus sur la reconstruction et le développement économique.

Tableau 6 : Les priorités des stratégies de lutte contre la pauvreté au Rwanda et au Burundi

Rwanda (DSLPI juin 2002)	Burundi (DSLPI-I novembre 2003)
Développement rural et transformation agricole	Promotion de la paix et de la bonne gouvernance
Développement humain	Réintégration des victimes de conflit et d'autres groupes désavantagés dans l'économie
Infrastructures économiques	Développement du secteur privé
Gouvernance	Capital humain
Développement du secteur privé	Combat du SIDA
Capacité institutionnelle	Avancer le rôle de la femme dans le développement

Au stade actuel, il est difficile d'évaluer l'impact réel des stratégies sur le plan de la réduction de la pauvreté. Au Burundi, on n'est arrivé qu'à un stade de document intérimaire. Au Rwanda, après deux ans d'exécution, les rapports de progrès annuel présentent plutôt des données d'inputs au niveau d'activités et du financement des stratégies sectorielles. L'exécution d'une nouvelle enquête sur les conditions de vie des ménages, comparable avec l'enquête EICV (enquête intégrale sur les conditions de vie des ménages) de 2001, est prévue pour 2005. Mais même en disposant de ces données, il restera difficile de déterminer l'impact net des accomplissements du DSLP quant à la vie quotidienne des pauvres. Cependant, on peut avoir une idée du chemin parcouru en analysant ce que le gouvernement a écrit sur le progrès de cette stratégie de lutte contre la pauvreté.

Pour le Burundi, les défis au plan de la réduction de la pauvreté sont immenses : l'indicateur de développement humain de 0,339 (2004) est largement en dessous de la moyenne subsaharienne de 0,465, et figure parmi les 5 derniers sur la liste de 177¹⁹. De plus, la pauvreté dans toutes ses dimensions a aggravé progressivement au cours de la dernière décennie²⁰. Une accalmie politique structurelle et durable, combinée à la réinsertion de ce pays dans le réseau des bailleurs internationaux, pourrait initier une nouvelle ère pour la majorité pauvre et démunie. C'est dans ce cadre que l'élaboration d'une stratégie consistante, également d'une porte d'accès aux fonds financiers des bailleurs internationaux et de l'annulation des dettes, est indispensable. Actuellement, arrivé au stade de finalisation du document intérimaire, il reste beaucoup de travail à faire pour élaborer une stratégie viable. Le *joint staff assessment* du FMI mentionne déjà la nécessité de : 1) un approfondissement de l'analyse à différents niveaux en tenant compte du contexte spécifique, 2) la traduction des priorités en termes de stratégies sectorielles, 3) l'élaboration d'un ordre dans les priorités, d'un plan de coûts et de financement, et de 4) l'identification des cibles, des indicateurs et des mécanismes de contrôle.²¹ En fait, l'analyse du DSLP se limite plutôt à une description des contraintes actuelles combinée avec l'identification de cibles assez générales, sans l'élaboration d'un plan d'action clair et structuré.

Au Rwanda également, le problème de la pauvreté reste énorme avec un indicateur de développement humain de 0,431 en 2004. Ce pays est actuellement arrivé au stade de révision du DSRP après presque trois ans d'exécution. Cette période n'a pas été un succès évident, vu la pauvre performance macro-économique en 2003. Les deux rapports de progrès annuel mentionnent les multiples actions entreprises au niveau des six

¹⁹ UNDP, *Human Development Indicators 2004*, UNDP, 2004.

²⁰ GOUVERNEMENT DU BURUNDI, *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, 2003.

²¹ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Interim poverty reduction strategy paper: Joint staff assessment*, IMF Country report 04/36, Washington, FMI, janvier 2004.

priorités. Surtout le deuxième rapport est très détaillé sur ce point, et reflète également les changements du stade initial d'exécution du DSRP et les défis pour le proche futur de ce cadre stratégique. Même si cette analyse est très élaborée et indispensable pour la révision du DSLP, nous ajoutons trois grands défis non identifiés actuellement.

Regardons d'abord les données sur les dépenses au niveau des ministères. Les dépenses prioritaires, liées aux priorités du DSRP, représentent environ 40% du budget courant total des ministères. En 2003, le poids des dépenses exceptionnelles liées au référendum et aux élections a résulté en une baisse de l'importance relative des dépenses prioritaires. Pour 2004, on envisage de nouveau une hausse des dépenses prioritaires de 33 % en termes absolus, et un rétablissement de l'importance relative au-delà de 40 % du budget courant total. Mais même si cet engagement est considérable, il reste deux remarques à faire en se référant au tableau ci-dessous qui montre les dix secteurs prioritaires. D'abord, la façon de distribution de ce budget prioritaire dans les différents secteurs n'est guère optimale en termes de réduction de la pauvreté. Ce fait est parfaitement illustré par le secteur d'éducation tertiaire, considéré comme priorité absolue, qui consomme plus de 20 % du budget prioritaire au cours des 3 années d'exécution du DSLP. Deuxièmement, le secteur agricole n'est qu'un poste marginal en termes de budget prioritaire. Néanmoins, c'est exactement ce secteur qui est identifié comme première priorité dans le DSLP, et également le secteur qui a fortement souffert des conditions climatiques défavorables en 2003. Même si les efforts en termes financiers ne disent pas tout, il faut néanmoins se poser la question de savoir dans quelle mesure ce budget prioritaire sert l'objectif du développement général et non nécessairement la réduction de la pauvreté.

Tableau 7 : Rwanda – Importance relative des secteurs prioritaires en % des dépenses prioritaires ministérielles ²²

(exclu le budget des programmes provinciaux et les transferts au district)

	2002 (exécuté)	%	2003 (exécuté)	%	2004 (budgétisé)	%
1	Education tertiaire	24,1	Education tertiaire	24,4	Education tertiaire	20,7
2	Services de police nationale	10,3	Services de police nationale	14,7	Promotion d'exportations	13,2
3	Développement communautaire	6,2	Education primaire	11,8	Services de police nationale	10,1
4	Développement des infrastructures de transport	6,0	Décentralisation	7,0	Développement / modernisation des infrastructures de communication	6,7
5	Education primaire	5,9	Aide spécialisée	6,3	Aide de santé	6,3

²² Source: GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Poverty Reduction Strategy Annual Progress Report*, Kigali, October 2004.

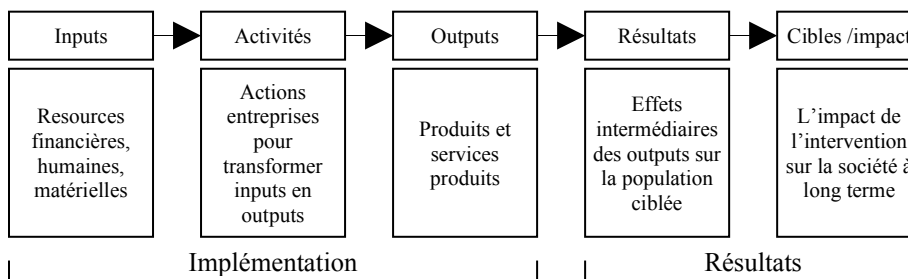
			pour des problèmes de santé majeurs		primaire	
6	Aide spécialisée pour des problèmes de santé majeurs	5,1	Développement des infrastructures de transport	5,7	Décentralisation	6,0
7	Décentralisation	4,5	Aide de santé primaire	5,2	Aide spécialisée pour des problèmes de santé majeurs	6,0
8	Production agricole	3,7	Soutien institutionnel au secteur d'éducation	3,5	Education secondaire	5,6
9	Amélioration des services de santé	3,4	Amélioration des services de santé	3,3	Education primaire	4,7
10	Prisons	3,2	Education secondaire	3,1	Soutien institutionnel au secteur d'éducation	3,6
	Top 10 en % du budget total	72,4	Top 10 en % du budget total	85,1	Top 10 en % du budget total	83,0

Deuxièmement, le DSLP comme les rapports de progrès manquent d'une logique de chaîne d'intervention qui lie les inputs investis dans des activités, aboutissant à certains outputs, aux résultats et aux cibles. Les données qu'on trouve dans les rapports de progrès se concentrent surtout sur les intrants, les activités entreprises, et dans une moindre mesure sur certains résultats. Mais souvent la relation entre ces trois éléments d'exécution n'est pas bien clarifiée. De plus, les rapports actuels omettent totalement le lien entre le niveau d'exécution et le niveau de résultats, d'abord à cause d'un manque de données – un problème déjà cité plus haut, qui pourrait être résolu après une nouvelle enquête. Mais même si on pourrait mesurer les « résultats », on ne dispose pas d'une logique de chaîne d'intervention qui rende clair quels inputs, activités et outputs ont abouti à quels résultats en termes de réduction de la pauvreté. Ce problème est plutôt typique pour le DSRP en général. Dans leur échantillon de onze pays subsahariens (le Rwanda n'est pas inclus), Holvoet et Renard donnent un score faible (3) ou seulement partiellement satisfaisant (8) à tous ces pays ; aucun n'arrive à un score 'satisfaisant' ou 'excellent'. Ainsi, il est quasiment impossible d'interpréter les indicateurs à différents niveaux, même s'ils sont disponibles, et d'expliquer les résultats en termes d'actions entreprises²³.

Tableau 8 : La logique de chaîne d'intervention²⁴

²³ RENARD, R. et N. HOLVOET, "Putting the new aid paradigm to work: challenges for monitoring and evaluation", IDPM Discussion paper 2005-2, Institute of Development Policy and Management, Antwerp, 2005.

²⁴ Source: BINNENDIJK, A., "Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience", Préparé pour la conférence de OCDE/DAC sur l'Evaluation de l'Aide, Paris, février 2000 (révisé en octobre 2000).



Arrivons finalement au dernier grand défi du cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté. Dans le DSLP, le sujet d'inégalité est avancé comme priorité transversale. Mais l'analyse de cette problématique est peu élaboré et n'aboutit pas à la formulation de stratégies de redistribution réalistes. Citons par exemple la solution assez simpliste avancée dans le DSRP :

«The effects of growth on poverty depend on its sectoral pattern. Growth can be accompanied by increased or reduced inequality. However, economies which have followed an agriculture- led strategy have seen much more pro-poor growth than those where growth has been concentrated in the other parts of the economy. Because Rwanda's growth strategy is based on agriculture, it is specifically designed to be pro-poor.»²⁵

Alors, il est peu étonnant que le même problème se pose aussi au niveau de l'implémentation où on prête beaucoup plus d'attention à l'accroissement de 'disponibilité' et non de 'distribution'. Ceci est illustré par l'énumération des accomplissements en chiffres absolus dans le rapport de progrès, sans s'étendre sur la répartition des biens et services. A la question d'inégalité, le dernier rapport de progrès mentionne :

«It is in general very hard to determine the impact of a budget on **inequality**. It was shown in Rwanda's last big household survey that Rwanda scores quite badly on standard inequality measures (GINI coefficient of 0.455). It is expected that the steady increase in expenditure on priority programmes, including programmes such as primary health care, universal education and agricultural services will contribute to reducing this inequality.»²⁶

²⁵ GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Poverty Reduction Strategy Paper*, Kigali, 2002, p.31.

²⁶ GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report*, Kigali, October 2004, p. 34.

Revenons ici aux deux arguments précédents. D'abord, les priorités en termes budgétaires ne mèneront guère de façon automatique à une redistribution pro-pauvre, bien au contraire. Ensuite, même si on investit dans les secteurs considérés comme pro-pauvres, il est indispensable de suivre la logique de la chaîne d'intervention qui lie cet objectif transversal de réduction d'inégalité et de protection des groupes socio-économiques vulnérables d'un côté, aux inputs, activités, outputs, et résultats au niveau de différents secteurs de l'autre côté.

Ces trois 'défauts' seront de grands défis à relever pendant la phase de révision du DSRP qui se déroule actuellement.

6. CONCLUSION

Le Rwanda et le Burundi sont confrontés aux mêmes problèmes structurels de surpopulation et de manque de ressources naturelles, qui restreignent le potentiel de diversification de leurs économies hors des activités rurales de survie. La pauvre performance en termes de croissance économique en 2003 illustre encore comment ces économies sont extrêmement vulnérables aux conditions climatiques. Du point de vue sociétal, ces deux pays ont également souffert d'une crise extrêmement violente dont les conséquences au niveau économique et humain déterminent toujours la société actuelle.

Néanmoins, le Rwanda et le Burundi sont de faux jumeaux si on considère l'évolution socio-économique largement divergente que ces deux pays ont connue au cours de la dernière décennie. Tandis que le Rwanda a pu se rétablir pendant une période relativement stable du point de vue sécurité interne, la crise au Burundi s'est étendue tout au long de la dernière décennie. Ensuite, la réaction de la communauté internationale aux crises profondes dans les deux pays a été fondamentalement différente. Le Rwanda a largement pu bénéficier d'un engagement prononcé de la part des bailleurs internationaux ; un 'crédit de génocide' qui a permis de vivre largement au-delà des moyens internes. Le Burundi alors devenait un paria au niveau mondial, exclu de ces fonds étrangers à cause d'un embargo de 1996 jusqu'à 1999. Depuis lors, les engagements des bailleurs sont restés restreints. Ce n'est que très récemment qu'on observe les premiers signes prometteurs. Espérons que cette tendance se confirme et qu'on pourra publier dans l'édition future de cet Annuaire un article sous le titre : Fin de «deux poids deux mesures» ?

Anvers, mai 2005