

# Appui macroéconomique belge au Burundi 2002-2005

Robrecht Renard

## Termes de référence

- évaluer l'impact macroéconomique de l'aide belge, en particulier FBBR et aide budgétaire
- évaluer l'équilibre et le degré d'harmonisation et d'alignement des modalités d'aide belge
- dans le contexte de la problématique des états fragiles
- ...

Mission effectuée **mars 2006**

# Structure de la présentation

## I. Introduction

1. Instruments d'aide étudiés
2. Clarifications

## II. Impact de l'aide belge

1. Allocation devises
2. Dutch disease
3. Services publics (infrastructure)
4. Services publics (salaries)
5. Stabilité politique
6. Stabilité financière
7. Gestion finances publiques et réforme secteur public

## III. Conclusions et recommandations

# I. Introduction

## 1. Instruments d'aide étudiés

- aide budgétaire
  - ciblé sur une catégorie de dépenses: salaires
  - conçue et justifiée comme aide d'urgence
  - 2002: arriérés salaires enseignants
  - 2003, 2005: salaires courants
  - contrôle préalable

Octobre 2002:    mio €3,9

Octobre 2003:    mio €4,5

Novembre 2005: mio €2

- aide à la balance des paiements (BdP)
  - vente aux enchères des devises
  - fonds de contrepartie géré conjointement
    - Fonds Belgo-Burundais de Réemploi (FBBR)
  - financement projets infrastructure sociale
  - sur propositions acteurs (surtout publics)
  - procédures spécifiques convenues pour
    - sélection
    - attribution marché
    - suivi

Octobre 2002: mio €5

Octobre 2004: mio €4

# L 'aide au Burundi

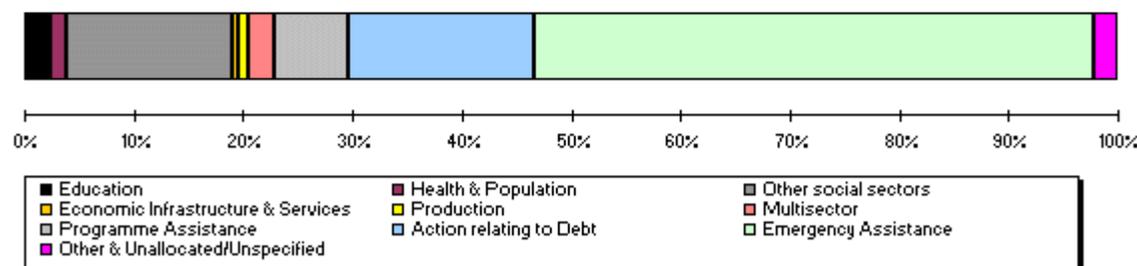
## Burundi

Receipts	2002	2003	2004
<b>Net ODA (USD million)</b>	172	225	351
<b>Bilateral share (gross ODA)</b>	46%	51%	52%
<b>Net ODA / GNI</b>	28.0%	39.1%	54.6%
<b>Net Private flows (USD million)</b>	14	- 1	- 2

For reference	2002	2003	2004
<b>Population (million)</b>	7.1	7.2	7.3
<b>GNI per capita (Atlas USD)</b>	90	90	90

Top Ten Donors of gross ODA (2003-04 average) (USD m)	
1 EC	58
2 IDA	49
3 United States	46
4 France	36
5 Belgium	21
6 SAF & ESAF (IMF)	20
7 Netherlands	18
8 Norway	12
9 Germany	8
10 UNHCR	8

**Bilateral ODA by Sector (2003-04)**



Sources: OECD, World Bank.

## L'aide belge au Burundi (données CAD)

période	APD totale mio\$/an	APD belge mio\$/an	Belgique %APD bi	Belgique %APD	bailleurs les plus importants
1980-93	188	24	25%	13%	IDA, EC, F, B
1994-01	142	8	13%	6%	UNHCR, EC, IDA, WFP, D, F, B
2002-04	249	19	15%	8%	EC, US, IDA, B

## 2. Clarifications

### Remarque sur l'aide à la BdP

- toute aide en devises est une aide à la BdP
  - aide budgétaire, aide par projet, aide alimentaire, ...
  - de ce point de vue, l'expression 'aide à la BdP' paraît tautologique
  - en fait, l'aide à la BdP se distingue d'autres aides macro par
    - le but poursuivi par le bailleur
    - les conditionnalités
- soit (a) une aide d'urgence pour arrêter l'hémorragie financière et reconstituer les réserves en devises
- soit (b) une aide structurelle à l'économie
  - avec non alignement du bailleur sur les priorités et les procédures de l'état en matière d'allocation de devises
  - et où l'effet sur le budget n'est pas mis en exergue ou annulé (voir page suivante)

## L'aide structurelle à la BdP

- une telle aide implique des conditionnalités du bailleur concernant
  - acteurs économiques pouvant bénéficier de l'achat de devises
  - catégories biens et services admises
  - mécanisme d'allocation des devises
- modalité souvent utilisée dans les années 80
  - taux de change surévalué → rentes économiques
  - accès très restreint et réglementé au marché de devises
  - peu transparent et très politisé
  - souvent au détriment du secteur privé
- la contrepartie parfois 'projétisée'
- préoccupations des bailleurs concernant la BdP ont depuis évolué
  - libéralisation marché de change grâce à l'ajustement structurel
  - syndrome hollandais ('Dutch disease')

## Remarque sur l'aide budgétaire

- soit (a) une aide d'urgence pour boucler le déficit budgétaire
  - souvent pratiqué dans les années 60
  - connotation post-coloniale, très politisé
  - ne cadre pas nécessairement dans une réforme structurelle
  - instrument utile dans les états fragiles
- soit (b) une aide structurelle
  - devenu la modalité privilégiée de la 'nouvelle approche' de l'aide

## L'aide budgétaire structurelle

- nouvelle approche macro:
  - condition préalable 1: volonté politique nationale
  - condition préalable 2: capacité institutionnelle minimale
  - aide aussi alignée que possible
    - “penser micro→macro, agir macro→micro”
  - harmonisation entre bailleurs
- appui budgétaire + AT dans un contexte de
  - stratégie de développement validée par les bailleurs (DSRP)
  - participation société civile
  - amélioration finances publiques et renforcement institutionnel
  - dialogue politique + matrice de performances
  - partenariat axé sur les résultats

## L'approche de l'aide dans les pays fragiles

- pays où les conditions préalables ne sont pas remplies
- le cas du Burundi 2002-2005 (voir CAD, BM)
- stratégie et procédures d'intervention pays fragiles
  - Banque mondiale
  - Royaume Uni
  - Pays-Bas
  - Norvège, ...
- propositions CAD pour les pays fragiles
  - harmonisation des bailleurs
  - alignement progressif
    - semi-alignement pragmatique
    - pré-alignement ('shadow alignment')

## L'aide belge au Burundi

- aide à la BdP structurelle
  - non alignement vente devises
  - pré-alignement procédures attribution marché et suivi
  - projétisation
  - alignement priorités sociales burundaises
  - absence d'harmonisation
- aide budgétaire d'urgence
  - alignement implicite priorités politiques gouvernement burundais
  - non alignement suivi et audit
  - absence d'harmonisation ou de pré-alignement
- dans un contexte d'engagement belge ferme dans la recherche d'une solution politique au conflit
- en l'absence d'une stratégie belge pour états fragiles

## II. Impact de l'aide macro belge

Composante	Impact
Volet devises toutes operations	1. Allocation devises 2. <i>Dutch disease</i>
FBBR	3. Services publics (infrastructure)
Effet d'émergence appui au budget (court terme)	4. Services publics (salaries) 5. Stabilité politique 6. Stabilité financière
Effet structurel appui au budget (long terme )	7. <i>Gestion finances publiques et réforme secteur public</i>

texte en italique: impact non intentionné

## Impact n°1: allocation devises

- superflu
  - marché des devises libéralisé
  - supervision FMI politique monétaire
  - vente devises 'belges' = procédures normales BRB
- impossible: utilisation aide belge impossible à tracer
- incohérent: pourquoi pas pour l'appui budgétaire?

## Impact n°2: Dutch disease

- effet non intentionné
- question pertinente?
  - oui: dépenses 'produits non-échangés'
  - oui: absorption forcée devises
  - oui: appréciation réelle franc burundais
  - non: effet sur l'offre produits non-échangés (FBBR)
  - non: effet nocif appréciation limité

## Impact n°3: Infrastructure (FBBR)

### fonds de contrepartie FBBR

- ‘projetisation’ traduit modalité macro en micro
- distinguer
  - les acteurs bénéficiaires: étatiques ou non
  - le secteur: santé, éducation, infrastructures
  - intensité de la main-d'œuvre engagée
  - procédures et qualité attribution marchés et suivi
- résultats?
  - opinion positive largement partagée à la coopération belge
  - mais non corroborée par des études convaincantes
    - quelques rapports partiels
    - information anecdotique (FREBU)

## Impact n°3: Infrastructure (FBBR)

- non alignement
  - marchés publics
    - justifié (cfr CFAA, rapports BM)
    - tentative semi-alignement en soi louable
  - MAIS
    - dérapages des procédures
    - corruption non maîtrisée
    - pas de pré-alignement
    - manque d'harmonisation autres bailleurs
  - supervision mise en œuvre (CTB)
    - justifié mais insuffisant
- alignement
  - priorités autorités nationales
    - imprudent dans l'absence de cadre stratégique ou de plans sectoriels

## Impact n°4: Services publics (salaires)

- productivité moyenne dépenses publiques
- risque fiduciaire relativement modeste:
  - sondage
    - 126 fonctionnaires suspects
    - 2363 fonctionnaires non suspects
  - 12% fonctionnaires irréguliers
- mais fongibilité  $\Rightarrow$  ciblage illusoire
- effet dérisoire sans réformes structurelles

## Impact n°5: Stabilité politique

- pacification sociale
- appui à la transition politique
- effets nocifs instabilité politique évités
- difficile à chiffrer
- cfr Peter Uvin

## Impact n°6: Stabilité financière

- éviter crises financières avec incidences réelles
  - panique et fuite de capitaux
  - suppose essor économique à risque, cfr Asie de l'Est
- faciliter engagement FMI
  - point de décision PPTTE août 2005
  - renforcer effet PRGF
- déboursier à temps
  - signature conventions: octobre-novembre
  - ciblage salaires, contrôles ⇒ retards déboursements

## Impact n° 7: Gestion finances publiques et réforme secteur public

- effet de levier possible
  - gestion finances et dépenses publiques améliorée
  - budget lié au processus de planification
  - budget exprime mieux priorités politiques
  - meilleure gouvernance et lutte contre la corruption
  - croissance pro-pauvre

## Impact n° 7: Gestion finances publiques et réforme secteur public

- aide budgétaire non conçue dans cette optique
  - contribution marginale à l'informatisation de la solde
  - audit externe peu utile pour le pays
  - absence d'AT complémentaire
  - le ciblage sur les salaires ne donne pas le bon message à un gouvernement qui doit maîtriser la masse salariale
  - manque de concertation avec les autres bailleurs actifs dans ce domaine

## III. Conclusions et recommandations

- perspectives
  - CSLP-I (2004)
  - point de décision PPTe-2 (2005)
  - CSLP (attendu 2006)
    - même si qualité médiocre, point de départ
    - doit prendre la priorité sur le Programme d'Urgence
- gouvernement très méfiant
  - dialogue politique
  - AT institutionnel
  - manque de leadership (Ministère Finances)

- bailleurs peu organisés
  - PNUD
    - tentative de coordination contra-productive
  - FMI
    - prêt PRGF
  - BM
    - évolue vers une aide budgétaire (mais non PRSC)
  - CE
    - ressources humaines délégation limitées
    - aide budgétaire non adaptée (tranches variables)
  - bailleurs bilatéraux
    - aide budgétaire d'urgence: France, Belgique, Pays-Bas (?)
    - manque de leadership
    - réflexion et capacité analytique réduite

## FBBR - conclusions

- à l'origine instrument imaginatif pour une situation de crise
  - moyen pour aider les populations rurales
  - projets sociaux créateurs d'emploi
  - aide non-liée
- instrument qui n'est pas adapté aux circonstances post-conflit
  - problème majeur d'harmonisation
    - activités très comparables d'autres bailleurs
    - Banque mondiale, France, CE
  - manque de vision à long terme

# Aide budgétaire - conclusions

## ⇒ ciblage sur les salaires

- si dans une optique d'aide d'urgence
  - innocent mais pas nécessaire
- si dans une optique de visibilité belge
  - efficace
  - contraire à la nouvelle approche de l'aide
- si dans un souci de minimiser les risques fiduciaires et de développement très réels (cfr analyses BM et FMI)
  - illusoire à cause de la fongibilité de l'aide
  - pire pour les salaires que pour les arriérés
- si dans une optique de renforcement institutionnel
  - mal conçu (voir plus loin)
  - impact limité

## Aide budgétaire – conclusion

⇒ **urgence**

- urgence: trois fois de suite?
- sans réformes structurelles, rentabilité de l'aide budgétaire est dérisoire
- mauvaise excuse pour ne pas faire du structurel

## Recommandations

- Le Burundi profiterait beaucoup d'une aide
  - harmonisée
  - progressivement alignée dans le sens du CAD
    - semi-alignement
    - pré-alignement
  - généreuse
- Le gouvernement devrait s'engager
  - volet transition, politique: voir P.Uvin
  - volet politique de développement
    - réformes gestion publique
    - traduire priorités pro-pauvres en politiques efficaces
    - corruption
  - dialogue franc avec les partenaires
  - accepter appui bailleurs réforme institutionnelle
- Belgique
  - co-ordination interne
    - ambassade
    - DGCD
    - CTB
  - prendre l'initiative pour une aide efficace structurelle
  - nécessitera
    - une volonté ferme au plus haut niveau
    - un renforcement des capacités

# Merci

[www.ua.ac.be/dev/bos](http://www.ua.ac.be/dev/bos)

Robrecht Renard