

## **Burundi - Évaluation ex post de la mise en œuvre sur longue période des programmes**

Cette évaluation ex post de la mise en oeuvre sur longue période des programmes pour le Burundi a été établie par les services du Fonds monétaire international à titre de référence pour les consultations périodiques qui ont lieu avec l'État membre. Elle repose sur les informations disponibles au 29 juin 2011, date à laquelle elle a été achevée. Les avis exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne correspondent pas nécessairement au point de vue du gouvernement burundais ou du Conseil d'administration du FMI.

La politique qui régit la publication par le FMI des rapports de ses services et d'autres documents autorise la suppression des informations susceptibles d'influencer les marchés.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante

International Monetary Fund • Publication Services  
700 19<sup>th</sup> Street, N.W. • Washington, D.C. 20431  
Téléphone: (202) 623-7430 • Télécopie: (202) 623-7201  
Adresse électronique: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) • Internet: <http://www.imf.org>

Prix unitaire : 18 dollars

**Fonds monétaire international  
Washington.**

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

BURUNDI

**Évaluation *ex post* de la mise en œuvre de programmes sur longue période**

Préparée par une équipe interdépartementale des services du FMI<sup>1</sup>

Diffusion autorisée par les Départements Afrique  
et de la stratégie, des politiques et de l'évaluation

29 juin 2011

Table des matières	Page
Abréviations et acronymes.....	3
Principales questions.....	4
I. Introduction .....	5
II. Accords FRPC/FEC : Évolution et résultats macroéconomiques .....	6
A. Contexte .....	6
B. Résultats macroéconomiques .....	8
III. Programmes appuyés par le FMI : conception, évaluation et enseignements .....	16
A. L'accord FRPC de 2004–08 .....	16
B. Le programme de 2008–11 appuyé par la FRPC/FEC.....	21
C. Enseignements.....	23
IV. Esquisse d'une stratégie pour l'action à venir du FMI .....	25
Tableaux	
1. Conditionnalité par revue: Burundi par rapport aux autres programmes appuyés par la FRPC/FEC .....	20
2. Principaux indicateurs économiques et financiers, 2004–11 .....	31
Graphiques	
1. Principaux indicateurs de développement .....	7
2. Burundi: Croissance et inflation (1990–2010).....	9
3. Burundi: Position extérieure (2000–10).....	11

<sup>1</sup> Composée de M. Xavier Debrun (chef, FAD) et de M<sup>me</sup> Mika Saito (SPR), ainsi que de MM. Iacovos Ioannou (AFR) et Bertrand Gruss (FAD). Le rapport a aussi bénéficié du concours des équipes des services du FMI et de la Banque mondiale qui travaillent actuellement ou ont travaillé sur le Burundi.

4. Burundi: Finances publiques (2000–10).....	14
5. Burundi: Principales comparaisons entre pays .....	29

#### Encadrés

1. Initiative PPTE, réduction de la pauvreté et viabilité de la dette.....	18
2. Réforme de la filière café.....	19
3. L'intégration est-africaine change-t-elle la donne ? .....	30

#### Appendices

1. Conditionnalité.....	32
2. Opinion des autorités .....	44

**ABREVIATIONS ET ACRONYMES**

AT	Assistance technique
CEA	Communauté est-africaine
FAD	Département des finances publiques
FEC	Facilité élargie de crédit
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GFP	Gestion des finances publiques
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
MCM	Département des marchés monétaires et de capitaux
OBR	Office burundais des recettes
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PME	Petites et moyennes entreprises
PPTE	Pays pauvre très endetté

### PRINCIPALES QUESTIONS

- *Depuis l'accord d'Arusha en 2000, première étape vers la paix après une décennie de guerre civile, l'économie burundaise se redresse, mais ses résultats sont pénalisés par divers facteurs : faiblesse des institutions et de la gouvernance, étroitesse et inefficacité des marchés, médiocrité des infrastructures et pénurie de capitaux, de compétences et de technologies.*
- *La croissance est revenue au niveau d'avant la guerre (tout en demeurant inférieure à celle des pays analogues de la région) et est vulnérable aux chocs exogènes. Les obstacles à la croissance sont nombreux, d'où la nécessité impérieuse de lancer des réformes structurelles, mais les progrès sont limités par des politiques de sortie de conflit acrimonieuses, des capacités très faibles et une fragilité constante.*
- *Grâce au rôle de catalyseur joué par les programmes appuyés par le FMI, un apport massif d'aide a été absorbé et dépensé, ce qui a stimulé la demande intérieure, mais laissé le secteur public vulnérable à l'instabilité de l'aide étrangère. En ce qui concerne les réformes, celles visant à améliorer la conduite des politiques monétaire et budgétaire ont avancé, mais les progrès ont été beaucoup plus lents dans d'autres secteurs, la filière café notamment (principale source de revenu pour la moitié de la population).*
- *Le Burundi a besoin d'une stratégie de croissance fondée sur des réformes visant à réduire les principaux goulets d'étranglement et à garantir des politiques macroéconomiques axées sur la stabilité, qui doivent en priorité rendre le taux de change plus flexible afin de mieux absorber les chocs sur les termes de l'échange et utiliser une fraction des dividendes de la croissance pour constituer des amortisseurs budgétaires et rétablir la viabilité de la dette.*
- *Un nouveau programme du FMI aiderait le Burundi à affronter ces problèmes gigantesques en préservant la confiance des donateurs, en stimulant la crédibilité et la prévisibilité des politiques et en renforçant les capacités grâce à une assistance technique.*

## I. INTRODUCTION

1. **Le présent rapport fait le point sur les relations à long terme du FMI avec le Burundi depuis 2004 et en tire les enseignements voulus pour la future collaboration avec les autorités.** Il évalue deux programmes appuyés par le FMI dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), devenue par la suite la facilité élargie de crédit (FEC); le premier programme a couvert la période janvier 2004-janvier 2008 et le second la période juillet 2008-août 2011. Un accord successeur au titre de la FEC devrait normalement être demandé d'ici à la fin de 2011.
  
2. **L'extrême pauvreté, le contexte post-conflit et la fragilité persistante du Burundi ont créé des risques considérables pour la mise en œuvre des programmes, ce qui a amené le FMI à faire preuve d'une grande flexibilité dans son action.** Suite à des décennies de guerre civile et d'instabilité politique, le Burundi est l'un des pays les plus pauvres de la planète (marchés étroits, revenus instables, main-d'œuvre qualifiée rare et capitaux peu abondants, institutions faibles, politiques conflictuelles et paix fragile). Dans ces conditions, la conception, le suivi et la mise en œuvre de tout programme efficace appuyé par le FMI se heurtent à des problèmes considérables. La souplesse et la faculté d'adaptation se sont révélées essentielles pour donner un tour positif à l'action de l'institution pendant la difficile transition vers une paix plus durable (le dernier groupe de rebelles n'a signé un accord formel de paix qu'au milieu de 2008). Le FMI a, à n'en point douter, joué un rôle important dans la stabilisation économique et sociale du pays en : i) fournissant un point d'ancrage pour les politiques macroéconomiques axées sur la stabilité, ii) servant de catalyseur pour des flux d'aide extérieure en augmentation rapide et iii) aidant à éliminer régulièrement, quoique lentement, par des réformes structurelles et une assistance technique (AT) intensive certains des principaux obstacles à la croissance.
  
3. **Le FMI doit à l'évidence poursuivre son engagement au Burundi dans l'avenir prévisible.** Premièrement, une base de recettes très faible, conjuguée à une croissance qui commence seulement à se redresser, laisse supposer que le pays restera vraisemblablement très dépendant de l'aide extérieure, le FMI jouant à cet égard un rôle stabilisateur et de catalyseur. Deuxièmement, l'appui du FMI devrait continuer de rendre plus crédible le programme économique et financier des autorités, condition préalable à l'instauration d'un climat attrayant pour l'investissement. Enfin, en étroite collaboration avec les donateurs, le FMI ne devrait cesser, par ses conseils et son AT, de contribuer au renforcement des institutions et des capacités.
  
4. **Le présent rapport s'articule comme suit.** Après une analyse de l'évolution et des résultats macroéconomiques pendant la période couverte (section II), la conception et les réalisations des programmes appuyés par le FMI sont évaluées essentiellement sous trois angles (section III) : conception d'une conditionnalité efficace, coordination avec les donateurs et rôle de l'AT. Les enseignements à tirer pour le rôle futur du FMI sont examinés à la section IV.

## II. ACCORDS FRPC/FEC (2004–11) : ÉVOLUTION ET RESULTATS MACROECONOMIQUES

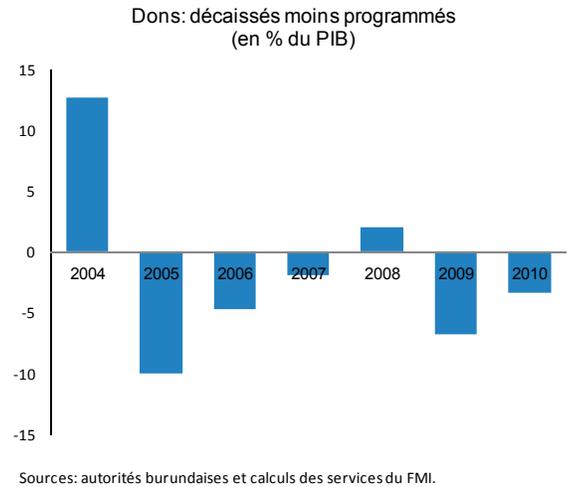
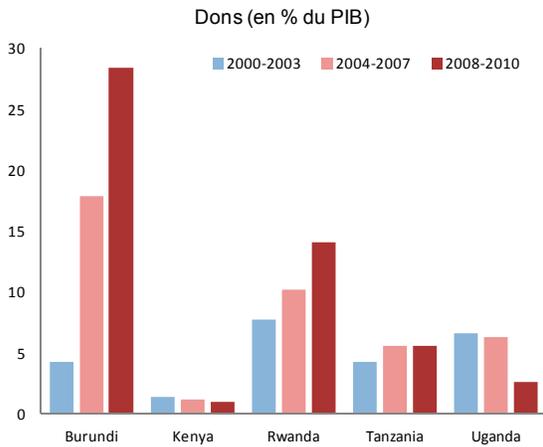
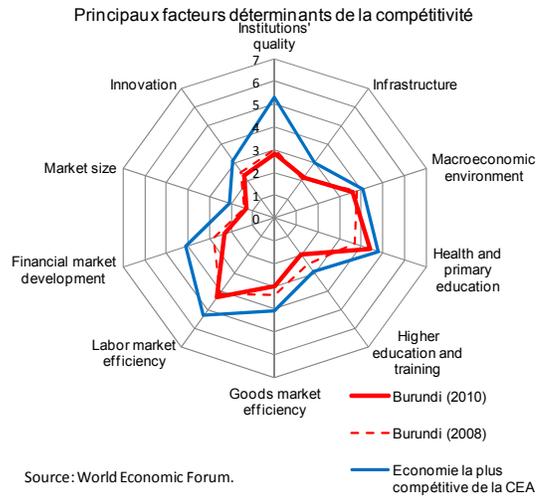
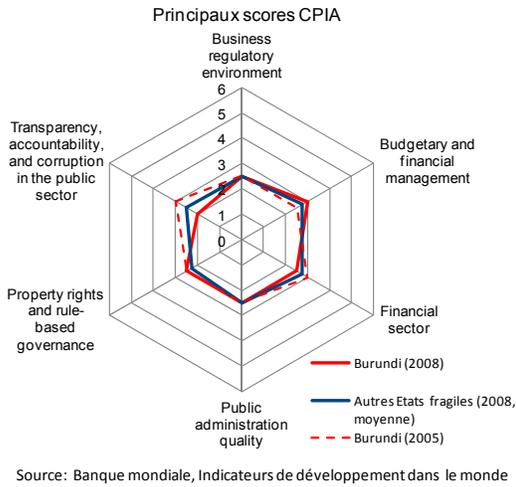
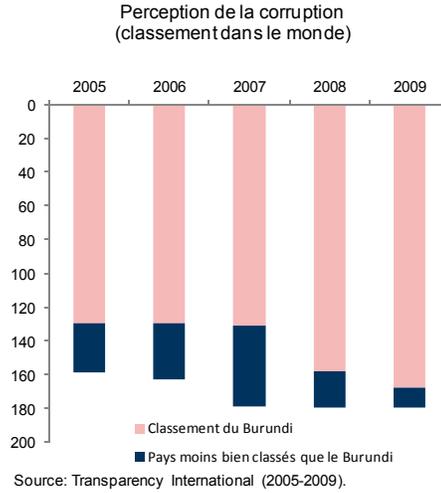
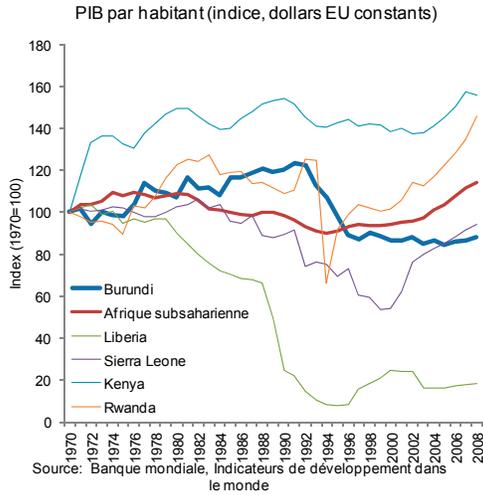
### A. Contexte

5. **Des décennies de tensions ethniques et une vulnérabilité fondamentale aux chocs exogènes ont fait du Burundi l'un des pays les moins développés de la planète, le PIB réel par habitant s'établissant bien en deçà de son niveau de 1970.** La guerre civile a divisé le pays selon les frontières ethniques pendant la majeure partie des années 90 et s'est traduite par plus de 300 000 victimes et environ un million de réfugiés. Un accord de partage du pouvoir entre les deux grands groupes ethniques (accord d'Arusha) a été signé en 2000. La transition politique, amorcée en 2003 après la fin des principaux combats, a abouti aux élections de 2010. Malgré une progression constante vers la paix civile et la stabilité politique pendant la période couverte, l'économie est restée pénalisée par divers facteurs : faiblesse des institutions et de la gouvernance, étroitesse et inefficacité des marchés (le Burundi est un pays enclavé), médiocrité des infrastructures et pénurie de capitaux, de compétences et de technologies (graphique 1). Ces points faibles sont par nature persistants. Conjugués à la fragilité continue du pays, ils pèsent sur les résultats économiques, ce qui explique en partie pourquoi la croissance est moins forte au Burundi que dans de nombreux pays subsahariens depuis le début du siècle (graphique 1 et Perspectives économiques régionales (Afrique) publiées par le FMI en octobre 2008). Dominée par l'agriculture, le café et le thé étant les principales cultures vivrières, l'économie est vulnérable aux graves chocs liés aux conditions atmosphériques ou sur les termes de l'échange.

6. **Dans un environnement aussi délicat, divers facteurs négatifs pénalisent les résultats macroéconomiques.** Le premier est la difficulté particulière d'entreprendre des réformes structurelles ambitieuses. En éliminant ou redistribuant les rentes, les réformes peuvent créer des conflits paralysants entre des groupes ou clientèles. Idéalement, un vaste consensus politique, mû par une vision stratégique commune, est donc nécessaire pour faire avancer les réformes. Cependant, dans un climat politique déjà acrimonieux et instable, les incitations à éviter des conflits majeurs en différant les mesures difficiles sont au contraire amplifiées. En second lieu, les capacités techniques et administratives limitées freinent l'application effective des politiques, de sorte qu'il est important d'en établir adéquatement les ordres de priorité et d'enchaînement et que le risque de réactions hostiles est accru. Troisièmement, la vulnérabilité aux chocs complique la conduite de la politique macroéconomique et décourage l'investissement, ce qui a des effets négatifs sur la croissance et la lutte contre la pauvreté. Enfin, l'absence de marge de manœuvre des autorités et la dépendance à l'égard de flux d'aides extérieures instables peuvent nuire à la continuité et à la prévisibilité des politiques, avec de graves répercussions sur le climat des affaires et la croissance potentielle<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Selon Dabla-Norris et autres (2010, Document de travail du FMI n° 10/240), l'aide au développement est en général procyclique, sauf dans le cas d'un grave choc idiosyncratique affectant le bénéficiaire, et se contracte fortement pendant les phases de ralentissement économique dans les pays donateurs. En outre, les problèmes de gouvernance (liés, par exemple, à des scandales de corruption, etc.) peuvent être à l'origine d'une évolution en accordéon génératrice de perturbations.

# Graphique 1. Principaux indicateurs de développement



## B. Résultats macroéconomiques

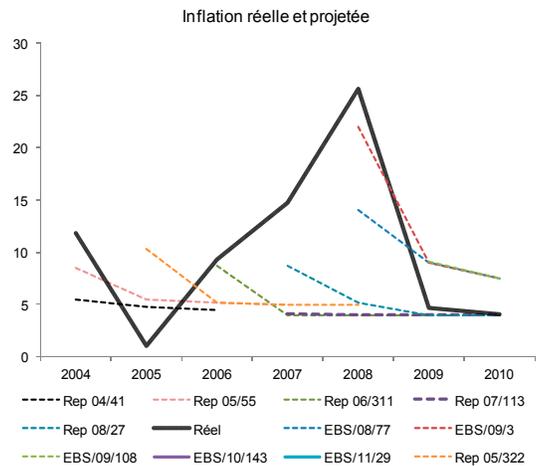
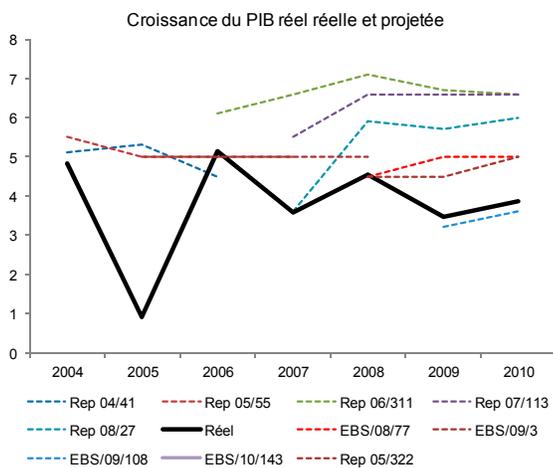
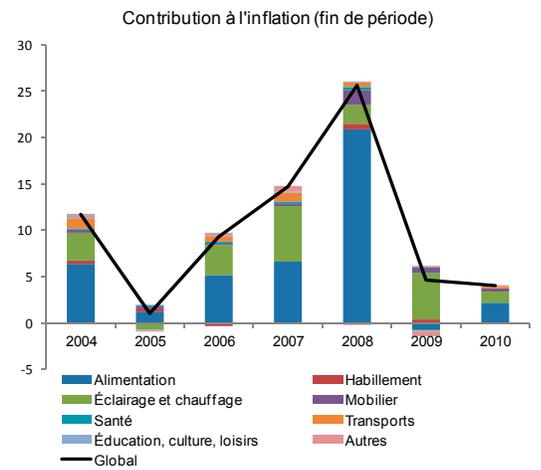
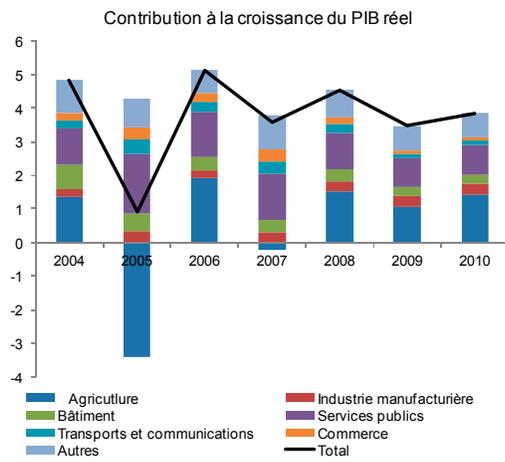
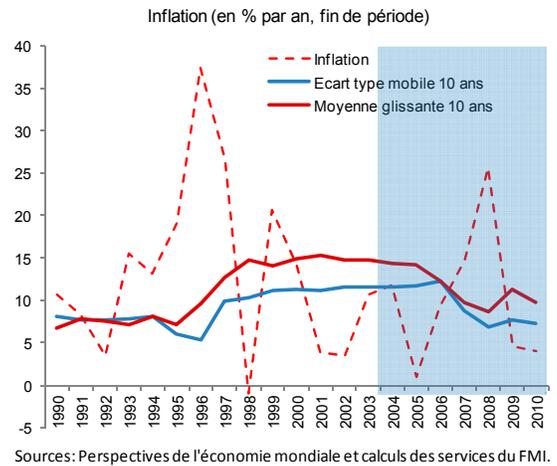
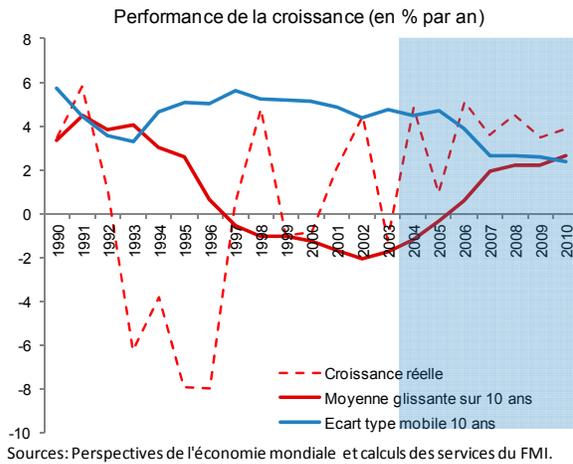
7. **Le Burundi a sensiblement progressé dans la voie d'une plus grande stabilité macroéconomique, mais les réformes structurelles sont lentes, ce qui compromet les chances d'une accélération de la croissance.** Si les résultats du premier accord FRPC (2004–08) ont été pénalisés par de graves chocs extérieurs (instabilité de la production de café et des cours des produits de base) et des événements préjudiciables pour la gouvernance, d'importantes mesures ont été prises aux fins suivantes : améliorer la conduite des politiques monétaire et budgétaire, faire face aux problèmes budgétaires posés par le rétablissement de la paix et gagner ou rétablir la confiance des donateurs. De meilleures perspectives de paix durable et les nouveaux progrès sensibles réalisés dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP) et de l'administration des recettes ont aidé à consolider ces gains dans le cadre du second accord FRPC/FEC (2008–11). Cependant, les institutions restent faibles et peu de progrès ont été accomplis dans la libéralisation de l'économie, surtout en ce qui concerne les marchés des biens et du crédit, ce qui freine l'investissement et la croissance du secteur privé. En outre, la vulnérabilité de l'économie aux chocs sur les prix complique la conduite de la politique monétaire et, dans la mesure où il faut s'attaquer à leurs répercussions sociales, de la politique budgétaire.

8. **Le PIB par habitant s'est inversé, sa croissance potentielle revenant lentement vers ses niveaux d'avant la guerre, et l'instabilité du PIB a notablement régressé depuis 2005** (graphique 2). Les principaux moteurs de la croissance du PIB réel au Burundi sont : l'agriculture, surtout le café, les activités liées aux donateurs, y compris les projets d'investissement, et la dépense publique. Des récoltes de café médiocres en 2005 et en 2007 ont été à l'origine d'importants déficits de croissance, tandis que la vigueur de la production agricole et de l'investissement financé par les donateurs ont aidé le Burundi à atténuer les répercussions de la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie et de la crise économique et financière mondiale<sup>3</sup> en 2009. Dans ce contexte incertain, les prévisions du programme ont souvent été trop optimistes en ce qui concerne la solidité de la reprise et de la croissance à moyen terme, du fait en partie de la persistance non prévue de chocs.

9. **L'inflation tendancielle a diminué au cours de la période tout en restant relativement élevée et instable à cause principalement de l'inconstance des prix des denrées alimentaires et de l'énergie.** Malgré des politiques monétaires en général prudentes, qu'ont facilitées d'importantes réformes des instruments utilisés et une meilleure gestion de la liquidité, la maîtrise de l'inflation est délicate. Le panier de la ménagère étant surtout composé d'articles dont les prix sont volatiles, comme les denrées alimentaires, une série de chocs défavorables sur les prix ont empêché de stabiliser la hausse des prix à la consommation à un niveau proche des objectifs des programmes (4 à 5 % dans le premier

<sup>3</sup> En raison du stade embryonnaire de son secteur financier et de sa faible ouverture aux échanges (les flux commerciaux représentent environ 30 % du PIB), le Burundi a été touché par la crise mondiale essentiellement sous la forme d'une diminution des envois de fonds et d'une baisse des cours du café.

## Graphique 2. Burundi: Croissance et inflation (1990–2010)



programme et moins de 10 % dans le second). En outre, les périodes de tensions budgétaires imputables essentiellement à l'irrégularité des décaissements d'aide ont parfois compliqué la gestion de la liquidité et des réserves, le gouvernement ayant dû s'en remettre au financement de la banque centrale.

#### **10. L'évolution de la position extérieure et des taux de change cadre avec la bonne absorption d'une aide accrue.**

a. Pendant la première moitié de la période couverte, le solde courant (y compris les transferts officiels) s'est dégradé parallèlement au solde commercial, à cause pour l'essentiel de la stagnation des exportations de café et de la hausse des importations (graphique 3). Une forte progression du volume des exportations de café et une amélioration des termes de l'échange ont permis de réduire le déficit commercial entre 2008 et 2010, alors que le solde courant bénéficiait par ailleurs de la baisse du service de la dette extérieure attribuable aux initiatives PPTE et IADM. Le solde extérieur s'est en général moins dégradé que ne l'envisageaient les services du FMI dans le cadre du premier accord et la reprise postérieure à 2008 a finalement été plus faible que prévu dans le programme. Les réserves officielles ont augmenté pendant la période, souvent plus lentement qu'anticipé dans le programme, pour atteindre cinq mois d'importations en 2010 (y compris l'allocation de DTS de 2010), soit un niveau confortable, mais qui représente une hausse quantitativement modeste compte tenu du gonflement cumulé de l'aide.

b. Le taux de change effectif réel a affiché une légère tendance à l'appréciation. En termes effectifs nominaux, le taux de change suit une trajectoire indécise depuis mai 2008, évoluant pour ainsi dire dans le sillage du dollar. Si cette politique a permis de disposer d'un ancrage nominal clair et de protéger les exportateurs (les exportations sont facturées en dollars) et les établissements financiers contre le risque de change, elle a limité la capacité de réaction de la politique monétaire aux chocs sur les termes de l'échange.

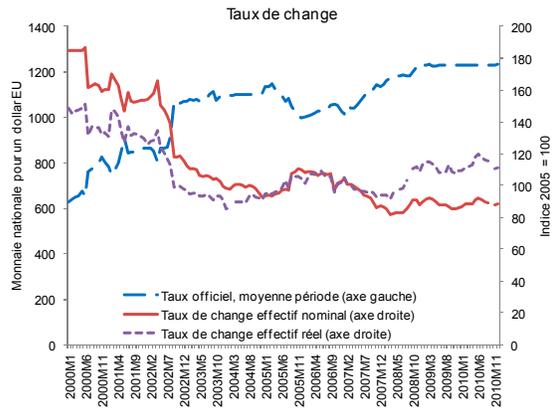
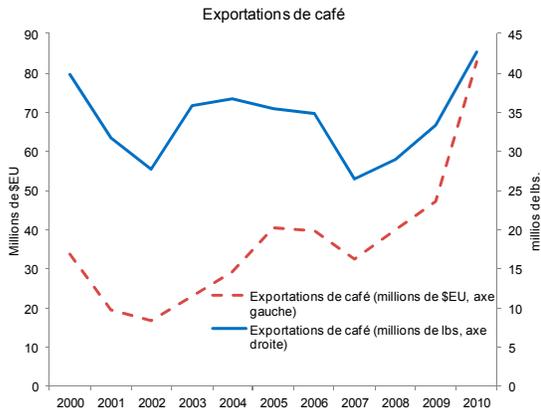
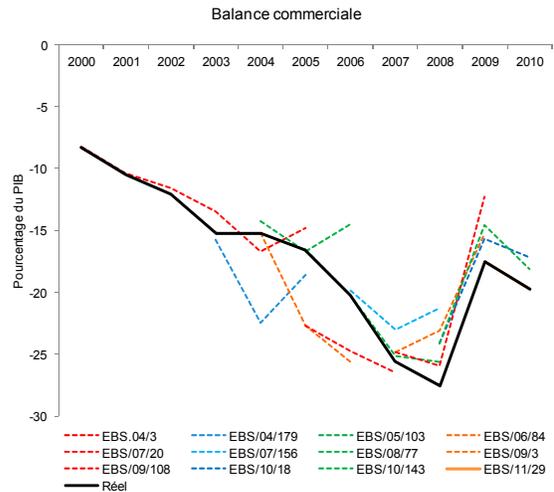
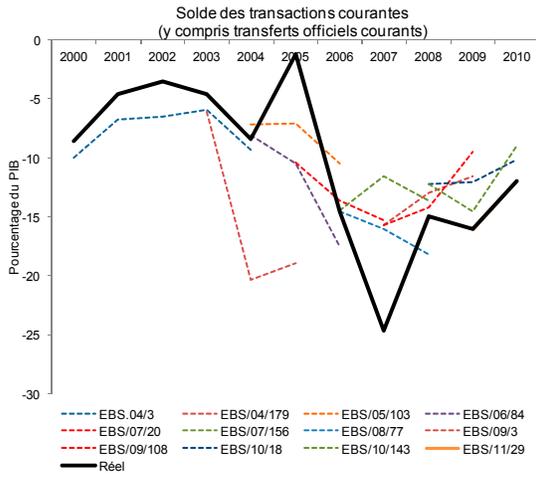
c. La coexistence de déficits courants élevés et d'une certaine appréciation réelle est compatible avec l'absorption des apports d'aide et la réaffectation des ressources vers les secteurs non échangeables (services sociaux et bâtiment, par exemple) qui en résulte. Le fait que l'augmentation des réserves n'ait été que modérée donne à penser que l'absorption a été pour ainsi dire complète, résultat dont il faut se réjouir étant donné l'ampleur des besoins, mais qui fait ressortir la vulnérabilité de la position extérieure à d'éventuels retournements.

**11. Malgré l'important allègement de sa dette, le Burundi présente toujours un risque élevé de surendettement extérieur, à cause de sa base d'exportation très limitée.** L'allègement obtenu au titre des initiatives PPTE et IADM a réduit considérablement la charge de la dette du pays (graphique 3). Cependant, l'analyse de viabilité de la dette<sup>4</sup> et les indicateurs les plus récents donnent à penser que le risque de surendettement reste élevé, la valeur actuelle de l'ensemble de la dette extérieure continuant de dépasser nettement le seuil de 100 % des exportations de biens et de services.

---

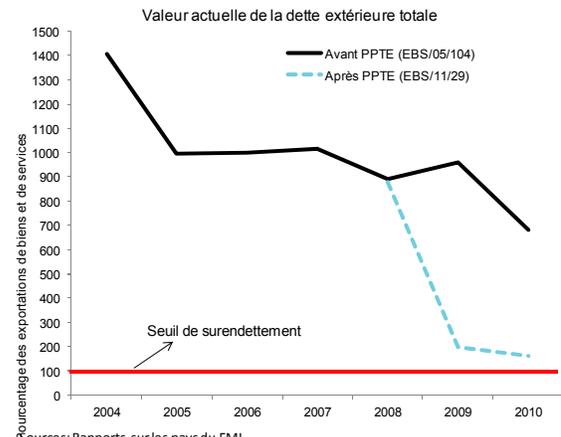
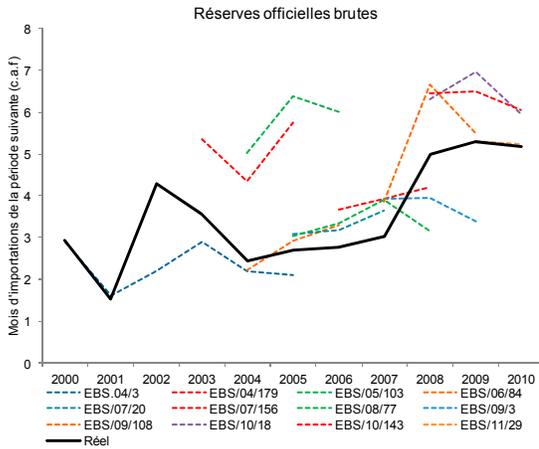
<sup>4</sup> Voir EBS/10/143, Sup. 2.

Graphique 3. Burundi: Position extérieure (2000–10)



Sources: Rapports sur les pays du FMI.

Source: Statistiques financières internationales.



Sources: Rapports sur les pays du FMI.

**12. Les finances publiques restent en proie à des difficultés à cause des problèmes budgétaires soulevés par le rétablissement de la paix, de la nécessité de s'attaquer aux besoins urgents dans le domaine social et celui des infrastructures et des répercussions de l'instabilité de l'aide et de la situation économique.**

- a. **Emploi de l'aide : expansion des administrations publiques et déficits persistants.** Malgré le retour à une croissance plus régulière et la brusque augmentation des dons, un déficit global élevé (dons inclus) a persisté, s'établissant en moyenne à 4,7 % du PIB pendant la période (graphique 4). L'absence de consolidation et la stagnation des recettes semblent indiquer que cette aide a été intégralement dépensée. En ce qui concerne les déficits, les écarts entre les objectifs des programmes et les résultats ont coïncidé avec ceux entre les engagements et les décaissements d'aide et avec les déficits de croissance, ce qui fait ressortir une certaine flexibilité dans les objectifs du programme, en particulier pendant la récession mondiale de 2009. Cependant, l'ajustement à l'irrégularité des flux d'aide s'est fait essentiellement par la dépense publique, une majorité des dons étant liée à des projets et les sources de financement intérieur limitées.
- b. **Composition des dépenses.** Les finances publiques ont fait face au double problème suivant : comment donner la priorité aux projets d'investissements et aux secteurs sociaux (santé et éducation) tout en assumant le coût direct du rétablissement de la paix (par exemple, l'intégration des anciens rebelles dans les forces légales de sécurité et la réalisation par la suite d'une démobilisation efficace et apaisée). Cela supposait qu'on tolère une hausse des dépenses militaires qui devait s'inverser ultérieurement grâce à une démobilisation efficace. L'une des conséquences de ces politiques a été la forte progression des dépenses courantes et, en particulier, de la consommation publique au titre des traitements et salaires. Entre 2005 et 2010, les effectifs de la fonction publique ont augmenté de plus de 50 %, sous l'effet d'une hausse, dans un premier temps, des forces de sécurité en 2006 et par la suite des recrutements dans les secteurs prioritaires. Dans l'intervalle, les dépenses au titre des salaires et des rémunérations ont bondi de 80 % en termes réels. Le financement des dépenses par nature non flexibles par des flux d'aide instables a rendu les opérations de l'État très vulnérables aux fluctuations de l'aide.
- c. **Mobilisation des recettes.** La mobilisation des recettes étant devenue prioritaire du fait de la dépendance à l'égard de l'aide, les deux programmes se sont employés à renforcer et à moderniser l'administration des recettes. Les réformes ont abouti à la création en 2009 de l'Office burundais des recettes (OBR), administration autonome dont l'objectif est de favoriser le civisme fiscal sous l'effet conjugué d'une amélioration des services aux contribuables, d'une plus grande transparence et d'un renforcement des capacités d'audit. Sur le plan fiscal, le remplacement d'un impôt inefficace sur les transactions par la TVA est une réforme qui mérite d'être soulignée. Toutefois, les résultats sont longs à se concrétiser, comme l'indiquent la stagnation des recettes et les écarts en série par rapport aux prévisions des programmes

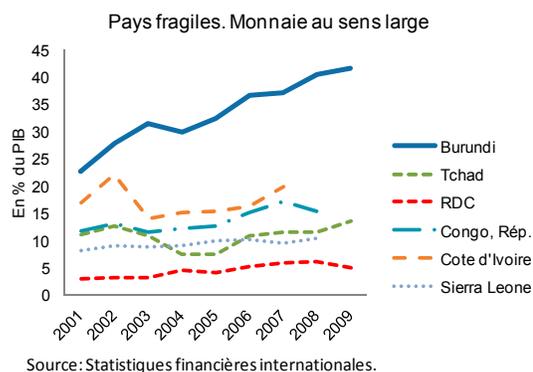
(graphique 4). Le recouvrement des recettes a commencé à s'améliorer en 2010, les résultats exceptionnels enregistrés étant attribuables aux signes d'une amélioration du civisme fiscal pendant la première année complète d'activité de l'OBR et à une réduction des arriérés d'impôts. Cependant, il serait prématuré de conclure à un changement structurel dans le processus de recouvrement des recettes.

d. **Gestion des finances publiques (GFP).** A mesure qu'un important volume d'aide était absorbé et dépensé et que de graves questions de gouvernance menaçaient de ruiner la confiance des donateurs, on se rendait de plus en plus compte qu'une bonne GFP allait être la clé du succès du FMI au Burundi. La priorité très élevée donnée à la GFP dans le second accord PRGF/ECF traduit cette préoccupation. Partant d'un niveau très bas avec des capacités limitées, un certain nombre de réformes, appuyées par des opérations d'AT du FMI et de la Banque mondiale, ont été lancées pour renforcer la planification et l'exécution des dépenses, ainsi que la transparence et l'obligation de rendre compte. En conséquence, des arriérés de dépenses intérieurs élevés ont été identifiés et apurés, une cour des comptes a été créée, la gestion des personnels de la fonction publique améliorée, une loi de finances moderne adoptée et un compte unique du Trésor ouvert.

13. **D'importants progrès ont été réalisés au cours de la période dans l'amélioration de la gestion monétaire et le contrôle des finances publiques.** Alors que l'autonomie de la banque centrale a de nouveau été renforcée sur le plan juridique, le cadre de la politique monétaire a été complètement modernisé grâce aux mesures suivantes : abolition des plafonds de crédit, simplification (et allègement) des obligations en matière de réserves et mise en place d'instruments indirects

(adjudications hebdomadaires de liquidités, facilitées par la normalisation des bons du Trésor). Cependant, des faiblesses dans la conduite de la politique monétaire ont continué d'exister. D'autres objectifs ont peut-être entravé la poursuite de la stabilité des prix, tandis que la gestion de la liquidité a souffert du fait que la réforme des instruments n'a été que progressive (par exemple, les plafonds des taux d'intérêt ont été supprimés en 2009), du

manque de concurrence entre les banques (qui complique les opérations de stérilisation) et des lacunes de la stratégie d'intervention (absence de cibles hebdomadaires ou mensuelles cadrant avec les objectifs trimestriels des programmes). Le contrôle des établissements financiers a été renforcé, de même que les exigences en matière de fonds propres. En ce qui concerne la fixation du taux de change, la suppression des obligations de rétrocession pour les exportations traditionnelles et des restrictions sur les transactions internationales courantes, ainsi que l'agrément des bureaux de change, a considérablement réduit l'écart entre les taux officiels et ceux du marché parallèle. Ces réformes ont permis de monétiser les transactions plus rapidement que dans les autres pays sortant d'un conflit (voir graphique).



Graphique 4. Burundi: Finances publiques (2000–10)



Sources: Burundese authorities and IMF staff calculations.

14. **À côté des réformes monétaire et budgétaire, la faiblesse des capacités et les politiques conflictuelles ont également compliqué les efforts en vue d'adopter d'autres réformes structurelles capitales pour débloquer la croissance et réduire la pauvreté.** Le Burundi doit assumer l'héritage de décennies d'interventions généralisées et inefficaces de l'État, aussi une vaste panoplie de réformes structurelles profondes et politiquement difficiles est-elle nécessaire. La réforme de la filière café (le café est la principale source de revenu pour la moitié de la population et le premier produit d'exportation du Burundi) était prioritaire dans le premier accord PRGF, mais, malgré des progrès partiels soutenus par une forte conditionnalité<sup>5</sup>, la structure monopolistique du marché qui pénalise le revenu des petits producteurs reste largement en place. Dans d'autres secteurs comme ceux de l'énergie et des télécommunications, des réformes sont aussi poursuivies afin de réduire les goulets d'étranglement de l'offre et de stimuler le développement du secteur privé. Quant au développement du secteur financier, il demeure très limité : les petites et moyennes entreprises font face à un grave rationnement du crédit dû principalement à ce que les informations sur la solvabilité des éventuels emprunteurs sont inadéquates, il n'existe pas de garanties dignes de ce nom et les capacités de préparation et d'évaluation des projets sont médiocres. Comme l'indique le PESF de 2009, l'offre de services financiers au Burundi est inférieure à celle des pays comparables<sup>6</sup>. Il faut donc de toute urgence améliorer le climat des affaires. La Banque mondiale classe le Burundi parmi les pays les moins favorables aux affaires (176 sur 183) et le Forum économique mondial parmi les pays les moins compétitifs (137 sur 139), essentiellement pour les raisons suivantes : médiocrité des institutions, manque de compétences, sous-développement financier et faible efficacité des marchés.

15. **Les principaux indicateurs sociaux s'améliorent, quoique lentement et à partir d'un point de départ bas, de sorte que le Burundi n'atteindra probablement aucun des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici à 2015.** Le volume de données disponibles empêche de faire une évaluation plus fine de l'évolution de la pauvreté et de l'égalité des revenus sur la période, mais il semble que la pauvreté recule lentement, l'indice de la pauvreté multidimensionnelle<sup>7</sup> passant de 0,5 en 2005 à 0,42 en 2009. Cette amélioration est pour l'essentiel attribuable aux progrès remarquables accomplis dans l'accès à l'éducation, le taux de scolarisation primaire étant maintenant proche de 100 % (contre 43 % en 2002 et 63 % en 2005). De récentes initiatives de l'État, comme la gratuité des soins de santé pour tous les enfants âgés de moins de cinq ans et de la prise en charge des parturientes devrait également contribuer au bien-être général de la population.

---

<sup>5</sup> La propriété des fèves de café a été transférée aux planteurs et la privatisation graduelle des stations de lavage, qui n'a rencontré qu'un faible intérêt de la part des investisseurs étrangers, amorcée en 2009.

<sup>6</sup> Avec environ quatre comptes bancaires pour 1000 habitants, le Burundi se classe en deçà de la moyenne de pays comme la République Centrafricaine (5,6), l'Ouganda (5,8) et le Cameroun (14,4).

<sup>7</sup> Cet indice tient compte de variables comme l'approvisionnement en eau potable, le type de toiture des logements, le combustible utilisé pour la cuisine, la possession d'au moins une bicyclette, l'accès à l'électricité, la propriété du bétail et le nombre d'occupants par logement.

### III. PROGRAMMES APPUYES PAR LE FMI : CONCEPTION, EVALUATION ET ENSEIGNEMENTS

#### A. L'accord FRPC de 2004–08

16. **L'accord triennal FRPC, approuvé en janvier 2004, visait à assurer la stabilité macroéconomique, renforcer la confiance et encourager les réformes structurelles.** En 2002–03, les autorités avaient établi de bons antécédents en matière d'application des politiques dans le cadre d'un programme d'aide d'urgence aux pays sortant d'un conflit qui a été jugé satisfaisant. L'accord FRPC s'employait utilement à lancer une dynamique de la réforme dans divers domaines cruciaux pour la stabilité macroéconomique et la croissance (stabilisation monétaire, libéralisation des échanges, secteurs financier et des changes, renforcement de la gouvernance et de la GFP et participation du secteur privé, en particulier dans la filière café).

17. **Malgré des risques considérables et bien saisis, le programme est parvenu à : i) jeter certaine des bases essentielles de la stabilité macroéconomique, ii) mobiliser des ressources auprès des donateurs et iii) promouvoir la lutte contre la pauvreté.** Les réformes, dans un premier temps, des instruments de politique monétaire et de la libéralisation des changes ont créé les conditions préalables à la conduite d'une politique axée sur la stabilité. Des résultats macroéconomiques en général satisfaisants ont ensuite été enregistrés, les critères de réalisation macroéconomiques quantitatifs pertinents ayant été respectés (Appendice 1). Grâce à l'action du FMI, moins de risques macroéconomiques étaient perçus et l'application de politiques plus stables et cohérentes était anticipée, aussi le programme a-t-il joué un rôle de catalyseur dans la mobilisation de l'aide des donateurs sous forme financière et d'AT. Des objectifs budgétaires flexibles ont permis en général de bien cibler et de dépenser intégralement l'aide, ce qui a sans doute encouragé la participation des donateurs. Cependant, l'inconvénient de cette forte flexibilité budgétaire a été une dépendance à l'égard de l'aide et l'absence de consolidation dans un contexte marqué par une dette insoutenable. Le programme a également aidé à réaliser des progrès réguliers dans le processus PTTE, par l'intermédiaire en partie de la conditionnalité qui était bien alignée sur les priorités énoncées dans le DSRP (encadré 1).

18. **Devant les nombreux problèmes interdépendants auxquels faisait face le pays, le programme visait à s'attaquer directement à une vaste série de déficits structurels cruciaux sur le plan macroéconomique, prenant ainsi le risque de s'écarter des compétences fondamentales du FMI.** La majeure partie des repères structurels portait sur la conception de politiques macroéconomiques et leur application, ainsi que sur le taux de change et la libéralisation financière, qui relèvent à l'évidence des compétences et du mandat fondamental du FMI (Appendice 1). La conditionnalité du programme incluait aussi les principaux éléments d'une réforme profonde de la filière café, dont l'objectif était de briser le double monopole de l'État sur les achats et les ventes (encadré 2). Si l'on considérait à juste titre qu'une filière café dynamique était essentielle pour libérer une croissance favorable aux

pauvres à court et à moyen terme<sup>8</sup>, la conditionnalité portait également sur des domaines les où le FMI n'avait ni compétence reconnue , ni mandat exclusif.

**19. Malgré une vaste conditionnalité axée principalement sur des mesures préalables, les réformes structurelles ont toujours été lentes, ce qui donne à penser que les capacités étaient saturées et leur appropriation incomplète.** Souvent, les critères de réalisation structurels ont bénéficié de dérogations et les repères structurels n'ont pas été atteints, voire, dans un certain nombre de cas, ont été transformés en mesures préalables. Cette dernière solution a été utilisée plus fréquemment que dans d'autres pays fragiles sortant d'un conflit avec lesquels le FMI a collaboré (tableau 1). Entre janvier 2004 et janvier 2008, cinq mesures préalables et deux repères structurels portaient uniquement sur la réforme de la filière café. Les conditions consistaient en des mesures structurelles précises comme la libéralisation des échanges et de l'investissement, l'élimination des taxes sur la production, la représentation des planteurs dans l'agence de commercialisation de l'État et la réduction du rôle de celle-ci. Alors qu'une conditionnalité ample et rigoureuse montrait sans doute qu'il était urgent de s'attaquer à une masse critique de problèmes pour assurer une stabilisation macroéconomique rapide et stimuler la croissance, il se peut que les contraintes politico-économiques et de capacité aient été sous-estimées, ce qui compromettait la portée de la conditionnalité et faisait ressortir une appropriation incomplète. Nonobstant ces résultats contrastés, la réforme de la filière café occupe désormais une place privilégiée dans le programme des autorités.

**20. Autres facteurs ayant remis en cause l'exécution du programme.**

a. **Une gouvernance médiocre a éprouvé la confiance.** Deux incidents majeurs (vente sans appel à la concurrence de l'avion présidentiel en 2006 et apurement multiple des mêmes arriérés en 2007) ont retardé l'achèvement des deuxième et troisième revues du programme. Les services du FMI ont promptement soutenu les mesures correctives satisfaisantes qu'ils avaient encouragé les autorités à prendre, évitant ainsi un détricotage éventuellement préjudiciable du programme et, parallèlement, un effondrement de la confiance et de l'appui des donateurs cruciaux.

b. **La coopération entre la Banque et le FMI dans les principaux domaines de réforme a été difficile, ce qui a peut-être affaibli l'appropriation.** Entre 2004 et 2007, les services des deux institutions n'avaient pas tout à fait la même opinion sur le rythme souhaitable des réformes de la filière café. La Banque était en faveur d'une succession de réformes partielles qui n'auraient modifié que progressivement la structure du marché, alors que le FMI préconisait une approche plus radicale fondée sur une série de réformes plus concentrées en début de période. Le risque selon les

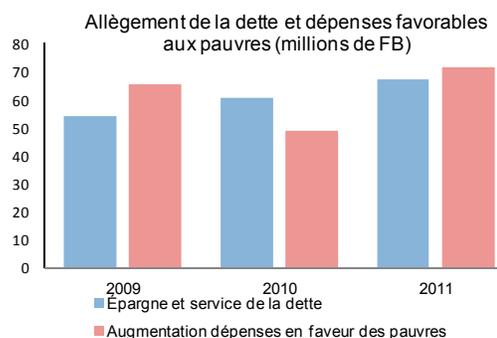
---

<sup>8</sup> Selon diverses études, le Burundi est le pays idéal pour produire un café de haute qualité, et les réformes ambitieuses axées sur le marché adoptées dans d'autres pays faisaient clairement ressortir leurs effets positifs sur le revenu des planteurs.

### Encadré 1. Initiative PPTE, réduction de la pauvreté et viabilité de la dette

**Le processus PPTE a été amorcé en 2004.** Une évaluation préliminaire de l'admissibilité du Burundi à une aide au titre de l'initiative PPTE renforcée a été faite en janvier 2005 sur la base des facteurs suivants : i) lourde charge de la dette (le ratio VAN de la dette/exportations était estimé à 1.789 après application intégrale du mécanisme classique d'allègement de la dette), ii) bilan des programmes appuyés par l'IDA et le FMI et iii) pays exclusivement Ida et admissibilité à la FRPC.

**Le point de décision de l'initiative PPTE renforcée a été atteint en août 2005 et des déclencheurs ont été convenus pour le point d'achèvement.** Ces déclencheurs concernaient les domaines suivants : i) préparation, et application pendant un an, d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ; ii) stabilité macroéconomique attestée par des résultats satisfaisants dans le cadre du programme appuyé par la FRPC ; iii) affectation des économies réalisées grâce à l'initiative PPTE renforcée à des dépenses prioritaires identifiées dans le CSLP intérimaire ; iv) gestion des dépenses publiques ; v) gouvernance ; vi) démobilisation ; vii) réformes structurelles ; viii) secteurs sociaux clés (santé et éducation) ; ix) gestion de la dette.



**En septembre 2006, le Burundi a adopté son premier CSLP complet** qui s'articulait autour des principes suivants : i) recentrage du rôle de l'État pour favoriser le développement du secteur privé, ii) maintien de la paix et de la sécurité, iii) renforcement des capacités, iv) relance de la croissance économique, v) renforcement de la dynamique communautaire, vi) affirmation du rôle central des femmes et vii) promotion d'un nouveau partenariat avec les donateurs. Quatre objectifs guidaient les programmes de développement économique et social : une bonne gouvernance, une croissance équitable et durable, le développement du capital humain et la lutte contre le VIH/SIDA.

**Les priorités des programmes appuyés par le FMI cadraient bien avec les objectifs du CSLP et ont permis au Burundi d'atteindre le point d'achèvement.** Ces programmes ont aidé à préserver la stabilité macroéconomique et à établir un ordre de priorité adéquat pour les dépenses, avec des conséquences directes sur le déclencheur relatif aux secteurs sociaux clés. Les réformes de la GFP et des contrôles internes de la banque centrale, amorcées dans le premier programme et amplifiées dans la conditionnalité du second programme, ont contribué à la réalisation des déclencheurs sur la gouvernance et la gestion de la dette publique. Le déclencheur concernant les réformes structurelles, qui exigeait la vente par appels d'offres des stations de lavage du café appartenant à l'État, faisait partie de la conditionnalité du premier programme, encore qu'il n'ait pu être respecté intégralement.

**Le point d'achèvement a été atteint en janvier 2009.** Bien que les déclencheurs relatifs à la démobilisation, à la filière café et au secteur social n'aient pas été intégralement réalisés, les services de la Banque mondiale et du FMI ont accepté de ne pas différer le point d'achèvement. En ce qui concerne la filière café, on a estimé que la réalisation complète du déclencheur prendrait plus de temps puisque les autorités avaient adopté un plan plus ambitieux que celui initialement envisagé. Le déclencheur sur la démobilisation n'a pu être intégralement mené à bien à cause de retards dans le cessez-le-feu avec le dernier groupe de rebelles.

**L'allègement de dette a libéré un espace considérable pour les dépenses prioritaires.** L'allègement de dette PPTE a été estimé à 832,6 millions de dollars en VAN au point de décision, soit environ 92 % du niveau initial. En atteignant le point d'achèvement, le Burundi s'est qualifié pour un allègement supplémentaire au titre de l'IADM de l'ordre de 65 millions de dollars en VAN. Cette réduction importante du service de la dette s'est accompagnée d'augmentations correspondantes des dépenses prioritaires en 2009–10 (graphique). La loi de finances de 2011 envisage également une augmentation des dépenses en faveur des pauvres proportionnelle à l'allègement du service de la dette.

**L'EVD indique néanmoins que le Burundi présente un risque élevé de surendettement.** Le ratio valeur actuel de la dette/exportations reste bien au-delà du seuil de 100 % pendant toute la période des projections, à cause essentiellement de la faible base des exportations. En conséquence, les critères de réalisation du programme appuyé par la FEC interdisent l'accumulation d'arriérés de paiements extérieurs, d'emprunts extérieurs à court terme et de prêts non concessionnels (élément de libéralité inférieur à 50 %).

## Encadré 2. Réforme de la filière café

**L'intervention de l'État dans la filière café touche tous les stades de production.** Les cerises sont cultivées par quelques 800.000 petits planteurs qui soit les décortiquent manuellement (café *lavé*), soit les vendent à des stations de lavage gérées par l'État<sup>1</sup> (café *entièrement lavé*). La SODECO<sup>2</sup>, qui appartient à l'État, achète alors le café (*lavé* ou *entièrement lavé*) pour le transformer en café *vert*. Enfin, un monopole de commercialisation d'État<sup>3</sup> vend le café vert aux exportateurs.

**Cette structure intégralement monopolistique déprime les prix à la production, décourage l'investissement privé et affaiblit les incitations données pour produire un café de haute qualité.** Il est possible de faire reposer l'intervention de l'État sur deux considérations. La première est de remédier à la pénurie de capitaux dans toute l'économie en orientant l'investissement vers un secteur vital. Le café *entièrement lavé* produisant un café vert de meilleure qualité que le café *lavé*, les progrès de la technologie dans les années 80 ont en fait nécessité d'investir massivement dans les stations de lavage. En second lieu, le monopole de commercialisation d'État peut en principe protéger les producteurs contre l'instabilité des cours mondiaux, surtout lorsque ceux-ci s'effondrent nettement comme au début des années 90. Les inconvénients de ces monopoles d'État « à deux niveaux » (les producteurs sont aux prises avec un monopsonne et les exportateurs un monopole) sont bien connus : il se crée une rente qu'accaparent l'État ou ses agents, grevant en fait le revenu des petits planteurs ; le secteur privé n'est nullement incité à investir (la pénurie de capitaux est alors artificiellement maintenue, même si elle devient moins problématique pour l'économie dans son ensemble) et les producteurs ne sont pas encouragés à passer à la qualité supérieure, car l'État s'emparerait sans doute de la rente obtenue. Il n'est donc pas surprenant que la part du café de haute qualité dans la production totale ait constamment diminué durant les années 90, tombant de 70 % à environ 10 %.

**Malgré les succès constatés dans d'autres pays, les réformes au Burundi ont été à maintes reprises différées depuis les années 90.** Les réformes sont à l'évidence intrinsèquement difficiles dans un environnement politiquement et socialement fragmenté qui requiert plus qu'ailleurs de porter une attention particulière à un enchaînement adéquat des mesures, à la transparence et à la réalisation d'un consensus. Tout cela prend du temps. Lors du point d'achèvement PPTe, en janvier 2009, les principales parties prenantes, dont les autorités au plus haut niveau, sont toutes convenues de la nécessité de restructurer la filière et le déclencheur *y* afférent (*offrir à la vente les participations dans une majorité de stations de lavage de café*) a été pour l'essentiel atteint. Sa réalisation intégrale a pris plus de temps à cause de l'ampleur des réformes envisagées par les autorités, ce qui a été à l'origine d'une demande de dérogation.

**Toutefois, au-delà des considérations sociales et des contraintes politiques sur l'économie, le succès d'une réforme de la filière café semble reposer fondamentalement sur une amélioration du climat de l'investissement.** La privatisation difficile de 13 stations de lavage (moins de 10 % du total) en 2009 dénote peut-être une réticence de la part des investisseurs privés à intervenir dans un climat qu'ils perçoivent incertain à cause d'une faible gouvernance, de politiques incohérentes et d'engagements douteux. Le succès de la réforme de la filière café dépendra aussi des progrès accomplis avec détermination dans l'application de vastes mesures visant à accroître la confiance et l'efficacité, y compris un renforcement de la gouvernance, une simplification des systèmes fiscaux et réglementaires, de meilleures infrastructures et un secteur financier efficace. De ce fait, la réforme est condamnée à être graduelle et à rester incertaine jusqu'à ce qu'une masse critique de mesures soit menée à bien, comme l'indiquent les récents retards dans le lancement de la seconde phase de privatisations des stations de lavage et l'opposition explicite de groupes d'intérêts bien organisés.

<sup>1</sup> Elles sont gérées par cinq sociétés publiques ou d'économie mixte, les SOGESTALS (Sociétés de gestion des stations de lavage).

<sup>2</sup> Société de départage et de conditionnement.

<sup>3</sup> OCIBU (Office des cultures industrielles du Burundi).

**Tableau 1. Conditionnalité par revue: Burundi par rapport aux autres programmes appuyés par la FRPC/FEC**

	Critères de réalisation quantitatifs 1/						Objectifs indicatifs 1/						
	fixés	évalués	dont			modifiés	fixés	évalués	dont		modifiés		
			atteints	non atteints	dérogation				atteints	non atteints			
	(en % "évalués")						(en % "évalués")						
<b>Programmes FRPC démarrés en 2001-05: 2/</b>													
Burundi	18	6	86.7	6.7	6.7	0.0	1.2	1.2	83.3	16.7	0.0		
Tous Etats fragiles (9)	16.2	5.4	93.6	1.5	4.9	0.0	0.1	0.1	83.3	16.7	0.0		
Etats post-conflit uniquement (3)	10.7	2.6	87.2	5.1	7.7	0.0	0.4	0.4	83.3	16.7	0.0		
<b>Programmes FRPC démarrés en 2006-10: 2/</b>													
Burundi	15.75	6	100	0	0	0	3.5	1	75	25	0		
Tous Etats fragiles (17)	18.5	5.0	85.5	0.0	14.5	0.4	3.9	0.9	76.9	23.1	0.0		
Etats post-conflit uniquement (5)	13.5	4.6	89.6	0.0	10.4	1.4	5.8	1.7	74.0	26.0	0.0		
	Critères de réalisation structurels 1/						Repères structurels 1/					Actions préalables 1/	
	fixés	évalués	dont			modifiés	fixés	évalués	dont		modifiés	fixées	évaluées
			atteints	non atteints	dérogation				atteints	non atteints <sup>3/</sup>			
	(en % "évalués")						(en % "évalués")						
<b>Programmes FRPC démarrés 2001-05: 2/</b>													
Burundi	1.2	1.2	16.7	0.0	83.3	0.0	3.8	3.8	36.8	63.2	0.0	8.2	8.2
Tous Etats fragiles (9)	2.7	2.1	45.5	4.5	50.0	1.3	5.0	3.8	44.3	55.7	2.2	2.7	2.7
Etats post-conflit uniquement (3)	1.8	0.8	50.0	0.0	50.0	0.0	3.4	2.2	51.5	48.5	0.0	4.6	4.6
<b>Programmes FRPC démarrés 2006-10: 2/</b>													
Burundi	1.8	0.8	100.0	0.0	0.0	100.0	4.0	3.0	75.0	25.0	8.3	1.8	1.8
Tous Etats fragile (17)	1.3	0.9	76.5	3.3	20.2	19.1	9.7	4.8	64.4	35.6	8.8	2.5	2.5
Etats post-conflit uniquement (5)	0.9	0.6	65.8	0.0	34.2	39.5	10.0	6.7	69.5	30.5	2.0	2.9	2.9

Source: Suivi des accords (MONA) au 16/2/2011.

1/ "Fixés" et "évalués" sont en nombre moyen de conditionnalités par revue ; "atteints", "non atteints", "dérogation" et "modifiés" sont en pourcentage des conditionnalités évaluées.

2/ Pour la classification des États fragiles et les États post-conflit, on utilise la "Liste harmonisée des situations fragiles, exercice 2011" de la Banque mondiale.

Les chiffres entre ( ) indiquent le nombre d'accords utilisés pour calculer le nombre moyen de conditionnalités par revue.

3/ Incluent également "atteints avec retard" et "partiellement atteints".

services du FMI était qu'une approche trop graduelle ne permette d'obtenir les résultats rapides nécessaires pour constituer une base politique et économique solide en faveur du changement. Des messages contradictoires sur ces importantes réformes ont peut-être compliqué la tâche des autorités concernant leur appropriation.

c. **L'AT essentielle s'est révélée difficile à assurer pendant la phase initiale du programme**, lorsque les risques en matière de sécurité étaient perçus comme étant élevés. Ultérieurement, des conseillers résidents en AT (du Département MCM du FMI) ont contribué à l'application des réformes et au renforcement des capacités.

## **B. Le programme de 2008–11 appuyé par la FRPC/FEC**

21. **Approuvé en juillet 2008, le second accord triennal FRPC/FEC visait pour l'essentiel à consolider et à prolonger les principales réalisations du premier accord FRPC.** Ses objectifs précis semblaient réalisables sur une période de trois ans compte tenu des capacités existantes, du succès du premier programme et des déficits urgents à corriger. Ces objectifs étaient : une inflation en deçà de 10 %, la viabilité budgétaire, une dépense publique de meilleure qualité, un renforcement de la GFP et de la gouvernance et un durcissement des contrôles internes de la banque centrale. Bien que les services du FMI aient réaffirmé combien il était crucial de mettre en œuvre des réformes structurelles profondes et d'en suivre étroitement les progrès, le programme n'avait fixé aucun objectif contraignant dans ces domaines, en laissant la maîtrise à la Banque mondiale.

22. **Les objectifs budgétaires d'ordre structurel du programme ont été largement atteints, mais les progrès dans la réalisation des autres objectifs ont été plus lents, à cause en partie de chocs exogènes.**

a. **Souplesse budgétaire et monétaire en réaction aux chocs.** Malgré la crise mondiale et les chocs exogènes sur les prix, tous les critères de réalisation quantitatifs ont été jusqu'à présent respectés, ce qui reflète la grande souplesse des objectifs budgétaires face à la crise mondiale et la nécessité correspondante d'ajuster les plafonds du crédit intérieur au déficit budgétaire plus élevé que prévu. La stabilisation de l'inflation dans la zone cible du programme a continué d'être délicate en raison des chocs sur les prix des denrées alimentaires et de l'énergie (voir section II).

b. **La viabilité budgétaire reste incertaine.** Même si le Burundi a atteint le point d'achèvement PPTE en janvier 2009, obtenant alors un allègement de dette considérable, la viabilité de la dette demeure un grave sujet de préoccupation. Cependant, le programme prévoit lui-même de limiter le financement de la dette extérieure à des prêts hautement concessionnels, sans objectifs clairs de consolidation à moyen terme en vue d'aligner progressivement les ressources intérieures sur les besoins de dépenses. Les récentes améliorations du solde budgétaire sont encourageantes dans la mesure où elles traduisent des gains d'efficacité de l'administration des recettes.

- c. **Malgré l'importance considérable donnée dans le programme à une augmentation des dépenses sociales, l'amélioration de la qualité de la dépense publique pose toujours problème.** Le programme favorisait nettement une réorientation des ressources publiques de la masse salariale vers des postes ayant une incidence bien définie sur la réduction de la pauvreté. À cet effet, des objectifs indicatifs avaient été fixés, mais leur efficacité était douteuse. Le plafond sur la masse salariale a été à maintes reprises dépassé, en raison de la difficulté de réduire avec une rapidité suffisante les dépenses de sécurité compte tenu des besoins de recrutement dans les secteurs sociaux. Les services du FMI se sont déclarés en faveur du report d'une démobilisation plus ambitieuse après les élections de 2010, étant donné le caractère sensible de la question. Lors de la troisième revue, un plancher pour les dépenses en faveur des pauvres a été mis en place, plancher qui en général a été dépassé.
- d. **Poursuite des réformes budgétaires structurelles.** Malgré certains retards, un programme de réformes fortement réaménagé privilégiant la GFP et la transparence budgétaire a été réalisé. En particulier, la loi de finances et la comptabilité budgétaire ont été renforcées ; une administration fiscale moderne a été mise en place, en étroite collaboration avec un important donateur bilatéral, et l'exécution du budget a été régulièrement améliorée.
- e. **Les contrôles internes de la banque centrale ont été renforcés.** Sur la base de l'évaluation des sauvegardes de 2004 et des recommandations formulées à la suite d'audits externes par un cabinet international, les domaines jugés cruciaux pour éviter toute communication d'informations inexacts et protéger les ressources du FMI ont été renforcés, y compris le mécanisme d'audit externe de la banque, le cadre d'information financière et les contrôles internes.
23. **La conditionnalité structurelle a été utilisée avec beaucoup de parcimonie, tout en étant adéquatement axée sur les finances publiques et soutenue par une AT vigoureuse qui a aidé à internaliser les contraintes de capacité et à s'y attaquer, ainsi qu'à renforcer l'appropriation du programme.** Contrastant fortement avec le premier accord FRPC, la conditionnalité structurelle a été nettement plus faible (en quantité et en rigueur) que dans les programmes appliqués à la même époque dans les pays fragiles ou sortant d'un conflit, du fait en partie de ce que l'accent était essentiellement mis sur la réforme fiscale, la GFP et le secteur financier (tableau 1). Les mesures préalables étaient limitées à une impulsion initiale en vue de s'attaquer rapidement aux questions de gestion et de transparence budgétaires révélées par les incidents de gouvernance. Tous les repères structurels subséquents ont été respectés, parfois avec retard. La nécessité de s'attaquer aux graves déficits de gouvernance et l'importance d'assurer l'efficacité d'une aide accrue ont à l'évidence rendu la question de la GFP cruciale sur le plan macroéconomique, avec des retombées positives éventuellement fortes sur les autres secteurs de la politique économique et le climat des affaires en général. Les autres réformes également cruciales sur le plan

macroéconomique n'ont été assujetties à aucune conditionnalité du FMI et ont été confiées entièrement aux services de la Banque mondiale. Une conditionnalité bien ciblée et utilisée avec parcimonie, ainsi qu'un partage clair des attributions entre le FMI et la Banque mondiale, a réduit le risque de saturation des capacités du pays. En outre, le programme a grandement bénéficié pour son application d'une AT plus intensive et plus opportune que le premier accord FRPC, en particulier dans le secteur budgétaire pour lequel un conseiller résident a joué un rôle crucial en donnant des avis réalistes sur le terrain et en entretenant un dialogue constant avec les autorités et les autres donateurs. Enfin, la bonne collaboration avec les services de la Banque mondiale a permis de faire avancer le programme de réformes structurelles, y compris la privatisation d'un premier groupe de stations de lavage du café.

### C. Enseignements

24. **Malgré des différences sensibles dans leur conception et des risques élevés, les deux programmes ont atteint leurs grands objectifs, ce qui illustre l'importance d'une véritable collaboration dès le départ et de la flexibilité dans l'application des programmes.** Les deux programmes, mais surtout le premier, se sont déroulés dans un climat politique et économique dynamique, de sorte que les considérations liées à la recherche des meilleures politiques possibles, comme la définition spécifique d'objectifs et la conditionnalité, ont joué un rôle moins crucial pour leur succès que dans d'autres contextes. Le cas du Burundi montre en fait que l'efficacité du FMI dans un environnement fragile et risqué repose sur la capacité de concevoir des politiques de second choix à mesure que se déroule le programme et que les contraintes apparaissent sur le terrain. Cela nécessite de conjuguer une flexibilité intégrée au programme (par le recours à des aménagements ou une conditionnalité bien ciblée) et un esprit tourné vers la résolution des problèmes (par opposition à la pensée orthodoxe)<sup>9</sup>. Cette approche relativement fluide pour la conception et l'application des programmes a aidé le FMI à s'engager promptement au Burundi dans le cadre d'un accord FRPC à part entière qui a contribué à la stabilisation macroéconomique et à une augmentation rapide de l'aide.

25. **Bien que des réformes multiples et interdépendantes soient nécessaires, la conditionnalité structurelle devrait internaliser les contraintes de capacité et l'importance cruciale de l'appropriation.** Le niveau limité des capacités nécessite de privilégier des réformes simples sur le plan technique ayant d'importantes retombées et un impact visible (résultats rapides) et d'utiliser la conditionnalité avec parcimonie. Par ailleurs, les politiques conflictuelles, qu'appliquent souvent les pays fragiles, impliquent que seules des stratégies progressives peuvent cadrer de façon réaliste avec l'appropriation. Le cas du Burundi illustre bien ces points. S'il a obtenu, conformément à ses objectifs, des résultats rapides dans les domaines monétaires et financiers, le premier accord FRPC n'a pu assurer la réforme beaucoup plus complexe de la filière café. Bien que le programme ait adéquatement

---

<sup>9</sup> L'augmentation importante, mais temporaire, des dépenses militaires (qui sont traditionnellement classées comme « improductives ») illustre bien cette approche.

internalisé les contraintes de capacité en segmentant la réforme en une série de mesures simples appuyées par une conditionnalité spécifique, les autorités n'ont pu s'approprier intégralement cette réforme qui s'est traduite par un échec. Le second accord FRPC a été rigoureusement recadré sur les compétences fondamentales du FMI et efficacement soutenu par une AT, ce qui a permis de prévoir une conditionnalité beaucoup plus faible. Trois enseignements sont à tirer de ce qui précède. Premièrement, une conditionnalité bien ciblée n'amène pas nécessairement à viser un seul domaine de réformes, mais pourrait comprendre des mesures simples à fortes retombées dans divers secteurs qui font appel à différentes panoplies de compétences. Deuxièmement, dans un contexte marqué par un faible niveau de capacités, la parcimonie ne devrait pas s'interpréter de façon « chiffrée » trop étroite (par exemple, « pas plus de  $x$  repères structurels par revue ») à cause de la nécessité éventuelle de segmenter une mesure donnée en une série cohérente d'actions simples et faciles à suivre dont l'ordre d'enchaînement adéquat peut profiter du renfort de la conditionnalité. Troisièmement, même les conditions spécifiques les mieux conçues et les contraintes de capacité les mieux internalisées ne peuvent remplacer le défaut d'appropriation.

26. **Une forte coordination entre les partenaires au développement est vitale.** L'idéal serait que la coordination dépasse le partage clair des responsabilités atteint à la fin du premier programme et maintenu par la suite et implique une vision commune et des actions se renforçant mutuellement. En particulier, il est important d'obtenir le concours de la Banque mondiale<sup>10</sup> dans les domaines cruciaux sur le plan macroéconomique qui échappent au mandat fondamental du FMI. Inversement, la conditionnalité du FMI dans les secteurs où d'autres donateurs jouent un rôle de premier plan reste une option qui aide les autorités, si elles sont déterminées, à surmonter des obstacles temporaires à la réforme.

27. **Une AT bien coordonnée dispensée le plus tôt possible, alignée sur les priorités du programme et prévoyant une présence sur le terrain est cruciale pour le succès des programmes.** Dans des contextes fragiles marqués par des capacités très faibles, l'AT va bien au-delà de conseils sur mesure ancrés dans les meilleures pratiques internationales. Pour être efficace, une masse critique d'AT doit être dispensée rapidement et viser à renforcer les capacités, sensibiliser les décideurs et autres donateurs et constamment formuler des recommandations concrètes et réalistes. Comme le montre le cas du Burundi, les conseillers résidents en AT sont éminemment bien placés pour atteindre ces objectifs et entretenir un contact permanent avec les autorités et autres donateurs afin de limiter le risque de chevauchements et d'incohérences entre les prestataires d'aide.

---

<sup>10</sup> Le concours des donateurs bilatéraux peut aussi être utile. Par exemple, dans le cadre du premier accord FRPC, un donateur bilatéral important a accepté d'assujettir ses décaissements à des objectifs de démobilisation alignés sur ceux du FMI.

#### IV. ESQUISSE D'UNE STRATEGIE POUR L'ACTION A VENIR DU FMI

28. **Après deux programmes appuyés par la FMI largement couronnés de succès, il est éminemment souhaitable que l'engagement de l'institution auprès du Burundi se poursuive.** Cet engagement a permis d'encourager la stabilité macroéconomique, d'assurer la crédibilité des politiques, d'attirer l'aide et de renforcer les capacités. Cependant, la base de recettes très faible et le décollage encore incertain de l'économie donnent à penser que le Burundi restera très dépendant de l'aide extérieure, le FMI jouant à cet égard un rôle stabilisateur et de catalyseur. La nécessité de stimuler le développement du secteur privé et d'attirer les investisseurs étrangers (et non seulement les donateurs) plaide également en faveur d'un soutien continu du FMI en raison de la crédibilité supplémentaire qu'il apporte aux politiques économiques et financières. Enfin, les conseils et l'AT du FMI, dispensés en étroite collaboration avec les donateurs, devraient continuer de jouer un rôle essentiel dans le renforcement des institutions et des capacités. Un accord successeur au titre de la FEC constituerait à cet égard un cadre adéquat.

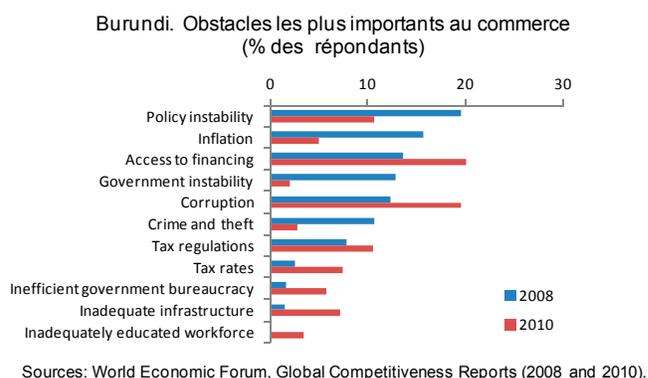
29. **Le futur programme devrait continuer d'insister nettement sur un renforcement de la GFP et de la mobilisation des recettes, ainsi que sur une accélération de la réforme fiscale.** La très forte dépendance à l'égard de l'aide nécessite de préserver la confiance des donateurs et d'ancrer fermement leurs anticipations (graphique 5). Il est donc important de continuer d'améliorer la gouvernance, en s'appuyant sur les progrès accomplis récemment dans les domaines de la GFP et de l'administration des recettes. Une meilleure transparence et des contrôles renforcés le long de la chaîne de la dépense accroîtraient la confiance dans l'efficacité de l'aide et les capacités d'absorption des autorités. La transparence budgétaire réduirait en outre les risques d'incidents de gouvernance propices à déclencher des arrêts soudains de l'aide extérieure. Les autorités pourraient être encouragées à adopter des mécanismes de lutte contre la corruption conformes aux meilleures pratiques internationales<sup>11</sup>. Des progrès dans la mobilisation des recettes donneraient des signaux forts sur la capacité des autorités à utiliser les dividendes de la croissance pour aligner graduellement les ressources intérieures sur les besoins de dépenses publiques (viabilité) et préserver une répartition des revenus socialement soutenable (solidarité). Ayant pris du retard par rapport à d'autres pays dans le domaine de la mobilisation des recettes, le Burundi dispose d'une importante marge de manœuvre pour réduire la dépendance à l'égard de l'aide (graphique 5). Enfin, les réformes fiscales en suspens devraient être exécutées rapidement. En particulier, il conviendrait de simplifier l'impôt sur le revenu conformément aux directives de la CEA en matière d'harmonisation et aux recommandations d'AT et de rationaliser le régime des exonérations.

---

<sup>11</sup> La convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption, qu'a ratifiée le Burundi, donne une liste de ces mécanismes.

30. **Des mesures énergiques sont nécessaires pour améliorer la qualité de la dépense publique.** Une priorité élevée devrait être donnée à la réduction de la part de la masse salariale dans le budget. Le Burundi consacre une fraction exceptionnellement importante des ressources intérieures à la rémunération du secteur public (graphique 5). Toute conditionnalité dans ce domaine devrait cependant éviter les plafonds généralisés, car ils risqueraient de conduire à une modération salariale peu souhaitable (en empêchant de retenir les personnels qualifiés) ou à des contraintes excessives sur les secteurs prioritaires (afin d'éviter des compressions politiquement sensibles dans les personnels de sécurité). Des plafonds globaux pourraient aussi encourager les rémunérations autres que salariales. La conditionnalité d'un éventuel programme visant à modifier la structure de la dépense pourrait utilement cibler les dépenses marginales, et non l'ensemble des dépenses, afin de tenir compte de la progressivité qui s'impose et de renforcer la visibilité des politiques.

31. **Tout programme successeur devrait trouver le juste milieu entre les réformes étroitement axées sur une amélioration de la conduite des politiques macroéconomiques et les autres réformes cruciales sur le plan macroéconomique.** Plus précisément, le FMI pourrait soutenir plus activement des mesures atténuant les obstacles à la croissance, dont le développement du secteur financier, par exemple en favorisant l'émergence d'un marché interbancaire efficace, en améliorant le système des paiements et en facilitant l'accès au crédit et aux autres services bancaires, surtout pour les PME — l'un des principaux moteurs de la croissance d'origine intérieure (voir graphique). À cet égard, le rapport PESF de 2009 a recommandé de mettre en place une infrastructure complète et de compensation et de règlement, surtout pour les petits paiements, d'améliorer le cadre juridique des entreprises, y compris la législation de la faillite, l'arbitrage et l'efficacité du système judiciaire, et de renforcer les normes comptables. Le FMI pourrait alors étudier avec d'autres donateurs, en particulier la Banque mondiale, la contribution potentielle de la conditionnalité dans des secteurs clés, comme le café, auxquels les autorités portent beaucoup d'intérêt. L'intégration commerciale et financière avec les autres pays de la CEA crée une dynamique en faveur de réformes importantes faisant l'objet d'une appropriation complète qui pourraient nécessiter une aide spécifique du FMI, sous forme d'AT par exemple (encadré 3).



32. **La viabilité de la dette publique, qui devrait rester l'un des objectifs clés du programme, nécessite une stratégie de consolidation explicite.** L'allègement de la dette ayant été insuffisant pour assurer la viabilité, le retour à une croissance plus régulière, conjugué à un renforcement des capacités institutionnelles utilisées pour mobiliser des recettes, donne l'occasion de concevoir une stratégie de consolidation à moyen terme à un coût social peu élevé. Plus précisément, en économisant une fraction modérée des gains de

recettes intérieures grâce à la croissance et à une meilleure administration fiscale, il serait possible d'améliorer régulièrement le solde budgétaire (dons inclus) sans entamer la fonction d'absorption des chocs du budget. Au fil des ans, le renforcement de la position budgétaire calmerait les inquiétudes que soulève la dépendance à long terme à l'égard de l'aide. Des progrès supplémentaires pourraient être réalisés en s'attaquant aux faiblesses persistantes de la gestion de la dette.

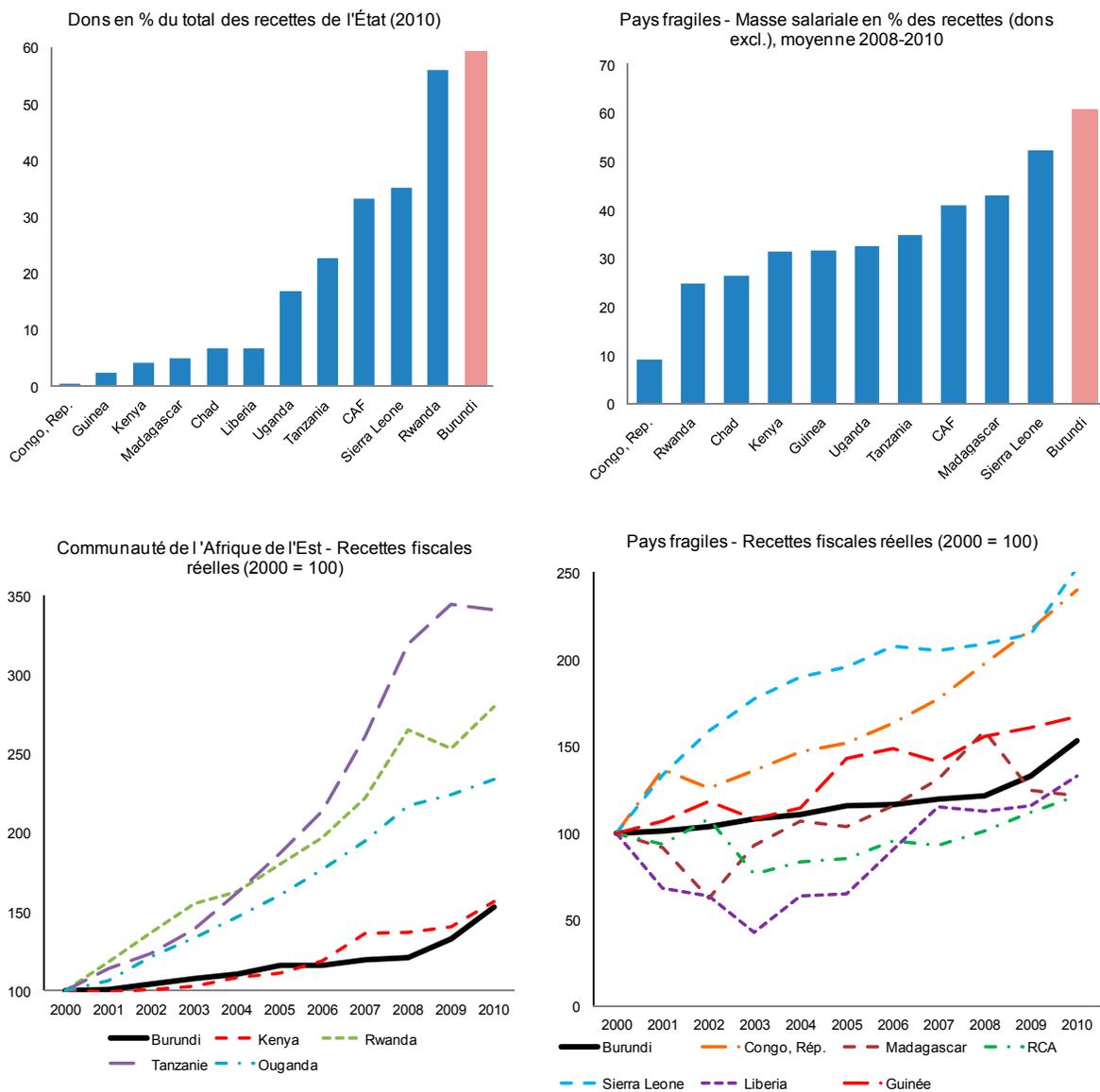
**33. Comme il est peu probable que l'incidence des chocs externes s'atténue à l'horizon d'un programme classique, il conviendrait de s'attacher à mieux doser les politiques dans la riposte aux chocs.** Si une flexibilité budgétaire intégrée reste essentielle dans un environnement où peu ont accès au crédit, le fardeau de la stabilisation aux chocs extérieurs pourrait être mieux partagé avec la politique monétaire. Cela nécessite une plus grande flexibilité du taux de change. L'évolution de la monnaie dans le sillage du dollar présente certes des avantages en termes de stabilité financière et monétaire, mais le taux de change pourrait sans doute absorber certains des chocs sur les termes de l'échange. Afin de préserver l'ancrage nominal de la monnaie, il faudra, pour donner plus de souplesse au taux de change, axer clairement la politique monétaire sur la stabilité des prix, améliorer encore la gestion de la liquidité et poursuivre la libéralisation du compte de capital dans le contexte de l'intégration à la CEA.

**34. Il faudrait que la conditionnalité continue de tenir compte des capacités et d'être limitée aux domaines où la détermination des autorités est manifeste.** Comme dans le précédent et l'actuel programmes, les critères de réalisation quantitatifs devraient rester peu nombreux et ciblés sur les agrégats budgétaires et du crédit. En ce qui concerne les réformes structurelles, le nouveau cadre de conditionnalité modulé à l'occasion des revues confère une flexibilité opportune au calendrier d'application des mesures difficiles, évitant ainsi l'écueil de la fixation de dates d'évaluation artificielles. En règle générale, une bonne appropriation devrait aussi permettre d'utiliser avec parcimonie une conditionnalité allégée. Cependant, dans les domaines où les intérêts en place risquent de mettre à l'épreuve la détermination des autorités (l'agriculture par exemple), des conditions plus contraignantes pourraient être nécessaires, pour autant qu'elles restent compatibles avec les engagements des autorités. Enfin, à cause des nombreux obstacles structurels qui pénalisent les résultats économiques, il faut interpréter avec la souplesse qui convient les notions de ciblage et de parcimonie. En particulier, le FMI ne devrait pas hésiter à prévoir une conditionnalité dans les domaines cruciaux sur le plan macroéconomique où d'autres donateurs jouent un rôle pilote (comme la privatisation de la filière café), pourvu que cette conditionnalité soit soutenue ou encouragée par le donateur pilote et qu'elle porte sur des réformes dont l'appropriation est complète. En outre, les contraintes de capacité nécessitent de concevoir avec soin des conditions qui sont réalisables et qui permettent de prendre des mesures dénuées de toute ambiguïté, ce qui peut sous-entendre que leur nombre soit plus élevé (voir supra).

35. **Il restera crucial de dispenser l'AT jugée fondamentale pour la mise en œuvre du programme.** Dans les secteurs monétaires et financiers, l'intégration à la CEA jouera un rôle important de catalyseur qui nécessitera des efforts intenses et coordonnés du FMI et des autres donateurs. Sur le plan budgétaire, l'AT devra être axée sur l'exécution des récentes réformes législatives de la GFP, la modification de la politique fiscale et le renforcement des capacités. Dans ces deux domaines, il est absolument souhaitable d'assurer une présence permanente sur le terrain.

36. **De nombreux risques continueront vraisemblablement de peser sur le nouveau programme, mais l'expérience montre qu'il sera possible d'en venir à bout.** Les deux programmes examinés ont fait ressortir l'importance de la flexibilité lorsque les risques (économique ou politique) se concrétisent. Il restera donc essentiel de suivre une démarche pratique de résolution des problèmes. La faiblesse des capacités faisant naître des risques sur le plan de l'exécution, une coordination puissante avec les autres donateurs serait importante pour éviter les chevauchements contre-productifs (notamment au niveau de l'AT) et une saturation des capacités et pour fixer les ordres de priorité et d'enchaînement des nombreuses réformes nécessaires.

Graphique 5. Burundi: Principales comparaisons entre pays

Sources: *Perspectives de l'économie mondiale.*

### **Encadré 3. L'intégration est-africaine change-t-elle la donne ?**

**Le Burundi a rejoint la Communauté est-africaine (CEA) en 2007.** Cette communauté, établie en 2000 par le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda, comprend aussi le Rwanda. Ses objectifs sont d'intensifier la coopération politique, économique et sociale entre les Etats membres. À cet effet, ceux-ci ont constitué une union douanière en 2005 et un marché commun en 2010. Les prochaines étapes de l'intégration régionale sont : la formation d'une union monétaire (prévue pour 2012) et, à terme, la création d'une fédération politique. La CEA compte environ 127 millions d'habitants, son PIB est de 73,8 milliards de dollars (2009) et sa superficie de 1,8 million de kilomètres carrés ; elle dispose d'un large accès à la mer au Kenya et en Tanzanie.

**L'intégration régionale pourrait aider le Burundi à atténuer certains obstacles importants à la croissance.** Premièrement, un marché commun efficace permettrait au Burundi d'accéder à un plus grand marché et d'abaisser ses coûts d'expédition à l'étranger, ce qui rendrait le pays plus attrayant pour les investisseurs étrangers, surtout dans les secteurs où il dispose d'un avantage comparatif incontestable qui peut être exploité, comme le café de haute qualité et d'autres produits agricoles. Deuxièmement, l'intégration régionale aiderait aussi le Burundi à tirer parti d'économies d'échelle, tout en stimulant l'efficacité du marché intérieur par une plus grande concurrence. Troisièmement enfin, un ancrage régional peut encourager les progrès dans les principaux domaines d'action des pouvoirs publics, dont la réglementation économique et financière, et contribuer à la crédibilité et à la prévisibilité des politiques.

**Cependant, l'intégration régionale n'est pas en soi une panacée.** L'expérience de l'Union européenne montre que les pays membres qui partent d'un niveau bas doivent appliquer rapidement des politiques vigoureuses et des réformes ambitieuses pour ne pas se retrouver coincé dans une zone périphérique aux résultats divergents. L'intégration régionale exposera le secteur privé (dont les banques) à une plus grande concurrence de la part des pays plus développés de la CEA. Il faudra alors appliquer promptement des mesures pour renforcer les capacités des entreprises locales à affronter la concurrence et à créer des emplois. Selon des enquêtes menées auprès du secteur privé, un accès illimité au financement, une corruption généralisée et des politiques publiques inadéquates (fiscalité, infrastructures, inflation élevée et volatile, bureaucratie inefficace) sont les principaux obstacles au développement des entreprises (Forum économique mondial, 2011).

**En conséquence, pour tirer pleinement parti de l'intégration à la CEA, le Burundi doit :** i) continuer de renforcer la crédibilité de sa politique macroéconomique ; ii) améliorer la gestion du secteur public en encourageant la responsabilité, la transparence et l'efficacité ; iii) stimuler le développement du secteur financier ; iv) investir au-delà de l'enseignement primaire afin d'atténuer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ; v) simplifier la fiscalité et la réglementation ; vi) réduire les goulets d'étranglement dans le domaine des infrastructures. Ces mesures aideraient le pays à bénéficier intégralement de l'accès à un marché plus large en lui permettant de diversifier sa base d'exportation et de s'orienter vers des produits à plus forte valeur ajoutée et en renforçant les capacités institutionnelles et d'absorption.

**Les efforts d'harmonisation des cadres juridiques et d'action se sont intensifiés ces dernières années et ont abouti à la création d'un marché commun en juillet 2010.** Cela a amené le Burundi à remplacer son impôt sur les transactions par un système moderne de TVA et à adopter le tarif extérieur commun de la CEA. Dans l'avenir, une AT dans une vaste série de domaines (par exemple, politique monétaire, stabilité financière, système des paiements, développement des marchés financiers) sera nécessaire pour aider les autorités à harmoniser leurs politiques avec celles de la CEA dans des secteurs comme la réglementation commerciale, la politique de la concurrence, le droit du travail, les politiques énergétiques et l'indépendance de la banque centrale.

Tableau 2. Burundi: Principaux indicateurs économiques et financiers, 2004–11

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
								Proj.
(Variation annuelle en pourcentage)								
Revenu national et prix								
Croissance du PIB réel	4.8	0.9	5.1	3.6	4.5	3.5	3.9	4.2
Déflateur du PIB	8.3	16.6	4.5	8.2	25.1	14.1	7.8	11.9
Prix à la consommation ( moyenne pour la p	8.0	13.5	2.7	8.3	24.4	10.7	6.4	8.2
Prix à la consommation ( fin de période)	11.8	1.0	9.3	14.7	25.7	4.6	4.1	14.0
Secteur extérieur								
Exportations, f.à.b. (\$EU)	27.5	19.5	2.6	-9.7	15.1	21.5	37.7	3.9
Importations, f.à.b. (\$EU)	16.1	27.6	28.7	23.6	26.5	-19.6	42.9	23.0
Volume des exportations	-10.9	-1.6	-9.5	2.1	0.4	16.0	10.8	-22.8
Volume des importations	3.9	16.7	10.2	8.2	12.7	6.3	4.9	-1.6
Termes de #échange ( détérioration= -)	28.1	11.1	-2.9	-22.6	2.1	38.5	-8.7	7.6
(Variation en pourcentage de la M2 du début de la période, sauf indication)								
Monnaie et crédit								
Avoirs extérieurs nets	-4.1	15.9	1.7	11.5	21.9	-2.9	-5.4	-0.7
Crédit intérieur	39.5	-0.4	29.6	6.6	18.8	27.8	24.2	17.7
État	34.8	7.2	14.4	-0.2	5.8	17.1	6.6	3.9
Secteur privé	4.7	-6.7	13.7	7.6	8.5	13.7	-3.6	13.8
Monnaie est quasi-monnaie (M2)	16.7	27.1	16.4	10.1	34.2	19.8	19.4	14.2
Monnaie centrale ( taux de croissance 12 m	37.2	32.7	5.9	17.4	25.1	26.6	6.0	12.3
(Pourcentage du PIB)								
Administrations publiques								
Recettes (dons excl.)	20.1	20.0	18.9	18.6	18.5	18.6	19.8	19.4
Total dépense et prêts nets	39.8	36.8	38.2	53.9	56.7	50.7	54.7	47.4
Solde global ( base engagements)								
Dons exclus	-19.7	-16.8	-19.3	-19.8	-38.2	-32.1	-34.9	-28.0
Dons inclus (PPTE excl.)	-4.9	-6.3	-1.8	-3.3	-2.4	-5.2	-3.2	-3.1
Secteur extérieur								
Solde compte courant				-24.6	-15.0	-16.1	-13.4	-16.5
Balance des paiements globale				3.1	7.4	4.1	0.9	-1.2
Solde épargne- investissements								
Privé	-8.1	-1.2	-14.5	-24.6	-15.0	-16.1	-13.4	-16.5
Public	5.6	5.1	-12.7	-21.3	-12.6	-10.9	-10.1	-13.4
Public	-13.7	-6.3	-1.8	-3.3	-2.4	-5.2	-3.2	-3.1
(millions de \$EU, sauf indication contraire)								
Secteur extérieur								
Réserves officielles brutes								
Millions de \$EU	67.2	112.7	131.0	177.3	267	323	332	319
Mois d'importations	2.5	3.0	3.3	3.0	5.0	5.0	4.8	4.7
Ratios du service de la dette aux exportation	152.1	28.4	10.7	6.2	3.2	1.7	1.2	6.9
<i>Pour mémoire :</i>								
PIB aux prix courant du marché (milliards de	732	861	946	1060	1386	1637	1833	2137

Sources: autorités burundaises et estimations et projections des services du FMI.

## Appendice 1. Conditionnalité

Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (janvier 2004–janvier 2008) : vue d'ensemble

Descripteur économique	Description	Bilan					
		R0	R1	R2	R3R4	R5	R6
1. Administrations publiques	1.1 Mesures en matière de recettes, hors politique commerciale.	RS	R				
	1.2 Administration des recettes, y compris les douanes.		MP				
	Modification du régime de pré-inspection des importations par : i) la suppression de la taxe pour le développement du secteur privé, ii) la révision de l'amende de 10 pourcent pour non pré inspection pour la rendre progressive, et l'appliquer et iii) l'ordonnance ministérielle instituant une obligation générale de déclaration d'importation préalable à la douane, déliant ainsi le régime de pré-inspection des importations de celui du contrôle des changes.		MP				
	Finaliser les préparatifs pour la mise en application du système d'identifiant unique des contribuables par tous les services des recettes le 1 <sup>er</sup> juillet 2005.		MP				
	Lancement de l'application de la loi sur les impôts sur les revenus en ce qui concerne les Burundais travaillant pour les institutions internationales et ambassades établies au Burundi.		MP				
	Soumission au Parlement du nouveau code des douanes, reflétant les commentaires de la mission technique du FMI sur l'administration douanière.			MP			
	Mise en application du nouveau règlement spécifique sur le contrôle des importations du 24 janvier 2006.			MP			
Promulgation du code des douanes.					MP		

Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (janvier 2004–janvier 2008) : vue d'ensemble

Descripteur économique	Description	Bilan					
		R0	R1	R2	R3R4	R5	R6
1.3 Mesures en matière de dépenses, y compris l'apurement des arriérés.	Achèvement d'un inventaire audité des arriérés de paiements intérieurs.	RS		NR			
	Adoption par le Conseil des ministres du plan d'apurement des arriérés intérieurs du budget, fixant le montant éligible, avec les modalités de règlement, tels qu'établies avec les services du FMI.			MP			
1.5 Gestion de la dette.	Lancement d'appels d'offres pour des bons et obligations du Trésor standardisés, négociables et gérés par la BRB pour le compte de l'État.			CR			D
	Lancement d'appels d'offres pour des bons et obligations du Trésor, standardisés, négociables et gérés par la BRB pour le compte de l'État.				MP		
1.6 Dépenses : vérification, comptabilité et contrôles financiers.	Création d'une Cour des comptes.	CR	D				
	Début de la vérification des comptes de l'État pour 2004 par la Cour des comptes.	RS		R			
	Instauration de nouvelles règles budgétaires et comptables dans le cadre du budget de 2005.	MP					
	Soumission au Parlement d'une loi sur le statut des magistrats de la Cour des comptes.	MP					
	Renforcement de la gestion des salaires par l'affectation d'une unité de contrôleurs du budget au ministère de la fonction publique pour faire le suivi des engagements et liquidations de la paie.		MP				

Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (janvier 2004–janvier 2008) : vue d'ensemble

Descripteur économique	Description	Bilan					
		R0	R1	R2	R3R4	R5	R6
	Approbation par le Parlement de la loi sur le statut des magistrats de la Cour des comptes.		MP				
	Mise en place d'un système de SIGEFI de taille modeste au Ministère des finances, avec un lien informatique vers la BRB, visant un renforcement du suivi de l'exécution du budget (notamment les dépenses sociales) et la production d'un TOFE		CR		D		
	Intégration de la gestion de la paie dans le SIGEFI.			CR		RR	
	Mise en place d'un système à fichier unique de gestion informatisée de la paie au Ministère de finances.				CR		D
	Création d'un service rattaché au cabinet du Ministre des finances, chargé du suivi et de la coordination des réformes des finances publiques.				MP		
	Décret portant transfert de la gestion de la paie au Ministère des finances.				MP		
	Établir la liste exhaustive des types de dépenses sans ordonnancement préalable.					MP	
	Lancement d'un audit externe des dépenses PPTE.					MP	
	Ordonnances du Ministre des finances concernant le statut et les prérogatives du service de contrôle interne du ministère des finances, ainsi que le cahier des					MP	

Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (janvier 2004–janvier 2008) : vue d'ensemble

Descripteur économique	Description	Bilan					
		R0	R1	R2	R3R4	R5	R6
	charges du bureau chargé du développement du SIGEFI.						
	Préciser les dispositions de l'article 52 de la loi sur la comptabilité publique.					MP	
	Lancement d'un audit externe des dettes croisées du secteur pétrolier avec le budget.					MP	
1.7 Transparence budgétaire	Publication du rapport de vérification des comptes de l'État pour 2004 par la Cour des comptes.		RS		NR		
1.8 Préparation de la loi de finances	Présentation du budget pour 2005 au Parlement, conformément aux objectifs du programme.	MP					
	Adoption par le Parlement d'une loi de finances pour 2004, conformément aux objectifs du programme.	MP					
	Approbation de la loi de finances rectificative 2006 en conformité avec les objectifs macroéconomiques pour 2006, tel que discuté avec les services du FMI.			MP			
	Promulgation de la loi portant budget 2007 en conformité avec le programme discuté avec les services du FMI.				MP		
	Promulgation de la loi portant budget 2008 en conformité avec le programme discuté avec les services du FMI.					MP	

Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (janvier 2004–janvier 2008) : vue d'ensemble

Descripteur économique	Description	Bilan						
		R0	R1	R2	R3R4	R5	R6	
2. Banque centrale	2.1 Opérations et réformes.	Institution d'adjudications hebdomadaires de liquidités, création d'un guichet de refinancement marginal assorti d'un taux de pénalisation et réforme du système des réserves obligatoires, les réserves étant détenues uniquement sous forme de dépôts auprès de la BRB.	CR	D				
		Présentation à l'Assemblée Nationale des statuts révisés de la BRB établissant l'indépendance de la banque centrale.			RS		D	
		Approbation des statuts révisés de la BRB par le Conseil des ministres et soumission au parlement.					MP	
	2.2 Audits, transparence et contrôles financiers.	Transmission du rapport d'audit interne de la BRB sur la révision des données du programme pour fin juin et décembre 2005 définies dans le Protocole d'accord technique.			MP			
		Lancement du premier audit interne de la BRB basé sur l'évaluation des risques.				RS	R	
3. Rémunération et réformes de la fonction publique et de l'emploi public		Recensement de tous les effectifs de la fonction publique, de la police et de l'armée.				RS	NR	
		Lancement du processus de recensement des effectifs de l'État.					MP	
5. Réforme des entreprises publiques et fixation des prix (secteur non financier)	5.2 Privatisation, réforme des entreprises publiques (abstraction faite de la fixation des	Lancement de la privatisation des avoirs de l'État dans le secteur du café (appels d'offres pour Sogestals, stations de lavage et part dans la SODECO).	RS				RR	
		Lancement du programme de privatisation (par appels d'offres) des actifs de l'État dans les secteurs de la finance, l'industrie et autres.		RS		R		

Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (janvier 2004–janvier 2008) : vue d'ensemble

Descripteur économique	Description	Bilan						
		R0	R1	R2	R3R4	R5	R6	
prix)	Lancement du programme de privatisation du secteur café par des appels d'offres pour les stations de lavage et des usines de décortilage.			RS			NR	
	Lancement d'un processus de démantèlement des participations croisées et consolidation des avoirs du secteur public à l'État.				MP			
6. Secteur financier	6.1 Réforme du cadre juridique, réglementation et contrôle	Vérification que toutes les banques en activité respectent les normes de fonds propres.	RS	R				
		Mise en place de plans de redressement pour les banques en difficulté.			MP			
		Soumission à l'Assemblée Nationale du projet de loi sur le blanchiment de l'argent, intégrant les recommandations du FMI..			RS			NR
		Approbation par le Conseil des ministres du projet de loi contre le blanchiment de l'argent intégrant les recommandations des services du FMI.				MP		
		Approbation de la loi contre le blanchiment de l'argent.						MP
7. Systèmes et restrictions de change (transactions courantes et en capital)	Élimination de toutes les restrictions de change qui subsistent sur les transactions courantes et les versements de bonne foi pour remboursements.	MP						

Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (janvier 2004–janvier 2008) : vue d'ensemble

Descripteur économique	Description	Bilan					
		R0	R1	R2	R3R4	R5	R6
	Suppression de l'obligation résiduelle de rétrocession des recettes d'exportation (50 pourcent sur le café, le thé et le coton).		CR	R			
	Adoption et publication d'un règlement unique sur le système des changes.			RS	NR/M P		
8. Politique en matière de commerce international, hors réforme des douanes	Abolition des restrictions au commerce et du contrôle des prix du sucre.	RS			R		
10. Statistiques économiques (abstraction faite de la transparence budgétaire et de la banque centrale)	Adoption officielle d'un plan multisectoriel de développement des statistiques et inclusion de ce plan dans le CSLP.		RS				RR
	Approbation par le Conseil des ministres d'un nouveau cadre institutionnel pour l'ISTEEBU et d'un nouveau statut pour les employés d'ISTEEBU, qui permettront désormais de produire sans interruption les principaux indicateurs macroéconomiques.		RS				NR
	Soumission au Parlement du projet de loi statistique.			MP			
	Approbation des textes d'application de la loi statistique.				MP		
11. Autres mesures structurelles	11.1 Réforme du cadre juridique du secteur privé (non financier)		RS	NR/M P			
	11.2 Politiques	Promulgation d'un décret de libéralisation de la commercialisation du café à tous les niveaux de la filière.	RS		R		

Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (janvier 2004–janvier 2008) : vue d'ensemble

Descripteur économique	Description	Bilan					
		R0	R1	R2	R3R4	R5	R6
agricoles et en matière de ressources naturelles (abstraction faite des entreprises publiques et de la fixation des prix)		RS					
	Abolition du loyer verger sur la production du secteur café.		MP				
	Publication d'une ordonnance ministérielle libérant les ventes directes à tous les niveaux de la filière du café.		MP				
	Adoption d'un plan d'action définissant les nouveaux rôles des institutions du secteur du café (y inclus l'OCIBU) qui devront être en place pour le début de la campagne 2006 (avril 2006), conformément à la stratégie de réforme de la filière café.		RS			NR	
	Création d'un comité de coordination, et de suivi de la réforme café avec un mandat, une mission et des modalités de fonctionnement.			MP			
	Suppression des commissions techniques de l'OCIBU.			MP			
	Ouverture aux opérateurs du comité de commercialisation de l'OCIBU.			MP			

Source : base de données du FMI sur le suivi des accords (MONA).

Note : R : réalisé ; MD : réalisé avec retard ; NR : non réalisé ; D : dérogation ; MP : mesure préalable ; RS : repère structurel ; CR : critère de réalisation.

Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (juillet 2008–juillet 2011) : vue d'ensemble

Descripteur économique	Description	Bilan							
		R0	R1	R2	R3	R4	R5		
1. Administrations publiques	1. Administrations publiques					RS		R	
	1.1 Mesures en matière de recettes (hors politique commerciale).	Approbation, par le Conseil des ministres, d'un plan d'action visant à remplacer l'impôt sur les transactions par la TVA.		RS	RR				
		Elimination de toutes les exonérations de fiscalité indirecte et maintien des délais limites sur les exonérations prévues au code des investissements.		RS	RR				
		Introduction de la TVA et du Tarif extérieur commun.		RS			R		
	1.6 Dépenses : vérification, comptabilité et contrôles financiers	Mettre en place un contrôle plus strict des signataires autorisés pour les décaissements et transferts, en prévoyant des signataires additionnels lorsque le risque et la valeur des transactions augmentent.		MP					
		Recruter un auditeur international pour effectuer des audits spéciaux des contrôles sur les décaissements et transferts intérieurs importants au profit de l'État ou de ses créanciers.		MP					
		Reprise de la gestion de la paie par le Ministère en charge des finances via la prise en charge de la base de données y afférente.							
		Soumettre au Conseil général, au Comité d'audit et au Ministre des finances le rapport des audits spéciaux des contrôles sur les décaissements et transferts intérieurs importants au profit de l'Etat ou de ses créanciers au cours du premier semestre 2008.		MP					
		Recruter un auditeur international pour effectuer des audits spéciaux des contrôles sur les décaissements et transferts intérieurs importants au profit de l'État ou de ses créanciers au cours du deuxième semestre 2008.		MP					
		Préparer et mettre en œuvre un plan de trésorerie trimestriel glissant.		RS			RR		

Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (juillet 2008–juillet 2011) : vue d'ensemble

Descripteur économique	Description	Bilan					
		R0	R1	R2	R3	R4	R5
	Fermer et transformer en sous-compte d'affectation spéciale du compte général du Trésor les comptes extrabudgétaires objet de la lettre no. 540/4904/2008 du Ministre des finances du 12 novembre, 2008.	CR		RS	R		
	Fermer les comptes objet de la lettre no. 540/4768/2008 du ministre des finances du 31 octobre 2008.		CR	RS	R		
	Soumettre au Conseil général, au Comité d'audit, et au Ministre des finances le rapport des audits spéciaux des contrôles sur les décaissements et transferts intérieurs importants au profit de l'Etat ou de ses créanciers au cours du premier semestre 2010.				RS		R
	Recruter un auditeur international pour : i) suivre la mise en œuvre complète de toutes les recommandations formulées par les audits spéciaux de 2008, en se basant sur le plan d'action de septembre 2009 préparé par la BRB et le ministère des finances et (ii) effectuer des audits spéciaux des contrôles sur les décaissements et transferts intérieurs importants au profit de l'Etat ou de ses créanciers au cours du premier semestre 2010.				RS	R	R
1.7 Transparence budgétaire	Publication du rapport d'audit sur les dettes croisées entre l'État et le secteur pétrolier.	MP					
1.8 Préparation de la loi de finances	Soumission à l'Assemblée Nationale du projet de loi organique des finances Publiques.	MP					
1.9 Relations inter-gouvernementales	Adopter une nouvelle convention entre l'Etat et la BRB redéfinissant le rôle de la banque centrale dans la gestion des finances publiques, tel que prévu par la nouvelle loi organique relative aux finances publiques.				RS		R

**Conditionnalité structurelle de l'accord FRPC avec le Burundi (juillet 2008–juillet 2011) : vue d'ensemble**

Descripteur économique	Description	Bilan					
		R0	R1	R2	R3	R4	R5
2. Banque centrale	2.1 Opérations et réformes.	Soumission à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant statuts de la BRB, ainsi que des recommandations faites par les services du FMI en janvier 2008 en vue de son amélioration.					
3. Rémunérations et réformes de la fonction publique et de l'emploi public	Lancement du recensement des effectifs de la police et des forces armées.	RS	R				
	Achèvement du recensement des fonctionnaires civils de l'État.	CR	R				
11. Autres mesures structurelles	11.4 Législation/politique anti-corruption	En accord avec les lois du Burundi, la garantie de 6 milliards de BIF et les titres relatifs à 25 propriétés appartenant à Interpetrol sous séquestre resteront en place jusqu'à ce qu'une décision judiciaire soit prise au sujet d'Interpetrol.					
		CR		RS			NR

Source : base de données du FMI sur le suivi des accords (MONA).

Note : R : réalisé ; MD : réalisé avec retard ; NR: non réalisé ; D : dérogation ; MP : mesure préalable ; RS : repère structurel ; CR : critère de réalisation.

**Critères de réalisation quantitatifs des accords FRPC/FEC avec le Burundi : vue d'ensemble**

	Accord FRPC (janvier 2004–janvier 2008)						Accord FEC (juillet 2008–juillet 2011)				
	R1 1/	R2	R3	R4 2/	R5 3/	R6 4/	R1	R2	R3	R4	R5
Date d'évaluation	30/06/04	31/12/04	30/06/05	31/12/05	30/06/06	31/12/06	30/09/08	31/03/09	30/09/09	31/03/10	30/09/10
Crédit intérieur total (milliards de BIF)	R	R	R	R	ANN	R	R	R	R	R	R
Crédit à l'État/secteur public (milliards de BIF)	R	R	R	R	ANN	R	R	R	R	R	R
Evaluation BP/réserves (milliards de \$)	R	R	R	R	ANN	R	R	R	R	R	R
Dettes extérieures à moyen/long terme (milliards de \$)	R	R	R	R	ANN	R	R	R	R	R	R
Dettes à court terme (milliards de \$)	R	R	R	R	ANN	R	R	R	R	R	R
Plafond sur les arriérés extérieurs (milliards de \$)	D	R	R	NR	ANN	D	R	R	R	R	R

Source : base de données du FMI sur le suivi des accords (MONA).

Note : R : réalisé ; NR : non réalisé ; D : dérogation ; ANN : annulé ; CR : critère de réalisation.

1/ R1 : le dépassement du plafond s'explique par une révision à la hausse du stock historique d'arriérés estimé lors de la conception du programme de 2004 et un ralentissement de l'apurement des arriérés. Des mesures correctives ont été prises et une dérogation approuvée.

2/ R4 : aucune dérogation n'a été demandée pour l'accumulation temporaire à la fin de 2005 d'arriérés de paiements extérieurs envers le Fonds de l'OPEP (apurée ultérieurement).

3/ R5 : modification de la date d'évaluation (observation des objectifs indicatifs).

4/R6 : une dérogation a été accordée pour l'accumulation temporaire d'arriérés de paiements extérieurs, qui a été apurée en janvier 2007.

## **Appendice 2. Opinion des autorités**

Les autorités partagent dans l'ensemble l'analyse, les conclusions et les recommandations du rapport qui portent sur les principales caractéristiques d'un éventuel accord successeur. À des fins de clarification et pour des raisons de préférence, elles ont formulé les observations suivantes.

### **Sur l'analyse ex-post et ses enseignements**

Malgré la flexibilité dont ont fait preuve les services du FMI dans l'application des programmes, le premier accord FRPC a souffert d'un manque d'appropriation par les autorités et de leur faible participation à la conception du programme. La conditionnalité n'a pas toujours été négociée. Il est particulièrement malheureux que certaines mesures (économiquement valables certes et sans doute bénéfiques à long terme) aient été imposées sans tenir adéquatement compte du vaste contexte politico-économique. Par exemple, l'élimination de certaines subventions alimentaires pendant des négociations salariales difficiles a été particulièrement inopportune, de même que l'insistance à accélérer la démobilisation des personnels militaires avant un retour complet à la paix. Cela dit, d'importantes avancées, exposées dans le rapport, ont été réalisées dans un certain nombre de domaines pour le bien de l'économie burundaise et malgré l'effet conjugué de problèmes graves et multiples, d'un climat politique fragile et d'une paix encore incertaine.

La participation des autorités à la conception du programme a régulièrement augmenté au cours de la période. Pendant les deux dernières revues de l'accord FEC, elles ont assumé intégralement la rédaction de la lettre d'intention et du protocole d'accord.

L'assistance technique a joué un rôle important dans l'accompagnement des réformes, surtout dans le secteur public et, dans une moindre mesure, dans le renforcement des capacités. Cependant, une masse critique d'AT n'a pu être atteinte que très tard. En outre, un temps précieux a été perdu en de nombreuses missions de diagnostic qui faisaient double emploi et ne donnaient aux autorités que des recommandations générales d'application difficile. Il est donc essentiel pour les prestataires d'AT d'assurer le suivi de leurs recommandations, la solution idéale étant la présence d'un expert résident ou des missions plus fréquentes. À l'avenir, l'AT devrait également comporter un important volet formation et viser essentiellement à faciliter l'exécution efficace des réformes dans les divers secteurs.

Comme l'indique le rapport, la coordination des donateurs est essentielle. En particulier, il serait utile pour les FMI de collaborer étroitement avec les autres donateurs multilatéraux bien avant la négociation définitive du programme de façon à en assurer la cohérence interne.

### **Sur les recommandations**

Le rapport aurait pu noter que la contribution des autorités au programme aurait été plus importante si les discussions avaient été élargies aux ministères responsables de l'exécution des mesures spécifiques envisagées.

La masse salariale, même si elle est trop élevée, présente toujours les stigmates de la transition vers la paix (et de l'augmentation correspondante des forces de sécurité) et reflète l'exécution des engagements pris par le passé en matière d'augmentations salariales. Une réforme de la fonction publique s'impose à l'évidence, mais ce n'est qu'une partie de la solution. Premièrement, à court terme, une démobilisation pacifique nécessite des mesures d'accompagnement entraînant des coûts pour le budget. En second lieu, il devrait être clair que la solution à une masse salariale hypertrophiée passe aussi par une accélération de la croissance et une meilleure mobilisation des recettes.

Comme indiqué dans le rapport, tout futur programme devrait comporter une stratégie explicite d'accélération de la croissance élaborée en étroite collaboration avec la Banque mondiale. La croissance exige des investissements publics et privés massifs. Ces éléments devraient faire partie intégrante du dialogue entre les services du FMI et les autorités, ce qui suppose une forte dose de flexibilité lorsqu'on est en présence de projets de grande envergure jugés essentiels pour réduire les goulets d'étranglement de la croissance. Cela est particulièrement pertinent dans le cas de la production d'électricité, qui est si vitale pour la croissance. Étant donné l'importance des populations rurales et la nécessité de diversifier les exportations, il faudrait également prendre en compte l'agriculture dans les priorités de la stratégie de croissance incluse dans le programme.



FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

DÉPARTEMENT  
DES  
RELATIONS  
EXTÉRIEURES

## *Note d'information au public*

Note d'information au public (NIP) n° 11/92  
POUR DIFFUSION IMMÉDIATE  
19 juillet 2011

Fonds monétaire international  
700 19<sup>th</sup> Street, NW  
Washington, D. C. 20431 USA

### **Le Conseil d'administration du FMI examine l'évaluation ex post de la mise en œuvre sur longue période des programmes avec le Burundi**

Le 13 juillet 2011, le Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) a examiné l'évaluation ex post de la mise en œuvre sur longue période des programmes avec le Burundi<sup>1</sup>.

#### **Informations générales**

Le Burundi a conclu des accords avec le FMI depuis 2002, le premier au titre de l'aide d'urgence aux pays sortant d'un conflit (2002–03) puis deux successifs au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (aujourd'hui facilité élargie de crédit). L'évaluation ex post porte sur ces deux derniers accords, qui couvrent la période allant de janvier 2004 à aujourd'hui.

En dépit d'une amélioration durable au niveau de la paix civile et de la stabilité macroéconomique, le développement économique reste freiné par la faiblesse des institutions et de la gouvernance, la petite taille et l'inefficacité des marchés, l'insuffisance des infrastructures, et la pénurie de capitaux, de qualifications et de technologies. La croissance a rebondi pour retrouver le niveau observé avant le conflit, mais elle reste instable. Les résultats satisfaisants obtenus dans le cadre des programmes ont permis d'obtenir un allègement de dette considérable au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), et ont conduit à une envolée de l'aide extérieure qui a permis d'accroître les dépenses

<sup>1</sup> Une évaluation ex post est requise pour tous les pays membres qui appliquent sur longue période des programmes avec le FMI. Ces évaluations offrent au FMI l'occasion de prendre du recul par rapport à l'application continue de programmes afin de permettre une analyse des problèmes économiques du pays concerné, de faire le point des progrès accomplis dans le cadre des programmes appuyés par le FMI et d'effectuer des évaluations prospectives qui tiennent compte des enseignements tirés. Elles présentent aussi une stratégie pour les programmes futurs avec le FMI.

publiques dans les secteurs prioritaires, mais qui a rendu le secteur public fort tributaire de cette aide. Des progrès notables ont été accomplis dans le domaine des réformes structurelles visant à améliorer la conduite de la politique monétaire et de la politique budgétaire, mais ils ont été beaucoup plus lents dans d'autres domaines, en particulier dans le secteur du café (principale source de revenu pour la moitié de la population). L'assistance technique a largement contribué à améliorer le cadre de politique macroéconomique.

Le Burundi a maintenant besoin d'une stratégie de croissance fondée sur des réformes supplémentaires qui réduiront les principaux goulets d'entraînement et garantiront la mise en application d'une politique macroéconomique axée sur la stabilité. Parmi les priorités macroéconomiques figurent l'assouplissement du taux de change, pour mieux absorber les chocs extérieurs, et la nécessité de mettre de côté une partie des dividendes de la croissance, pour constituer une marge de manœuvre budgétaire et rétablir la viabilité de la dette. Il sera essentiel d'obtenir une assistance technique supplémentaire afin de mettre en œuvre les récentes réformes institutionnelles et de renforcer les capacités.

### **Évaluation par le Conseil d'administration**

Les administrateurs soulignent que la tâche principale est de maintenir la politique macroéconomique alignée sur les objectifs du programme tout en accélérant les réformes structurelles et en renforçant la gouvernance.

Les administrateurs conviennent que le programme révisé pour 2011 concilie la préservation de la stabilité macroéconomique et l'atténuation des effets des prix élevés de l'alimentation et de l'énergie sur l'économie nationale. Soulignant qu'il est nécessaire de combiner les moyens d'action de manière plus cohérente, ils souscrivent à l'intention des autorités de durcir les politiques monétaire et budgétaire afin de maîtriser l'inflation. Dans cette optique, les administrateurs notent que l'ajustement budgétaire pourrait être facilité par une meilleure orientation, et en fin de compte par l'élimination, des subventions aux carburants qui ont été mises en place récemment, et que l'assouplissement du taux de change permettrait de consolider la position extérieure.

Les administrateurs soulignent que les plans budgétaires à moyen terme doivent rester axés sur la viabilité de la dette. À cet effet, il faudra intensifier la mobilisation des recettes, maîtriser la masse salariale, réorienter les dépenses vers les secteurs prioritaires et renforcer la gestion des finances publiques. Les administrateurs notent qu'à l'heure actuelle, l'élément don du prêt récent pour une usine hydroélectrique se situe en deçà du niveau exigé dans le programme, mais que le projet est jugé économiquement viable et pourrait permettre de répondre à des besoins essentiels en infrastructures. À cet égard, ils souscrivent à l'intention des autorités de rechercher un élément don plus élevé pour ce prêt. Cependant, un petit nombre d'administrateurs sont favorables à l'établissement d'une exception à l'exigence du programme. Tous les administrateurs conseillent de continuer de recourir à des dons et à des financements concessionnels afin de veiller à ce que la position budgétaire demeure tenable.

Les indicateurs soulignent que les perspectives de croissance à moyen terme dépendent de l'accélération des réformes structurelles, notamment dans les secteurs du café et de la

finance, ainsi que du renforcement de la gouvernance. Ils conviennent que l'établissement en cours d'une nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté constitue une occasion de relancer les efforts de réduction de la pauvreté.

Les administrateurs souscrivent dans l'ensemble aux conclusions de l'évaluation ex post : l'engagement du FMI aux côtés du Burundi a favorisé la mise en place de politiques macroéconomiques saines, a catalysé l'aide extérieure et a encouragé l'exécution de réformes sur un large front. De manière plus générale, l'expérience du Burundi souligne qu'il importe que les programmes soient largement pris en charge par le pays lui-même, et que l'assistance technique et l'aide des donateurs soient bien coordonnées. Les administrateurs notent que la poursuite de l'assistance technique et la mise en place d'un nouveau programme pourraient consolider la stabilité macroéconomique et rehausser les perspectives de croissance.

**Les notes d'information au public (NIP)** s'inscrivent dans le cadre des efforts que déploie le FMI pour promouvoir la transparence de ses prises de position et de son analyse de l'évolution et des politiques économiques. Les NIP sont diffusées avec le consentement des pays concernés, à l'issue de l'examen par le Conseil d'administration des rapports sur les consultations au titre de l'article IV avec les pays, de la surveillance de l'évolution économique à l'échelle régionale, du suivi post-programme et des évaluations *ex post* de la situation des pays membres où le FMI a appuyé des programmes sur une longue durée. Les NIP sont aussi diffusées à l'issue de l'examen des questions de politique générale par le Conseil d'administration, sauf si le Conseil en décide autrement.

Burundi : principaux indicateurs économiques et financiers , 2008–10			
	2008	2009	2010
	(Variation annuelle en pourcentage)		
<b>Économie réelle</b>			
Croissance du PIB réel	4,5	3,5	3,9
Prix à la consommation (moyenne de la période)	24,4	10,7	6,4
Prix à la consommation (fin de période)	25,7	4,6	4,1
	(Variation en pourcentage de M2 du début de période, sauf indication contraire)		
<b>Monnaie et crédit</b>			
Avoirs extérieurs nets	21,9	-2,9	-5,4
Crédit intérieur	18,8	27,8	24,2
Monnaie et quasi-monnaie (M2)	34,2	19,8	19,4
	(Pourcentage du PIB)		
<b>Administrations publiques</b>			
Recettes (hors dons)	18,5	18,6	19,8
Total des dépenses et prêts nets	56,7	50,7	54,7
Solde global (base engagements)			
Hors dons	-38,2	-32,1	-34,9
Y compris dons (hors PPTE)	-2,4	-5,2	-3,2
<b>Secteur extérieur</b>			
Solde des transactions courantes	-15,0	-16,1	-13,4
Réserves de change brutes			
Millions de dollars EU	267	323	332
Mois d'importations	5,0	5,0	4,8

Sources : autorités du Burundi, et estimations et projections des services du FMI.