

Rapport N° 19592-BU

BURUNDI

STRATEGIE INTERIMAIRE 1999-2001

Le 30 juillet 1999

MACROECONOMIE 3

REGION AFRIQUE

TAUX DE CHANGE

UNITE MONETAIRE

FBU (FRANC DU BURUNDI, MOYENNE)

1990	:	USD 1	=	FBU 171,3
1993	:	USD 1	=	FBU 242,8
1995	:	USD 1	=	FBU 249,8
1997	:	USD 1	=	FBU 352,4
1998	:	USD 1	=	FBU 453,2
1999	:	USD 1	=	FBU 521,9

POIDS ET MESURES

SYSTEME METRIQUE

EXERCICE BUDGETAIRE

1^{er} janvier – 31 décembre

ABREVIATIONS ET SIGLES

ABURTIP	:	Agence Burundaise des Travaux d'Intérêt Public
AGETIP	:	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AFD	:	Agence Française de Développement
BAD	:	Banque Africaine de Développement
BURSAP	:	Burundi – Programme d'Action Sociale
COMESA	:	Marché Commun d'Afrique de l'Est et d'Afrique Australe
CREU	:	Crédit de Redressement Economique d'Urgence
FIDA	:	Fonds International de Développement Agricole
FMI	:	Fonds Monétaire International
FRPC	:	Fonds pour la Reconstruction des Pays sortant d'un Conflit
HCR	:	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
IDA	:	Association Internationale de Développement
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
PME	:	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPE	:	Prêt à des Programmes Evolutifs
PRC	:	Programme de Relèvement des Communautés
SAP	:	Stratégie d'Assistance au Pays
SIDA	:	Syndrome d'Immunodéficience Acquis
UE	:	Union Européenne
UNICEF	:	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
VIH	:	Virus d'Immunodéficience Humaine

Vice-Président	:	Callisto Madavo
Directeur pays	:	Emmanuel Mbi
Directeur sectoriel	:	Luca Barbone
Représentant résident par intérim	:	Pamphile Kantabaze
Economiste	:	Stefano Paternostro

REPUBLIQUE DU BURUNDI

STRATEGIE INTERIMAIRE, 1999-2001

SOMMAIRE

Résumé	5
Introduction	8
Evolution économique et sociale	12
Les trois piliers de la stratégie.....	16
Promouvoir la gouvernance et la prise en charge du processus de paix et de réconciliation	19
Créer des emplois générateurs de revenu	20
Rétablir les importations clés et les services sociaux de base	20
Promouvoir un environnement favorable transparent, suivre et adapter	21
Un programme pour mettre en œuvre la stratégie intérimaire	21
Promouvoir la gouvernance et la prise en charge du processus de paix et de econstruction	22
Créer des emplois générateurs de revenu	22
Rétablir les importations clés et les services sociaux de base	22
S'attaquer aux dimensions plus générales du redressement après un conflit	24
Comblar le déficit de connaissances	24
Risques et remarques de conclusion	25

Annexes

Annexe 1 : Expérience de l'exécution du portefeuille de la Banque

Résumé

Le peuple burundais est sur la voie de la paix et de la réconciliation. Après une longue histoire marquée de nombreux conflits, les groupes politiques, régionaux et ethniques en conflit, mais aussi ceux touchés par ces conflits, ont entamé des négociations de paix. Une constitution de transition a été promulguée et un Gouvernement de transition est en place. L'Assemblée Nationale inclut désormais les petits partis politiques et des représentants de la société civile. Un dialogue pour la paix nationale s'est engagé et des négociations extérieures sont en cours avec une vingtaine de groupes à Arusha en Tanzanie.

Les sanctions imposées sur le Burundi par les Etats régionaux après le coup d'Etat de 1996 ont été maintenues jusqu'en 1999. La Banque n'a constitué aucun nouveau dossier de financement et le poste de représentant résident n'a pas été pourvu. Les programmes en cours ont été maintenus ; certains ont été restructurés pour les adapter au contexte et à l'instabilité de la situation, de sorte que le portefeuille, quoique moins important, reste substantiel grâce à ces mesures. La collecte de données a été sensiblement réduite pendant cette période, et malgré les modestes efforts déployés pour suivre l'évolution de la situation, nous en savons trop peu pour concevoir une stratégie d'assistance au pays.

La situation sur le terrain s'est gravement détériorée. Des années de troubles et les sanctions mises en place ont accru la pauvreté et la malnutrition. Depuis 1993, la couverture du programme de vaccination des enfants est tombée de 83% à 54%, la mortalité infantile a augmenté de 110 à 136 pour mille naissances vives, le taux de malnutrition des enfants de moins de cinq ans est passé de 6% à 20% et les chiffres officiels indiquent une hausse de plus de 200% des cas de maladies endémiques graves ; la prévalence du VIH est en progression rapide. Beaucoup d'écoles et de dispensaires ont été détruits ou endommagés, le personnel qualifié s'est réfugié dans les zones urbaines et les dépenses non salariales ont été gelées. La réduction des réserves en devises compromettent l'aptitude des pouvoirs publics à faire face à leurs futures obligations internationales.

La Banque a fortement accru ses activités compte tenu de ces problèmes et des progrès réalisés dans le pays. Elle a participé aux réunions de la communauté internationale qui se sont tenues à Ottawa en août 1998, à Paris en octobre et aux Nations Unies en janvier 1999. Elle a été invitée à faire une présentation devant la Quatrième commission sur la reconstruction et le développement lors des négociations d'Arusha en mai 1999, ainsi qu'à l'assemblée plénière en juillet.

La stratégie intérimaire proposée pour le Burundi, destinée à couvrir les 18 à 24 prochains mois, a pour but d'éviter l'aggravation de la pauvreté et à stabiliser l'économie à mesure que le processus de paix avance. La stratégie reconnaît la nécessité d'appuyer le processus de paix et de s'attaquer aux effets les plus saillants de la pauvreté en fournissant une assistance immédiate au développement ; il faut

éviter d'attiser les conflits potentiels. La stratégie intérimaire sera remplacée par une stratégie régulière d'assistance au pays lorsque la société burundaise pourra axer son débat sur les objectifs nationaux à long terme et sur le rôle de l'appui financier et à mesure que l'économie se stabilisera.

Cette stratégie intérimaire se base sur l'expérience de la Banque en matière de conflits et de redressement d'un pays sortant d'un conflit. Elle repose sur trois piliers :

promouvoir la gouvernance et la prise en charge, par la participation au redressement et à la réconciliation ;

créer des emplois générateurs de revenu et un pouvoir d'achat rural, et rétablir les importations clés pour relancer l'activité du secteur privé et rétablir un niveau minimum de services sociaux de base. Le premier pilier, promouvoir la gouvernance et la prise en charge par la population du processus de paix, favorisera une démarche participative pour remettre en état l'infrastructure économique et sociale des villages endommagés ou détruits par la guerre. Le deuxième pilier, créer des emplois faisant appel à une main-d'œuvre importante pour remettre en état l'infrastructure et relancer l'activité du secteur privé, augmentera le pouvoir d'achat et donnera à un large segment de la population une motivation économique de participer aux efforts de réconciliation. Il fournira également un moyen de réinsertion sociale des membres des milices et des soldats démobilisés. Le troisième pilier, rétablir les importations clés et les services sociaux de base, facilitera le redressement du secteur privé et fournira des moyens de lutte contre la pauvreté qui seront rigoureusement suivis et contrôlés, en générant des fonds pour le fonctionnement des infrastructures remises en état dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et de la réinstallation. La stratégie proposée a été examinée avec les factions présentes aux négociations d'Arusha, où elle a été bien reçue, ainsi qu'avec plusieurs bailleurs de fonds et groupes concernés par le règlement du conflit au Burundi.

Au plan opérationnel, la stratégie propose l'assistance suivante :

Premier pilier : 1) Un *projet d'action sociale* (BURSAP II) pour réhabiliter ou créer une infrastructure économique et sociale suivant une démarche participative, avec le cofinancement de l'AFD, projet dont l'exécution sera confiée à des ONG ; et 2) un *Fonds pour la reconstruction des pays sortant d'un conflit* créé en association avec le HCR via le financement d'un Programme de relèvement des communautés pour réinstaller les personnes déplacées. Ces activités soutiendront des mesures de suivie de la pauvreté au niveau des ménages.

Deuxième pilier : 1) un programme de travaux publics à fort coefficient de main-d'œuvre réalisé par les petites entreprises (ABURTIP) et 2) un *Programme de réhabilitation de l'infrastructure routière* (projets à forte utilisation de main-d'œuvre). La BAD envisage un nouveau projet d'assistance dans le secteur microfinancier et prévoit de créer un programme de formation professionnelle en conjonction avec ce pilier ; la BAD financera des programmes de micro-crédit pour renforcer le secteur privé. 3) Le futur *Leveraged Insurance Facility for Trade* (LIFT), un fonds régional de garantie des échanges par effet de levier peut fournir des ressources privées pour les échanges et les investissements.

Le troisième pilier financera, par l'intermédiaire d'un *Crédit de relance économique d'urgence* (CREU), une liste prédéfinie de dépenses critiques supplémentaires dans les secteurs de l'enseignement primaire, de la santé, de l'agriculture et de la réinstallation des personnes déplacées. Les devises seront vendues aux enchères au secteur privé. *Un examen des dépenses publique* aidera à accroître la transparence et fournira une base d'information pour l'assistance future. Le FMI envisage également de fournir une aide d'urgence au redressement du pays. L'UE et la BAD envisagent de fournir une aide liée au CREU. La BAD a avalisé un projet de réhabilitation des hôpitaux et prévoit de fournir une assistance au Ministère de la Santé Publique. L'appui de l'AFD au BURSAP permettra d'autre part de cofinancer les dépenses publiques essentielles.

D'autres programmes sont envisagés pour la fin de la période intérimaire dans les domaines suivants : réhabilitation agricole, éducation et formation, développement du secteur privé et réforme du secteur public. Afin de fournir une base d'analyse solide pour ces opérations, la stratégie intérimaire comprend des études initiales sur une stratégie du secteur privé, une stratégie de redressement du secteur agricole et rural, ainsi que sur l'éducation et la formation. Au cours des 18 prochains mois, à mesure que les indicateurs économiques se normalisent et que les outils d'analyse deviennent opérationnels, on préparera une SAP post transition avec la participation des pouvoirs publics et de la société civile, et en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds.

Les négociations de paix à Arusha continuent de chercher un moyen d'assurer la sécurité de tous et une représentation équitable dans les partis politiques, les forces armées, la fonction publique et le système judiciaire. Cette stratégie intérimaire soutiendra ce processus.

UNE STRATEGIE INTERIMAIRE POUR LE BURUNDI 1999-2001

I. INTRODUCTION

La pauvreté est générale au Burundi et s'est aggravée au cours des dernières années. Alors que s'achève une période de violents affrontements intérieurs, la destruction des biens corporels, la perturbation des liaisons commerciales, la perte de capital humain et la fuite des capitaux ont dévasté le pays mais ne sont qu'un élément du problème. Le conflit a également forcé de nombreux Burundais à partir de chez eux, aggravant la pauvreté et la malnutrition et affaiblissant les capacités institutionnelles. Cela risque de laisser une société irréversiblement militarisée et divisée.

Le Burundi est un petit pays montagneux et enclavé d'Afrique centrale. Sa population de 6,4 millions d'habitants (1997) augmente au rythme de 1,9% par an, exacerbant la pression démographique dans un pays où la densité de population atteint 215 personnes par kilomètre carré, ce qui place le Burundi au deuxième rang en Afrique, et où le PIB est l'un des plus faibles du monde (environ 140 dollars, selon les estimations de 1996). Les Hutu représentent quelque 85% de la population et les Tutsi près de 15%. Le pays a connu des affrontements ethniques successifs depuis la proclamation de l'indépendance en 1962, avec des massacres en 1965, 1972, 1988, 1991 et 1993. Les tensions sociales basées sur les rivalités ethniques, les disparités régionales et l'affiliation politique, avec des partis qui prônent la violence, restent fortes. La sécurité nationale est également fragilisée par les effets transfrontaliers de l'effondrement de l'autorité d'Etat dans la République Démocratique du Congo (RDC) voisine.

Les affrontements intercommunautaires de 1993 ont dégénéré en génocide qui a fait plus de 150.000 victimes et déplacés plus de 600.000 personnes. Le Président Ndadaye, élu suivant un processus démocratique, a été assassiné en 1993 et le Président Ntaryamira a péri en 1994 lorsque l'avion à bord duquel il voyageait avec le Président du Rwanda a été abattu. Un Gouvernement « de convention » négocié sous les auspices des Nations Unies et de l'OUA a ensuite administré le pays avec un parlement élu. Ce gouvernement n'a pas pu rétablir la sécurité intérieure contre les milices Hutu et a été renversé par un coup d'Etat Tutsi en 1996. En représailles contre ce coup d'Etat, les responsables régionaux ont imposé des sanctions économiques sur les échanges et les transports qui ont eu des répercussions dramatiques sur la croissance, la pauvreté et les indicateurs sociaux. De nombreux bailleurs d'aide bilatérale ont observé ces sanctions régionales et les niveaux d'aide sont tombés de quelque 300 millions de dollars par an à 27 millions de dollars. Après le cri d'alarme lancé par la communauté internationale face à l'accroissement de la pauvreté et de la malnutrition, les sanctions économiques ont été suspendues en janvier 1999, mais l'aide au développement n'a pas encore retrouvé son niveau antérieur en raison de l'hésitation à fournir une assistance avant de parvenir à un accord de paix officiel.

Le pays progresse sur la voie de l'inclusion politique, de la réconciliation et de la sécurité matérielle. Au niveau national, le Burundi a adopté une constitution de transition qui a permis de créer un Gouvernement provisoire de coalition multipartite

et d'élargir l'Assemblée Nationale à 121 membres de façon à inclure les partis politiques marginaux et des représentants de la société civile. Au niveau régional, des négociations sont en cours à Arusha, en Tanzanie, avec une vingtaine de groupes. Cependant, les vagues de massacres organisées par les milices (le plus souvent pendant les négociations d'Arusha) et les représailles militaires maintiennent le Burundi en situation de violation des droits de l'homme. Pour compliquer encore le processus de paix, certaines de ces factions armées interviennent depuis la Tanzanie et le Congo. Cela a un double effet : l'armée du Burundi est présente dans l'Est du Congo, et les organisateurs tanzaniens des négociations d'Arusha sont accusés de mauvaise foi ou de conflit d'intérêt par certains participants, ce qui complique leur rôle. L'armée exerce de lourdes pressions budgétaires, absorbant près de la moitié du budget de l'Etat (y compris des prélèvements spéciaux sur les salaires pour financer les opérations de sécurité intérieure). L'armée est également considérée comme partie prenante au conflit ethnique.

Bien que certains groupes politiques considèrent le Gouvernement de transition illégitime, l'efficacité de son administration, de la gestion des affaires publiques et du rétablissement de la sécurité intérieure reconnue même par ceux qui briguent le pouvoir. Le Gouvernement et la population du Burundi poursuivent des efforts exceptionnels de réconciliation tant au niveau de la société qu'au niveau de la démobilisation militaire. Il y a de bonnes raisons d'espérer qu'un accord de paix pourrait être signé d'ici à novembre 1999. A l'échelon régional, malgré la lenteur et la fragilité du processus de paix au Congo, les accords de paix signés en juillet 1999 à Lusaka ont créé un précédent lorsque le Burundi a été traité non pas comme un pays belligérant mais comme une nation responsable qui a voix au chapitre dans le processus de paix et de rétablissement de la sécurité dans la région. Ce précédent représente un petit mais important pas en avant sur la voie de la paix régionale.

L'aide au développement a été lente à redémarrer. Lors d'une réunion qui s'est tenue à Ottawa en août 1998, la communauté internationale a exprimé son inquiétude face aux retombées du conflit et des sanctions économiques, en ce qui concerne notamment la dégradation des services de santé et de l'éducation, ainsi que l'environnement, dégradation qui aura un impact à long terme si elle n'est pas enrayée ; le PNUD et la Banque ont proposé des formes d'aide au développement qui complèteraient et poursuivraient l'aide humanitaire actuelle et future. Lors d'une conférence des Nations Unies en janvier 1999, la Banque a suggéré des approches possibles pour fournir une aide plus intensive suivant les progrès du processus de paix. La Banque travaille en étroite collaboration avec les principaux intervenants nationaux et internationaux pour agir dans un sens favorable au processus de paix. Le PNU s'efforce d'assurer la coordination des bailleurs de fonds, mais ceux-ci mettent l'accent sur l'aide humanitaire alors que les nouveaux programmes de développement n'en sont qu'au stade conceptuel.

L'Union Européenne prépare un vaste programme d'assistance (50 millions d'Euros) qui sera mis en œuvre parallèlement à l'assistance de la Banque. La France est en train de réviser son programme d'aide et soutient le deuxième projet d'action sociale (BURSAP II) ainsi que les activités dans le secteur privé prévues par la Banque mondiale dans le cadre de cette stratégie intérimaire. Les responsables de la Quatrième commission d'Arusha sur la reconstruction et le développement prévoit d'organiser une réunion des bailleurs de fonds à Vienne en septembre 1999 pour

préparer les bailleurs de fonds à reprendre au développement. D'autre part, le PNUD et le Gouvernement préparent une table ronde pour le dernier trimestre 1999 qui sera en partie basée sur les résultats des travaux des groupes d'étude locaux et sur les composantes de cette stratégie intérimaire.

EVOLUTION ECONOMIQUE ET SOCIALE

A part ses riches terres agricoles, le Burundi possède peu de ressources naturelles ; environ 94% de la population vit en milieu rural et l'économie dépend de l'agriculture. La fertilité des sols était en baisse mais les causes (liées à la pression démographique, voir Encadré 1) ont été déterminées et le problème est pris en main. Jusqu'aux derniers affrontements, le Burundi faisant face à ses besoins alimentaires et pouvait même exporter dans la région. Le café représente entre 80 et 95% des recettes d'exportation, mais le secteur est à la fois une source de croissance et (en raison des restrictions imposées sur la transformation du café produit par les petits planteurs) une source d'inégalité et de conflit. Le Burundi dépend fortement de l'aide étrangère : avant 1993, l'aide publique au développement rapportait près de deux fois plus de devises que les exportations et plus d'un cinquième des recettes publiques.

Encadré 1 – Questions de population

L'accroissement de la population est un problème majeur pour le développement du Burundi. C'est lui qui détermine la vitesse avec laquelle la productivité et les technologies agricoles doivent évoluer pour maintenir les approvisionnements alimentaires et protéger les revenus des ruraux. C'est aussi le problème démographique qui détermine le rythme de la croissance des offres d'emploi nécessaire pour faire face à l'augmentation de la main-d'œuvre et le rythme de l'expansion des services de santé, d'éducation et des autres services publics indispensables pour valoriser les ressources humaines et améliorer le niveau de vie de la population. Bien que le dernier conflit ait certainement eu un effet sur la structure et l'évolution de la population, la population burundaise a peu changé et se caractérise essentiellement par sa jeunesse (les moins de 15 ans représentent environ 42% de la population) ; en outre, le déclin de la mortalité n'est pas compensé par une réduction de la natalité. Si les taux actuels de croissance démographique se maintiennent, le Gouvernement aura bien du mal à atteindre son objectif consistant à assurer une croissance économique à long terme durable, à élever le niveau de vie et à améliorer la qualité du capital humain. D'autre part, comme mentionné dans le texte, la crise actuelle a entraîné une dégradation sensible des indicateurs sociaux. Les maladies endémiques ont fortement augmenté, de même que la prévalence du SIDA et du VIH.

Les sanctions économiques régionales imposées en août 1996 ont été levées en janvier 1999. Comme tel était leur but, ces sanctions ont imposé un coût économique (voir Encadré 2 pour un examen des principaux indicateurs économiques), mais elles ont également créé des conditions de vie difficiles pour les pauvres bien qu'elles aient été levées pour divers produits de première nécessité et malgré de multiples violations. Elles ont encouragé le rationnement, réduisant la transparence du marché des devises à tel point qu'il est difficile de dire si l'armée a bénéficié ou souffert de l'accès spécial aux devises subventionnées. Si le secteur privé était le dernier à jouir de taux de change favorables, il est impossible de savoir comment ou pourquoi certains bénéficiaires étaient sélectionnés. Enfin, le contournement des sanctions n'était avantageux que pour les produits consommés par les couches aisées de la population qui pouvaient se permettre de payer des prix fortement majorés pour couvrir les risques, les coûts et les marges bénéficiaires de contrebandiers ; les produits d'importation consommés par les pauvres ou utilisés par les agriculteurs sont devenus inaccessibles sur les marchés concurrentiels.

Suite à la crise humanitaire et aux sanctions imposées, la pauvreté a rapidement empiré depuis 1993. Bien qu'on dispose de peu de données récentes, on estime que l'incidence de la pauvreté rurale a augmenté de 80% depuis 1993 et que la pauvreté urbaine a doublé. Selon les estimations, la pauvreté atteint un niveau qui figure parmi les plus élevés d'Afrique subsaharienne. Plus de 14% de la population a été déplacée en 1997.

Les indicateurs sociaux se sont sensiblement détériorés, après avoir régulièrement progressé pendant les années précédant la crise. La couverture du programme de vaccination des enfants a reculé de 83% en 1993 à 54% en 1996. La mortalité infantile a augmenté de 110 pour 1.000 enfants nés vivants en 1992 à 136 en 1997, la moyenne étant de 105 en Afrique subsaharienne. La malnutrition, mesurée par l'émaciation chez les enfants de moins de cinq ans, a augmenté de 6% à 20% depuis 1993 selon les estimations. Quelque 50.000 personnes par jour sont traitées dans les centres de nutrition. Sur ce nombre, 36.000 (dont 90% d'enfants de moins de cinq ans) souffrent de malnutrition chronique. Les cas signalés de maladies endémiques graves ont augmenté de plus de 200% et la prévalence du VIH est en hausse rapide. On estime qu'il y a déjà 40.000 orphelins du VIH. Le nombre d'enfants scolarisés dans le primaire s'est effondré depuis 1993, tombant de 70 à 44% pour l'ensemble du pays avec quatre provinces à moins de 30% en 1996-67 ; dans l'une des régions les plus touchées par la violence, le taux de scolarisation était réduit à 9%.

Le conflit et l'embargo ont affecté l'agriculture avec le pillage et la destruction des biens des ménages et du bétail, le déplacement des populations et l'effondrement des circuits de distribution des intrants agricoles. Les prix des produits non alimentaires ont augmenté dans les régions rurales. Dans les zones urbaines, bon nombre d'ouvriers non qualifiés ont été licenciés par les entreprises du secteur privé moderne consécutivement à la baisse du PIB industriel de près 60% depuis 1992. Le secteur traditionnel urbain a également souffert car les entreprises ont fermé leurs portes et licencié les employés en raison des difficultés à se procurer des matériaux tant à l'étranger que dans le pays et de la baisse de la demande de services de la part du secteur moderne et des travailleurs expatriés. La flambée des prix après l'embargo a encore érodé le revenu réel des pauvres dans les villes.

Encadré 2 – Récente évolution économique

La croissance du PIB réel du Burundi était estimée à 4,5% en 1998, avec des gains substantiels dans la production agricole de subsistance et des progrès plus modestes dans la production manufacturière. Selon les chiffres publiés par la Banque de la République du Burundi (BRB) en octobre, la production industrielle accusait une hausse annuelle de 9% et la tendance s'est probablement maintenue en novembre et en décembre.

Le taux d'inflation moyen était de 13% en 1998,, soit une baisse de 31% par rapport à 1997. La situation budgétaire du Burundi est devenue insoutenable, bien que la levée des sanctions devrait renflouer sensiblement le budget avec les recettes de l'impôt sur le revenu et des taxes à l'importation. Les recettes publiques sont tombées de 15,6% du PIB en 1996 à quelque 14% en 1998. Les dons extérieurs ne représentaient que 2,6% du PIB en 1998. La part des dépenses publiques dans le PIB a reculé de 28% en 1996 à 22,2% en 1997 et 19,3% en 1998 selon les dernières estimations. Cette compression a permis de ramener le déficit budgétaire global, dons compris, de 10,1% en 1996 à 5,5% en 1998. Ce déficit est principalement financé par les emprunts aux banques locales et par l'accumulation d'arriérés de

paiement intérieurs et extérieurs. Le déficit en termes d'engagements atteint 18 milliards de francs burundais (35 millions de dollars) et pourrait être éliminé par un appui à la balance des paiements après la levée des sanctions.

Bien que l'Etat continue à financer le déficit public par des emprunts auprès des banques locales, le taux d'expansion du crédit bancaire au secteur public a considérablement ralenti dans la deuxième moitié de 1998 avec la compression des dépenses publiques. Le crédit au secteur privé a augmenté d'environ 20% en 12 mois par rapport aux chiffres de décembre 1997. La BRB semble n'avoir pas fait grand chose pour freiner cette augmentation ; elle a relevé les taux d'intérêt de seulement 2% en deux ans, portant les taux à 12% en 1998, ce qui a maintenu des taux d'intérêt réels négatifs. Les taux d'importation sont restés faibles, n'excédant pas 103 millions de dollars en 1998 selon les estimations, soit seulement 59% du niveau de 1994. D'après les projections, cependant, les exportations ne devraient atteindre que 49,3 millions de dollars en 1998, accusant une forte baisse par rapport aux estimations de 87,3 millions de dollars en 1997. Cette baisse était principalement liée à la dépréciation des exportations de café, de 76,6 à 38,8 millions de dollars, due à une baisse de production et à une chute de 37% des cours mondiaux. Cela a créé un déficit commercial de 53,2 millions de dollars en 1998, considérablement plus important que l'année précédente (10,6 millions de dollars en 1997). Le Burundi a accru ses arriérés extérieurs et en novembre, ses réserves étaient tombées à moins de 70 millions de dollars, leur niveau le plus bas en dix ans.

Les difficultés de la balance des paiements ont contraint les autorités à effectuer une série de dévaluations. Le franc du Burundi s'échangeait au taux de 408 FBu pour 1 dollar au début de 1998 mais le taux officiel moyen était de 405 FBu pour 1 dollar en décembre, soit une dévaluation de près de 24%. Le taux de change parallèle était d'environ 1.000 FBu pour 1 dollar à la fin du mois de juin, ce qui représente un écart de 98% entre les deux taux.

Source : BRB, EIU, FMI.

Outre l'insécurité alimentaire générale, la baisse des revenus monétaires et l'aggravation des problèmes de santé, les prestations des services publics ont été considérablement réduites. De nombreux dispensaires et écoles ont été détruits ou endommagés ; le personnel de santé et éducatif s'est replié sur les zones urbaines ; et les projets agricoles financés par les bailleurs de fonds ont été abandonnés. Plus d'un tiers des services d'approvisionnement en eau ont été détruits ou interrompus faute d'entretien.

L'effondrement du financement de la santé et de l'éducation est une autre cause majeure de la détérioration de l'accès aux services sociaux et de leur qualité. Les recettes publiques ont diminué à la suite de la contraction de la base d'imposition, qui est passée de 20% à 12,6% du PIB depuis 1992. Le retrait de l'aide extérieure (qui est tombée de 300 millions de dollars par an en 1990-1992 à 39 millions de dollars en 1997) a considérablement limité les fonds disponibles pour la reconstruction et les investissements sociaux.

Éléments d'une stratégie intérimaire

Il y a trois principales raisons d'élaborer une stratégie intérimaire à ce stade. Tout d'abord, il importe d'aborder les problèmes de la pauvreté, de la malnutrition et des maladies exacerbés par le conflit et ses retombées, et d'entamer la stabilisation de l'économie. Ensuite, à l'heure où la population du Burundi entame un processus de paix et de réconciliation, le retour à la stabilité offre un environnement favorable pour accroître le niveau des activités de la Banque mais la relative instabilité de la situation impose de concevoir ces opérations dans le cadre d'une stratégie globale à long terme qui nécessite la participation globale ; bien que le pays évolue rapidement d'une situation de conflit à un environnement politique et socioéconomique d'après guerre, tous les groupes ne peuvent pas encore participer à l'élaboration d'une stratégie. D'autre part, l'économie reste instable et les indicateurs peu fiables en raison des effets produits par les sanctions et de la multiplication des échanges et des transferts invisibles consécutifs aux sanctions.

Le report de l'assistance à ces mesures de lutte contre la pauvreté a un coût humain. On craint cependant qu'une aide budgétaire trop précoce ne décourage l'équipe au pouvoir dans le Gouvernement de transition de négocier à armes égales. Pour aborder ce problème, la stratégie reposera sur des programmes mis en œuvre dans le futur immédiat en dehors du Gouvernement, les ressources publiques complémentaires étant limitées aux activités de stabilisation et de lutte contre la pauvreté qui sont sous-financées, de façon à éviter que les ressources publiques ne soient utilisées à d'autres fins. Le report de l'assistance présente également le risque de voir le Burundi accumuler des arriérés vis-à-vis de la Banque, de la BAD ou du FIDA, ce qui compromettrait la reprise de l'aide plus tard. Si l'on ne s'engage pas dès aujourd'hui, la population souffrira encore davantage et le Burundi sera moins en mesure de se prendre en charge.

La stratégie intérimaire a nécessairement un caractère incertain et évolutif en l'absence des données requises pour faire une évaluation macroéconomique significative ou quantifier les effets économiques du retour des réfugiés (principalement des Hutu) et des personnes déplacées (Hutu et Tutsi). La Banque

dispose cependant déjà d'indications importantes, basées sur la dernière *Stratégie d'assistance au pays* (mai 1995), *une évaluation récente de la situation économique* (juin 1998), une *Note sur la pauvreté* (février 1999) et les récentes études sectorielles préliminaires réalisées sur l'agriculture et le développement rural, l'expansion du secteur privé et la privatisation, l'éducation et la formation, ainsi que sur une analyse du secteur social. La stratégie tire également les leçons des projets de la Banque récemment achevés (notamment des projets sur le secteur énergétique et le développement du secteur privé) et des projets en cours remaniés dans les secteurs de la santé, de la population et de l'alimentation en eau. La stratégie se fonde également sur les dernières recherches menées par l'unité Situations post-confliktuelles de la Banque sur les méthodes qui ont donné de bons résultats ailleurs.

Rôle de la stratégie dans l'examen du conflit. Cette stratégie intérimaire se conçoit comme un cadre intégré qui permettra à la Banque et aux autres bailleurs de fonds d'aborder les problèmes de la pauvreté et de la malnutrition, mais aussi les facteurs sous-jacents et les causes immédiates des affrontements au Burundi, ainsi que les éléments qui déclenchent les vagues récurrentes de violence. Elle propose également une démarche de stabilisation économique qui accompagnera et appuiera le processus de paix. Afin de limiter les risques de retour à la violence, la stratégie part d'un principe cher au corps médical : *primum, non nocere*, première règle, ne pas faire de mal. Pour cela, il faut détecter les impacts négatifs possibles le plus tôt possible et adapter les programmes en conséquence.

Il y a deux **sources de conflit sous-jacentes** évidentes : le manque général de ressources et, au Burundi, l'exclusion de certains groupes (ethniques et régionaux) de l'accès à ces ressources par des moyens jugés inéquitables. Les **causes immédiates** du conflit au Burundi comprennent l'incapacité à adapter les règles concernant le droit et la mutation de propriété de façon à rendre le mécanisme plus inclusif, et la présence de groupes d'opposition qui ont tenté d'utiliser la force pour modifier les mécanismes d'accès. Les **facteurs de déclenchement** qui font dégénérer un conflit pacifique en affrontements violents incluent la pauvreté des exclus et leur tendance à suivre des leaders charismatiques qui prônent la violence pour éliminer les sources et les causes du conflit.

Les dialogues internes et externes semblent indiquer qu'il existe aujourd'hui un consensus général parmi les Burundais sur le fait que la violence doit céder la place à des méthodes de changement pacifiques. La communauté internationale soutient ce point de vue par des activités qui favorisent la gouvernance et la prise en charge du processus de paix : réforme de la fonction publique pour qu'elle soit plus représentative de la société burundaise, promotion d'un environnement transparent et favorable à l'activité économique et sociale, et amélioration du système judiciaire ainsi que de son image. Des méthodes d'affectation et d'exploitation des ressources communes participatives et décentralisées, conjuguées à la promulgation du droit de détenir et transférer des biens de façon transparente et équitable, permettront de répondre aux besoins de tous les groupes ethniques et régionaux ainsi qu'à ceux des femmes.

Dans la plupart des sociétés, les leaders charismatiques qui prônent la violence peuvent être réduits au silence par des sanctions sociales. Au Burundi, la stigmatisation par l'appartenance ethnique et le régionalisme a polarisé la société et limité l'efficacité des sanctions sociales ou la volonté de la société de sanctionner ce type de comportement. D'autre part, les incitations (telles que des sources de revenu de substitution) sont insuffisantes pour décourager de suivre cette voie. Afin d'éliminer ces facteurs de déclenchement, la stratégie met en avant l'emploi et la prise en charge du processus de génération de revenu, en réhabilitant et en améliorant les infrastructures économiques et sociales essentielles aux yeux de la population, en élargissant les possibilités d'emploi pour les jeunes et en relançant l'économie par la création d'emplois, le redressement agricole et l'accroissement du pouvoir d'achat rural pour soutenir l'activité économique.

LES TROIS PILIERS DE LA STRATEGIE

La stratégie repose sur trois piliers : ***promouvoir la gouvernance et la prise en charge des éléments en jeu dans le processus de paix***, par la participation au redressement et à la réconciliation, ***créer des emplois générateurs de revenu*** et un pouvoir d'achat rural, et ***rétablir les importations clés et les services sociaux de base***. Ces trois piliers sont indispensables pour produire l'impact voulu sur la pauvreté et la malnutrition ainsi que pour procéder à la stabilisation de l'économie. Le *premier pilier* de la stratégie consiste à promouvoir l'exercice légitime du pouvoir et la prise en charge des enjeux de la paix. Pour ce faire, la stratégie propose une approche participative pour réhabiliter l'infrastructure économique et sociale dans les villages détruits ou endommagés par le conflit, ce qui incitera la population à prendre en charge le processus de paix. Ces activités visent à promouvoir la gouvernance et l'inclusion. Etant donné la lenteur de ce processus et la nécessité de le gérer de près, et en raison de la faible capacité d'absorption de la société civile et de la communauté des ONG par rapport à l'ampleur des besoins, l'impact économique de cette assistance sera limité et ne permettra pas de relancer l'économie ni le marché du travail dans le secteur rural.

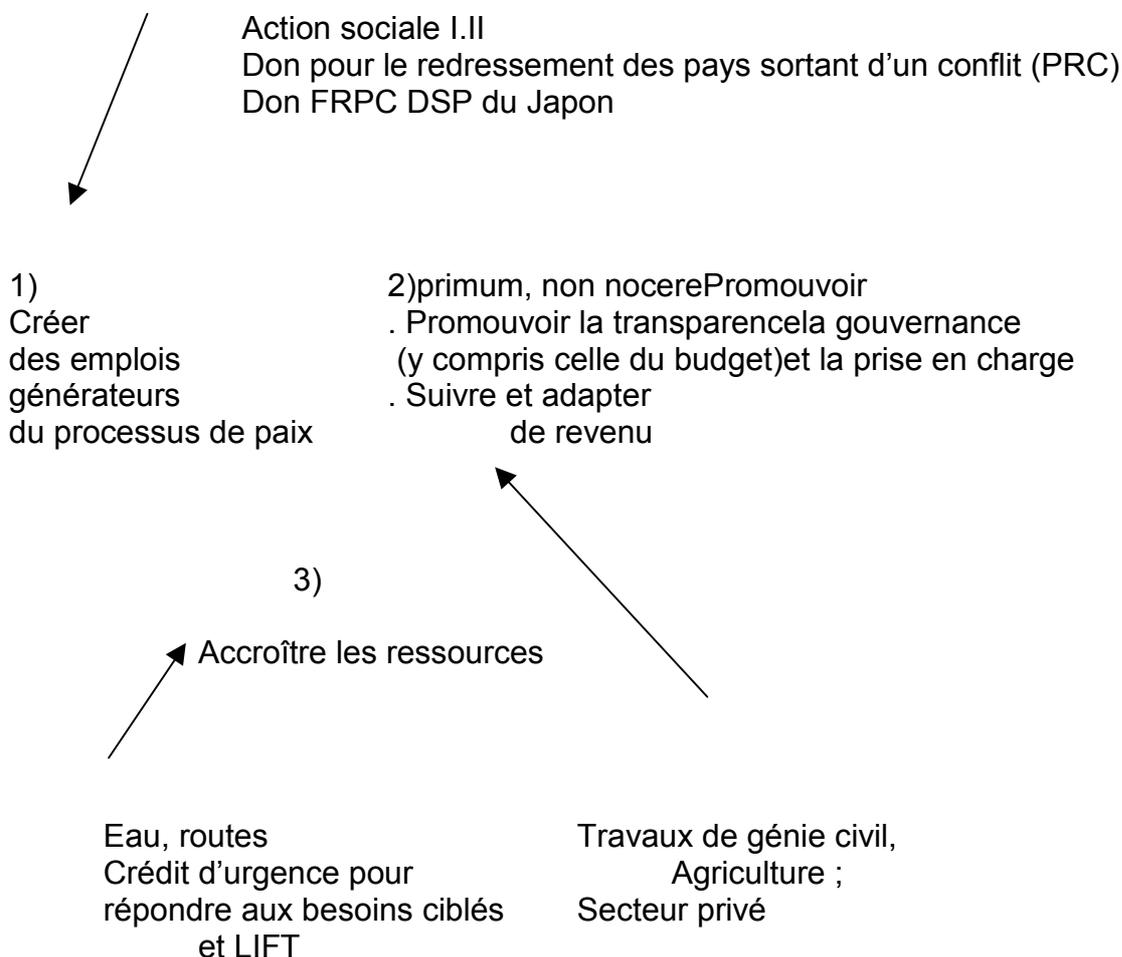
Partant, le *deuxième pilier* de la stratégie intérimaire vise à créer des activités génératrices de revenus et d'emplois en remettant en état l'infrastructure et le patrimoine national, d'une part, et en relançant l'activité économique du secteur privé, d'autre part. Le secteur agricole sera prioritaire car l'agriculture reste le principal employeur dans le secteur rural. Les deux premiers piliers aborderont également les pressions socioéconomiques qui se feront probablement sentir lorsque les jeunes membres des milices seront démobilisés dans le cadre du processus de paix.

Faute de ressources additionnelles accessibles aux secteurs public et privé pour financer de nouvelles activités de construction, d'exploitation et d'entretien, le deuxième pilier est également insuffisant pour relancer l'économie. Le but du *troisième pilier* sera donc d'élargir l'enveloppe des ressources en fournissant des devises pour les importations du secteur privé et d'aider à réduire la pauvreté moyennant des dépenses dans la santé, l'éducation, l'agriculture, la gestion des avoirs publics et la réinstallation. Ce troisième pilier est également nécessaire mais pas suffisant pour jeter les bases du retour à la croissance ; les *trois piliers* réunis sont nécessaires pour aider à stabiliser l'économie, promouvoir le redressement et jeter les bases de la croissance.

Stratégie intérimaire

Objectifs stratégiques

Thèmes communs



La stratégie proposée est fondée sur les besoins de développement pour lutter contre la pauvreté et la malnutrition ainsi que pour jeter les bases de la stabilisation, bien que certaines activités relèvent à la fois de l'aide humanitaire et du développement. Par ailleurs, des projets et des programmes ont été et seront conçus afin de promouvoir des mesures incitant le Gouvernement ou ses factions à continuer à négocier sur un pied d'égalité avec les autres groupes. La distribution des ressources sera rigoureusement contrôlée pour éviter que les fonds ne soient utilisés à des fins qui attisent les tensions sociales, en particulier à des fins militaires. Il s'agit là d'un principe général de la stratégie proposée, qui est pris en compte dans toutes ses composantes.

PROMOUVOIR LA GOUVERNANCE ET LA PRISE EN CHARGE DU PROCESSUS DE PAIX ET DE RECONCILIATION

Le premier pilier de la stratégie, promouvoir la gouvernance et la prise en charge, est nécessaire pour s'attaquer aux facteurs sous-jacents et aux causes immédiates du conflit. Si les gens peuvent définir et poursuivre leurs propres priorités pour enrayer le déclin des indicateurs sociaux seront réhabilités, et d'autre part cela créera un sentiment de paternité du processus de paix au niveau local.

Nombre d'initiatives pour apaiser le conflit recommandent de décentraliser l'administration publique pour améliorer la gouvernance et responsabiliser les dirigeants. La délégation de l'autorité au niveau local permettrait peut-être également aux femmes de mieux défendre leur cause et celle de leurs enfants dans les décisions prises. Il faudra pour cela procéder avec soin, de façon à ce que l'autodétermination locale. Les ONG abordent la participation sous des angles différents : certaines excluent l'administration locale (généralement dominée par les Tutsi ou par des éléments extérieurs issus d'une région privilégiée) du processus afin de favoriser la population locale majoritairement Hutu; d'autres acceptent l'administration.

La démobilisation des milices pose une menace toute particulière pour la stabilité. L'expérience de la Banque a montré que les programmes de création d'emplois en place au moment de la démobilisation peuvent éviter aux démobilisés de se tourner vers le banditisme comme source de revenu. Les jeunes démobilisés qui participent à la reconstruction posent moins de risques pour la sécurité et leur réinsertion sociale augmente les chances d'une réconciliation durable. Malgré les difficultés à obtenir leur participation effective, l'alternative (réinsertion nulle ou limitée) compromettrait certainement la sécurité.

Pour créer un sentiment de paternité dans la population, il est essentiel que le pays possède un système judiciaire compétent et équitable aux yeux des Burundais. Bien que ce soit un effort de longue haleine, des mesures immédiates prouveront que le Gouvernement reconnaît les déficiences du système et qu'il a la volonté de le réformer. D'autres mécanismes non gouvernementaux de résolution des conflits méritent d'être envisagés, basés sur les rapports sociaux traditionnels ou sur un système d'arbitrage privé étayé par l'autorité de l'Etat.

CREER DES EMPLOIS GENERATEURS DE REVENU

Le deuxième pilier de la stratégie consiste à créer des emplois générateurs de revenu pour relancer l'économie rurale. En permettant à un grand nombre de gens de trouver un emploi, on rétablira les moyens d'existence des personnes déplacées à leur retour, des jeunes démobilisés et des populations locales dépourvues de terres qui ne sont jamais parties. Cela donnera aux ménages les revenus et le pouvoir d'achat nécessaire pour mettre fin à l'appauvrissement croissant des dernières années. La réhabilitation des infrastructures rurales et du réseau routier (y compris les liaisons régionales), le rétablissement et la privatisation de la production et de la multiplication semencières, ainsi que le redressement et l'amélioration du système financier rural, alimenteront la principale source d'emploi en milieu rural. Les

statistiques sur l'ampleur du chômage ou le nombre de miliciens qui réintégreront l'économie civile n'étant pas fiables, la stratégie doit être souple et les efforts initiaux devront être suivis de près et modifiés en fonction des réactions de la population.

Après plusieurs années d'accroissement de la pauvreté et de la malnutrition, il faudra des ressources additionnelles pour s'attaquer aux causes du conflit. Les activités prévues pour mettre en œuvre le premier pilier remettront sur pied l'infrastructure socioéconomique des villages dont il faudra ensuite assurer le fonctionnement ; cette tâche incombe en grande partie aux pouvoirs publics. La mise en œuvre du second pilier créera une demande accrue en biens et services, demande qui devra être satisfaite par un secteur privé qui a aujourd'hui difficilement accès aux devises et qui est étranglé par les importants arriérés de son plus gros client, l'Etat.

RETABLIR LES IMPORTATIONS CLES ET LES SERVICES SOCIAUX DE BASE

Le troisième pilier de la stratégie consiste à rétablir les importations clés et les services sociaux de base pour étayer et compléter les deux premiers piliers, et ce par une action soigneusement ciblée de manière à éviter de faire plus de mal que de bien. Pour remédier au manque de ressources à l'origine du conflit, au-delà des mesures initiales visant à accélérer la reconstruction et jeter les bases de la croissance. Cela nécessite d'une part de créer le pouvoir d'achat requis pour relancer le secteur privé (nouveaux moyens de financement et règlement des arriérés de l'Etat vis-à-vis de ses fournisseurs), et d'autre part de couvrir les dépenses de fonctionnement des infrastructures publiques remises en état : éducation, santé, agriculture, avoirs publics et coûts de réinstallation des populations déplacées.

Ensemble, les trois piliers constituent une stratégie complète. Bien que toute prévision pour le Burundi soit sujette à conjectures, l'expérience internationale (Collier et al., 1999) donne à penser que, dans les pays qui se relèvent d'une longue période de conflit, la production pourrait augmenter de 6% de plus par an que le taux tendanciel pendant les cinq premières années. Cela dépend du degré auquel les entreprises et les ménages ont pu conserver leurs installations, leurs équipements et leurs stocks pendant la guerre et du rythme auquel ils réinvestissent après le retour à la paix, ce qui est une question de confiance. Les deux premières années devraient établir les conditions préalables à la croissance équitable. Il importe d'élaborer des stratégies pour le secteur privé et l'agriculture, les principaux moteurs de la croissance, afin de s'attaquer aux sources, aux causes et aux facteurs de conflit.

La France, la Belgique, l'Union européenne, la BAD et le PNUD fourniront un appui au premier pilier en cofinçant des activités prévues par la Banque ; les autres bailleurs de fonds prévoient ou mettent actuellement en place des activités secondaires. La BAD et l'AFD prévoient de supporter le coût du deuxième pilier, en finançant les petites et microentreprises. Le FMI, l'Union européenne et la BAD étudient actuellement le financement du troisième pilier ; KfW cofinance la réhabilitation du système hospitalier avec la Banque.

POUVOIR UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE TRANSPARENT, SUIVRE ET ADAPTER

La mise en œuvre de la stratégie requiert l'observation d'un triple principe : « **primum, non nocere** », créer un **environnement favorable transparent**, et prendre des mesures efficaces **de suivi et d'adaptation**, pour s'assurer que la stratégie atteint toutes les couches de la société, favorise la paix et ne fait aucun mal.

Pouvoir un environnement favorable transparent. Certaines réglementations au Burundi étaient perçues dans le passé comme favorisant un groupe social ou une région. Les méthodes budgétaires du Gouvernement ne sont pas assez transparentes pour répondre aux exigences de la population, de l'Assemblée nationale ou des bailleurs de fonds potentiels ; cette question sera abordée dans un **Examen des dépenses** publiques prévu pour l'exercice 2000-2001 et les premiers résultats fourniront un cadre de coordination de l'aide. La population estime que les systèmes réglementaire et judiciaire ne sont ni transparents ni équitables, bien que les textes de loi requis existent ; cette question est abordée par plusieurs petits programmes d'aide bilatérale. La transparence doit être introduite ou améliorée dès le départ et appliquée systématiquement jusqu'à ce que la population ait confiance dans la stabilité et l'équité du système. Enfin la transparence budgétaire est un impératif pour les bailleurs de fonds, qui veulent être certains que leur intervention aura un impact équitable sur les prestations de service fournies à tous les éléments de la société.

Suivre et adapter. Outre le suivi nécessaire à son plan d'exécution, une stratégie intérimaire doit être capable de réagir et de s'adapter rapidement. Le suivi est donc un élément stratégique. Les fonds ne peuvent pas servir à couvrir les dépenses militaires. Qui plus est, nous devons pouvoir nous assurer que la répartition ethnique et régionale des avantages est équitable, pour éviter de continuer à semer les graines de la violence et permettre d'adapter rapidement le programme s'il fait fausse route à cause d'erreurs dans les hypothèses posées ou de difficultés d'exécution. Enfin, il ne suffit pas de calculer l'accroissement net du budget d'exploitation du Ministère de la santé, pour prendre un exemple.

Pour produire un impact additionnel, il faut qu'il y ait un changement quantitatif proportionnel dans les résultats au niveau du village, et que les ménages dans toutes les couches sociales et tous les groupes ethniques aient le sentiment d'être financièrement plus à l'aise. La stratégie doit inclure un système d'intervention rapide peu onéreux pour sonder l'opinion des bénéficiaires potentiels, qui sont également des belligérants potentiels. Les enquêtes auprès des ménages **requis pour suivre l'évolution de la pauvreté** suivront également l'accès aux services sociaux de base et l'utilisation de ces services.

Un programme pour mettre en œuvre la stratégie intérimaire

Nous examinons dans cette section le rôle spécifique que la Banque peut jouer dans une période de transition, les projets de reprise de l'aide étrangère et l'évolution de la coordination des bailleurs de fonds. Etant donné que la communauté des bailleurs de fonds commence à peine à élaborer l'aide au développement qui sera introduite parallèlement ou consécutivement à l'aide humanitaire, il n'existe pas encore de coordination entre les bailleurs de fonds ni d'initiative est à prévoir que d'autres

baillleurs de fonds entameront ou participeront à certaines activités sur la base de la stratégie proposée.

PROMOUVOIR LA GOUVERNANCE ET LA PRISE EN CHARGE DU PROCESSUS DE PAIX ET DE RECONSTRUCTION

Une structure sociale qui exclut arbitrairement certains groupes de l'accès aux ressources est une source de conflit et facilite l'action de ceux qui déclenchent le conflit. Les éléments du programme d'exécution de la stratégie doivent donc non seulement reconstituer les ressources pour lutter contre la pauvreté, la maladie et la malnutrition, mais aussi transférer ces ressources au niveau local, bâtir un climat de participation, décentraliser et instaurer ou renforcer les droits de propriété. Les interventions dans le cadre du premier pilier de la stratégie comprennent des projets d'action sociale (projet *BURSAP I* en cours, restructuré pour créer des processus de participation, et *BURSAP II* récemment négocié) et un don du Fonds pour la reconstruction des pays sortant d'un conflit (FRPC) approuvé pour financer un Programme de relèvement des communautés (PRC). Un projet d'alimentation en eau actuellement en cours permettra de protéger les sources et de remettre en état les réseaux villageois d'alimentation en eau, tout en réduisant la charge de travail des femmes.

BURSAP II, dont l'exécution sera confiée à l'ONG TWITEZIMBERE, aidera les communautés dans les régions pauvres à remettre en état les infrastructures socioéconomiques détruites ou endommagées, en particulier les centres de santé, les écoles, les réseaux de distribution d'eau et les pénétrantes villageoises, et à obtenir des intrants agricoles. Les activités de développement du jeune enfant auront un impact sensible sur la qualité de la vie de ces enfants. Les villageois, tant les hommes que les femmes, participent directement à la sélection, à l'exécution, au suivi et à la gestion des projets, ce qui leur permet de prendre eux-mêmes en charge le processus de réhabilitation et de reconstruction. La France cofinancera le projet *BURSAP II*. *Le don du FRPC pour le PRC*, une collaboration pilote entre la Banque et le HCR, expérimentera l'extension du concept de *BURSAP II* aux réfugiés rapatriés et aux personnes déplacées dans le pays pour élaborer une approche participative adaptée à un environnement communautaire fragile. *BURSAP II* fournira les évaluations de la pauvreté requises pour suivre le niveau de pauvreté et l'impact des activités du programme au niveau des ménages.

La bonne gestion des affaires publiques et la prise en charge par la population nécessitent la mise en place d'un environnement favorable transparent. La Banque et le Gouvernement prévoient de réaliser *un examen des dépenses publiques* à la fin de 1999, parallèlement au CREU mentionné plus haut, pour améliorer la transparence du système budgétaire et préparer la réforme de la fonction publique.

CREER DES EMPLOIS GENERATEURS DE REVENU

Un projet de remise en état du réseau routier récemment achevé a créé de nombreux emplois et facilité l'accès aux marchés, deux des problèmes à l'origine du conflit. L'ABURTIP en prévision est un organisme basé sur le modèle de l'AGETIP pour les travaux d'intérêt public à fort coefficient de main-d'œuvre exécutés par le secteur privé. ABURTIP fera appel à des PME pour exécuter des travaux qui emploient une main-d'œuvre importante, tels que la réhabilitation des routes reliant les exploitations agricoles et les marchés, fabrication et distribution de briques et de tuiles de toiture (pour compléter les activités du BURSAP et du FRPC). Il donnera un pouvoir d'achat aux ouvriers agricoles dépourvus de terres. Parmi tous les segments de la société, ceux qui possèdent une PME se sentent moins aliénés et moins belliqueux.

La France a récemment fourni une assistance, qu'elle prévoit de poursuivre, à la *Banque Nationale de Développement Economique* (BNDE) pour le crédit aux petites entreprises et a l'intention de réorganiser le réseau de micro-financement des coopératives. Ces projets viennent compléter les activités prévues par la Banque sous les auspices de l'ABURTIP et du CREU en relançant un secteur vigoureux et diversifié de petites et micro-entreprises dans toutes les régions du pays et en créant des emplois locaux. Un don du fonds japonais pour la reconstruction des pays sortant d'un conflit permettrait également à la Banque de collaborer avec le Burundi pour répondre aux besoins de réformer du système de réglementation des entreprises et du droit commercial dans la stratégie du secteur privé qui sera mise en œuvre ultérieurement.

RETABLIR LES IMPORTATIONS CLES ET LES SERVICES SOCIAUX DE BASE

Le secteur privé, l'agriculture villageoise ainsi que l'exploitation et l'entretien des infrastructures publiques remises en état nécessitent tous une assistance temporaire. Le CREU fournit cette assistance directement. Il fournira des devises au secteur privé pour financer les importations clés, à des taux de change déterminés par des enchères publiques. Cela permettra de relancer l'économie après la levée des sanctions. Une portion prédéfinie de fonds en monnaie locale permettra à l'Etat de régler une partie de ses arriérés, réinjectant ainsi des liquidités dans le secteur privé. Le produit en monnaie locale de la vente de devises par la Banque centrale sera déposé sur un compte spécial à la Banque centrale. Ces fonds pourront servir à financer les activités incluses dans une liste positive convenue de dépenses additionnelles dans les secteurs sociaux. Il s'agit d'activités qui n'ont pas été financées par le budget de l'exercice précédent et qui sont donc clairement nouvelles, ce qui limite la possibilité de les modifier. Les décaissements seront étroitement suivis par des auditeurs au niveau du budget (pour s'assurer que les fonds sont dépensés conformément à des critères définis d'un commun accord) et à l'aide d'enquêtes auprès des ménages au niveau de l'utilisateur final, de façon à mesurer tant l'accès aux services que leur utilisation par tous les éléments de la société.

Outre le CREU, il est prévu de créer un *Leveraged Insurance Facility for Trade* (LIFT) pour mobiliser d'autres ressources auprès du secteur privé pour le commerce et l'investissement. Le LIFT est un mécanisme régional auquel participent neuf pays du COMESA qui sert à garantir les investissements étrangers contre les risques d'insolvabilité de l'Etat emprunteur, mais non contre les risques de change. Ce mécanisme atténue les risques perçus par les entreprises et les investisseurs dans une économie qui sort d'un conflit et qui, à en juger par l'expérience d'autres pays, attire les opportunistes cherchant à exploiter les déséquilibres temporaires dans la période qui suit un conflit au lieu d'investir dans la création d'emplois permanents. Ce mécanisme s'est avéré efficace dans des pays comme la Bosnie pendant et après un conflit. Il encourage un haut volume d'échanges et d'investissements, et stimule donc l'emploi.

L'Agence Française de Développement (AFD) fournira une assistance à la réhabilitation et au refinancement des activités de crédit aux petites et microentreprises. La BAD prévoit de fournir une ligne de crédit pour les PME et envisage de financer une portion plus large du programme CREU dans la mesure de ses moyens. L'Union européenne prévoit de lancer un programme d'appui en complément des programmes des institutions de Bretton Woods, y compris le financement direct des activités prévues dans le premier pilier et un appui éventuel Stabex pour les recettes tirées du café.

Il serait vain de remettre en état les écoles et les centres de santé villageois sans couvrir les dépenses de fonctionnement (financées par le secteur privé ou public, par des bailleurs de fonds, ou autofinancées) de leurs services pour garantir que tous les segments de la population y ont accès et les utilisent. Le *Deuxième projet Santé et population* pour les investissements, actuellement en cours (cofinancé par *Kreditanstalt fur Wiederaufbau*), et le projet de santé récemment approuvé par la BAD s'attaquent aux origines du conflit. Leurs dépenses de fonctionnement sont à la charge de l'Etat, qui n'a pas les moyens de financer ces activités supplémentaires. Le programme préalablement convenu de dépenses de fonctionnement des infrastructures remises en état qui doivent être financées par le CREU couvrira ces dépenses.

L'*agriculture* est confrontée à trois problèmes structurels liés qui ont contribué au conflit : forte densité démographique, manque de terres et baisse de fertilité des sols. La Banque envisage d'étendre un nouveau programme pilote de bonification des marécages de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) en travaillant avec la population locale et les réfugiés rapatriés. Nous suggérons à ce stade d'étudier les possibilités d'un programme agricole à plus long terme qui serait la clé de voûte d'une stratégie sectorielle visant à enrayer la baisse de fertilité et l'érosion des sols. Ce programme combinerait la réforme institutionnelle des services de recherche et de vulgarisation agricoles avec des investissements directs dans les communautés. Ces études seront menées en collaboration étroite avec la FAO et la BAD.

S'ATTAQUER AUX DIMENSIONS PLUS GÉNÉRALES DU REDRESSEMENT APRES UN CONFLIT

La stratégie proposée n'est pas un plan de travail exclusif de la Banque Mondiale. Le document actuel ne contient aucune matrice de coordination des bailleurs de fonds parce que les besoins en ressources ne sont pas connus et que les plans des bailleurs de fonds en ce qui concerne l'aide au développement consécutive à l'aide humanitaire ne sont pas encore fermes ; ils se préciseront lors de la réunion des bailleurs de fonds à Vienne et de la table ronde prévue au dernier trimestre 1999. La Banque assurera la coordination avec les autres bailleurs de fonds suivant des principes directeurs généraux pour éviter de créer des déséquilibres et d'excéder la capacité d'absorption. La Banque collaborera également avec le Gouvernement, la population, les ONG et la société civile pour garantir que toutes les mesures prises vont dans le sens de la réconciliation et contribuent à instaurer une paix durable, en prenant le temps de développer sa base de connaissance dans plusieurs domaines clés tels que le régime foncier et la gouvernance au niveau local, et en tirant les leçons des activités pilotes des autres. Le bureau extérieur de la Banque contribuera à un processus participatif qui se déroulera au sein du Gouvernement et de la société civile sur une période d'environ six mois. Cela représente au total un processus de 12 à 18 mois qui débouchera sur une stratégie d'assistance au pays. L'examen des dépenses publiques qui accompagnera le CREU assure la transparence des affaires budgétaires qui est requise pour une SAP ainsi que pour la gouvernance. Au-delà des mesures de réduction de la pauvreté des 18 prochains mois, la stratégie actuelle vise à jeter les bases de la stabilisation et à amorcer une croissance socialement durable et équitable.

COMBLER LE DEFICIT DE CONNAISSANCES

Au cours des dernières années, la Banque a continué à suivre les conditions économiques et la pauvreté. A mesure que les sanctions imposées au Burundi sont levées et que l'économie parallèle redevient légitime, la Banque va pouvoir investir des ressources pour combler le déficit de connaissances qui est l'un des obstacles à la SAP triennale. La stratégie de renforcement des connaissances consiste à perfectionner les indicateurs quantitatifs de la Banque dans les domaines où ils sont insuffisants et à approfondir les bases analytiques d'une stratégie d'assistance au pays qui remplacera la stratégie intérimaire. Une évaluation récente de la situation économique (1998) a fourni des données sur l'évolution économique du pays et une Note sur la pauvreté (1999) a analysé les causes et les moyens de remédier à l'aggravation de la pauvreté pendant la période post-conflictuelle marquée par des sanctions. D'autre part, un économiste doit être recruté pour le bureau extérieur de la Banque à Bujumbura.

Si l'on se tourne vers l'avenir, l'EDP étudiera des moyens d'améliorer la transparence de l'exécution du budget par les pouvoirs publics, d'améliorer l'efficacité budgétaire et l'aptitude de l'Assemblée nationale à gouverner, et de jeter les bases de l'assistance future des bailleurs de fonds. Une stratégie du secteur privé (lancée en 1999) comportera un programme de privatisation dans le contexte d'un accès équitable aux ressources pour tous les ménages du pays. Des enquêtes sectorielles permettront d'actualiser nos données sur l'éducation et la formation (entamées en 1999), l'agriculture et l'environnement, les infrastructures, et ultérieurement (en

2002), sur les télécommunications. Le PNUD finance des études locales sur divers aspects du développement en préparation de la table ronde.

Un questionnaire sur les grands indicateurs du bien-être financé par le BURSAP et le CREU mesurera l'incidence des modifications du budget et de la politique générale sur les ménages dans toutes les couches de la société, tout particulièrement les ménages dirigés par des femmes et les pauvres. Des forums participatifs au sein de la population et de la société civile fourniront des informations pour la future SAP et un cadre de suivi de cette stratégie en collaboration avec les autres bailleurs de fonds.

Risques et remarques de conclusion

La stratégie d'assistance au pays de 1995 soulignait les risques d'instabilité politique et d'explosion ethnique en ces termes : « Bien que la solution à la crise du Burundi se trouve dans le pays même, l'intervention de la Banque et de la communauté des bailleurs de fonds pourrait aider le pays à surmonter ses difficultés économiques et sociales, et partant, à atténuer les tensions ethniques et sociales, à promouvoir une transition sans heurts et à réduire les risques de nouveaux affrontements ». L'aide des bailleurs de fonds et des institutions financières doit également promouvoir le processus de paix à l'intérieur comme à l'extérieur du pays par des mesures qui contribueront à une paix durable ; il importe d'éviter de prendre des mesures qui serviraient (ou seraient perçues comme telles) des intérêts particuliers dans le conflit intérieur.

Certains risques sont très spécifiques. L'aide de la Banque, si elle ne s'accompagne pas de contrôles appropriés, risque d'être détournée au profit de l'armée ou de moins inciter les membres du Gouvernement en place à négocier à armes égales avec les autres. L'assistance fournie par l'intermédiaire du secteur privé pourrait conférer des avantages économiques à une élite. Les processus participatifs risquent d'engendrer une lutte pour le pouvoir avec l'administration et de conduire à une tyrannie de la majorité dans les instances locales, ou d'inciter le Gouvernement à remettre en question les mécanismes généraux de la participation, exacerbant le conflit. On a constaté ailleurs que le passage d'un régime autoritaire à une « démocratie intermédiaire » était associé à un risque supérieur (et non inférieur) de rupture, mais la faisabilité de passer directement à une démocratie pure reste à démontrer, car cela risque de mettre en cause l'autorité traditionnelle ou d'accentuer les clivages ethniques. Enfin, les extrémistes de part et d'autre risquent de poursuivre une stratégie d'intimidation de tous ceux concernés, y compris la population locale et la communauté internationale ; le processus de paix est loin d'être un processus linéaire qui produit des résultats certains.

Il y a également le risque que la capacité d'absorption de l'assistance directe aux communautés touchées soit insuffisante. Plusieurs bailleurs de fonds mettent au point des processus participatifs au niveau des collines ou des communes pour identifier les priorités de remise en état de l'infrastructure économique.

Les mesures de contrôle prévues pour l'aide budgétaire ont été mentionnées plus haut : vente aux enchères de devises au secteur privé ; création d'un compte

spécial ; liste positive des activités entièrement nouvelles dont on peut escompter que le financement ne sera pas détourné pour être remplacé par des fonds de l'IDA ; audits financiers et études d'impact auprès des ménages bénéficiaires ; et étalement des paiements en tranches afin de pouvoir suspendre ces paiements si le processus de paix déraile. Les mesures d'action sociale seront également suivies de près de manière à détecter si le processus participatif ne parvient pas à promouvoir la prise en charge des infrastructures sociales locales.

Reconnaissant cette faible capacité d'absorption d'une approche participative, la Banque cherche à rallier le soutien en collaboration de toutes les parties concernées et des bailleurs de fonds au premier pilier de la stratégie. Par ailleurs, les deuxième et troisième piliers de la stratégie fournissent des ressources directes aux petites entreprises, au secteur privé moderne et au secteur public, qui sont en mesure d'absorber ce niveau de financement. Les études sur les développements du secteur privé après un conflit examineront des stratégies d'assistance aux sous-secteurs du café et du thé et des stratégies de privatisation qui ne favorisent pas une élite particulière et qui sont jugées équitables. Enfin, le bureau extérieur sera étoffé pour suivre de plus près l'impact de nos activités sur l'inclusion ou l'exclusion sociale, et il assurera la coordination avec les autres bailleurs de fonds.

Pour atténuer ces risques au niveau macroéconomique, le BURSAP et d'autres projets de la Banque fourniront des intrants importés et non pas des devises gratuites, tandis que les devises fournies par le CREU seront accessibles au secteur privé et non à l'Etat, les fonds de contrepartie étant strictement réservés aux dépenses sociales additionnelles, comme mentionné plus haut.

La collecte des données est un dernier moyen d'atténuer les risques. Le lien entre les questions de gouvernance et la paix sont mal connus. Le processus de répartition des ressources entre les groupes ethniques au niveau du village, de la commune ou de la colline est obscur. L'expérience d'autres pays montre que ce risque ne diminuera pas avec le temps et les bailleurs de fonds devront donc toujours rester vigilants. Troisièmement, du fait que les extrémistes risquent de continuer à recourir à la violence pour déstabiliser la société sous des prétextes idéologiques, la société et ses systèmes judiciaires doivent être renforcés pour parer à un éventuel conflit (et, comme on a vu, les bailleurs de fonds ne doivent pas laisser les spoliateurs utiliser les programmes bénéfiques comme moyen de pression). Enfin, le Burundi ne peut fermer les yeux sur les problèmes qui existent à ses portes. Dans une région marquée par la violence, il aura des difficultés à attirer des capitaux à long terme et sera confronté à une fuite des capitaux financiers mais aussi de capital humain. Le conflit doit être maîtrisé à l'échelle régionale et la communauté internationale doit favoriser les mesures visant à éliminer les facteurs qui font dégénérer un conflit en violence ouverte.

Pour conclure, ce dernier risque représente peut-être aussi une opportunité. Reconnaissant que le processus de paix au Burundi a été alimenté et soutenu par les initiatives africaines, Nelson Mandela a invité les Etats africains à assumer la responsabilité des efforts déployés pour instaurer la paix, la prospérité et la démocratie sur leur continent. « Bien que le Burundi soit déstabilisé par les troubles dans la région, l'inverse est également vrai. Un règlement durable de la crise au Burundi pourrait montrer la voie aux autres Etats de la région ». (4 mars 1999). Pour

les bailleurs de fonds, le défi consiste à promouvoir un règlement durable tout en enravant l'aggravation de la pauvreté et en rétablissant une croissance équitable.

James D. Wolfensohn,

Président.-Rédigé par Shengman Zhang. Washington, D.C. 30 juillet 1999 -Pièces jointes

ANNEXE 1

BILAN DE L'EXECUTION DU PORTEFEUILLE DE LA BANQUE

L'exécution du portefeuille de la Banque au Burundi a été à la fois proactive et souple au cours des quatre dernières années. La SAP de 1995 reste une référence pour nos interventions dans un environnement difficile, marqué par une longue crise politique. Le portefeuille a été progressivement réduit et les prêts restent limités.

Le portefeuille actuel comprend quatre projets au Burundi, dont deux dans les secteurs sociaux (Projet d'action sociale et Projet Santé et population) et deux projets d'infrastructure (Projet d'alimentation en eau rurale et Projet sectoriel des transports), contre 17 projets pendant l'exercice 95. Le montant total des engagements s'élève à 107,6 millions de dollars, dont 30,9 millions de dollars ont été annulés. Le solde non décaissé était de 20,9 millions de dollars en juin 1999.

Composition et performance du portefeuille en juin 1999

Projet	Engagement (USD millions)	%	Annulations (USD millions)	Notation	Solde non décaissé (USD millions)	Date de clôture
Transports	43,2	40,1	6,6	S	1,6	30/06/99
Santé et Population II	21,3	19,8		S	14,0	30/06/99
Alim. En eau	32,7	30,4	24,3	S	2,5	30/06/00
Action sociale	10,4	9,7		S	2,9	31/12/99
Total	107,6	100	30,9		20,9	

Depuis la dernière SAP de 1995, l'instabilité de la situation économique et politique au Burundi a contrarié la mise en place d'un programme de prêts dynamiques et entravé la gestion et la performance des prêts financés par la Banque. Bien que la Banque ait appliqué le principe d'action sociale de la SAC, un seul projet (Santé et population) faisant partie du programme de prêt envisagé à l'époque a été présenté au Conseil, avec la SAP, depuis mai 1995. Les facteurs de risque restant significatifs, il a été impossible de préparer de nouvelles opérations de prêt et on a jugé préférable de tirer le meilleur parti possible du portefeuille existant.

Face à cet environnement difficile, la Banque a restructuré et simplifié le portefeuille afin de mieux l'adapter aux conditions du pays. L'engagement de l'IDA est resté

limité, l'accent étant mis sur les prestations de services au niveau communautaire et la création d'emplois via la mise en œuvre du portefeuille existant.

Le portefeuille du Burundi n'a été en activité que pendant quelques mois de l'exercice 97. Après le coup d'Etat de juillet 1996, les pays voisins ont décidé d'imposer un embargo économique. Etant donné qu'il n'était pas possible d'exécuter les projets de manière satisfaisante sans les produits importés nécessaires, l'expertise internationale et la supervision des services du siège de la Banque, il a été décidé en octobre 1996 de suspendre les décaissements au bénéfice du Burundi compte tenu de la situation du pays. La Banque a cependant continué à suivre de près l'évolution de la situation. Après l'assouplissement de l'embargo le 16 avril 1997, la Banque a convenu avec le Gouvernement de reprendre les décaissements, et en octobre 1997 la totalité des prêts du portefeuille avaient été réactivés.

A la reprise des décaissements, la performance du portefeuille était insatisfaisante pour tous les prêts. Malgré les difficultés liées à l'incertitude de l'environnement politique et à la détérioration des conditions économiques du pays, la performance globale du portefeuille du Burundi s'est sensiblement améliorée au cours des deux dernières années, à la faveur des efforts accrus de l'équipe-pays et des pouvoirs publics pour suivre des objectifs plus réalistes dans le contexte du remaniement des projets. En plus des missions de supervision des services du siège, la mission résidente et le Gouvernement ont tenu des réunions trimestrielles d'examen des performances du portefeuille pour aborder les problèmes en suspens et déterminer ensemble un plan d'action. En conséquence, les quatre projets sont aujourd'hui satisfaisants.

L'équipe-pays s'est activée à prendre des mesures pour s'attaquer aux problèmes identifiés pendant l'exécution des projets. Des mesures ont été prises pour clôturer les projets du portefeuille dont la performance était insuffisante lorsqu'ils atteignaient leurs dates de clôture respectives, comme dernièrement dans le cas du projet de développement du secteur privé et du projet de réhabilitation du secteur de l'énergie. Le projet Santé et population, qui avait également connu divers problèmes, a été récemment restructuré afin de mieux répondre aux besoins non satisfaits du secteur. Les mesures prises dans le cadre de chaque projet sont décrites ci-après.

Le Projet d'action sociale a été restructuré en 1997 pour renforcer le rôle des ONG dans son exécution de manière à permettre au projet de tirer parti de leurs capacités et d'être mené à bien plus rapidement. Depuis, l'exécution s'est sensiblement améliorée et la construction des infrastructures sociales s'est accélérée. Une évaluation technique des travaux de génie civil a indiqué que les résultats étaient satisfaisants. Le projet a également permis de renflouer les revenus de la population tout en élargissant la couverture géographique de ses opérations. D'autre part, le volet de suivi de la pauvreté du projet a été relancé. Les services de l'Institut de Statistiques et d'Etudes Economiques du Burundi (ISTEEBU), dont les compétences ont été renforcées par une formation adaptée aux besoins du projet, ont effectué une enquête sur les dépenses des ménages qui a servi de base pour le suivi de la pauvreté. Les décaissements se sont donc également accélérés. Le projet a été à nouveau remanié à la fin de 1998 pour encourager la participation accrue des bénéficiaires à la sélection et à l'exécution des sous-projets d'infrastructure

communautaire. Enfin, la contribution de l'Etat en fonds de contrepartie est à présent suffisante car la Banque a relevé le taux de remboursement moyen pour les dépenses du projet.

Le Projet Santé et Population a souffert du fait que l'unité d'exécution est restée pendant longtemps sans responsable attiré, car le responsable précédent a accepté un poste dans l'administration internationale. La situation a retardé le processus de restructuration et la passation de plusieurs marchés. Un nouveau coordonnateur du projet a été recruté. De nouveaux appels d'offre ont été lancés pour la plupart des marchés qui avaient été retardés et une étude sur l'autonomie de gestion des hôpitaux a été réalisée avec le concours d'une société étrangère. On a entrepris la construction et la réhabilitation de trois hôpitaux et les ressources du bureau de santé provincial au Ministère de la Santé ont été renforcées. Le projet a également fourni un important appui financier au programme de formation du personnel médical.

Les troubles politiques incessants depuis 1993 ont fortement retardé les activités du projet d'alimentation en eau qui a été restructuré en 1995. Une grande partie des ressources du projet a été supprimée et le projet a été limité à la protection de 1.500 sources par les ONG et à deux études, l'une sur les tarifs d'eau et l'autre sur le plan directeur d'alimentation en eau de Bujumbura. Le projet a cependant rencontré des difficultés à cause d'un coordonnateur incompetent qui a finalement été remercié et remplacé. L'exécution du projet s'est remarquablement améliorée depuis deux ans. En conséquence, le nombre de sources à protéger a été porté à 3.000 et le projet aide également le Gouvernement à négocier un contrat de concession avec un opérateur privé pour la compagnie nationale d'électricité REGIDESO. Le projet a été prolongé d'un an pour mener à bien les activités prévues.

Le secteur des transports a été restructuré en 1997 en raison de l'instabilité de la situation, afin de limiter les objectifs du projet à la mise en place d'un cadre de réforme pour la Direction Générale des Ponts et Chaussées et à l'exécution des travaux de remise en état des routes. Ces activités ont été menées à bien de façon satisfaisante et avant la date prévue de clôture du projet, le 31 janvier 1999. Le projet a cependant été prolongé de cinq mois pour mettre en place un système de gestion financière amélioré à la Direction Générale des Ponts et Chaussées, activité qui avait été retardée par la situation dans le pays.

L'âge moyen du portefeuille est de 6,8 ans, ce qui reflète les perturbations prolongées causées par l'instabilité politique qui règne au Burundi depuis 1993. Des mesures ont cependant été prises pour clôturer les projets dont la performance ne s'était pas améliorée. L'un des quatre projets du portefeuille (Projet sectoriel transports) doit d'autre part être clos d'ici à la fin de l'exercice 99 et un autre (Projet d'action sociale) sera clos d'ici à la fin de 1999.

La gestion financière des projets financés par la Banque au Burundi s'est améliorée depuis la reprise des décaissements. Les pouvoirs publics ont pris des mesures pour renforcer la gestion financière des projets en recrutant des comptables compétents lorsque la situation l'imposait (Projet d'action sociale) et en améliorant le système comptable (Projet sectoriel transports). La Banque a effectué des examens réguliers des relevés des dépenses par l'entremise d'un spécialiste de la gestion financière au sein de la mission résidente. L'utilisation du compte spécial n'a pas posé de

problème majeur pendant la période et les audits ont été réalisés dans les délais en dépit des difficultés de la situation.

Le net ralentissement des décaissements au Burundi au cours des dernières années, alors que le pays s'efforce dans la mesure de ses moyens d'honorer ses engagements envers l'IDA (de l'ordre de 11 à 14 millions de dollars par an), a créé des flux négatifs. La reprise d'un programme de prêts dans le contexte d'une stratégie intérimaire aidera à rétablir les conditions nécessaires au Burundi pour obtenir les moyens de couvrir ses besoins de reconstruction et de développement, et l'exécution du programme bénéficierait des précieuses compétences qui ont été renforcées au cours des dernières années dans le cadre des projets financés par la Banque.