

L'IMPACT DU PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL SUR LE RESPECT DES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX AU BURUNDI

PAR

Gérard NIYUNGEKO

CHARGÉ DE COURS À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DU BURUNDI

INTRODUCTION

Le Burundi a initié un programme d'ajustement structurel de 1986 à 1995.

Ce programme a été financièrement appuyé par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale ainsi que par d'autres bailleurs de fonds dans un cadre soit bilatéral (Allemagne, Japon, Belgique, France, Autriche, Suisse, États-Unis d'Amérique, Arabie saoudite), soit multilatéral (Communauté économique européenne, Banque africaine de développement) (1).

Conçu sur le modèle classique, ce programme avait pour objectif général :

«... de réorienter les politiques macro-économiques et sectorielles de façon à réduire les déséquilibres des finances publiques et de la balance des paiements, à réduire les distorsions qui ont gêné les activités économiques et à mettre en place des incitations plus appropriées à la diversification de la production et à la promotion de l'économie» (2)

Comme dans d'autres expériences, ce programme a affecté le respect des droits économiques et sociaux des populations.

Dans le présent exposé, nous nous proposons d'essayer de dégager sommairement l'impact réel des mesures prises dans le cadre du programme sur le respect effectif de ces droits.

Etant donné qu'à partir d'octobre 1993, le Burundi vit une profonde crise socio-politique qui a son propre impact sur les droits considérés, nous

(1) République du Burundi, Premier Ministère, Secrétariat permanent du Comité de suivi du programme d'ajustement structurel, *L'évaluation du programme d'ajustement structurel (1986-1995) et les perspectives des réformes économiques*, Bujumbura, novembre 1996, p. 2.

(2) *Ibidem*, p. 1, § 7.

allons limiter l'analyse de l'impact spécifique du programme à la période 1986-1993.

Par ailleurs, sur base des données et renseignements disponibles, nous prendrons surtout en considération l'impact produit sur le droit au travail, le droit à l'éducation et le droit à la santé.

D'une manière générale, on peut dire d'une part que le programme d'ajustement structurel a produit un impact négatif sur le respect des droits économiques et sociaux, et d'autre part que des efforts ont été tentés pour essayer de limiter cet impact.

I. — UN IMPACT NÉGATIF

1. — *En rapport avec le droit au travail*

En rapport avec le *droit au travail*, le programme d'ajustement a conduit notamment aux mesures suivantes : licenciements massifs des agents des entreprises publiques, limitation stricte des recrutements à la fonction publique, gel des salaires dans la fonction publique.

a) Le programme de réforme des entreprises publiques est passé par la privatisation de certaines d'entre elles et la liquidation de certaines autres (3).

Les opérations de privatisation et de liquidation de ces entreprises ont entraîné des licenciements massifs d'employés. Au 31 décembre 1994, on a estimé à quelque 2.355 le nombre de licenciements consécutifs à la restructuration des entreprises publiques (4) sur un effectif total d'environ 21.000 employés (5).

b) Dans la fonction publique dont les effectifs globaux sont de l'ordre de 30.000 agents, *les recrutements ont été réduits* à 1.000 unités en termes bruts par an (6). Ces limitations n'ont cependant pas concerné les recrutements dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Cela a donné l'évolution suivante des effectifs entre 1986 et 1993 (7) :

(3) Sur la liste des entreprises concernées, voy. : République du Burundi, Ministère de la Planification du développement et de la reconstruction, Programme des Nations Unies pour le Développement (Projet BDI/95/003 : Stratégie du développement humain durable), *Contribution thématique au rapport sur le développement humain durable au Burundi*, Thème : La croissance de l'emploi de 1990 à 1996, Bujumbura, p. 90

(4) *Ibidem*, pp. 58 et 90. Cette étude note qu'environ 2.427 licenciements supplémentaires étaient attendus si le programme de restructuration des entreprises publiques avait continué (*ibidem*, p. 58).

(5) *Ibidem*, p. 59.

(6) «L'évaluation du programme d'ajustement structurel...», *op. cit.*, p. 9, § 52.

(7) BEST/USAID, «Projet de formation et d'appui aux entreprises burundaises», *Étude sur l'évaluation de la situation de l'économie burundaise*, Multinational Consulting Group, avril 1996, Tome I, p. 115.

<i>Années</i>	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Effectifs totaux	23.399	24.585	25.657	27.812	29.786	29.839	30.176	30.993

Le tableau montre une faible évolution de nouveaux recrutements, eux-mêmes constitués sans doute par des agents des secteurs santé et éducation. Cette limitation a fermé la porte notamment à une population de jeunes diplômés estimée à peu près à 336 par an de 1990 à 1992 (8).

Ces licenciements et cette limitation dans le recrutement ont provoqué une perte importante d'emplois et accru considérablement le taux de chômage dans le secteur structuré. Lorsque l'on sait qu'au Burundi, il n'existe aucun système d'assistance publique ou de sécurité sociale en faveur des chômeurs, on mesure la gravité de leur situation.

c) Dans la fonction publique toujours, le programme d'ajustement structurel qui visait entre autres la limitation de la croissance des dépenses salariales a conduit à un *gel des salaires* (9). En effet depuis 1986, l'augmentation des salaires pour les fonctionnaires n'a été autorisée qu'à deux reprises (en 1989 et en 1992), à de faibles taux (10).

Dans tous les cas, et si l'on considère encore le secteur structuré, l'évolution du nombre d'emplois entre 1990 et 1993 par exemple montre une progression insignifiante des effectifs comme l'illustre le tableau suivant (11) :

<i>Années</i>	1990	1991	1992	1993
Secteur public	28.769	29.392	29.997	30.586
Secteur parapublic	22.052	22.455	22.907	23.408
Secteur privé	27.560	25.065	28.629	29.255

2. — *En rapport avec le droit à l'éducation et le droit à la santé*

Pour les domaines de l'éducation et de la santé, un des principaux indicateurs pertinents de l'impact du programme d'ajustement structurel est peut-être l'évolution des dépenses publiques allouées à ces secteurs sur toute la période considérée.

De façon générale, l'évolution de la part des dépenses en *services sociaux* dans le total des dépenses du Budget d'investissement révèle une tendance

(8) « Contribution thématique... », *op. cit.*, p. 59.

(9) « L'évaluation du programme d'ajustement structurel ... », *op. cit.*, p. 9, § 51.

(10) *Ibidem*.

(11) République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la reconstruction, *Rapport national de développement humain du Burundi 1997*, Bujumbura, p. 50.

à la régression durant les premières années de mise en œuvre du programme (1986-1989) et une tendance à une progression mitigée ensuite (1990-1993), comme le montre le tableau suivant (12) :

<i>Années</i>	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Part en % des services sociaux dans le total des dépenses du budget extraordinaire d'investissement	7,5	6,5	5,3	6,2	11,7	13,3	16,9	15,4

a) En ce qui concerne *l'éducation*, et sur la période 1986-1989 par exemple, on observe une certaine augmentation des dépenses budgétaires ordinaires en termes nominaux, mais qui doit être relativisée en termes réels. Le tableau ci-après montre cette évolution depuis 1985 (13) :

<i>Dépenses de l'éducation : Budget ordinaire</i>	1985	1986	1987	1988	1989
(Millions FBU)	3,205	3,703	4,044	4,807	5,367

Quant aux dépenses provenant du budget d'investissement 1986 à 1991, elles présentent l'évolution suivante, qui dénote une forte tendance à la baisse (14) :

<i>Dépenses de l'éducation : (BEI)</i>	1986	1987	1988	1989	1990	1990
(Millions FBU)	216,395	183,300	79,432	138,563	177,447	169,600

S'agissant de la part des financements extérieurs alloués au secteur de l'éducation de 1990 à 1993, elle est illustrée par le tableau ci-après (en millions de dollars US) (15) :

1990	%	1991	%	1992	%	1993	%
34,0	12,6	33	11,4	36,6	11,5	28	12,2

(12) « Étude sur l'évaluation de la situation de l'économie burundaise... », *op. cit.*, p. 110.

(13) République du Burundi, Premier Ministère et Ministère du Plan, Secrétariat d'État Chargé du Plan, *Étude sur la situation sociale dans le cadre du PAS au Burundi, CEDRE*, Rapport provisoire, 1991, Tableau 2.3.13.

(14) *Ibidem*, Tableau 2.3.15 (suite)

(15) « Rapport national de développement humain du Burundi 1997... », *op. cit.*, p. 110.

On observe que là aussi, il n'y a pas d'évolution importante dans l'allocation des ressources au secteur de l'éducation et qu'il y a même une régression en termes de pourcentage.

b) En ce qui concerne la *santé*, lorsqu'on observe l'évolution des infrastructures de santé de 1990 à 1993, on ne constate pas de progrès sensible, comme le montre le tableau ci-après (16) :

	1990	1991	1992	1993
Nombre d'hôpitaux	33	33	33	34
Nombres de dispensaires (Centre de Santé)	214	243	270	249

En ce qui concerne les dépenses du Ministère de la Santé de 1985 à 1989, elles se présentent comme suit (17) :

	1985	1986	1987	1988	1989
Ministère de la Santé (Millions FBU)	937	1148	826	1094	1287
Dépenses ordinaires du ministère de la Santé dans les dépenses publiques totales	4,61 %	4,89 %	3,94 %	3,70 %	3,77 %

Quant à l'évolution des dépenses budgétaires de santé entre 1990 et 1993, elle se présente comme suit (en millions de FBU) (18) :

	1990	1991	1992	1993
(1) Budget de fonctionnement	1.632	1.674	1.936	2.218
(2) Budget d'investissement	277	261	546	599
(3) Total Ministère Santé	1.909	1.935	2.482	2.817
(4) Dépenses courantes de l'État	30.722	31.440	36.119	35.698
% (1)/(4)	5,3	5,3	5,3	6,2

Outre que le pourcentage des dépenses de santé par rapport aux dépenses totales de l'État est faible, on note que même si le budget d'investissement a augmenté en chiffres absolus, le budget de fonctionnement a peu évolué.

(16) *Ibidem*, p. 29. La chute du nombre de dispensaires (Centres de Santé) en 1993 s'explique probablement par les destructions des infrastructures sanitaires intervenues dans le dernier trimestre de 1993.

(17) « Étude sur la situation sociale dans le cadre du PAS au Burundi... », *op. cit.*, tableau 2.4.6.

(18) « Rapport national de développement humain du Burundi 1997... », *op. cit.*, p. 31.

En ce qui concerne la part des financements extérieurs alloués au secteur de la santé, elle présente le profil suivant de 1990 à 1993 (en millions de dollars US) (19) :

1990	%	1991	%	1992	%	1993	%
14,5	5,4	14,4	5,1	11,3	3,5	17,3	7,5

On remarque que la tendance est à la régression même s'il y a une remontée à la fin de la période considérée.

II — DES MESURES DESTINÉES À AMORTIR CET IMPACT

Au cours de l'exécution du programme, un certain nombre de mesures ont été envisagées ou prises pour tenter d'amortir l'impact négatif dudit programme sur les droits économiques et sociaux.

Certaines de ces mesures (spécialement dans le domaine de l'emploi), faisaient partie du programme initial, tandis que d'autres se sont imposées au fur et à mesure de l'exécution du programme et rentrent dans ce qu'il a été convenu d'appeler la dimension sociale de l'ajustement structurel.

1. — *Mesures faisant partie du programme initial d'ajustement structurel*

Comme on l'a noté, le programme d'ajustement structurel devait notamment conduire à des licenciements massifs dans les secteurs public et parapublic et à de sévères limitations de recrutement dans ces secteurs, accroissant ainsi le chômage dans le secteur structuré de l'emploi.

Pour stimuler la création de nouveaux emplois dans le secteur privé, des réformes on été engagées au titre du programme.

Selon le rapport précité d'évaluation du programme d'ajustement structurel par le Gouvernement, les plus importantes de ces mesures ont été :

- la suppression de l'impôt progressif sur la main-d'œuvre ;
- l'assouplissement de la réglementation relative aux commerçants ambulants ;
- la libéralisation des procédures de recrutement ;
- l'assouplissement de la législation relative à l'emploi des étrangers ;
- l'autorisation aux employeurs de négocier librement les salaires des diverses catégories professionnelles à l'exception du SMIG pour la main-d'œuvre non qualifiée ;

(19) *Ibidem*, p. 110. Le pourcentage est calculé par rapport au total des financements extérieurs.

— la promulgation le 7 juillet 1993 d'un Code du travail intégrant notamment ces mesures (20).

D'autres mesures avaient été également conçues dans le programme, pour contenir les effets pervers de celui-ci dans le secteur social. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- maintenir une allocation adéquate de ressources aux secteurs sociaux ;
- fournir un filet de protection sociale dans le cadre des dépenses publiques ;
- favoriser le développement du secteur informel et renforcer le rôle des coopératives rurales et de crédit ;
- encourager les investissements à haute intensité de main-d'œuvre ;
- identifier et concevoir des programmes visant à réduire la pauvreté ;
- augmenter de manière juste les prix aux producteurs ;
- supprimer les contraintes légales à la promotion de l'emploi ;
- encadrer le secteur non structuré en visant en particulier les jeunes déscolarisés et les femmes ;
- favoriser la mobilité du capital humain entre les secteurs de l'économie ;
- améliorer la couverture sanitaire en orientant les activités du gouvernement vers les secteurs jugés prioritaires ;
- réduire la pression démographique grâce à un programme efficace de planification familiale ;
- réduire la mortalité maternelle et infantile grâce à l'espacement des naissances et une meilleure éducation des mères ;
- augmenter l'accès à l'éducation de base (21).

2. — Mesures rentrant dans le cadre de la dimension sociale de l'ajustement structurel

a) Dans le domaine de *l'emploi*, le Gouvernement a initié les mesures d'allègement suivantes :

- la suppression de l'impôt sur la première tranche du revenu salarial depuis 1990 ;
- la suppression de l'impôt sur les indemnités de licenciement et de préavis en faveur des travailleurs touchés négativement par la réforme des entreprises publiques et de la fonction publique ;

(20) «L'évaluation du programme d'ajustement structurel...», *op. cit.*, pp. 20-21, §§ 125-126. Voy. aussi : «Contribution thématique au rapport sur le développement humain...», *op. cit.*, pp. 54-57; Rapport national de développement humain..., *op. cit.*, p. 56.

(21) «L'évaluation du programme d'ajustement structurel...», *op. cit.*, p. 8, § 47. Il convient de noter qu'il s'agissait là d'un programme à réaliser qui n'a pas été nécessairement exécuté tel qu'il était conçu.

— l'augmentation des salaires des fonctionnaires et des enseignants en 1988 et 1992 (22).

De plus, le Gouvernement a conçu un programme de reconversion professionnelle en faveur des travailleurs dont l'emploi et les revenus étaient directement affectés par les réformes de la fonction publique et des entreprises publiques (23).

Ce programme de reconversion professionnelle conçu en 1993 visait les objectifs suivants dans les court et moyen termes :

- une assistance financière aux «déflatés» du programme d'ajustement structurel pour les soins de santé et la scolarisation de leurs enfants;
- la mise en place d'un système de reclassement axé sur la réadaptation professionnelle, l'emploi salarié et la promotion de l'auto-emploi (24).

A long terme, le programme visait la prise en charge de la problématique de l'emploi des jeunes diplômés et des jeunes éjectés du système de l'enseignement (25).

Toutefois il y a lieu de constater que ce programme n'a jamais connu d'exécution, faute de financement pour sa phase opérationnelle (26).

b) Dans le domaine de l'éducation, il y a juste lieu de signaler que des études sur les stratégies de financement des services de l'éducation ont eu lieu pour les différents niveaux d'enseignement, mais qu'aucune action concrète n'est intervenue à cet égard (27).

c) Dans le domaine de la *santé*, de nouvelles orientations ont été arrêtées en 1992 qui visaient notamment :

- la création d'un système d'assurance-maladie en faveur du secteur non structuré;
- l'amélioration de la qualité des services de santé par l'octroi de l'autonomie de gestion aux établissements de soins et la décentralisation des services de santé publique;
- le développement des ressources humaines (28).

Si le système de gestion des établissements de soins a démarré effectivement, par contre le système d'assurance-maladie du secteur non structuré n'est pas encore adopté et appliqué (29).

(22) *Ibidem*, p. 22, § 141. Notons qu'en outre, des études préliminaires ont été réalisées sur les mécanismes de suivi des «déflatés» du secteur privé victimes des coûts transitoires des mesures de libéralisation, ainsi que de nouveaux diplômés qui ne peuvent plus entrer dans la fonction publique. Toutefois, aucune mesure concrète n'a suivi (*Ibidem*, p. 24, § 150).

(23) *Ibidem*, pp. 22-23, §§ 142 et 143.

(24) « Contribution thématique au rapport sur le développement humain... », *op. cit.*, p. 59.

(25) *Ibidem*, p. 59.

(26) « L'évaluation du programme d'ajustement structurel... », *op. cit.*, p. 23, § 144.

(27) *Ibidem*, p. 23, § 147.

(28) *Ibidem*, p. 23, § 145.

(29) *Ibidem*, p. 23, § 146.

d) Dans d'autres secteurs sociaux, pour renforcer des actions sociales de base, et lutter contre la pauvreté, un programme dénommé TWITEZIMBERE (30) a été adopté et est aujourd'hui opérationnel.

Le but de ce projet important est :

- de lutter contre la pauvreté à travers un appui au développement d'activités génératrices de revenus et aux programmes de création de micro-entreprises.
- d'améliorer le cadre de vie socio-économique des populations à travers la construction, la réhabilitation d'infrastructures sociales (ex. : écoles primaires, centres de santé) et économiques (ex. : pistes de communication, ponts, centres de négoce);
- d'assurer le suivi des conditions de vie des populations afin de prévoir et de mesurer l'impact du programme d'ajustement structurel à travers la mise en place d'une série d'enquêtes et d'études statistiques notamment sur l'impact de programme d'ajustement structurel sur la vie des populations (31).

Comme le note une étude :

« Parmi les actions importantes initiées dans le cadre du PAS qui peuvent avoir un impact positif tant sur l'amélioration de la qualité des ressources humaines que sur la création de l'emploi dans le secteur agricole, le secteur informel et même dans le secteur moderne figurent le financements des associations de producteurs et de construction d'écoles et des centres de santé par le projet 'TWITEZEMBERE' » (32).

e) Dans le cadre de l'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté, une enquête sociale a été menée à travers le pays et a permis l'établissement d'une carte de pauvreté et la définition d'un profil de pauvreté au Burundi (33).

CONCLUSION : QUEL BILAN GLOBAL ?

a) En ce qui concerne l'impact réel du programme d'ajustement structurel sur la jouissance de certains droits économiques et sociaux, tel que le droit au travail, le droit à un salaire équitable, le droit d'accéder à l'éducation, le droit d'accéder aux soins de santé, on a constaté qu'il était franchement négatif.

Cet impact s'est traduit notamment par des mesures de licenciements massifs d'agents du secteur parapublic, de gel des recrutements à la fonction publique (sauf pour les secteurs de l'éducation et de la santé), de gel

(30) TWITEZIMBERE est un slogan en langue kirundi signifiant littéralement en parlant de la population à la base : « Développons-nous par nous mêmes » (voy. *ibidem*, pp. 23-24, § 148).

(31) « Rapport national de développement humain... », *op. cit.*, p. 47.

(32) « Contribution thématique au Rapport sur le développement humain... », *op. cit.*, p. 54.

(33) « L'évaluation du programme d'ajustement structurel... », *op. cit.*, p. 24, § 149.

de salaires des fonctionnaires, et de réduction ou de stabilisation relative des budgets alloués au développement des secteurs sociaux, tels que la santé et l'éducation.

b) En ce qui concerne *les mesures destinées à amortir cet impact*, on peut dire que leur propre impact n'a pas été à la hauteur du résultat escompté.

On se rappelle que la plupart de ces mesures visaient la création de nouveaux emplois dans le secteur privé et la reconversion professionnelle des «déflatés», l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de financement des services de l'éducation et de la santé, ainsi que la lutte contre la pauvreté consécutive à la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel.

Dans les faits, de nouveaux emplois n'ont pas été créés dans le secteur privé et le programme de reconversion professionnelle est mort-né. Peu de progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des stratégies de développement et de financement des services sociaux prioritaires, tels que la santé et l'éducation (34).

Dans le programme de lutte contre la pauvreté générée par le programme d'ajustement structurel, seul le projet TWITEZIMBERE semble donner quelque résultat significatif spécialement en ce qui concerne le développement des infrastructures sociales de base (écoles primaires, centres de santé, voies de communication, etc).

c) Même si certains indicateurs sociaux se sont améliorés peu ou prou entre 1985 et 1992 (les dépenses des secteurs sociaux sont passées de 5,7 % à 8,5 % du PIB, le taux de scolarisation primaire est passé de 58 % à 72 %, le taux de couverture vaccinale est passé de 60 % à 80 %) (35), force est donc de constater que l'impact négatif du programme d'ajustement structurel sur les droits économiques et sociaux n'a pas pu être neutralisé.

Sans doute la crise socio-politique déclenchée en octobre 1993 n'a-t-elle pas permis à toutes les mesures correctives envisagées de produire à terme tous leurs effets, surtout que certaines d'entre elles venaient à peine d'être prises. Il n'en reste pas moins que cette circonstance n'explique que partiellement les résultats négatifs et le peu de progrès enregistrés dans le secteur social, à la fin de 1993.

Le gouvernement ayant décidé de poursuivre une *politique* d'ajustement structurel de l'économie malgré la cessation du *programme* d'ajustement appuyé pour les bailleurs de fonds à la fin de l'année 1995 (36), il reste à souhaiter qu'il y intègre, plus que par le passé, une dimension sociale renforcée et faite de mesures concrètes et efficaces.

(34) *Ibidem*, p. 49, § 303.

(35) *Ibidem*, § 306.

(36) *Ibidem*, p. 30, § 190 et pp. 37 et s.

Car aujourd'hui, aux effets pervers de l'ajustement structurel s'ajoutent ceux d'une crise socio-politique dévastatrice ainsi que ceux d'un blocus économique imposé injustement et illégalement au pays par les États de la sous-région depuis le 31 juillet 1996, mais cela c'est déjà une autre question.