

Evaluation conjointe de l'appui budgétaire au Burundi (2005-2013)

Représentant entre 15 et 20% de l'aide totale allouée au Burundi suivant les années, l'aide budgétaire (AB) a été un instrument important de la stratégie des bailleurs pour accompagner le Burundi dans la stabilisation du processus de paix puis pour l'aider à progressivement sortir d'une situation fragile.

En 2005, le Burundi était confronté à des facteurs de fragilité significatifs, tant sur le plan politique qu'économique et social. Pour autant un vent d'optimisme soufflait sur le pays et la communauté internationale au regard des progrès réalisés depuis 2000, notamment en termes de stabilité politique. La communauté des bailleurs, à savoir la BM, l'UE, la BAD, la France, la Belgique, les Pays-Bas et la Norvège, ont ainsi déployé un appui budgétaire massif, avec des moyens financiers importants mobilisés à partir de 2005-2006, atteignant près de 6% du PIB entre 2005 et 2008. Ces flux financiers ont été accompagnés d'une volonté affirmée de renforcer des capacités institutionnelles fortement affaiblies suite au long conflit traversé par le pays, en particulier dans les domaines de la gestion des finances publiques (GFP) et de la formulation, de l'exécution, et du suivi des politiques publiques. Les partenaires ont enfin cherché à mettre en place un dialogue constructif, portant à la fois sur la mise en œuvre de la stratégie de développement telle que formulée dans les deux CSLP successifs et sur la stabilisation macroéconomique et les réformes structurelles nécessaires à la réalisation des objectifs fixés.

La première période, jusqu'en 2008-2009, présente une dynamique positive : l'AB très importante a appuyé la stabilisation politique et la consolidation de la société. Elle a servi à l'assainissement du cadre macroéconomique, en augmentant les recettes propres de l'Etat de près de 50% et en facilitant le remboursement des arriérés accumulés et par ce biais, l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE, synonyme d'une réduction drastique de dette extérieure. L'élargissement substantiel de l'espace budgétaire a largement été utilisé pour accroître les dépenses pro-pauvres, en particulier dans l'éducation et la santé, et a permis au gouvernement de mettre en œuvre sa politique dans ces deux secteurs, à savoir la politique de gratuité de l'enseignement à l'école primaire et des soins de santé pour les femmes enceintes et les enfants de moins de 5 ans, accompagnée d'un renforcement des effectifs enseignants et de personnel de santé ainsi que d'une stratégie d'investissements, avec des résultats spectaculaires en termes d'amélioration de la fréquentation des services fournis à la population que ce soient en éducation ou en santé.

Dans le même temps, le cadre de dialogue établi à travers les AB, ou plus largement au niveau de la coordination de l'aide, a permis d'encadrer certains volets de la politique macroéconomique et de GFP, mais n'a pas été en mesure d'initier un dialogue concerté et mobilisateur autour d'une politique de développement et du budget, son principal instrument de mise en œuvre. L'accompagnement institutionnel prévu a lui aussi connu des difficultés de mise en œuvre et n'est pas parvenu à atténuer la contrainte de faibles capacités techniques et à renforcer significativement le fonctionnement du système de gestion des finances publiques.

Ces lacunes, assorties des chocs politiques en 2009-2010, ont eu raison de la dynamique positive initiale. La période qui suit, à priori prometteuse, est devenue difficile. L'accroissement des déficits budgétaires, notamment lié à la montée des dépenses nécessaires mais incompressibles de salaires et transferts dans les secteurs sociaux, renforcé par le désengagement de certains fournisseurs d'AB, a imposé une priorité absolue à la stabilisation macro-financière. Le pays est ainsi entré dans un cercle devenu vicieux, où la difficulté de mener des réformes structurelles permettant de renforcer à terme la base productive (et taxable), n'a pas permis de tracer une trajectoire de politique soutenable et viable à moyen terme et a offert peu de perspectives de redressement des déficits. Le repli des PTF sur des approches sectorielles projet, voire des fonds communs, justifié notamment par le maintien d'un risque fiduciaire élevé, n'a pas permis d'ouvrir de porte de sortie.

Au cours de la période d'évaluation, les AB ont, ceci étant, été moteurs d'un certain nombre de changements dans les politiques destinées à renforcer l'activité du secteur privé. Certains aspects de l'environnement économique des investisseurs privés ont été sans conteste améliorés mais ceci n'est pas suffisant pour être vecteur de croissance et de réduction de la pauvreté. Les conditions préalables fixées dans les programmes d'AB accompagnées par des programmes de renforcement institutionnel ont contribué à l'amélioration du cadre réglementaire, à la mise en conformité avec les standards internationaux d'un certain nombre de lois, à certains progrès dans la GFP et à la libéralisation du secteur café. Mais ces réformes ont été complexes, menées dans des contextes difficiles, confrontées à des problèmes d'application et sont loin d'être achevées.

Sur le plan social, les progrès incontestables observés en matière de scolarisation, dans un contexte de massification de l'ensemble du système éducatif, vecteur important de la pacification de la société, ont été rendus possibles en partie par les AB mais aussi par la mobilisation du fonds commun de l'éducation (FCE) à partir de 2011 dont le rôle a été très important pour le développement de l'offre d'infrastructures et dans la contribution apportée aux frais de scolarité et au fonctionnement des services déconcentrés. Mais ni les uns ni les autres n'ont cependant été des points d'ancrage pour discuter des décisions de politique éducative et de leur pérennité et n'ont pas porté suffisamment d'attention à certains facteurs qui concourent à un déficit d'offre persistant, au maintien d'un déséquilibre territorial et à un système éducatif qui peine à remplir sa fonction proprement éducative.

En 2014, le Burundi reste dans une situation de forte fragilité, tant économique que politique. Le contexte de stabilisation sans ajustement qui a prévalu depuis 2010, a eu pour conséquence de renforcer les risques d'une part, de provoquer une asphyxie de l'économie et d'autre part, de ne pouvoir veiller à la pérennité des résultats observés dans les secteurs sociaux, avec des conséquences potentiellement fortes sur la stabilité économique et sociale.

Il est crucial, dans la situation du Burundi, de remettre la priorité sur les réformes structurelles et l'ajustement de l'économie et d'assurer les moyens nécessaires à ces ajustements. Il ne s'agit pas de démarrer tout d'un coup une politique budgétaire expansionniste, mais de donner au gouvernement des moyens permettant de mieux articuler la politique macroéconomique et les politiques de réforme. Ceci est indispensable pour apporter des perspectives de croissance à l'économie tout en assurant la stabilité macroéconomique immédiate et des perspectives de financement à moyen terme du budget de l'Etat. La condition d'un développement durable repose sur la capacité de l'Etat à en assurer le pilotage et dans ce cadre, l'AB reste la modalité d'aide potentiellement la plus efficace.

Pour assurer cette efficacité au Burundi, il est indispensable d'améliorer significativement les conditions de mise en œuvre des ressources fournies par les AB, en particulier en veillant à :

- assurer un pilotage effectif de ces programmes et des politiques qu'elles soutiennent par les autorités burundaises ;
- renforcer la coordination et la concertation des bailleurs autour d'une stratégie commune afin de déployer des moyens suffisants et efficaces face aux enjeux;
- élargir le dialogue stratégique mené dans le cadre de l'AB en instituant un dialogue sur les politiques autour des principaux enjeux actuels du développement aujourd'hui au Burundi (stabilisation macro, soutenabilité des politiques sociales de l'Etat, développement de la base productive et taxable, et renforcement des capacités institutionnelles) ;
- renforcer l'articulation aujourd'hui insuffisante entre les différents niveaux et instruments d'intervention (macro, sectoriel et projet) ;
- renforcer la GFP et la gouvernance afin de réduire le risque fiduciaire.