



# **Quelles conditions pour la reprise de la coopération au Burundi ?**

Rapport ICG Burundi N° 4  
27 avril 1999

# Table des Matières

<b>I</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>II</b>	<b>IMPACT DE LA GUERRE CIVILE ET DE L'EMBARGO</b>	<b>5</b>
	A Sur le plan humanitaire	5
	B Sur le plan macro-économique	6
	C Coopération internationale et conditionnalité	7
	1. Bilan et limites de la coopération internationale avant 1993: la création d'une économie de dépendance	7
	2. Pour une déconcentration du pouvoir et la marginalisation des réseaux clientélistes	8
<b>III</b>	<b>CONCLUSIONS</b>	<b>11</b>
	A Pour et contre une reprise de l'aide rapidement	12
	1. Il est trop tôt pour reprendre	12
	2. Faut-il donner à Buyoya les moyens de sa politique?	13
<b>IV</b>	<b>RECOMMANDATIONS POUR UNE REPRISE DE L'AIDE</b>	<b>13</b>
	A A court terme	13
	B A moyen et long terme	14
	Objectifs généraux	15
	Propositions	16

## RESUME

Le 23 janvier 1999, les sanctions sur le Burundi ont été suspendues par les pays de la région des Grands Lacs<sup>1</sup>. Trois facteurs expliquent ce changement d'attitude :

- la division des gouvernements de la région sur la guerre du Congo et la conclusion d'une alliance objective entre l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi contre les guérillas hutu et leur allié Kabila ;
- l'acceptation officielle des négociations d'Arusha par toutes les parties et la mise en place d'un gouvernement de coalition entre le gouvernement Buyoya et l'Assemblée nationale en juin 1998 ;
- l'évolution de la vision internationale du problème. Le Burundi est considéré comme l'un des seuls pays en guerre de la région à s'être engagé dans un processus de paix externe et à avoir accepté de négocier avec la guérilla.

La diplomatie burundaise est maintenant tournée vers un unique objectif : la reprise de la coopération suspendue quelques semaines avant le coup d'Etat du major Buyoya. Après cinq ans de guerre, deux ans et demi d'embargo et sans aide internationale, les caisses de l'Etat sont vides et la situation socio-économique catastrophique. Depuis juin 1998, les donateurs ont clairement manifesté la volonté de soutenir les efforts d'ouverture politique et de financer une « aide humanitaire élargie ». Mais ils ont conditionné la reprise de la coopération à la signature d'un accord de paix à Arusha. Comme il est urgent pour le gouvernement que la coopération reprenne, il lui devient également impératif d'aboutir à cet accord.

Le calendrier des négociations élaboré par la fondation Nyerere « à l'intention des donateurs » est irréaliste. Il prévoit une session des commissions en mars 1999, une autre en mai 1999 puis Arusha IV en juin 1999 avec la signature d'un accord pour l'été. Le risque de précipiter les négociations et d'entraîner des réformes cosmétiques est réel. Les défis pour parvenir à la paix sont nombreux.

S'il est vrai qu'il y a des signes de dialogue interne encourageants, les changements fondamentaux nécessaires n'ont pas encore été réalisés. La prudence est de mise quant à l'évolution de la situation sécuritaire, et les droits de l'homme. La guerre n'est pas finie au Burundi. Le grand non-dit du processus d'Arusha est l'impact de la guerre du Congo qui pourrait sérieusement déstabiliser le jeune et fragile processus de paix burundais. Le conflit du Burundi s'est aujourd'hui déplacé en partie vers le territoire de la RDC (République Démocratique du Congo) où ses protagonistes se battent dans des camps opposés. Les alliances formées dans cette nouvelle guerre réactualisent l'option militaire au détriment d'une option négociée. L'absence à Arusha d'un acteur important de la guerre au Burundi, la branche armée de la rébellion hutu, ne laisse à ses dirigeants pas d'autre choix que la violence. L'espoir subsiste pour eux de reprendre une position de force.

Peut-on imaginer la fin des négociations prévue dans quelques mois alors que les combattants des forces armées ne sont pas invités à Arusha et que donc la question de l'armée ne peut y être réglée ? Quelle validité aurait un accord qui n'arrêterait pas la guerre ? De plus, les négociations substantielles n'ont pas encore commencé à ce jour. Quelle crédibilité aurait un accord qui n'est le résultat d'aucune négociation

---

<sup>1</sup> Les sanctions avaient été imposées le 31 juillet 1996 à la suite du retour au pouvoir du major Buyoya.

substantielle et qui ne marquerait aucune rupture ? Si des négociations substantives et parallèles n'ont pas lieu, le risque est grand que cet accord de paix n'en soit pas un.

L'approche de la transition post-négociations divise tous les partis. Ceci ajoute à la confusion des revendications à Arusha. L'UPRONA (Union Progrès, Nation), le FRODEBU (Front pour la Démocratie au Burundi) et leurs partis satellites sont aujourd'hui au centre d'une « guerre des chefs ». Pour que l'accord réponde aux intérêts réels et non pas aux positions officielles des différents partis ou aux aspirations individuelles opportunistes, il est souhaitable que le processus soit étalé dans le temps pour permettre la formation de blocs homogènes.

Enfin, pour le régime, comment, par exemple, faire survivre le partenariat et continuer à négocier à Arusha si la situation de sécurité se dégrade ? Comment assurer une certaine équité dans un contexte de crise économique ? Comment marginaliser les adversaires des réformes ? Comment réintégrer les combattants de la rébellion, les 300.000 réfugiés, les leaders de partis politiques en exil, les 550.000 déplacés alors que l'Etat dispose de peu de ressources ? Même si la levée de l'embargo est une victoire politique pour Buyoya, elle le mettra face aux problèmes structurels du pays. Il devra les résoudre prioritairement.

Les solutions proposées à long terme et les domaines d'intervention de la communauté internationale doivent être conçus en fonction d'une projection d'un Burundi idéal et non pas du Burundi d'avant le conflit<sup>2</sup> :

Dans cet esprit, il est important que l'approche internationale des trois R - Réhabilitation, Re-construction et Rapatriement - ne vise pas à « recréer » les conditions d'avant-guerre en s'attaquant seulement aux symptômes sans comprendre pourquoi il y a eu la guerre.

- La reprise d'une coopération sur le modèle de celle existant en 1993 n'est pas souhaitable. Elle n'a pas réglé les problèmes structurels de l'économie du Burundi, mais accentué sa dépendance vis-à-vis de l'aide internationale, et le clientélisme. Il faut lier la reprise de la coopération non seulement aux réformes politiques mais aussi aux réformes économiques nécessaires au développement du pays.
- Le clivage principal de la société burundaise se trouve entre les détenteurs du pouvoir et ceux qui en sont exclus. Le remplacement d'un réseau par un autre, tutsi ou hutu, qui fonctionne sur le même principe d'exclusion, n'apportera jamais de solution au problème burundais. Le changement au Burundi ne pourra s'opérer que quand il y aura eu une croissance et une libéralisation de l'économie, des créations d'emploi et une ouverture large des filières permettant une promotion sociale. L'économie peut être autant un facteur d'immobilité sociale qu'une force de changement.
- Une vision à court terme du conflit burundais ne peut pas régler le problème de l'injustice sociale. Si l'on respecte le principe de l'égalité des chances et du mérite dans les domaines socio-économiques, militaire et politique, les tensions en seront apaisées.
- L'approche internationale ne doit pas se concentrer uniquement sur les victimes mais aussi sur les responsables de la violence. Comment réduire l'intérêt de l'usage de la violence et augmenter les chances pour une paix durable ? Il est nécessaire de produire des richesses dont une répartition juste des dividendes diminuera la frustration de ceux qui en sont aujourd'hui exclus ? Pour éviter la

---

<sup>2</sup> Voir Rapport ICG Burundi N03 "Le Burundi après la suspension de l'embargo : Aspects internes et régionaux."

dépossession brutale des uns pour donner aux autres, il semble raisonnable de chercher à créer un surplus de richesse afin que chacun trouve sa place, et que les frustrations soient moins aiguës

- Malgré un contexte fragile, il faut soutenir les efforts de dialogue en cours au Burundi et témoigner sa solidarité avec une population qui compte parmi les plus pauvres du monde. Comment soutenir les processus de paix sans lui donner un chèque en blanc ? Qui profiterait du chaos créé par une explosion sociale ? Quelles sont les alternatives à un soutien mesuré au gouvernement de coalition mis en place en juin 1998 ? Telles sont les questions posées dans ce rapport. Il a comme objectif de fournir des points de repère pour la reprise d'une coopération.

## **I. INTRODUCTION**

La reprise de la coopération internationale doit accompagner le retour à une paix durable au Burundi. Par conséquent, l'aide internationale est destinée à être un outil politique pour amener les différents protagonistes du conflit burundais à renforcer à court terme le partage du pouvoir à travers la politique de partenariat et le processus d'Arusha.

Sur le plan économique à long terme, l'aide internationale doit être conçue de telle manière qu'elle résolve, au lieu de renforcer, les problèmes aigus de l'économie burundaise qui sont notamment: une économie essentiellement agricole, une base étroite des exportations et des terres de plus en plus rares face à une démographie élevée et à la dégradation de l'environnement. Les conflits à caractère ethnique qu'a connu le pays depuis l'indépendance tirent en partie leur origine de la pauvreté, ferment de tous les extrémismes.

Il s'agit donc pour la communauté internationale et le pays bénéficiaire d'envisager une stratégie commune qui augmente la croissance économique dans l'équité et renforce le tissu économique et social du Burundi. C'est la seule voie susceptible de ramener la paix et l'espoir en un avenir meilleur.

## **II. IMPACT DE LA GUERRE CIVILE ET DE L'EMBARGO**

Cinq ans de guerre et deux ans de sanctions économiques ont eu un impact dévastateur sur l'économie et la société burundaises.

### **A. Sur le plan humanitaire <sup>3</sup>**

Environ un million de Burundais vivent en dehors de chez eux : 600.000 personnes déplacées vivent dans les quelque 300 camps du Burundi ; plus de 300.000 réfugiés vivent dans les pays voisins, et surtout en Tanzanie, qui avait déjà accueilli environ 200.000 burundais suite aux massacres de 1972 ;

Le pourcentage de la population rurale vivant en dessous du seuil de pauvreté est passé de 35% en 1990 à 58% en 1997, tandis que celui des pauvres en milieu urbain a augmenté de 33% à 66% entre 1992 et 1996 ;

---

<sup>3</sup> La source des informations sur la situation humanitaire est "Choisir l'espoir", PNUD, Décembre 1998, p 2-3.

Chaque jour, environ 350.000 personnes reçoivent une aide alimentaire et 40.000 personnes sont traitées pour malnutrition dans des centres thérapeutiques ;

La scolarisation primaire a chuté de 70 à 43 %, la couverture vaccinale de 83 à 54%, et la mortalité infantile a augmenté de 110 à 136‰ de 1993 à 1996.

## **B. Sur le plan macro-économique**

- Depuis 1993, la production nationale baisse de 5% par an. En particulier celle du café, qui constituait 80% des recettes en devises de l'Etat a fortement diminué ;
- les finances publiques traversent une zone de turbulence particulièrement inquiétante: dépenses en hausse, recettes en baisse, et pour corollaire un déficit budgétaire croissant, aujourd'hui de 30%, que le gouvernement est contraint de financer par une création monétaire *ex nihilo*. Cette situation a des effets sur la capacité de l'Etat à répondre aux besoins essentiels, comme l'éducation et la santé;
- l'inflation, qui en découle, a des effets négatifs sur les autres secteurs de l'économie tels que les transports et l'industrie et sur le marché de l'emploi ;
- la flambée des prix des produits alimentaires de base et des médicaments ont réduit le revenu des salariés de manière drastique (leur salaire étant resté constant), frappant ainsi de plein fouet les catégories les plus défavorisées de la population aussi bien urbaine que rurale. Le coût moyen d'un panier de nourriture de base a augmenté de 120% depuis juillet 1996 <sup>4</sup>;
- les investissements bruts financés avant la crise à hauteur de 80% par les bailleurs de fonds étrangers et la part de l'épargne dans le PIB (produit intérieur brut) ont connu. une chute brutale de 1993 à 1998 ;
- le blocus a accéléré le développement de l'économie informelle à caractère spéculatif et creusé davantage l'écart entre les riches et les pauvres ;
- la régression économique au Burundi aura un impact durable, sur le plan de l'intégration économique régionale, suite à la rupture unilatérale des relations commerciales avec les pays voisins. Certains produits (de l'or aux légumes) transitant autrefois par Bujumbura ont été réorientés vers l'Ouganda ou le Rwanda. Mais certains autres produits ont été acheminés par d'autres routes, comme le café qui transite par la Zambie et l'Afrique du Sud. On estime à quelques dizaines de millions de dollars américains par an le manque à gagner de l'économie tanzanienne pour la non-utilisation des services des ports de Kigoma et Dar Es-Salaam, des chemins de fer et des routes. Les répercussions financières sur les autres économies ayant imposé les sanctions ne sont pas non plus négligeables ;
- la corruption, phénomène relativement maîtrisable avant la crise, prend des proportions de plus en plus inquiétantes, minant une cohésion sociale déjà fragile. A terme, le départ des fonctionnaires compétents et talentueux, mais mal payés, risque d'avoir des conséquences néfastes sur les services publics de l'Etat et leurs relations avec le secteur privé. La tentation de l'argent facile et l'influence néfaste de la corruption sur l'économie risquent de freiner les tentatives de réforme politique et sociale ;

---

<sup>4</sup> Idem p 17.

- l'économie de guerre a modifié la donne du marché intérieur et donnée naissance à une catégorie d'acteurs économiques qui vivent de la spéculation et de la guerre. Nous y retrouvons des officiers de l'armée gouvernementale et de la rébellion ;
- malgré la suspension des sanctions, l'économie risque d'avoir du mal à repartir pendant quelques mois. Le retour de devises dans la pays sera le facteur décisif de la reprise de l'économie. En mars 1999, le franc burundais a repris peu de valeur par rapport au dollar.

### **C. Coopération internationale et conditionnalité**

La reprise de la coopération internationale devrait être l'occasion, aussi bien pour les bailleurs de fonds que pour le pays bénéficiaire, de procéder à une évaluation exhaustive des actions passées.

#### **1 Bilan et limites de la coopération internationale avant 1993: la création d'une économie de dépendance**

Grâce à l'assistance technique et financière massive, que ce soit sous forme multilatérale (Union Européenne, Groupe Banque Mondiale, système des Nations Unies, Banque Africaine de Développement, ... ) ou bilatérale (Belgique, France, Allemagne, Chine, ... ), le Burundi a investi, depuis l'indépendance en juillet 1962 et surtout à partir des années 70, dans des infrastructures économiques et sociales d'envergure comme la Société Sucrière du Moso, le barrage de Rwegura, les hôpitaux, les routes, les écoles. Le pays a aussi consolidé son capital humain (médecins, ingénieurs, économistes et enseignants).

L'aide étrangère, dont le montant a dépassé la barre des 300 millions de dollars en moyenne par an de 1989 à 1992, a permis de pallier à l'insuffisance notoire de l'épargne nationale et des investissements. La part des investissements financés par les flux extérieurs a dépassé largement 80% du total.

En théorie, l'aide internationale aurait dû normalement amener le pays à une croissance plus élevée et à une meilleure redistribution des revenus. Or, pour la période de 1962 à 1992, le revenu moyen par habitant n'a guère évolué et a même plutôt eu tendance à baisser. La crise n'a fait qu'amplifier cette baisse tendancielle.

Il est important de s'interroger sur les causes de cet échec relatif et d'en tirer des leçons pour l'avenir. Dans de nombreux cas, l'aide internationale a interféré avec les réformes économiques indispensables comme celles relatives à la fiscalité, à l'investissement et à l'épargne.

Elle a même souvent exacerbé involontairement les clivages sociaux car une grande partie des revenus des marchés publics étaient accaparés par la classe liée au pouvoir. La cause principale de cette situation est que les grands bailleurs de fonds ont préféré traiter exclusivement avec le gouvernement au détriment du secteur privé et des associations. Par conséquent, le secteur privé n'a pas pu se développer, la redistribution s'opérant au bénéfice de l'administration et des entreprises publiques.

Par ailleurs, le faible taux d'épargne s'explique en partie par l'absence d'incitations fiscales. Cette situation persistera tant que le gouvernement n'aura pas été contraint d'entreprendre les réformes nécessaires. L'aide financière internationale s'est substituée à une mobilisation des ressources intérieures qui auraient permis d'assurer un minimum d'accumulation du capital. Parallèlement, les politiques de promotion des exportations n'ont pas été suffisamment vigoureuses ni mises en place. Le solde

commercial structurellement déficitaire s'est aggravé durant les dernières années de telle sorte que le ratio exportations/importations est de 1 pour 5.

La production de la principale culture du Burundi, le café, s'amenuise au fil des ans. La part du producteur dans le système des prix est actuellement en deçà de 35% alors que les autres intervenants de la filière, - Etat et divers intermédiaires - se taillent la part du lion sans apparente justification économique.

En conclusion, la reprise de l'aide peut aggraver les problèmes économiques au lieu de les résoudre, négligeant leur aspect structurel et reportant ainsi les réformes à entreprendre aux calendes grecques.

Dans cette optique, la suspension de l'aide au Burundi et l'imposition de l'embargo en 1996 a paradoxalement eu au moins un effet positif pour le pays. Les Burundais ont été obligés de reprendre l'initiative et de faire appel à des moyens créatifs pour faire survivre l'économie du pays et continuer à faire fonctionner l'Etat, ce qu'ils ont réussi remarquablement, considérant l'envergure de l'économie burundaise.

## **2. Pour une déconcentration du pouvoir et la marginalisation des réseaux clientélistes**

L'objectif affiché d'une reprise de la coopération est d'accompagner le processus de paix. Or, pour comprendre comment bâtir une paix durable, il faut d'abord examiner quels ont été et sont encore les ressorts du système politique oppressif qui existe depuis le coup d'Etat du capitaine Micombero en 1966 et la domination du régime par des Tutsi de la province de Bururi.

Les interactions entre les pratiques d'un pouvoir autoritaire et l'accumulation économique ont eu pour caractéristique l'exploitation par l'élite du système d'une série de rentes fondées sur les ressources primaires, agricoles et minières. Derrière le "pays légal"<sup>5</sup> s'est construite une structure de pouvoir occulte, qui a tiré profit des entreprises publiques, des établissements financiers, mais aussi de l'insertion du Burundi dans des réseaux économiques internationaux plus ou moins légaux, comme ceux de l'or, de l'ivoire ou de la drogue. Bien que, depuis l'embargo, ces activités se soient interrompues et aient été captées par des opérateurs des pays voisins, ce groupe a tiré profit de l'embargo et accru ses monopoles sur d'autres produits comme le carburant. Cette structure fonctionne de façon collégiale et représente aujourd'hui un groupe d'intérêt dont le président Buyoya fait partie. Il est difficile de savoir quel est exactement son degré d'autonomie et son rôle au sein de cette structure, mais il est certain qu'elle est sa principale source de soutien, à la fois politique et économique.

Le drame du conflit au Burundi est qu'il combine un problème identitaire avec un problème de redistribution économique. Pour simplifier à l'extrême, les Tutsi se sont sentis menacés par l'idéologie génocidaire proclamée par une partie de l'élite hutu et ont justifié le maintien par la violence de leurs privilèges et de cette économie de prédation. En conséquence, la majorité des Hutu s'est vue exclure des rentes liées au pouvoir du fait de son origine ethnique ce qui a provoqué de grandes frustrations. Chaque massacre (1965, 1972, 1988, 1993-1999) a nourri la crainte de la violence et des représailles.

L'économie du Burundi s'est construite autour de l'objectif de la création et de la perpétuation d'un système élitiste et fermé. Depuis le coup d'état en 1966 du capitaine Micombero (Tutsi de Bururi), et

---

<sup>5</sup> La criminalisation de l'Etat en Afrique, Jean-François Bayart, Stephen Ellis et Béatrice Hibou, Editions Complexe, Paris, 1997.p 42.



surtout depuis le massacre des intellectuels Hutu en 1972, l'économie a été pensée comme un instrument du politique. Elle a nourri le pouvoir en place et s'est organisée selon le principe de la prédation et du clientélisme. S'assurant que les richesses étaient concentrées dans quelques mains, le régime a soigneusement rendu l'accès au pouvoir impossible à tous ceux qui n'appartenaient pas au sérail.

En effet, les Burundais fonctionnent en réseau. Les solidarités premières entre les individus au Burundi ne passent pas par les catégories Hutu ou Tutsi. Il serait dangereux d'appliquer cette simplification excessive à la société burundaise. Au contraire, les solidarités de base sont fondées sur la famille et le voisinage, en bref sur un niveau de relations horizontales et locales. En ce qui concerne le voisinage, le critère de regroupement est l'appartenance à une colline ou une commune. Ces solidarités premières se superposent à d'autres, qui peuvent s'appuyer sur la région, sur le clan, ou sur l'appartenance à un parti, ou plus largement à l'ethnie.

Toutes les stratégies politiques au Burundi semblent centrées autour d'un principe: être "dans" le pouvoir ou être "en dehors". Si l'on observe les réseaux sur lesquels s'appuient les différents politiciens, on voit que chacun fonctionne sur un mode exclusif plus ou moins strict. Certains se recoupent mais il y a relativement peu de collusion entre eux.

Le réseau de l'ancien président Bagaza, au pouvoir de 1979 à 1987, a consacré le règne d'une minorité ethnique, régionaliste, au sein de laquelle nous trouvons quelques familles ou clans à la fois proches de l'armée et du gouvernement: les Tutsi de Bururi, et plus précisément de quelques communes du Bururi. Aujourd'hui, ses fidèles sont en grande partie issus de cette minorité qui ont fait partie du "cercle de son pouvoir". Depuis le régime Buyoya 1, de 1987 à 1993, les natifs de Bururi se sont divisés entre les partisans du pouvoir de Buyoya, qui vient aussi de Bururi et ses opposants, qui sont devenus membres ou sympathisants du PARENA, le parti de Bagaza, créé en 1994.

Le PALIPEHUTU (Parti de libération du peuple Hutu) comme le FROLINA (Front de Libération Nationale) s'appuient, quant à eux, sur des réseaux exclusivement hutu, familiaux et régionaux. Les membres fondateurs du PALIPEHUTU viennent de la province de Muramvya, mais ont recruté leurs militants parmi les réfugiés hutu qui ont fui les événements de 1972, dans les camps de Tanzanie. La plupart de ces réfugiés étaient des provinces du sud du Burundi, (Makamba, Bururi, Rutana). Parmi eux, ceux originaires de Bururi avaient profité des écoles mises en place dans cette province, dont la carte scolaire a été privilégiée du fait du nombre important de dirigeants venant de cette province. Par ailleurs, les massacres de 1972 avaient relativement épargné la région de Bururi. Conséquence paradoxale de la volonté d'exclusion du régime, les Hutu de Bururi, en moyenne plus éduqués, se sont par conséquent imposés comme chefs naturels des mouvements politiques naissants.

Quand l'ancêtre du FRODEBU s'est créé clandestinement en 1986, il s'est posé comme concurrent du PALIPEHUTU sur deux aspects : la première divergence était que le FRODEBU optait pour un combat politique pacifique, alors que le PALIPEHUTU avait choisi la lutte armée. La seconde était que l'élite hutu du sud voulait marquer sa différence par rapport au leadership du PALIPEHUTU, qui venait du centre du pays. A la fin des années 80, un mouvement progressiste plus large que le FRODEBU mais incluant certaines de ses idées et recrutant Hutu comme Tutsi s'est créé. Mais lors de la campagne électorale de 1992-1993, le FRODEBU a fait alliance avec le PALIPEHUTU pour les besoins de la campagne et de fait été dominé par une écrasante majorité de membres hutu. Quelques Tutsi, soit déçus du régime Buyoya <sup>6</sup> et désireux de changement, soit de milieux moins favorisés qui aspiraient à une

---

<sup>6</sup> 1987-1993.

promotion, ont aussi rejoint le FRODEBU. Le parti regroupait dans sa mouvance le Parti du Peuple (P.P), le Parti Libéral (P.L) et le Rassemblement du Peuple Burundais (RPB). A partir de la signature de la Convention de gouvernement en septembre 1994, le réseau FRODEBU s'est divisé en deux branches : la branche intérieure, représentée par les partis politiques et la branche extérieure, représentée par le CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie), qui a opté pour la lutte armée. Les FDD ont en partie fusionné avec des combattants du PALIPEHUTU et même été commandé par des officiers du PALIPEHUTU pendant un temps.

Au sein du FRODEBU et du CNDD, le critère régionaliste s'est donc transmis par les militants qui ont quitté les mouvements pour en créer d'autres. Léonard Nyangoma, membre fondateur du FRODEBU, (clandestin depuis 1986 et officialisé en 1992) puis du CNDD (1994) s'appuie sur le réseau régionaliste du Bururi. L'évolution récente du parti et la brouille entre Nyangoma et les FDD (la branche armée du mouvement) ont révélé une ligne de fracture sur la question de l'appartenance et de la représentativité régionale. Il semblerait que des purges aient été effectuées sur ces critères et aient provoqué des remous au sein des officiers.

Enfin, le réseau Buyoya se démarque des autres dans sa logique dans la mesure où, dès 1987, le président a tenté de faire émerger plusieurs pôles ethniques et régionaux. Il a, par exemple, favorisé l'émergence de quelques personnalités Hutu et des Tutsi du Nord et du Centre, du " Tiers Monde " comme les habitants de Bujumbura appellent ces régions du pays. Depuis le lancement de sa politique d'unité nationale en 1988, il s'est attaché à avoir des gouvernements équilibrés ethniquement et régionalement et à promouvoir des civils et militaires de divers réseaux. Grâce à la nomination de ces Hutu, promu dans le gouvernement Buyoya selon un certain équilibre régional, est née une petite bourgeoisie hutu, sur laquelle le FRODEBU a pu s'appuyer pour la campagne de 1993.

Toutefois, sous Buyoya 1 et 11, les critères familiaux, de voisinage et régional restent structurants. Si par exemple, dans ses gouvernements, il y a des ministres Hutu, il y a proportionnellement peu de hauts fonctionnaires Hutu. Aujourd'hui encore, les natifs de Bururi restent largement sur-représentés et occupent des postes clés dans l'administration, l'armée et l'économie. Ils sont aussi assez nombreux dans les délégations de négociateurs, que ce soit pour les pourparlers de San't Egidio à Rome ou dans les négociations d'Arusha.

Pendant les deux périodes de son pouvoir (1987-1993 et depuis 1996), on observe aussi une déconnexion progressive entre les acteurs de l'économie et ceux de la politique. La sphère politique est de plus en plus inclusive, mais la sphère économique reste entre les mains de peu de gens. Il semble d'ailleurs que cette tendance à la concentration du pouvoir économique se renforce au fur et à mesure que le processus de paix avance et que le partage du pouvoir devienne inévitable. Le capital des banques, par exemple, devient de plus en plus exclusif. Certaines veillent sur le capital des gens d'une région, et parfois même d'une commune.

Les nominations aux postes économiques, par exemple à l'Office du Café ou du Thé du Burundi (OCIBU-OTB), se font en effet par décrets et sont des moyens de rémunérer des militants et sympathisants pour services rendus. Dans le cercle intime du pouvoir, le peu d'individus admis est trié sur le volet, et coopté. Au sein des réseaux, les individus tournent et passent d'une fonction à une autre. Traditionnellement un militaire ou un civil qui a occupé une fonction importante, se voit confier au milieu ou en fin de carrière, la gestion d'une entreprise publique. Partant de l'accès aux ressources de l'Etat, le processus de capitalisation individuelle des heureux favoris du pouvoir continue à travers tous les marchés publics que les entreprises d'Etat récupèrent directement ou par sous-traitance.

Avec le partenariat, les nouvelles alliances de réseaux ont changé la configuration du paysage politique. Récemment, un clivage est apparu au sein du groupe Buyoya entre les partisans de la politique de négociation du président et ceux qui s'y opposaient, menés par Charles Mukasi, président du Parti. Cette scission a éclaté au grand jour avec les négociations entre le CNDD et le gouvernement à Rome en 1996-1997. Du côté FRODEBU, le partenariat et les négociations ont aussi provoqué des divergences entre les membres du réseau extérieur, parmi lesquelles les anciens du CNDD et les politiciens FRODEBU exilés depuis le coup d'Etat de 1996, et ceux de l'intérieur qui ont pris le parti de composer avec Buyoya. Aujourd'hui on a une alliance fondée sur une logique de partage entre gens de l'intérieur, comprenant les supporters de Buyoya et le FRODEBU de l'intérieur.

### III. CONCLUSIONS

Ce court aperçu des réseaux montre plusieurs choses :

- le clivage principal de la société burundaise se trouve entre les détenteurs du pouvoir et ceux qui en sont exclus. Le critère du mérite a peu de place dans le système politico-économique;
- tous les acteurs politiques sont dans une logique économique et inversement. Par exemple, les entrepreneurs locaux, à qui les ONG et agents de l'aide donnent du travail, sont en majorité tutsi et font tous partie d'une famille ou d'un groupe d'intérêt qui est impliqué dans la politique du pays;
- le remplacement d'un réseau par un autre qui fonctionne sur ce même principe d'exclusion n'apportera jamais de solution au problème burundais. Si le gâteau à partager est petit, il y a par définition peu de gens qui peuvent en "manger". Si le gâteau se rétrécit, comme c'est le cas après cinq ans de guerre et deux ans d'embargo et de suspension de l'aide internationale, toute initiative d'élargissement des cercles de pouvoir est peu probable;
- c'est dans ce contexte qu'il faut évaluer l'effort du partenariat d'ouvrir le gouvernement à des personnalités qui ne sont pas du sérail. Mais la question reste posée: Est-ce un effort réel de début de partage des richesses ou est-on toujours dans une stratégie de cooptation, consistant à "donner une part du gâteau" à l'opposition pour apaiser son mécontentement.
- le système clientéliste n'est pas exclusivement le propre des Tutsi ou des Hutu, ni propre aux groupes d'intérêt régionaux en particulier. Quand Ndadaye a gagné les élections en 1993, son gouvernement a balayé l'ancienne administration et remplacé les fonctionnaires en masse, l'administration territoriale, les directeurs d'entreprise. Quand Buyoya est revenu au pouvoir en 1996, bien que les changements aient été moins radicaux et aient plus respecté les équilibres à la tête de l'Etat, une bonne partie des fonctionnaires a été remplacée ;
- toute stratégie d'aide doit avoir pour but de redéfinir les intérêts nationaux et d'assurer une continuité des fonctions de l'Etat. Ce dernier doit défendre ces intérêts au-delà des clivages ethniques et politiques ;
- une vision à court terme du conflit burundais ne peut pas régler le problème de l'injustice sociale. Si l'on se bat à la fois pour le principe de l'égalité des chances et pour le principe du mérite dans tous les domaines socio-économique, militaire et politique, en à peine quelques années, le facteur démographique peut contribuer à apaiser les frustrations;

- l'économie peut être autant un facteur d'immobilité sociale qu'une force de changement. Le changement au Burundi ne pourra s'opérer que quand il y aura eu une croissance et une libéralisation de l'économie, des créations d'emploi et une ouverture large des filières permettant une promotion sociale;
- il est probable qu'une éventuelle conditionnalité de l'aide contraigne les acteurs dominants à changer leur système de légitimation, mais il faut aussi prendre garde à ce qu'elle soit mise en œuvre assez fermement pour modifier le rapport de forces entre les "tenants de l'ordre ancien et les partisans d'une révolution politique" <sup>7</sup>;
- il faut lier la reprise de la coopération qui devra être liée non seulement aux réformes politiques mais aussi aux réformes économiques utiles et nécessaires au développement du pays;
- Pour l'élite au pouvoir, le chaos est un justificatif de la violence. Pour la rébellion, la survie est devenue dépendante de l'économie de guerre. Il ne faut pas non plus la voir uniquement comme le résultat d'une querelle idéologique. Les agendas des uns et des autres sont de plus en plus dominés par de buts économiques ;
- l'approche internationale ne doit pas se concentrer uniquement sur les victimes mais aussi sur ceux qui créent la violence. La question est alors: comment réduire les bénéfices de la violence et augmenter ceux de la paix? Il est essentiel de réfléchir aux avantages économiques qu'on peut concéder aux bénéficiaires de la guerre dans une situation de paix, sans pour autant sacrifier la justice et laisser des commanditaires de crimes impunis. Pour éviter la dépossession brutale des uns pour donner aux autres, il semble raisonnable de chercher à créer un surplus de richesse afin que chacun trouve sa place, et que les frustrations soient moins aiguës ;
- dans le même esprit, il est important que l'approche internationale des trois R - Réhabilitation, Reconstruction et Rapatriement - ne soigne pas les symptômes de la guerre sans en comprendre les causes. En d'autres termes, il ne faut pas recréer la situation d'avant-guerre, car c'est celle-là même qui a conduit au conflit. La reprise de la coopération telle que conçue en 1993 n'est pas souhaitable.

## **A. Pour et contre une reprise de l'aide rapidement**

### **1. Il est trop tôt pour reprendre**

- la reprise de la coopération légitimerait la position de Buyoya avant le résultat des négociations d'Arusha;
- il faut laisser le temps au processus d'Arusha d'acquérir sa propre dynamique;
- la guerre n'est pas finie. Il est donc probable qu'une reprise de la coopération vienne renflouer les caisses de l'Etat et par conséquent la machine de guerre. Soulignons que plus de 50 % du budget de l'Etat est consacré à l'armée;

---

<sup>7</sup> La criminalisation de l'Etat en Afrique, Jean-François Bayart, Stephen Ellis et Béatrice Hibou, Editions Complexe, Paris, 1997.

- la reprise de l'aide ne peut donner aucune garantie sur la limite dans le temps du régime Buyoya. Le gouvernement peut prendre prétexte que son approche graduelle est acceptée pour faire traîner les réformes.

## **2. Faut-il donner à Buyoya les moyens de sa politique?**

- soulager la misère et aider à la normalisation de la vie économique et sociale;
- ne pas reprendre la coopération, c'est encourager les adversaires du régime. Plus l'Etat et le gouvernement Buyoya vont mal, plus ses opposants se réjouissent. Ses opposants ont depuis toujours profité du chaos. Pendant la Convention de gouvernement, ils nourrissaient la déstabilisation de l'Etat, obstruant son autorité et renforçant les divisions dans l'armée de manière à tourner l'armée contre l'Etat, si bien que le Burundi en 1995-1996 se faisait la guerre à lui-même;
- aussi longtemps que le gouvernement de Buyoya n'est pas soutenu, ses adversaires ont une marge pour convaincre qu'il n'est accepté ni par la région ni par la communauté internationale, et que la solution qu'il propose n'est pas adéquate. Ils peuvent récupérer ainsi tous les mécontents;
- laisser le nouveau gouvernement sans ressource nouvelle est aussi une manière de laisser subsister la dépendance qui le lie aux puissants hommes d'affaires qui ont fait vivre le pays durant l'embargo;
- l'argent de l'aide peut être un incitant pour un accord de paix. Plus on diversifie les ressources en dehors de l'Etat, plus on a de chances de trouver une solution flexible pour tous les chefs de partis et ceux qui font obstacle au processus de paix parce qu'ils ont peur de perdre leurs privilèges.

## **IV. RECOMMANDATIONS POUR UNE REPRISE DE L'AIDE**

A l'avenir, l'aide internationale devrait être un facteur puissant de redistribution économique et un outil de pression pour amener les décideurs politiques à mettre en chantier les réformes politiques et économiques.

### **Principes d'action:**

1. donner la priorité aux projets qui créent des emplois et à ceux qui sont destinés au plus grand nombre de bénéficiaires possible pour injecter des fonds et relancer la consommation;
2. décentraliser l'aide et associer les leaders locaux, favoriser l'émergence d'une pluralité de réseaux;
3. imposer le principe de l'égalité dans tous les domaines de la vie socio-économique;
4. identifier ses interlocuteurs à Bujumbura et en province;
5. donner l'aide par tranches;
6. que les experts de l'aide envoyés sur le terrain aient des profils politiques pour pouvoir efficacement contrôler son utilisation et éviter le détournement des richesses.

## **A. A court terme**

### **La reconstruction du pays et l'appui à des secteurs prioritaires: santé, éducation, agriculture**

C'est le domaine prioritaire du gouvernement où la coopération internationale peut jouer un rôle de catalyseur car il ne s'agit pas seulement d'aider à la réinstallation des milliers de déplacés et réfugiés mais également de les doter d'un capital minimum sous forme de houes, de bétail, de semences afin qu'ils puissent rapidement redevenir des producteurs agricoles. Si cette aide internationale doit être ciblée vers les populations des régions les plus frappées par la guerre civile, elle doit également être réorientée vers certaines associations locales qui ont la capacité de servir de transmission entre les populations et les donateurs. Les Organisations Non Gouvernementales étrangères, bien qu'étant reconnues comme les plus aptes à intervenir efficacement sur le terrain dans des circonstances exceptionnelles, peuvent parfois amener des distorsions dans l'économie en concurrençant, par exemple, les producteurs agricoles locaux ou les importateurs agréés. Il arrive qu'elles soient souvent en conflit avec les priorités du gouvernement dont la capacité de coordination des aides et la capacité de contrôle sont relativement faibles.

D'autres actions, pouvant être financées à court terme, concernent les secteurs de la santé, spécialement la réhabilitation des infrastructures sanitaires, de l'éducation et de l'agriculture.

- **La création d'emplois**

Il est urgent de créer des emplois pour augmenter le pouvoir d'achat de la population, faire repartir la consommation et baisser les prix et permettre à l'économie de créer un surplus de richesse.

- **Le soutien au processus de paix et à une politique de communication plus effective**

Malgré les problèmes d'organisation, de gestion et d'objectifs évoqués plus haut, il est important que les débats puissent continuer à Arusha, à condition que la facilitation devienne plus professionnelle. Il faut encourager les deux processus, interne et externe, nécessaires tous les deux, à devenir complémentaires et à capitaliser sur leur acquis respectifs. L'intégration de toutes les forces burundaises externes dans le débat sur l'avenir du pays est nécessaire tout comme l'acceptation d'une remise en question du pouvoir et du changement par les Burundais de l'intérieur.

Il faut également pousser à ce qu'il y ait une meilleure politique d'information sur le processus. Les Burundais de l'intérieur sont très peu informés et intéressés par ce qui se passe à Arusha.

- **Le retour des réfugiés, déplacés, regroupés et dispersés**

Il y a plus de 500.000 déplacés au Burundi et environ 300.000 réfugiés, pour la plupart installés en Tanzanie.

- **La démobilisation et la réinsertion des combattants**

Il faut de manière urgente évaluer le coût d'un éventuel cessez-le-feu définitif et d'une réforme progressive de l'armée. Les effectifs de l'armée sont estimés à 65.000 hommes, tandis que la rébellion comprend entre 15.000 et 50.000 combattants selon les estimations. Même si le contexte régional et interne au Burundi ne permettent pas d'envisager une démobilisation immédiate des deux côtés, à terme il faudra que l'armée nationale du Burundi ait un nombre de soldats de beaucoup inférieur au nombre de

l'ensemble des combattants existants. Il faudra mettre en place un plan qui permette aux combattants de la guérilla comme aux soldats de rentrer chez eux et de se réinsérer dans la vie civile et professionnelle. Ceux des combattants de la guérilla qui souhaiteraient entrer dans l'armée devront poursuivre une formation militaire. Il faut rappeler ici que l'armée et la guérilla représentent des débouchés professionnels et alimentaires intéressants pour des jeunes qui n'ont que très peu d'opportunités et d'alternatives en termes d'emploi. Il faudra accompagner leur retour de programmes de formation, d'aide aux activités génératrices de revenus et de création d'emplois.

Au Rwanda, le PNUD a estimé le programme de démobilisation et de réintégration de 57.000 hommes (40.000 ex-FAR et 17.500 de l'APR) à 37 millions de dollars.

A propos de démobilisation, Aldo Ajello, Envoyé Spécial pour l'Union Européenne a fait une réflexion intéressante: *"the question of resources is important. One of the nightmares I had in Mozambique was that I could find as much money as I wanted for the politically correct development ie humanitarian concerns. vulnerable groups such as women and children but the demobilised soldiers were not considered politically correct. However, in my view dangerous groups such as the demobilised soldiers should be considered together with those vulnerable groups/ My priority is to ensure that the peace process is effective and to create an environment in which the vulnerable groups can live without fear."*<sup>8</sup>.

## **L'annulation de la dette extérieure**

Cela reste une des conditions préalables pour la reconstruction du pays et de la région. Pour le Burundi, elle représentait fin 1995 un peu plus de 1.157 millions de dollars américains, soit plus de 110% du PNB.

Les arguments pour l'annulation de la dette extérieure en faveur de l'Afrique sub-saharienne ont été présentés à plusieurs reprises et dans plusieurs forums internationaux. Les raisons invoquées pour la région des Grands Lacs sont pertinentes. Pour sortir de l'engrenage de la crise, les pays ont besoin de l'annulation de la dette pour restructurer leurs économies. Si un pays comme la Pologne a pu bénéficier d'une annulation de 15 milliards de dollars américains de dette extérieure, à fortiori les bailleurs de fonds pourraient donner au Burundi, qui a épuisé pratiquement ses ressources en devises, un ballon d'oxygène pour son économie. En contrepartie, le gouvernement burundais s'engagerait à des réformes économiques afin de canaliser davantage les ressources libérées pour des programmes sociaux et de réduction de la pauvreté.

### **B. A moyen et long terme**

Quelles propositions pour une stratégie de reprise de la coopération internationale? Dans quels secteurs faut-il agir? Les défis à relever semblent impossibles à atteindre tellement les obstacles semblent insurmontables.

#### **Objectifs généraux:**

- soutenir les secteurs sociaux (santé, éducation), dans le but d'alléger et d'éradiquer la pauvreté et d'améliorer l'accès de la population à ces deux secteurs;

---

<sup>8</sup> Interview with Aldo Ajello, *Outlook*, May 1998

- soutenir les secteurs importants pour consolider le processus de paix (politique active d'éducation et de formation, réforme de la justice, de la police, soutien aux médias libres, à la société civile ... );
- appuyer les programmes de réformes économiques destinés à développer le secteur privé;
- financer les infrastructures économiques et sociales indispensables à la croissance économique.

## **Propositions :**

### **Soutenir une politique de l'éducation active et rééquilibrer la carte scolaire**

Aujourd'hui le taux de scolarisation pour le primaire est d'environ 60% et pour le secondaire de 20%. Le gouvernement tente aujourd'hui de mettre en place une politique de multiplication des collèges communaux. Si les écoles primaires sont partout dans le pays, le nombre d'écoles secondaires est très inégalement réparti selon les provinces. Il est frappant de constater la densité d'écoles secondaires à Bururi, la province dont la majeure partie de la classe au pouvoir provient. Par contraste, dans certaines provinces du nord, comme Cibitoke ou Bubanza, il n'a existé pendant longtemps aucune ou qu'une seule école secondaire. Ce sont d'ailleurs dans ces provinces que la rébellion hutu est devenue particulièrement populaire. Il leur était facile de mobiliser les Hutu sur le thème de l'exclusion.

Or pour entrer à l'administration ou à l'armée, il faut passer des concours. C'est ainsi que la sélection s'est faite indirectement sur des critères ethniques et régionaux. A court et moyen terme, il faut donc soutenir la construction d'écoles secondaires partout dans le pays, et pour le principe de l'égalité des chances de tous les élèves. Pour ce faire, il est nécessaire de prévoir des infrastructures d'accueil pour que tous les enfants puissent étudier au-delà d'un certain niveau et pas seulement ceux qui ont de la famille en ville. Dans le même temps, il est indispensable d'appuyer à la formation de professeurs et à la revalorisation de leur salaire et statut. Aujourd'hui beaucoup de gens formés pour être professeurs préfèrent chercher du travail ailleurs car le travail est mal payé. Les professeurs sont trop peu et ne peuvent pas assurer une qualité minimale de l'enseignement.

### **Appuyer les secteurs piliers d'un Etat de droit et constitutifs de contre-pouvoir:**

- soutenir la formation d'une police, dont le recrutement et la formation seraient transparents;
- soutenir les médias : par exemple former plus de journalistes, donner des ressources à des émissions spéciales de débats, encourager la création de radios et journaux privés offrant des espaces de débat libres ;
- appuyer la réforme du système pénal et judiciaire et envoyer des renforts d'avocats et d'observateurs des procès;
- appuyer la réhabilitation du système de justice local traditionnel (Bashingantahe) en étant attentif à la récupération de l'institution par l'Etat ;
- soutenir les formations de professions libérales : avocats, magistrats etc.. Il est question, par exemple, dans le programme du gouvernement de créer une Ecole Nationale de la Magistrature et une Ecole des cadres de l'Etat ;



- soutenir l'Assemblée nationale, particulièrement les voyages et initiatives des députés dans leur circonscriptions;

soutenir le secteur associatif : la société civile n'existe pas vraiment au Burundi dans un contexte de violence aiguë.

### **Diversifier la production et atteindre prioritairement l'autosuffisance alimentaire face à une démographie galopante**

L'une des voies pour y parvenir est de cadastrer les propriétés rurales afin de donner à chaque paysan le titre de propriété par lequel un financement pour les investissements peut être obtenu. Dans la mesure où la pression sur la terre est déjà très forte et que dans 20 ans la population atteindra 13 millions, il est urgent d'entreprendre plusieurs actions : intensifier l'agriculture de manière à exploiter la terre le plus rentablement possible ; diversifier la production agricole et l'exporter en définissant de nouveaux marchés ; encourager l'urbanisation et le développement des services (93% de la population est agricole).

### **Créer des fonds d'investissements ad hoc sous forme de capital à risque**

Malgré de nombreuses tentatives, il n'y a pas au Burundi, d'institutions financières capables de répondre aux demandes du monde rural. L'aide internationale devrait donc appuyer quelques initiatives en cours dans le pays. Elle pourrait aider, par exemple, la mise en place de fonds d'investissements au niveau local (province, commune) dont les promoteurs seraient constitués de privés, d'entreprises, d'organisations religieuses, d'associations communales de développement et d'organisations non gouvernementales. Le montage financier serait conçu de telle façon qu'il n'y ait pas un groupe dominant qui marginaliserait les autres partenaires, équilibrant ainsi les rapports de force dès le départ.

Ce fonds jouerait le rôle d'une holding financière, en mobilisant une épargne potentielle pour la transformer ensuite en investissement productif et rentable. L'objectif serait d'alléger la pression sur la terre par la création d'autres opportunités de production des biens et services pour les paysans sans terre et d'atteindre une croissance élevée avec équité.

- en accordant sa garantie et contre-garantie à des projets rentables mais à maturation longue, le fonds pourrait graduellement amener les établissements financiers à réserver une part significative à l'investissement productif de long terme, le risque pour eux étant fortement réduit;

- dans une deuxième phase, il pourrait faire appel aux emprunts et/ou aux dons extérieurs en vue d'accélérer l'essor du secteur privé par la création de PME (Petites et moyennes entreprises) sous forme de participations, d'avances et de divers instruments financiers. En quelque sorte, le fonds servirait de lieu d'incubation d'une nouvelle génération d'entrepreneurs en développant leur savoir-faire managérial.

Pour les bailleurs de fonds, il y a plusieurs avantages à participer au financement de tels fonds d'investissement.

- ces fonds d'investissement pourraient prévenir l'implosion sociale par la création d'un certain nombre de micro-entreprises, et par conséquent de milliers d'emplois particulièrement pour les jeunes diplômés du système éducatif, à tous les niveaux;

- créer un partenariat durable et mutuellement bénéfique avec plusieurs intervenants locaux (collectivités et associations locales, ONG, privés), de manière à optimiser les ressources locales et leur mise en valeur. Par exemple, ces fonds d'investissement pourraient utiliser de manière optimale la taxe sur les cultures industrielles (café, thé, coton, tabac, riz, ... ) que l'Etat a rétrocédée aux communes dans l'optique de leur développement.

### **Appui à des politiques de promotion des exportations et de coopération économique régionale**

Le Burundi a des atouts que la coopération internationale devrait aider à mettre en valeur, notamment la qualité de ses ressources humaines et la capacité de travail de sa population. Valoriser et optimiser les ressources locales est impératif afin d'augmenter graduellement une productivité très faible dans tous les secteurs. L'aide internationale ne peut cependant être un substitut pour le développement des exportations à long terme. Le gouvernement devra mettre en place des mesures incitatives afin d'intégrer graduellement l'économie du pays dans le processus de globalisation inévitable, en ouvrant aux investisseurs internationaux un secteur minier qui semble prometteur (nickel). Encore une fois la potentialité économique est conditionnée par le niveau d'éducation.

L'appréhension des bailleurs de fonds que l'aide ne soit récupérée d'une manière ou d'une autre pour d'autres fins ne serait plus fondée dans la mesure où ils impliqueraient directement les bénéficiaires (les fonds d'investissements) dans le processus de négociation avec le gouvernement et d'autres partenaires comme les ONG. Le rôle de ces dernières se cantonnerait à fournir une assistance technique ponctuelle aux projets de développement économique et social initiés à partir des besoins exprimés par les collectivités locales.

### **Appuyer la réforme de l'administration**

Enfin, la coopération internationale devrait encourager l'Etat à entreprendre une réforme profonde de l'administration publique afin d'atteindre à terme un effectif fortement réduit mais performant et bien rémunéré. Cette réforme devrait permettre au gouvernement de recentrer l'action publique sur la capacité des institutions à soutenir les stratégies de développement. Elle suppose préalablement un appui financier important de la part des bailleurs de fonds pour la reconversion des effectifs en surnombre dans le secteur privé.

En conclusion, la coopération internationale doit à l'avenir appuyer les projets ayant fait l'objet d'une consultation préalable entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et les bénéficiaires. Le secteur privé devrait recevoir des concours financiers importants dès qu'il représentera un large éventail d'initiatives de développement donnant naissance à des intérêts croisés, supra-ethniques, régionaux et nationaux. Le renforcement du secteur privé, la cohésion des citoyens mus par des intérêts communs et concrets, annonceraient le prélude d'un Etat de droit.