

Burundi : Note consultative conjointe sur le Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté de deuxième génération (CSLP II)

La présente note consultative conjointe sur le Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté de deuxième génération (CSLP II) du Burundi, préparée conjointement par les services de la Banque mondiale et du FMI, a été présentée avec le CSLP II aux conseils d'administration de deux institutions. Cette note consultative conjointe a pour but d'offrir au pays membre des avis précis, francs et constructifs sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

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

Fonds monétaire international • Services des publications
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone: (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org • Internet: <http://www.imf.org>

**Fonds monétaire international
Washington, D.C.**

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

BURUNDI

**Note consultative conjointe relative au deuxième
Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP II)
(2012-2015)**

Préparé par les services du Fonds monétaire international
et de l'Association internationale de développement

Approuvée par Roger Nord et Elliott Harris (FMI)
et Makhtar Diop (IDA)

13 juillet 2012

I. CONTEXTE GÉNÉRAL

- 1. Le deuxième cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP II) énonce les priorités de développement du Burundi pour la période 2012-15.** Afin de relever les principaux défis du développement du Burundi et tirant les leçons du CSLP I, le gouvernement a élaboré un nouveau CSLP qui est fondé sur quatre axes stratégiques : i) le renforcement de l'état de droit, consolidation de la bonne gouvernance et promotion de l'égalité femmes-hommes; ii) la transformation de l'économie burundaise pour une croissance soutenue et créatrice d'emplois; iii) l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services sociaux de base et renforcement du socle de la protection sociale; iv) la gestion de l'espace et de l'environnement pour un développement durable garant de la protection des ressources naturelles du pays. Les services du FMI et de la Banque mondiale sont convaincus que le succès de la mise en œuvre du CSLP II contribuera à la concrétisation de la vision 2025 du Burundi.
- 2. Les moteurs de croissance identifiés dans le CSLP II dénotent la combinaison des richesses naturelles et des nouvelles réalités économiques du Burundi.** L'accent est mis, à juste titre sur la modernisation de l'agriculture par la mise en place de chaînes de valeur ajoutée (principaux produits de base alimentaires, lait, viande), ce secteur représentant près de 90 % de l'emploi actuel. Le développement et la diversification des exportations outre le café et le thé sont aussi un objectif clé de réduction de la vulnérabilité extérieure du pays et de promotion de la création d'emplois. Le CSLP II vise aussi à dénouer le potentiel de croissance des mines et du tourisme. Enfin, l'intégration régionale via la Communauté Est-africaine (CEA) est considérée comme un facteur essentiel de promotion des activités du secteur privé local par des infrastructures de liaison et des améliorations durables du climat des affaires. Les services du FMI et de la Banque mondiale sont d'avis que l'exécution du plan d'action

émanant de l'étude diagnostique sur l'intégration commerciale renforcera l'impact des réformes en cours.

3. **Le CSLP II vise à relever les défis susceptibles d'avoir des retombées immédiates pour la population dans un environnement économique et social encore fragile.** Bien que des améliorations significatives aient été réalisées au plan politique, ces dernières années, les dividendes de la paix doivent être davantage consolidés pour étendre les bénéfices de la croissance économique. Les avantages immédiats en termes d'amélioration du bien-être, notamment d'accès aux soins de santé, à l'éducation, à l'eau et à l'assainissement susciteront un appui aux réformes et favoriseront le processus de consolidation de la nation. Le CSLP II identifie les six principaux défis de développement et de croissance suivants : i) une forte pression démographique; ii) la nécessité d'accroître la productivité agricole pour renforcer la sécurité alimentaire; iii) la nécessité d'améliorer l'efficacité de la dépense publique; iv) l'accélération du développement du secteur privé; v) l'approvisionnement en électricité; vi) le renforcement des capacités institutionnelles.

4. **Si le CSLP II présente une stratégie complète pour une croissance durable et créatrice d'emplois, la prochaine étape pour le gouvernement consistera à préciser le contenu des réformes et des mesures prioritaires, ainsi qu'à les chiffrer de façon réaliste.** Une telle démarche paraît primordiale pour le développement du secteur privé, y compris en zones rurales, les entreprises existantes étant confrontées à des contraintes multiples et diverses. La création et l'expansion des entreprises seront essentielles pour absorber la grande quantité de jeunes demandeurs d'emplois qui arrivera sur le marché du travail chaque année. Le gouvernement a fait des progrès en matière d'accès aux services de santé et d'éducation mais il doit remédier aux inégalités entre les régions et entre les quintiles de revenus, ainsi qu'aux problèmes liés à la qualité de l'enseignement. Enfin, le CSLP II devrait accorder plus d'attention à l'émancipation économique des femmes qui pâtissent encore des textes de loi qui régissent les successions, les régimes matrimoniaux et les legs.

5. **Le dispositif de suivi-évaluation du CSLP II doit aussi être renforcé pour permettre un suivi adéquat des réalisations sur la durée.** Le chiffrage des interventions du CSLP II n'a pas été achevé et ne se reflète pas dans le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), pour partie en raison du manque de capacités de l'administration publique. Les autorités entendent achever le plan d'action prioritaire (PAP-CDMT) d'ici la fin 2012, ce qui devrait contribuer à accroître la responsabilisation des pouvoirs publics. La réforme des finances publiques devrait alors viser à améliorer les conditions de vie de la plupart des couches vulnérables de la population (réfugiés, déplacés intérieurs, orphelins séropositifs de Batwa, les personnes sans terres, les enfants de rue, etc.). le gouvernement est encouragé à promouvoir l'accès universel aux services sociaux et de base, la protection sociale des groupes défavorisés, l'appui aux ménages touchés par des catastrophes ou les changements climatiques. Le suivi des résultats suppose que des ressources suffisantes soient consacrées à la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS) de 2010.

6. **Le gouvernement entend faire du CSLP II le cadre de référence des actions de coordination des bailleurs de fonds et de mobilisation des ressources.** Lors de la préparation du CSLP II, les autorités ont consulté tous les partenaires techniques et financiers afin de disposer d'informations fiables sur l'assistance technique et financière prévue pour le Burundi sur la durée de mise en œuvre de ce CSLP. Les services du FMI et de la Banque mondiale conviennent qu'une meilleure coordination et un meilleur cadrage de l'assistance technique et financière seraient de nature à réduire les coûts de transactions tout en assurant une efficacité accrue de la mise en œuvre de ce cadre et une meilleure prévisibilité des aides.

II. PROCESSUS PARTICIPATIF ET DIAGNOSTIC DE LA PAUVRETÉ

7. **Les autorités ont procédé à de vastes consultations avec toutes les parties prenantes pour assurer une large appropriation et internalisation du CSLP II.** Les consultations ont eu lieu à l'échelon communal et sectoriel, complétées par une concertation spécifique axée sur le secteur privé et la société civile. Des forums thématiques ont aussi été organisés pour débattre de questions transversales (renforcement des capacités, genre, démographie, environnement et jeunesse). Les institutions clés ont été consultées, notamment le Parlement, le Conseil économique et social, les fonctionnaires de l'administration centrale, les collectivités locales, les comités de développement locaux, la société civile, le secteur privé, les universitaires et les cercles de réflexion, les médias, les syndicats, les groupes vulnérables et les bailleurs de fonds. Le processus de consultation et de rédaction du CSLP II a été encadré tous les mois par le groupe de suivi-évaluation du Groupe de coordination des partenaires (GCP), qui a veillé à la bonne communication entre toutes les parties prenantes, y compris la population. Un tel processus de suivi serait utile pour établir la méthode de gestion axée sur les résultats qui évaluera la mise en œuvre du CSLP II sur la durée.

8. **Les indicateurs de pauvreté n'ont pas été mis à jour depuis 2006, rendant difficile d'évaluer de manière cohérente la portée de la réduction de la pauvreté au cours des dernières années.** Actuellement, le taux de pauvreté est estimé à 67 %, l'écart de pauvreté avoisinant 23 %¹. De récentes preuves empiriques indiquent que les ménages pauvres sont surtout employés dans le secteur agricole et plus exposés au chômage. En moyenne, les ménages du quintile le plus pauvre travaillent 4 mois de moins que ceux du quintile le plus aisé.

9. **Depuis 2007, la croissance économique n'a été que marginalement supérieure à la croissance démographique (3,9 %² contre 3,0 %) et a surtout été liée aux activités à faible intensité de main d'œuvre comme l'énergie et les mines, avec l'exception du bâtiment et des travaux publics (BTP).** La production agricole mesurée par la production

¹ Pour calculer l'indice de pauvreté par habitant, deux critères de pauvreté différents sont utilisés, l'un pour les zones rurales (524 francs burundais ou 0,51 dollar EU par habitant et par jour) et l'autre pour les zones urbaines (677 francs burundais, soit 0,66 dollar EU par habitant et par jour).

² Moyenne calculée sur la période 2007-2010.

annuelle d'aliments de base par habitant n'a pas suffi pour nourrir la population existante (en moyenne 120 kg d'équivalent céréales, tandis que le besoin annuel moyen est de 190 kg pour correspondre à une ration journalière de 2100 kcal)³. La dépendance à l'égard de l'aide alimentaire s'est accrue mais les besoins alimentaires non satisfaits ont augmenté. Les récents taux d'inflation élevés (autour de 20 % depuis novembre 2011) ont réduit le pouvoir d'achat des population⁴, avec un impact disproportionné sur les ménages les plus démunis qui disposent de moins de solutions de rechange, ce qui a conduit le gouvernement à réduire périodiquement la taxation des aliments de base.

10. La mise en œuvre effective du CSLP II devrait favoriser la convergence vers les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) mais très peu de ces objectifs seront atteints en 2015. La pauvreté, l'extrême pauvreté et la faim ne risquent pas de diminuer de moitié dans les quatre prochaines années (par rapport à leurs niveaux de 1990). Avec la gratuité de la scolarité dans le primaire, le taux de scolarisation primaire brut pourrait atteindre 100 % avant 2015 à parité entre filles et garçons mais le taux d'échec devrait rester élevé. De même, aucun des OMD relatifs à la santé et à la protection sociale ne devrait être atteint, malgré les progrès constatés sur des aspects particuliers (prévalence du VIH/SIDA par exemple). Pour accélérer la progression vers les OMD, les dépenses sociales (santé, population et enseignement) et les dépenses d'infrastructure de base (eau, assainissement et habitat) devraient être protégées dans un contexte de baisse des ressources financières.

11. Il est conseillé aux autorités de renforcer leur capacité de suivi de l'évolution de la pauvreté et de mieux en appréhender les causes sous-jacentes. À titre de point de départ, les résultats de l'enquête agraire de 2012-2013 pourraient fournir des indications complémentaires pour le prochain rapport d'étape de 2013. Il est aussi souhaitable que le gouvernement réalise comme prévu à la fin 2012, l'enquête intégrée sur la santé des ménages et la consommation. De manière urgente, il conviendrait que le plan d'action de la SNDS de 2010 soit mis à jour comme prévu à la fin 2012 pour inclure deux enquêtes légères de suivi (en 2013 et 2014 respectivement) et une nouvelle enquête sur les ménages (2015) qui permettrait de mettre à jour le profil de pauvreté du pays avec le temps.

III. POLITIQUES SECTORIELLES ET RÉFORMES PRIORITAIRES

A. Cadres macroéconomique et budgétaire

12. Le CSLP II est fondé sur un cadre macroéconomique adéquat mais optimiste. Le scénario de référence de croissance qui prévoit un taux de croissance moyen de 6,9 % sur la période 2012-15 est beaucoup plus optimiste que les projections du FMI dans le cadre du

³ L'alimentation représente 67 % du total des dépenses des ménages au Burundi dont 90 % de la population vit en milieu rural.

⁴ Par son impact sur les coûts de transport, la hausse des prix du carburant touche les produits alimentaires et de base (huiles et matières grasses, savon, etc.) consommés en zones rurales. Étant acheteurs nets de produits alimentaires, le produit du commerce de denrées agricoles est très limité.

programme 2012-15 appuyé par les ressources de la FEC⁵. Les principales différences tiennent à la disponibilité des financements extérieurs et aux perspectives de l'environnement international. Le Burundi restant extrêmement vulnérable aux flux d'aide extérieure et aux chocs exogènes, les services du FMI et de la Banque mondiale encouragent les autorités à élaborer un scénario d'alternatif et prévoir des plans d'urgence en cas de financements extérieurs inférieurs aux prévisions et/ou de chocs exogènes. Une telle démarche serait d'autant plus justifiée que la croissance économique pour l'année de référence 2012 est moins forte que prévu en raison de la persistance des chocs alimentaires et pétroliers et de la baisse des concours des donateurs.

13. **Le CSLP II est aligné sur le programme appuyé par le FMI quant à la mobilisation des recettes et de gestion des finances et de la dette publiques (GFP) et à la transparence budgétaire.** En termes de mobilisation des recettes, les autorités poursuivront leurs efforts qui ont d'ores et déjà abouti à la création de l'Office burundais des recettes (OBR) en 2009, ce qui a contribué à une forte augmentation du recouvrement des recettes publiques au cours des dernières années. D'autres réformes s'imposent, dont l'approbation et la mise en œuvre des lois sur l'impôt sur le revenu et les droits d'accises, la rationalisation du cadre légal des exonérations fiscales, l'adoption de celui des mines, ainsi que le renforcement des capacités des services fiscaux. Ces réformes permettront d'élargir la base d'imposition et de promouvoir l'investissement à long terme dans les secteurs productifs.

14. **Eu égard à leur ambitieux programme de développement, les autorités burundaises veulent créer la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour les dépenses prioritaires d'investissement.** Un équilibre optimal doit être trouvé entre l'affectation de ressources publiques aux dépenses de fonctionnement et d'équipement. Le gouvernement est encouragé à renforcer ses capacités non seulement de sélection et d'exécution des projets d'investissement public, mais aussi à allouer des fonds suffisants au fonctionnement et à l'entretien. Si la réduction des forces armées reste une priorité pour le gouvernement, conformément à ses précédents engagements, le rythme du processus de démobilisation doit être évalué à la lumière de la situation sécuritaires qui prévaut et de la capacité du secteur privé à absorber les travailleurs démobilisés. Cette séquelle du conflit impose des rigidités structurelles à la masse salariale mais fait partie du coût d'ancrage de la paix dans un contexte post-conflit.

15. **Le Burundi se classe parmi les pays à risque élevé de surendettement, ce qui souligne l'importance d'une politique budgétaire prudente et d'une gestion attentive de la dette.** Les autorités ont réitéré leur engagement à recourir à des dons ou à des prêts hautement concessionnels. Elles ont aussi amélioré la gestion de finances publiques comme l'attestent les deux récentes évaluations (Évaluation *ex post* 2011 du FMI et Évaluation PEFA de mars 2012). Les réformes en cours portent notamment sur la mise au point d'une nouvelle

⁵ Le programme FEC approuvé en janvier 2012 prévoyait initialement une croissance moyenne de 5,1 % sur la période 2012-15 qui a été révisée en baisse à 4,2 % en juin 2012.

stratégie de GFP qui devrait améliorer la capacité des pouvoirs publics à préparer, planifier et exécuter plus efficacement le budget dans un cadre à moyen terme. Le CSLP II souligne en outre la nécessité d'étendre la méthode de programmation et l'application professionnelle des CDMT à plus de secteurs prioritaires, ce qui devrait aider les autorités à mieux traduire les priorités budgétaires en résultats concrets de développement sectoriel.

16. Le CSLP II souligne la détermination du gouvernement à accroître la transparence des appels d'offres publics. Ceci devrait aider à améliorer la gouvernance et la transparence de l'utilisation des deniers publics. Ajouté à une communication plus ouverte avec les bénéficiaires dont les exigences de bonne gouvernance devraient être encouragées, ce renforcement de la transparence et de la responsabilisation du secteur public burundais sera de nature à accroître l'aptitude des autorités à rallier le soutien de l'opinion publique et des bailleurs de fonds pour la réalisation des objectifs de développement du CSLP II.

B. Établir les fondements d'une croissance stable et solidaire

17. Une croissance soutenue et créatrice d'emplois exige une transformation économique vers les secteurs à fort potentiels de croissance. Le CSLP II propose un programme complet de promotion du développement du secteur privé par la conjonction de meilleures infrastructures, des améliorations du climat des affaires, de renforcement des compétences et de l'inclusion financière. L'accent est mis sur le secteur agricole. De tels objectifs sont les bienvenus dans une économie dominée par une agriculture de subsistance pluviale et caractérisée par l'extrême étroitesse de la base d'exportations (café et thé).

18. L'accès à l'électricité est un obstacle majeur au développement des entreprises, qui limite les perspectives de croissance dans tous les secteurs potentiels (mines et carrières, tourisms, etc.) et contribue au manque de progrès des conditions de vie de la grande majorité de la population. Seuls 5 % des ménages ont accès à l'électricité. De nombreuses entreprises ont recours à leurs propres générateurs électriques. Ces dernières années, les investissements publics ont augmenté afin de réduire le déficit électrique mais la demande reste deux fois supérieure à l'offre⁶. Les services du FMI et de la Banque mondiale se félicitent des plans du gouvernement visant à doubler la fourniture d'électricité d'ici 2016 par des partenariats public-privé (PPP) mais appellent à la prudence en raison de la fragilité de la situation de l'endettement du pays qui impose que les nouveaux prêts soient contractés à des conditions hautement concessionnelles⁷. Les services des deux institutions engagent aussi les autorités à poursuivre la réforme visant à redresser la situation financière de la société nationale d'électricité et d'eau par la mise en place de mécanismes durables de recouvrement des coûts. Le renforcement de l'intégration régionale contribuera aussi à maximiser les effets bénéfiques de l'interconnexion régionale. Pour inciter le secteur privé à investir dans le secteur

⁶ Les importations d'électricité de pays voisins ont permis de combler le déficit mais les délestages restent fréquents.

⁷ En tant que pays à haut risque de surendettement, tous les financements extérieurs du Burundi devraient être concessionnels à hauteur d'au moins 50 %.

énergétique, le gouvernement est encouragé à adapter le cadre légal de la production de l'électricité et de l'eau, et à étudier la faisabilité d'une stratégie de désengagement.

19. Une plus grande implication du secteur privé dans l'économie suppose des améliorations continues du climat d'investissement. Les autorités sont déterminées à prendre appui sur les progrès du climat des affaires enregistrés en 2011. Au rang des priorités, le gouvernement entend favoriser l'accès au crédit, faciliter le civisme fiscal et simplifier les procédures d'immatriculation et commerciales. L'application des accords commerciaux (postes uniques aux frontières par exemple) avec les pays de la CEA voisins permettra de réduire les retards et les coûts de transaction tout en contribuant à l'expansion du commerce régional. Pour favoriser les effets de polarisation et améliorer l'accès aux infrastructures (énergie, technologies de l'information et de la communication (TIC), logistique, etc.), les autorités entendent promouvoir un régime de zones économiques spéciales (ZES) dont le développement bien pensé et réussi devrait épauler la dynamique de développement du Burundi. Les services du FMI et de la Banque mondiale estiment que l'accent placé sur le développement du secteur privé est indiqué, en considérant en particulier les réformes prévues pour améliorer la qualité de la main d'œuvre et l'accès aux financements.

20. L'amélioration de la qualité de la main d'œuvre, notamment par une meilleure éducation permettra d'accroître la productivité globale de l'économie. L'accroissement de l'offre de main d'œuvre technique qualifiée augmentera la productivité et favorisera la transformation de l'économie. La mise en place de nouveaux programmes, l'initiative de l'«école fondamentale» dans le primaire aideront aussi à relever les taux d'alphabétisation et d'apprentissage. Les services du FMI et de la Banque mondiale estiment que le gouvernement pourrait envisager d'instaurer un dispositif national d'évaluation des résultats scolaires pour guider l'affectation des ressources et améliorer ainsi les résultats des élèves. De même, pour aligner l'offre d'enseignement technique et professionnel sur les besoins du secteur privé, le gouvernement et le secteur privé sont encouragés à appliquer les recommandations de la récente étude sur le déficit de qualifications de la population active au Burundi.

21. Afin de promouvoir l'accès aux services financiers, le CSLP II mettra en œuvre les recommandations du programme d'évaluation du secteur financier (PESF) de 2008 et de la stratégie de développement du secteur financier de 2011 (SDSF). La majorité des micros, petites et moyennes entreprises (MPME) n'ont pas accès au crédit parce qu'elles présentent des garanties inadéquates, disposent de peu d'informations et ont une faible capacité à remplir les critères des institutions financières. Le secteur financier est encouragé à élaborer des produits innovants pour s'adapter à la diversité des besoins des investisseurs privés, en particulier des petits paysans. Il convient aussi d'offrir des programmes de formation aux petits investisseurs. Plus fondamentalement, des progrès significatifs doivent être accomplis pour la mise en place d'un cadre clair et précis du droit de la propriété (foncière notamment) qui reste éminemment problématique en raison des discordances des textes de loi et de leur piètre application.

22. Pour réaliser le développement rural et la réduction de la pauvreté, le CSLP II attribue un rôle essentiel au développement de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. Détaillées dans le Plan national d'investissement agricole (PNIA 2012-2017), des réformes structurelles sont prévues pour relever la croissance de la production par : i) la promotion de l'utilisation de techniques qui rétablissent et préservent la fertilité des sols; ii) la promotion d'une gestion efficiente des ressources en eau et l'irrigation à petite échelle; iii) le relèvement de la taille moyenne des exploitations de 0,5 à 1 hectare. La démarche globale de transformation de l'agriculture au Burundi est de promouvoir les chaînes de valeur pour la diversification des cultures d'exportation, les principaux aliments de base consommés dans les zones rurales (manioc et haricot par exemple), les oléagineux (huile de palme notamment), le lait et la viande, ainsi que la canne à sucre. Le CSLP II réaffirme la détermination du gouvernement à réduire son rôle dans la filière café. Toutefois, le plan gouvernemental (maintien de l'activité et rythme de privatisation par exemple) pour la filière coton reste flou tant à court qu'à long terme, tout comme la méthode à appliquer pour augmenter la taille moyenne des exploitations. Les services du FMI et de la Banque mondiale conseillent aux autorités d'étudier la possibilité de faire du Burundi une plaque tournante de la production et de la distribution de semences pour la CEA.

C. Politique démographique et accès des populations aux services sociaux de base

23. Les services des deux institutions souscrivent à la priorité que les autorités donnent au traitement des questions liées à la croissance démographique dans le CSLP II. La croissance démographique accélérée (3 % ces dernières années) et les niveaux élevés de fécondité (6,4 enfants par femme) posent notamment des défis de taille à la croissance économiques par la fragmentation terres et les conflits fonciers, la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté et l'accès universel aux services sociaux. En termes de développement et de protection sociale, le Burundi était 185^e sur 187 pays sur l'indice du développement humain du PNUD en 2011.

24. La politique de gratuité de l'enseignement primaire a entraîné une forte hausse des taux de scolarisation mais des faiblesses subsistent quant aux taux de réussite scolaire et à la qualité de l'enseignement. Seuls 40,5 % de la population est alphabétisée avec de fortes disparités entre femmes et hommes (35 % chez les femmes et 47 % chez les hommes). Le gouvernement est déterminé à améliorer l'accès et la qualité de l'enseignement pour accélérer la progression vers les OMD. En 2010, les autorités ont annoncé l'instauration d'une nouvelle orientation appelée «l'école fondamentale» qui porte progressivement la durée de la scolarité primaire de 6 ans actuellement, à 9 ans. Pour ce faire, le gouvernement met à jour le plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation (PSDEF) pour 2009-2016 avec l'appui des bailleurs de fonds. Les services des deux institutions recommandent l'utilisation de méthodes de planification et de chiffrage fiables pour accroître l'efficacité des dépenses, tout en veillant à la mise en œuvre de cette nouvelle orientation.

25. **En matière de santé, le Burundi ne sera pas en mesure d'atteindre les cibles des OMD, malgré les récents résultats encourageants.** Grâce à l'amélioration de la couverture vaccinale (83 à 90 %) et à la gratuité des soins de santé pour les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes, la mortalité maternelle (499 pour 100.000 naissances vivantes en 2010) et des moins de 5 ans (96 pour 1000 naissances vivantes en 2010 et 167 pour 1.000 naissances vivantes en 2005) ont baissé. L'incidence de la malaria est passée de 26 % en 2005 à 34 % en 2010 mais la distribution de moustiquaires imprégnées (désormais utilisées par 44 % des ménages) devrait avoir des effets positifs. Entre 2005 et 2010, le taux d'accouchements assistés par du personnel médical qualifié a augmenté, de 34 à 60 %. Mais avec la faible hausse de l'utilisation de contraceptifs (11,4 % en 2008, 14 % en 2009 et 18 % en 2010), l'accès généralisé à la santé reproductive est peu probable d'ici 2015. Les services du FMI et de la Banque mondiale conviennent que des améliorations significatives de l'accès et de la qualité des soins de santé supposent : i) l'amélioration du fonctionnement des infrastructures en place pour la prestation de soins de santé à l'ensemble de la population; ii) le renforcement des financements basés sur les performances (FBP) et des politiques de gratuité des soins en assurant la pérennité financière du système; iii) la fourniture d'une meilleure assurance-maladie aux populations rurales et aux couches vulnérables par le biais tant de mutuelles de santé communautaire que par la promotion de la carte d'assurance-maladie (CAM).

26. **Les services des deux institutions soutiennent les efforts menés par les autorités pour élargir l'accès à l'eau potable mais il faut faire plus en zones rurales.** En zones urbaines, le taux d'accès à l'eau potable a légèrement augmenté, de 80 % en 2005 à 85 % en 2010. La majeure partie de l'eau captée à partir du lac Tanganyika qui est de plus en plus polluée ce qui pourrait exiger des frais de traitement élevés et l'augmentation des tarifs de l'eau. En outre, avec les nouveaux tarifs de l'eau qui viennent d'être arrêtés, le gouvernement entend étudier d'autres options pour améliorer la viabilité du financement sectoriel. En zones rurales, 63 % de la population avaient accès à l'eau potable en 2005 et 74 % en 2010⁸, avec plus de 69 % des points d'eau en bon état de marche. Les femmes et les enfants passent en moyenne 2 heures par jour aux tâches de collecte de l'eau, ce qui a un impact négatif sur la fréquentation scolaire et les résultats scolaires des filles.

27. **Les services du FMI et de la Banque conseillent au gouvernement de donner la priorité aux travailleurs pauvres et aux couches les plus vulnérables dans la stratégie de protection qu'il vient d'adopter.** En milieu rural, l'insécurité alimentaire touche environ 30 % de la population en période de récoltes et jusqu'à 60 % en période creuse. En 2008, les trois principaux chocs qui ont frappé les foyers ruraux ont été le déficit en eau, l'inflation et les intempéries. De même, le coût des soins de santé est la principale raison pour laquelle les malades ne se rendent pas dans un centre de santé quant ils en ont besoin. Une politique nationale de protection sociale a été adoptée en 2011 avec une séquence de mesures à hiérarchiser dans le cadre d'un CDMT sectoriel à la fin 2012. Les services des deux

⁸ Nous avons conscience des problèmes de comparabilité à garder à l'esprit en interprétant ces données.

institutions saluent la vision stratégique des autorités centrée sur la généralisation de l'accès des populations démunies et vulnérables à des régimes d'assurance-maladie adéquats tout en maintenant une assistance ciblée en matière alimentaire et de services de base, en concertation avec les partenaires techniques et financiers. Pour plus d'efficacité et de transparence des coûts, les services encouragent les autorités à poursuivre leurs efforts de mise en place d'un cadre institutionnel approprié à titre de première étape essentielle et à mobiliser les fonds nécessaires sur ses ressources propres et auprès de partenaires, pour le choix des priorités à court et moyen terme.

28. **Les services souscrivent à la volonté des autorités de traiter la problématique du genre dans les sphères économique, politique et sociale.** Dans le cadre du CSLP I, des progrès cruciaux ont été réalisés en termes de représentation féminine au gouvernement (38 %), à l'Assemblée nationale (32 %) et au Sénat (46 %). En zones rurales les progrès ont été plus limités avec seulement 17 % de femmes dans les conseils de colline et 5 % seulement des 2,615 chefs de colline. Dans l'enseignement primaire, la parité filles/garçons a été atteinte mais de fortes disparités subsistent quant à l'accès au secondaire et à la formation technique et professionnelle. En moyenne, les foyers ayant une femme à leur tête sont plus durement touchés par les chocs et les femmes ont moins accès au crédit, aux ressources foncières et à l'emploi formel. Par ailleurs, les violences contre les femmes sont en augmentation, bien que le Code pénal de 2009 ait prévu de lourdes peines pour viol et autres violences. Comme le réitère la politique nationale du genre mise à jour en 2011, le gouvernement est encouragé à renforcer le cadre légal et réglementaire qui régit les successions, les régimes matrimoniaux et les legs, entre autres choses. Les pouvoirs publics sont aussi encouragés à promouvoir une plus grande représentation des femmes dans la police et les forces armées, tout en améliorant leur participation aux mécanismes judiciaires transitoires. En coordination avec les Nations Unies, les autorités pourraient également prévoir des ressources spécifiques dans le budget 2013 pour faire en sorte que chaque département ministériel tienne compte des mesures prioritaires à prendre pour corriger les inégalités de genre dans leurs programmes.

D. Développement institutionnel et gouvernance

29. **C'est à juste titre que le CSLP II souligne l'importance de l'amélioration de la performance des institutions publiques.** La qualité de leur performance est affectée par les formalités administratives excessives, la fréquente rotation du personnel technique et les bas niveaux de rémunération. Le Programme national de réformes administratives de 2012 améliorera sans doute la performance des institutions clés du secteur public dans la mise en œuvre du CSLP II. Les services du FMI et de la Banque conviennent que les domaines prioritaires pourraient cibler d'abord la rationalisation de la fonction publique, la mise à jour de la base de données de recensement et la gestion de la masse salariale.

30. **Le gouvernement convient que la mise en œuvre effective du CSLP II sera étroitement liée aux améliorations de la gouvernance et de la lutte contre la corruption.** Le gouvernement est déterminé à appliquer le plan d'action de la stabilité nationale de bonne

gouvernance et de lutte contre la corruption (SNBGLC) de 2011. Cet engagement devrait constituer une priorité, le Burundi présentant encore plusieurs faiblesses comme le montre la dégradation de trois des six indicateurs de gouvernance de l'Institut de la Banque mondiale (voix et responsabilité, état de droit et lutte contre la corruption) entre 2005 et 2010. La qualité de la réglementation, l'efficacité de la gouvernance et la stabilité politique sont en légère amélioration, partant de niveaux très bas. Récemment, les rapports d'entreprises privées, d'ONG anticorruption et de médias ont mis en lumière les questions qui restent à résoudre en matière de corruption et en instance devant les tribunaux.

31. Souscrivant au principe de tolérance zéro proclamé par le Président, les services du FMI et de la Banque encouragent les initiatives de gouvernance tirées par la demande et le renforcement du système judiciaire. L'amélioration de la gouvernance exigera l'implication des citoyens (des femmes et des pauvres notamment), des usagers des services publics et des organisations de la société civile. Une telle implication permettra de renforcer la responsabilisation et la réactivité (de l'État) par rapport aux résultats de la mise en œuvre du plan d'action de la SNBGLC. À cet égard, le gouvernement est encouragé à prendre appui sur les comités locaux de bonne gouvernance existants. Les services recommandent la publication des résultats de la mise en œuvre du plan d'action et encouragent les autorités au dialogue avec les parties prenantes bénéficiaires des prestations de services publics pour convenir d'instruments de suivi-évaluation de la bonne gouvernance. Il est aussi impératif de remédier aux carences du système judiciaire. Ainsi, le gouvernement entend : i) assainir le système judiciaire; ii) mettre en place les mécanismes de la justice de transition; iii) promouvoir les droits de l'homme; iv) renforcer l'intégrité et les capacités des forces armées; v) assurer la réintégration socio-économique des personnes affectées par le conflit.

32. Le CSLP II reconnaît que la gestion transparente des finances publiques est essentielle à l'utilisation efficiente des ressources publiques. Parallèlement à l'amélioration de la préparation et de l'exécution budgétaire, le gouvernement pourrait envisager de renforcer les contrôles internes et externes. Des ressources financières et des moyens techniques suffisants doivent être fournis aux institutions comme la Cour et la brigade anti-corruption, ainsi qu'à la Cour des comptes. Il importe tout autant de préciser le rôle des organes de supervision et d'améliorer leur coordination.

IV. SUIVI ET ÉVALUATION

33. Le CSLP II souligne l'importance de la collecte, du traitement et de la diffusion des statistiques nécessaires au suivi-évaluation à long terme. Les faibles capacités actuelles limitent l'aptitude de l'État à élaborer des politiques socio-économiques de qualité. La conception de politiques efficaces est freinée par les lacunes de la production des comptes nationaux, les difficultés de compilation de la balance des paiements et l'utilisation d'une enquête sur les ménages surannée pour le calcul de l'indice des prix à la consommation⁹.

⁹ L'IPC ne reprend que les prix en vigueur à Bujumbura, la capitale du Burundi.

Comme prévu dans la SNDS de 2010, l'amélioration des statistiques devrait permettre aux autorités de suivre les progrès au regard des objectifs du CSLP II.

34. Des composantes essentielles manquent au suivi-évaluation effectif du CSLP II.

L'élaboration d'un CDMT central devrait aider à planifier et à éclairer l'allocation des ressources budgétaires à moyen terme. De même, les CDMT sectoriels devraient être finalisés pour les grands ministères dépensiers d'ici la fin 2012. Il importe aussi de renforcer les capacités de l'ISTEEBU chargé du suivi de la mise en œuvre du CSLP II et de veiller à la bonne coordination entre les différents organes et les ministères. Les autorités sont aussi encouragées à renforcer leur capacité de mesure de la pauvreté au fil du temps, en effectuant régulièrement des enquêtes de population.

35. La matrice de suivi présente un certains nombre de faiblesses, notamment l'absence d'un lien précis entre les produits et les réalisations.

La matrice de suivi comporte une liste d'indicateurs de résultats dont les valeur de référence et valeur cible ne sont pas données pour des indicateurs cruciaux en matière de gouvernance, d'élevage, de développement du secteur privé, d'emplois et de création d'emploi, de commerce avec les pays membres de la CEA, d'éducation, de santé et de pauvreté monétaire. De même, aucun indicateur n'est identifié pour le suivi des progrès en matière d'atténuation des risques de catastrophe ou d'adaptation au changement climatique. Les services encouragent les autorités à finaliser la matrice de suivi dès que possible, en intégrant notamment les données des enquêtes sur la santé et la consommation de la fin 2012. En outre, le lien entre les activités/intrants et les extrants/réalisations (ou chaîne des résultats) pourrait être plus explicite dans la matrice de suivi. La clarification de la chaîne des résultats favoriserait les efforts menés par les autorités pour suivre la mise en œuvre du CSLP II et moduler leurs priorités en fonction des réalisations au fil du temps.

V. CONCLUSION, RISQUES ET RECOMMANDATIONS

36. Les services du FMI et de la Banque saluent l'élaboration du CSLP II qui guidera le Burundi dans ses efforts visant à promouvoir une croissance créatrice d'emplois et la réduction durable de la pauvreté.

Ce cadre est à la fois complet et ambitieux mais ses priorités doivent être mieux hiérarchisées. Il vise à : i) transformer l'économie pour une transition rapide vers une croissance créatrice d'emplois et la sécurité alimentaire; ii) rendre la croissance plus solidaire et sensible aux groupes vulnérables; iii) réaliser le potentiel des populations avec l'avènement d'un secteur privé dynamique par l'expansion des échanges commerciaux avec les pays voisins; iv) développer les institutions pour améliorer la gouvernance et la qualité des prestations de services publics.

37. Les services saluent la volonté des autorités de tirer les leçons des points faibles et des points forts de la mise en œuvre du CSLP I.

Ce processus d'apprentissage a reposé sur des revues périodiques et une évaluation finale du CSLP I. Elles ont fourni des indications sur les écarts de croissance et de réduction de la pauvreté — en marge des défis cruciaux de

développement — à prendre en compte dans le nouveau plan de développement du Burundi. Les consultations sectorielles et provinciales ont complété ce processus en permettant aux parties prenantes de s'approprier les résultats obtenus et de proposer des programmes visant non seulement à pérenniser les progrès des secteurs sociaux mais aussi à relever les gains de revenu des populations.

38. **Le succès de la mise en œuvre du CSLP II dépendra de la détermination des autorités à poursuivre le renforcement de la bonne gouvernance et de l'état de droit.** La situation socio-économique actuelle demeure précaire, avec la multiplicité des intérêts particuliers, la fragilité des institutions et la quasi-absence de contreponds/mécanismes de contrôle. La récente adoption en 2011 de la stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption par le gouvernement, avec le plein appui de la communauté des donateurs, a constitué un pas dans la bonne direction mais sa mise en œuvre rapide devrait être une priorité.

39. **Veiller à un large consensus social autour de la stratégie de lutte contre la pauvreté envisagée facilitera aussi la mobilisation des ressources des bailleurs de fonds et d'atténuer par conséquent les contraintes de financement.** Au stade actuel, les flux d'aide devraient diminuer selon les projections sur les prochaines années, en raison de la crise budgétaire que traversent les pays donateurs traditionnels du Burundi et peut-être du recul du sentiment d'urgence suite à l'amélioration de la situation sécuritaire du pays. Il appartient aux autorités d'évaluer très attentivement cette tendance du fait de son influence sur leur capacité de mise en œuvre du CSLP II et à atteindre leurs objectifs ambitieux. Le gouvernement est encouragé à envisager des plans d'urgence pour éviter des dérapages budgétaires inopinés.

40. **Le Burundi figurant parmi les pays à haut risque de surendettement, les autorités sont encouragées à continuer de s'en tenir à une politique budgétaire prudente et à une gestion attentive de la dette.** Le gouvernement a réitéré son engagement à recourir à des dons et à des prêts hautement concessionnels pour financer les investissements publics et insisté sur la nécessité d'étendre l'approche par programme et l'utilisation professionnelle des CDMT au sein de l'administration publique.

41. **L'affinage de l'ordre de priorité et l'amélioration de la matrice de suivi aideront à la mise en œuvre du CSLP II.** Les priorités doivent être mieux identifiées, notamment en matière de développement du secteur privé et d'infrastructures. Si c'est à juste titre que le gouvernement place le secteur privé au centre de sa stratégie, il reste à préciser les modalités de résorption – à court et à long terme – des principaux blocages auxquels se heurtent les investisseurs privés. Eu égard aux déficiences généralisées de l'infrastructure physique, les autorités devront aussi se montrer sélectives dans le choix des projets, en termes sectoriels et de localisation géographique, et procéder sur la base d'analyses coûts/avantages. Les services recommandent que l'exercice de mise à jour de la matrice de suivi et des CDMT en cours actuellement soit mené à terme dans les délais prévus parce que cela devrait améliorer l'allocation des ressources et le suivi-évaluation de la mise en œuvre du CSLP II.

42. **Eu égard à l'importance de l'amélioration de la qualité de la main d'œuvre locale pour la productivité globale de l'économie, les services saluent l'engagement des autorités à améliorer les services d'éducation, y compris les programmes de formation professionnelle.** L'adoption d'un dispositif national d'évaluation des résultats scolaires est une priorité et permettra de mieux évaluer les performances des élèves et de mieux apprécier leurs compétences par rapport aux besoins des entreprises privées.

43. **L'amélioration de la productivité dans le secteur agricole et un meilleur ciblage du système de subventions constituent des priorités essentielles à moyen terme.** L'activité agricole étant concentrée en zones rurales où la pauvreté prédomine, les mesures visant à améliorer les systèmes d'irrigation à petite échelle et à diversifier la production rurale devraient générer d'importants dividendes en termes de recul de la pauvreté. Il sera peut-être nécessaire d'améliorer et de coordonner les multiples régimes de subventionnement gérés par l'État et les bailleurs de fonds (aide alimentaire, matériaux de construction, soins de santé, cantines scolaires, etc.) afin de rendre ces programmes plus rentables et leur permettre d'atteindre les couches les plus vulnérables de la population.

44. La présente note consultative conjointe et le CSLP II sont soumis à l'examen du Conseil d'administration afin de savoir si les administrateurs souscrivent aux domaines mis en évidence par les services du FMI et de la Banque comme étant cruciaux : i) les risques entourant la mise en œuvre; et ii) les priorités de renforcement de l'impact du CSLP II et de sa mise en œuvre.