

BURUNDI

AFRIQUE
DU SUD

NIGERIA

KENYA



MAGAZINE

Burundi, d'une République à l'autre : bilans et enjeux

TOUS les dix ans, le Burundi change de République. La I^{re}, présidée par le général Michel Micombero depuis la chute de la monarchie en 1966 et marquée de façon sinistre par les massacres de 1972, avait été renversée en novembre 1976 par le colonel Jean-Baptiste Bagaza. Le redressement et les espoirs qu'avait suscités le nouveau régime durant plusieurs années devaient connaître leur point d'orgue international avec le trop fameux sommet franco-africain de Bujumbura. Pourtant, en 1984, rien ne va plus. Les médias internationaux ne cessent dès lors de parler de la persécution de l'Église au Burundi, présentée comme le signe tangible de l'échec politique et social de la II^e République. Le coup d'État militaire du 3 septembre

1987 a donc été décrit comme la revanche de l'Église : l'épiscopat exprime aussitôt sa satisfaction ; prêtres et religieuses affluent aux réunions tenues dans toutes les provinces à la fin de l'année 1987 par le chef de la III^e République, le major Pierre Buyoya ; toutes les mesures répressives prises entre 1984 et 1987 sont abrogées : libération des quelques religieux emprisonnés, réouverture de la cathédrale de Gitega, autorisation des messes en semaine, liberté d'action des catéchistes, promesses libérales en matière de presse, d'association et d'enseignement, concertation envisagée entre les évêques et les autorisés pour le retour des missionnaires (environ 300 avaient été expulsés depuis 1979).

Le dérapage anticlérical et poli-

cier du gouvernement de Bagaza avait fini par mécontenter aussi bien les élites attachées à l'exercice de leur foi (dans ce pays aux trois quarts christianisé) que les masses rurales sensibles aux activités caritatives des missions, notamment sur les plans médical et éducatif. Cependant, la laïcisation amorcée de la société reste un fait acquis. Successivement, le « Comité militaire pour le salut national », dans une déclaration du 21 octobre, et le président Buyoya, devant les représentants de 16 confessions (catholiques, protestants, musulmans) réunis le 19 décembre, ont rappelé deux principes : la liberté religieuse et la fonction arbitrale de l'État laïque. La recherche de la concertation avec les églises nationales ne signifie pas le retour à la tradition concordataire, à cette ère des *Te Deum* qui caractérisait encore le Burundi sous le régime, pourtant peu reluisant sur le plan moral, de la I^{re} République. Les motifs de la chute de Bagaza ne se réduisent d'ailleurs pas à ce mini-Kulturkampf, quoi qu'en ait dit la presse occidentale.

Mauvaise gestion ou mauvaise conjoncture ?

« L'exacerbation de querelles religieuses stériles » ne représente qu'un point dans la longue déclaration diffusée le 7 septembre 1987 par le président Buyoya. Dans les réunions provinciales qui suivirent, il revient surtout sur les échecs de la II^e République en matière agricole, commerciale, financière et sociale. Les mécontentements d'ordre économique seraient-ils à

l'origine du coup d'État ? La réponse n'est pas simple.

Rappelons que l'économie burundaise est structurellement fragile, exposée à des fluctuations imprévisibles du climat et du marché mondial. 95 % de ses quelque 5 millions d'habitants vivent de l'agriculture ; sur un PIB annuel d'un peu plus de 200 dollars par habitant, 40 % sont autoconsommés ; 90 % des devises et 20 % des recettes de l'État proviennent des exportations du café arabica produit sur 80 % des micro-exploitations qui se partagent les terroirs des « collines ». Avec une densité moyenne de plus de 180 hab/km², la couverture alimentaire est tout juste assurée en année normale. Et la production vivrière suit avec peine une croissance démographique de 2,8 % par an : en 1984, un déficit pluviométrique la fit même baisser d'environ 6 %, ce qui entraîna disette et appel (finalement inutile) aux aides alimentaires.

La II^e République avait suscité de grands espoirs à ses débuts : fondée en plein boom des cours du café (en 1976-77), elle avait rompu délibérément avec la politique étriquée d'équilibre financier de l'époque Micombero, au profit d'une planification plus ambitieuse fondée sur une augmentation sans précédent des budgets d'investissement, sur un doublement rapide des aides étrangères, mais aussi sur un endettement accéléré. La dette publique extérieure atteint 141 millions de \$ en 1980, 200 en 1982, 334 en 1984, 538 en 1986 : la charge des remboursements qui représentait environ 8 % de la valeur des exportations en 1982 dépasse les 16 % en 1985. Or la solvabilité du pays dépend des cycles caféiers : la production peut varier du simple au double d'une année à l'autre, et les

cours ne cessent de se dégrader depuis 1979 (avec néanmoins un sursaut de 1984 à 1986). En outre, le prix payé aux paysans est passé de l'équivalent d'environ 2 FF par kg de café parche en 1975, à plus de 7 FF en 1977, montant resté à peu près stable depuis dix ans, les fluctuations des cours étant amorties par le jeu du fonds d'égalisation de l'État.

Cependant, le régime a témoigné d'une capacité assez remarquable à mobiliser les aides internationales (sauf celles des ONG et des réseaux liés aux Églises !) : parmi les réalisations qui ont changé en dix ans le visage du Burundi, on peut citer le développement du réseau routier (200 km asphaltés en 1976, près de 1 000 en 1987), les progrès de l'électrification grâce à une série de centrales hydrauliques, le désenclavement et la mise en valeur de l'est et du sud-est du pays, l'ébauche de la reconstitution à long terme du potentiel agricole (vastes opérations de reboisement, renouvellement massif des plants de caféiers), de grands aménagements agricoles, l'urbanisation des centres provinciaux et des quartiers périphériques de la capitale. En outre, en tant que PMA, le Burundi a pu bénéficier pour l'essentiel de prêts à taux privilégiés auprès du FED, de la Banque mondiale, de la France, de la Chine, de l'Allemagne fédérale, etc., et comparativement il est resté relativement bien géré : le service de la dette atteignait 37 millions de \$ en 1986, un montant stable dans les années à venir (39 millions en projection sur 1991) ; si la dette extérieure représente en 1986 70 \$ par habitant au Burundi, elle atteint 160 \$ au Zaïre et en Tanzanie, 890 \$ au Congo, la seule comparaison défavorable étant celle du Rwanda avec 47 \$.

Bref, la conjoncture économique n'explique pas le changement de régime. Après la terrible année 1984, les bonnes récoltes vivrières (surplus de riz, etc.) et la remontée des cours du café (sur la base 100 en 1980, on était descendu à 77 en 1982 et remonté à 135 au début de 1986) ont donné une croissance annuelle du PIB voisine de 4 % en 1985-1986. Les exportations de café qui n'avaient rapporté que 5,9 milliards de FBu en 1981 ont donné 11,4 milliards en 1985 et 17,1 milliards en 1986. Le réajustement monétaire, financier et commercial imposé par le FMI en juillet 1986 n'a pas entraîné de crise socio-économique majeure, et les prêts qui l'accompagnaient n'ont même été utilisés qu'aux deux tiers. La seule humiliation est venue du fait que le voisin rwandais ait réussi à différer sa dévaluation. C'est plutôt l'avenir immédiat qui s'annonce sombre : contrairement au régime précédent qui avait été porté initialement par la flambée du café, la III^e République se trouve confrontée d'emblée avec un effondrement des cours (l'indice est tombé à 62 en juin 1987).

Cependant, sur le moyen terme, la gestion de l'équipe Bagaza est sévèrement critiquée par les nouveaux dirigeants et par l'opinion publique de Bujumbura. Cinq aspects sont visés, qui méritent commentaires :

— le retard de la modernisation agricole, imputé à un « encadrement défaillant », malgré l'importance du personnel affecté à ce secteur. En fait, pour une large part, l'échec réside justement dans l'hypertrophie de structures d'encadrement budgétaires, au détriment des moyens effectivement fournis aux producteurs, et sans que l'initiative paysanne, en particulier sous des for-

mes coopératives autonomes, ait été sérieusement encouragée : seul un relâchement de la pression bureaucratique peut intéresser les paysans au changement de régime ;

— la faiblesse des « entrepreneurs nationaux », associée à la mainmise des étrangers (Rwandais, Pakistanais...) sur le commerce. La promotion de l'artisanat rural et des PME industrielles, déjà mentionnée dans les 4^e et 5^e Plans (1983-1987 et 1988-1992), se heurte en fait à une logique de « fonctionnaires-entrepreneurs », où l'attribution du crédit bancaire et le contrôle du marché sont liés à l'influence lignagère et politico-administrative ;

— l'impuissance à fonder une décentralisation effective, malgré la mise en place de « commissions provinciales de planification » et la proclamation des communes comme « cellules de base du développement ». Le modèle autoritaire et hiérarchique (gouverneurs des 15 provinces, administrateurs des 114 communes et chefs des 309 zones nommés par le ministère de l'Intérieur) est-il compatible avec les appels lancés par le nouveau Président aux initiatives locales, aux réalisations communautaires, au crédit coopératif, à la participation des ONG, à la recherche de l'auto-suffisance ? En relation avec cet aspect, des plaintes plus ou moins discrètes se font jour sur les distorsions régionales en matière routière, sanitaire, scolaire, etc., non sans raison si l'on sait que de 1980 à 1985, plus de la moitié des investissements est allée à Bujumbura et à la plaine de la Rusizi, 16 % à la province de Bururi, 25 % aux régions du Nord et du Centre qui regroupent la moitié de la population, et 5 % aux périphéries de l'Est ;

— les désordres nés d'un exode rural mal contrôlé, en particulier de celui des jeunes : le désœuvrement, l'alcool, le banditisme sont partout dénoncés, ce qui explique en contrepoint les éloges du travail, de l'effort, des traditions « positives » et de l'éducation morale qui anime le nouveau discours politique ;

— l'insuffisance des recettes de l'État due à la mauvaise rentrée des taxes fiscales et douanières, aux détournements (700 millions de FBu de 1978 à 1986, selon le nouveau ministre des Finances), aux emprunts et aux contrats conclus à des tarifs léonins en fonction des dessous de table obtenus par les anciens dirigeants (les ministres des Travaux publics et du Commerce étant les plus concernés).

Tous ces griefs visent en fin de compte moins une mauvaise gestion au sens strict, qu'un système politique capable de combiner des contraintes tatillonnes et le laxisme marginalement utile à des réseaux de corruption.

Une crise de légitimité politique

Depuis la fin des grands rituels royaux en 1929 et à l'issue de l'ordre civilisateur et chrétien de l'ère coloniale en 1962, le pouvoir est en quête de légitimité. Plusieurs références interviennent : l'indépendance, des institutions civiles fondées sur le parti unique UPRONA, la garantie de l'armée, l'unité nationale et aussi, on vient de le voir, l'action pour le développement. La II^e République a été contestée sur ces différents points.

L'indépendance de ce petit pays enclavé repose depuis un quart de siècle sur la diversification de ses

relations extérieures, poussée parfois jusqu'au neutralisme. Or la crise religieuse avait détérioré les relations avec les pays occidentaux, notamment avec la Belgique. Quant au « bon voisinage », déjà difficile avec le Rwanda et émaillé d'incidents frontaliers avec le Zaïre, il s'était aussi dégradé avec la Tanzanie qui avait refoulé 25 000 Burundais « irréguliers » en avril 1987. Or ces relations régionales sont essentielles à terme pour la création d'un marché industriel. Tout cela explique que, dès le début, le président Buyoya ait rencontré ses homologues du Rwanda et du Zaïre, Habyalimana et Mobutu, que le président Mwinyi de Tanzanie ait été accueilli à Bujumbura en novembre, et que des officiers éminents du nouveau régime aient effectué une tournée des capitales étrangères.

La II^e République a correspondu à la mise en place systématique d'un État moderne, dans un pays qui avait vécu sans constitution ni élections depuis vingt ans. Le retour à un régime civil, jalonné par le référendum constitutionnel de septembre 1981 et les élections législatives d'octobre 1982, se fondait sur une démocratisation contrôlée dans le cadre du parti UPRONA restructuré à partir de 1977 : le premier congrès national en 1979, et surtout les congrès communaux de 1979 et 1981 avaient été marqués par une véritable liberté de ton qui semblait de bon augure. Mais les critiques et les résolutions restèrent souvent lettre morte, les débats de l'Assemblée nationale, sans relief, et surtout la liberté d'expression disparut peu à peu devant les intimidations de la Sûreté, véritable parti occulte, qui procédait à des arrestations préventives et suscitait des licenciements

arbitraires. Le conflit avec l'Église n'a été que la forme la plus visible de cette dérive policière. Dès son avènement, le nouveau régime fait libérer 200 prisonniers, dénonce le pouvoir personnel de Bagaza, l'étouffement du parti et de la presse, et place le « dialogue » au cœur de ses préoccupations.

« L'État de grâce » que connaît le Burundi depuis la fin de 1987 permet de mesurer la maturité politique de l'opinion : des questions sont posées, notamment en ville, sur les garanties à venir de la démocratisation, sur les possibilités d'une alternance sans coup d'État, sur les procédures électorales et le rôle des assemblées, sur l'élection des administrateurs de communes. Des réponses prudentes y sont données : dans sa conférence de presse du 16 décembre, le président Buyoya a rappelé que la démocratie doit s'adapter au contexte socio-culturel du pays, et que la liberté d'expression s'inscrit dans le cadre des institutions et des valeurs nationales. La Constitution a été suspendue et l'UPRONA est placée sous la responsabilité du Comité militaire pour le salut national, fonctionnant au titre de Comité central du parti.

L'armée (comptant au moins 7 000 hommes) se considère plus que jamais comme le rempart des institutions. Restée à l'écart des compromissions affairistes (contrairement au Zaïre et au Rwanda), la hiérarchie militaire qui a renversé le régime précédent est incarnée par un Comité de 31 officiers (lieutenants-colonels, majors et commandants). Trois d'entre eux, les lieutenants-colonels Kadoyi et Ndiyo et le major Rusuku, responsables des commissions de réflexion pour les réformes, sont devenus ministres. Au début de 1988, le

président Buyoya a entamé une tournée des camps militaires où le mépris de l'ancien président pour l'armée est dénoncé et où s'expriment des revendications corporatives concernant les promotions et surtout les conditions de la mise à la retraite. Le coup d'État du 3 septembre semble avoir débuté par des mutineries de sous-officiers et d'hommes de troupe à Gitega et à Bujumbura, relayées par un réseau d'officiers favorables à un changement. Dans ce genre de situation, des intrigues, y compris étrangères, et un dérapage à la libérienne pouvaient être redoutés : autre motif de réflexion pour l'opinion éclairée, et qui explique sans doute le souci d'accrocher la légitimité du pouvoir à une référence indiscutée comme le héros de l'indépendance nationale, le prince Louis Rwagasore, à la demande de toutes les réunions du parti, la journée d'hommage national du 13 octobre (anniversaire de son assassinat en 1961), supprimée sous Bagaza, va être rétablie.

Nouvelle société et unité nationale

Les critiques ne visent donc pas en bloc le régime précédent, mais la dérive despotique des années 80 ; l'idéal proposé est celui d'un retour aux sources du changement de 1976-1977, à l'esprit qui animait les débuts de la II^e République. On pourrait ironiser sur les limites du tournant de 1987 : un coup d'État pour une simple alternance gouvernementale ! Le signe d'une immaturité des institutions ? Les continuités ne manquent pas : quatre des officiers importants du mouve-

ment du 3 septembre 1987 figuraient déjà dans le « Comité suprême révolutionnaire » du 1^{er} novembre 1976, le président Pierre Buyoya est originaire, comme ses deux prédécesseurs, de la commune de Rutovu au sud du pays, la haute administration reste la même avec les permutations inévitables. Plus profondément, les porte-voix de l'opinion aussi bien que les premières mesures du nouveau régime font écho aux préoccupations d'un milieu social précis, celui de la petite bourgeoisie frappée par la crise et les abus. Dans les provinces, le président Buyoya a rencontré les représentants de l'administration, du parti, des confessions, des commerçants et des « travailleurs » du secteur structuré ; les questions posées concernaient souvent les salaires ou le logement des fonctionnaires, les injustices dans les nominations, le crédit aux commerçants, la délinquance urbaine, le manque d'écoles secondaires ; les retards de promotion des fonctionnaires ont effectivement été débloqués et le système du prêt-bourse étudiant supprimé.

Néanmoins la paysannerie n'a pas été oubliée : problèmes d'eau potable et de santé, abrogation de l'épargne obligatoire, suppression des taxes locales sur le commerce des vivres, priorité rurale sans cesse rappelée. Plus largement, c'est un discours socio-économique de « mouvement » qui est tenu, malgré tout ce qui pourrait privilégier l'égoïsme sacré d'une minorité bourgeoise fonctionnarisée. Le pragmatisme et la technicité sont à l'ordre du jour, comme le reflète le choix des nouveaux ministres : des techniciens de la Communauté économique des pays des grands lacs (CEPGL) aux Finances et au Com-

merce/Industrie (MM. Binoba et Kidwingira); à la Justice, l'ancien procureur général Niyonkuru, qui s'était distingué dans la lutte contre la corruption; à l'Agriculture, un ancien responsable de complexe agricole (M. Jumaine Hussein), etc. Le nouveau régime exprime l'exaspération des professionnels du développement, dont le travail était entravé par des attributions de prébendes et les calculs intéressés de leurs supérieurs politiques. Les techniciens prennent leur revanche sur les affairistes et dénoncent le népotisme (les avantages acquis par exemple par des proches de l'ancien président Bagaza) qui, aux dires de la presse locale, menaçait le pays d'une évolution « haïtienne ».

Le poids de l'argent est relativement nouveau dans la politique burundaise. La corruption qui accompagne les contrats internationaux est aussi un signe de l'intégration accélérée du Burundi dans le marché financier depuis la II^e République. On voit émerger une nouvelle couche bourgeoise, où d'anciens politiciens des années 60-70 côtoient des commerçants nationaux et étrangers. Les étiquettes claniques ou régionales ne suffisent pas pour identifier un milieu plutôt composé de réseaux, où se conjuguent la parentèle, les origines géographiques et scolaires, les mariages et les associations d'affaires. Et même si une tradition étatique forte et les références morales qu'on a vues inspirent en contrepois le courant technocratique discernable dans le changement actuel, il faut se rappeler que la multiplication des diplômés et la crise économique rendent, à ce niveau aussi, la course aux places et les calculs opportunistes beaucoup plus âpres qu'il y a dix ans.

La dénonciation du « politique » au nom du « technique » peut aussi faire taire des revendications de base effectivement démocratiques telles qu'elles ont été exprimées dans le Parti à la fin des années 70 ou en ce moment.

Le rappel des espoirs de 1976 est donc crucial, car il identifie la double sensibilité qui avait fondé la légitimité de la II^e République, en rupture avec le cynisme ou l'inconscience de la décennie précédente : la priorité sociale à accorder aux 95 % de ruraux (illustrée par les grandes réformes fiscale et foncière de 1977) et la mission historique du dépassement des traumatismes nés de la guerre civile politico-ethnique de 1972 qui a coûté la vie à une centaine de milliers de Burundais (essentiellement hutu). Cet effort de dépassement se situait à deux niveaux, idéologique et social. Il s'agit d'abord du combat idéologique contre la vieille théorie des races (hutu d'origine « bantoue » et tutsi d'origine « hamitique ») selon laquelle deux peuples différents seraient voués soit à un apartheid larvé, soit à des discriminations à base de quota, n'ayant de choix qu'entre l'oppression, la vindicte et la peur. Il faut reconnaître que ce fantasme hante presque tous les propos et les écrits tenus à l'étranger sur le Burundi. Le président Buyoya a déjà mis en garde contre ce type d'atteinte à « l'unité nationale ».

Mais, par-delà les exorcismes verbaux ou la nostalgie du consensus national de l'époque de Rwigyaso, la stratégie de dépassement des préjugés « ethniques » suppose aussi le recul des discriminations insidieuses susceptibles de bloquer l'accès des diplômés d'origine hutu aux fonctions de responsabilités. Quoi qu'on en ait dit, notamment

dans la propagande inspirée en Belgique ou au Canada par certains exilés, le mérite de la II^e République aura été d'entreprendre la réintégration des Hutu au niveau scolaire et universitaire. L'enjeu actuel est celui de l'accès des jeunes ruraux de toutes origines aux filières urbaines, qu'il s'agisse de la fonction publique, de l'embauche privée ou des postes politiques régionaux et nationaux, enjeu qui recoupe aussi la question de la répartition régionale des investissements et de l'accès effectif des populations rurales aux prestations et équipements qui leur sont en principe destinés. Or les blocages ne relèvent pas d'une stratégie globale de ségrégation sociale et économique, mais de la difficulté à

contrecarrer la pesanteur des réflexes sociaux enracinés, consistant à privilégier les proches à tout prix.

Si une dénonciation floue et globale de la II^e République l'emportait sur cette identification des enjeux sociaux, le changement de 1987 risquerait de dériver en un simple réajustement au sein de la bourgeoisie établie, au lieu de répondre aux attentes d'une nouvelle génération qui s'exprime aujourd'hui et qui n'a plus guère à voir avec l'univers mesquin des lendemains de l'indépendance.

**Jean-Pierre Chrétien
et André Guichaoua**

Un capitalisme charitable au pays de l'apartheid

LE monde des affaires sud-africain fonctionne dans un univers d'illusions et de rêves éclectiques. La *Fondation urbaine* (1), réponse à la crise de Soweto de 1976, représente essentiellement un capitalisme charitable qui ne revient d'ailleurs pas très cher, étant donné les bénéfiques juteux que cet univers de rêves permet encore de dégager. Comme partout ailleurs, cette charité garantit la

bonne conscience des donateurs et souligne leur supériorité morale. Mais surtout, elle permet de parer aux critiques adressées aux multinationales, car les dirigeants des entreprises peuvent fièrement invoquer les sommes consacrées au « développement communautaire » et les résolutions pieuses par lesquelles ils maintiennent Pretoria sous pression. Comme alibi pour « les affaires sont les affaires », ces