

Belgische Technische Coöperatie
Naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk

Coopération Technique Belge
Société Anonyme de droit public à finalité sociale



RAPPORT FINAL

**OCTROI D'UNE AIDE FINANCIÈRE POUR ALIMENTER LE FONDS
BELGO-BURUNDAIS DE RÉEMPLOI**

BDI 0201411 NI 19179/11

10 JUIN 2004

DOCUMENT INTERNE DESTINÉ À LA DGCD



TABLEAU DES MATIÈRES

TABLEAU DES MATIÈRES	2
ABRÉVIATIONS	4
INFORMATIONS DE BASE SUR LA PRESTATION	5
EXECUTIVE SUMMARY	6
PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE DE L'AIDE À LA BALANCE DES PAIEMENTS	9
1.1 CONTEXTE MACRO-ÉCONOMIQUE AVANT 2002	9
1.2 INDICATEURS	10
1.3 LES MARCHÉS DES DEVICES AU BURUNDI	11
1.3.1 LES ANNÉES 90	11
1.3.2 A PARTIR DE JUILLET 2000 – LE MARCHÉ AUX ENCHÈRES DES DEVICES	11
1.3.3 LE MARCHÉ PARALLÈLE DE DEVICES – FLORISSANT EN RAISON DU MANQUE DE DEVICES AUPRÈS DE LA BRB	13
DEUXIÈME PARTIE : DESCRIPTION DE L'AIDE FINANCIÈRE	14
2.1 OBJECTIFS DE L'AIDE À LA BALANCE DES PAIEMENTS	14
2.2 LA CONVENTION SPÉCIFIQUE ENTRE LE ROYAUME DE BELGIQUE ET LA RÉPUBLIQUE DU BURUNDI RELATIVE À L'OCTROI D'UNE AIDE FINANCIÈRE POUR ALIMENTER LE FONDS BELGO-BURUNDAIS DE RÉEMPLOI	14
2.3 L'EXÉCUTION DE L'AIDE À LA BALANCE DES PAIEMENTS	15
2.3.1 VENTES AUX ENCHÈRES DE LA PREMIÈRE TRANCHE	15
2.3.2 VENTES AUX ENCHÈRES DE LA DEUXIÈME TRANCHE	16
2.4 SCHÉMA DE L'AIDE FINANCIÈRE	17
TROISIÈME PARTIE : L'EXPERTISE DE LA CTB	18
3.1 LE COMITÉ DE CONCERTATION	18
3.2 SUIVI TECHNIQUE ET CONTRÔLE DE L'AIDE FINANCIÈRE	19
3.3 GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DE LA PRESTATION	21
3.4 RÉDACTION DU RAPPORT FINAL	22
QUATRIÈME PARTIE : COMMENTAIRES ET ANALYSES	23
4.1 ÉVALUATION DE L'IMPACT DE L'AIDE FINANCIÈRE AU BURUNDI	23
4.1.1 MANQUE DE DEVICES	23
4.1.2 L'ÉCART ENTRE LES TAUX DE CHANGE DES MARCHÉS OFFICIEL ET PARALLÈLE	25
4.2 ÉVALUATION DU CONCEPT D'AIDE À LA BALANCE DES PAIEMENTS	27
4.2.1 AIDE À LA BALANCE DES PAIEMENTS - EN GÉNÉRAL	27

4.2.2 AIDE À LA BALANCE DES PAIEMENTS - BELGE	28
4.3 INDICATEURS	29
4.3.1 RESPECT DES PROCÉDURES :	29
4.3.2 RESPECT DU CALENDRIER :	30
4.3.3 QUALITÉ DES ACTIVITÉS :	30

CINQUIÈME PARTIE : LESSONS LEARNED, RECOMMANDATIONS **31**

5.1 LESSONS LEARNED ET RECOMMANDATIONS QUANT AU CONCEPT D'AIDE À LA BALANCE DES PAIEMENTS	31
5.1.1 CONDITIONNALITÉ	31
5.1.2 LES FONDS DE CONTREPARTIE	31
5.2 LESSONS LEARNED ET RECOMMANDATIONS QUANT À LA COOPÉRATION DGCD – CTB DANS LE DOMAINE D'AIDE FINANCIÈRE	32
5.2.1 DATE DE LA SIGNATURE DE LA CONVENTION D'EXPERTISE	32
5.2.2 LES RESPONSABILITÉS DU RESREP SELON LA CONVENTION SPÉCIFIQUE	32
5.2.3 ABSENCE D'UNE FORMULATION	33
5.3 LESSONS LEARNED ET RECOMMANDATIONS QUANT À LA MISE EN ŒUVRE D'EXPERTISE DE LA CTB DANS LE DOMAINE DE L'AIDE FINANCIÈRE.	33
5.4 LESSONS LEARNED ET RECOMMANDATIONS POUR LE BURUNDI	34
5.4.1 LE MARCHÉ PARALLÈLE	34
5.4.2 BLOCAGE DES TAUX DE RÉFÉRENCE PENDANT UNE SEMAINE : SYSTÈME DE 'MANAGED FLOAT'	35
5.4.3 ENTENTE ENTRE LES BANQUES COMMERCIALES	35
5.4.4 AMÉLIORATION DURABLE DE LA BALANCE DES PAIEMENTS ?	35

ANNEXES **37**

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES **40**

BIBLIOGRAPHIE **41**

INTERVIEWS **42**

ABRÉVIATIONS

AGCD	Administration générale pour la Coopération au Développement
CS	Convention spécifique
BDI	Burundi
BIF	francs burundais
BNB	Banque Nationale de Belgique
BNDE	Banque Nationale pour le Développement Économique
BRB	Banque de la République du Burundi
CAD	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE)
CRE	Crédit de Réhabilitation Économique
CTB	Coopération Technique Belge
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
EUR	Euro
FBBR	Fonds belgo-burundais de Réemploi
f.o.b.	Free on board
FMI	Fonds Monétaire International
MED	marché aux enchères des devises
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
ResRep	Représentant résident de la CTB
SPA	Strategic Partnership with Africa

INFORMATIONS DE BASE SUR LA PRESTATION

Pays	Burundi
Secteur et sous-secteur CAD	53010 (soutien à la balance des paiements)
Institution nationale chargée de l'exécution ¹	Ministère des Finances
Composition du Comité de concertation	Ministre des Finances, Ministre des Relations extérieures, Ministre de la Planification du Développement et de la Reconstruction (ou leurs représentants), un représentant de la Banque de la République du Burundi, l'Attaché de la Coopération internationale près de l'Ambassade de Belgique à Bujumbura en qualité de co-président, Représentant résident
Noms d'experts en coopération internationale de la CTB	Cécile Debaille (août 2003 – novembre 2003) Nele Degraeuwe (décembre 2003 – mars 2004)
<u>Date de démarrage</u> de l'aide financière (selon CS)	31/10/2002
<u>Durée</u> de l'aide financière (selon CS)	Quinze mois
<u>Date de clôture</u> de l'aide financière (selon CS)	31/01/2004
<u>Date de démarrage</u> de l'expertise par la CTB	04/06/2003
<u>Durée</u> de l'expertise	Neuf mois
<u>Date de clôture</u> de l'expertise par la CTB	29/02/2004
Modalités de gestion de la prestation	Aide financière avec expertise par la CTB pour suivi
Budget de l'aide financière	5.000.000 EUR
Coût de l'expertise	41.764,21 EUR
Période couverte par le rapport	Durée de l'aide financière + durée de l'expertise (31/10/2002 – 29/02/2004)

¹ CS, Article 2: La Partie burundaise désigne le Ministère des Finances, comme entité administrative responsable, chargée de prendre toutes les dispositions nécessaires au bon déroulement de la présente opération d'aide financière et de coordonner les diverses instances burundaises intervenantes.

EXECUTIVE SUMMARY

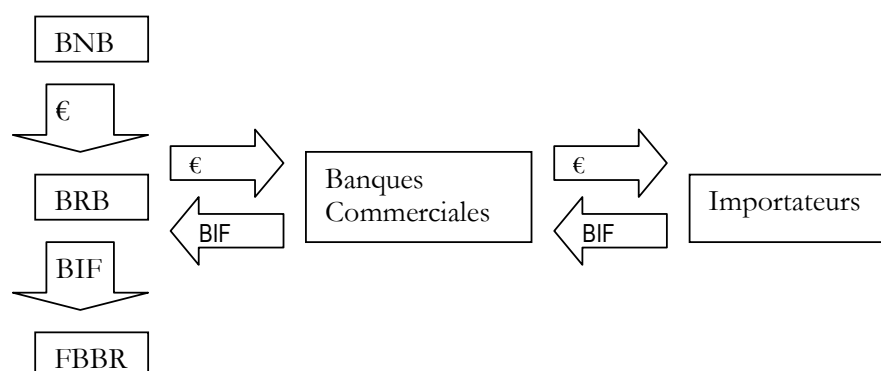
Au Burundi, dans les années 90, la situation de guerre a abouti à une baisse des ressources d'exportation et un tarissement des financements extérieurs. Il en résultait un manque de devises auprès de la Banque Nationale, la Banque de la République du Burundi (BRB), qui imposait des limitations sur la vente de devises. Des problèmes d'importation surgissaient, et le marché parallèle florissait avec un taux de change plus élevé que le taux officiel².

A partir de 2000, la BRB a démarré un marché aux enchères de devises (MED) hebdomadaire. Le contexte de diminution graduelle des réserves en devises constituait un obstacle à cette régularité. A partir du dernier trimestre de 2002, la situation des devises s'est améliorée³ et ceci a :

- favorisé la régularité des enchères,
- permis de supprimer la liste privilégiant certains produits éligibles pour l'obtention de devises, et
- eu une influence positive sur l'écart entre le taux officiel et parallèle.

Or, cette demande de devises qui semblait être satisfaite résultait en réalité d'un manque de disponibilité de francs burundais. De fait, la faiblesse de l'activité économique engendrait des problèmes de capacité d'absorption et les banques commerciales devaient faire face à une trésorerie tendue en francs burundais. Le vrai problème était la faiblesse de l'activité économique. Une solution structurelle au problème de devises serait le renforcement des secteurs d'exportation.

La signature de la Convention spécifique entre le Burundi et la Belgique – en octobre 2002 – a eu lieu lors de la libération du marché de change. La Belgique a mis à la disposition de la BRB un montant de 5 millions d'euros en deux tranches de 2,5 millions d'euros. La BRB a vendu les devises aux banques commerciales – qui les ont revendues aux importateurs - sur le MED en février et août 2003. La conditionnalité imposée par la Belgique était limitée à l'utilisation des devises selon la législation burundaise et les Conventions internationales auxquelles le Burundi a adhéré. La contre-valeur est versée dans le Fonds belgo-burundais de Réemploi (FBBR). Le schéma suivant trace la carte de cette aide financière.



² Dans un tel contexte, où le marché de change n'est pas libre, un contrôle de l'affectation des devises peut être recommandé, étant donné le risque d'une répartition arbitraire des devises.

³ Ceci est principalement le résultat des versements dans le cadre de l'aide.

Avec cette opération, la Belgique a voulu faire d'une pierre deux coups :

- Avec une aide à la balance des paiements, la situation des réserves en devises s'améliorerait, et en même temps,
- le Fonds belgo-burundais de Réemploi (FBBR) pourrait être alimenté par la contre-valeur des devises, vendues par la BRB.

L'alimentation du FBBR était la raison principale de cette opération. Le FBBR est un fonds qui permet d'effectuer des travaux de réhabilitation d'une manière rapide et flexible. Dans le passé, les prêts de la Belgique à la BNDE devaient être remboursés dans ce fonds, qui ne pouvait pas être alimenté directement. Vu que cette règle est encore en vigueur, l'aspect « devises » de l'opération belge n'était pas un véritable objectif, et cette construction « aide à la balance des paiements – alimentation FBBR » était le résultat d'un reliquat du passé.

Le FBBR pourrait être alimenté directement, et non pas via une aide à la balance des paiements. Ce changement de canaux d'alimentation peut se faire par un échange de lettres à la Convention spécifique, qui est en ce moment en négociation. La CTB peut assurer le suivi.

La Belgique a certainement contribué à l'amélioration de la situation des réserves en devises au Burundi, bien que l'impact de l'aide belge ne puisse être mesuré séparément. Quant au contrôle de l'utilisation des devises, il y a quelques points de réflexion:

- Au moment où les devises 'belges' étaient vendues au MED, le marché était libre, c'est à dire, toutes les matières premières et les marchandises étaient éligibles pour l'obtention de devises au marché officiel ; dès lors il n'était plus nécessaire d'en contrôler l'utilisation.
- Tous les transferts de devises au Burundi pour des projets belges sont en principe des aides à la balance des paiements. L'aspect « devises » de l'alimentation du FBBR ne diffère en rien de l'aspect « devises » d'un transfert pour un autre projet. Toutefois il existe – en plus de la Convention spécifique pour l'utilisation des fonds du FBBR – une Convention spécifique « Octroi d'une aide financière pour alimenter le Fonds belgo-burundais de Réemploi », derrière laquelle ne se trouve pas de transfert net de moyens vers le Burundi. Cet octroi met l'accent sur l'aspect « devises ». Les modalités de vente des euros par la BRB y sont spécifiées, et la partie belge s'y réserve le droit de faire contrôler à tout moment l'utilisation des devises. Au bout du compte, cet octroi n'a pas de raison d'être, vu que ça ne se fait pas non plus pour d'autres projets.
- Étant donné que chaque apport en devises est à 100% fongible sur ce type de marché des changes libre, l'argument : 'un bailleur ne souhaite pas que 'ses' devises soient utilisées pour importer des armes' ne tient pas debout. Si un bailleur veut empêcher que l'on abuse de ses devises, il doit ouvrir un dialogue sur l'utilisation du budget de l'état, parce qu'un apport en devises accroît – dans ce cas par la voie du FBBR⁴ - les voies et moyens de l'état.

Pour un bailleur, il est plus facile d'entrer en dialogue avec l'état sur l'utilisation du budget quand son apport en devises se situe au même niveau, c'est à dire dans le budget de l'état plutôt que dans un fonds comme le FBBR. En outre, un appui budgétaire peut renforcer les capacités de l'état par utiliser ces canaux et en procurant des assistants techniques.

⁴ Le choix des dossiers à financer par le FBBR est de la responsabilité de l'Ordonnateur National (le Directeur Général du Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction) et de l'Attaché.

Les arguments pour utiliser un fonds de contrepartie dans le cas du Burundi sont convaincants. Une certaine corruption, des finances publiques pas assez transparentes, une administration affaiblie, le contexte de réhabilitation (post-conflit), et l'incertitude sur le fait que des assistants techniques seraient acceptés, plaident en faveur de l'utilisation d'un fonds de type fonds de réhabilitation comme 'instrument temporaire', au détriment d'une aide budgétaire. Des mesures accompagnatrices pour améliorer les capacités des ministères devraient être prises dans l'intervalle.

La coopération DGCD - CTB

La coopération entre la DGCD et la CTB était bien, mais l'intervalle (de 7 mois) entre la signature de la Convention spécifique (CS) et la Convention de mise en œuvre d'expertise devrait être minimisé. Le ResRep reçoit des responsabilités dans la CS, qui sont en vigueur dès la signature de cette CS, indépendamment du fait qu'il y a une Convention de mise en œuvre d'expertise. Pour les opérations d'aide financière – qui n'ont malheureusement pas d'étude préalable –, l'avis de la CTB devrait davantage être demandé et être plus structurel lors de la préparation de l'opération pour incorporer son expertise. Cette 'formulation' pourrait aussi contenir une étude de l'approche d'autres bailleurs et des conditions à imposer, une préparation de la coordination au niveau des bailleurs en dialogue avec le partenaire local, etc....

Le Rapport Final

Ce Rapport Final est composé de 5 parties. La première partie donne le contexte de cette opération. Pour accomplir cette tâche en connaissance de cause, la CTB a jugé indispensable d'élaborer une étude approfondie du contexte macro-économique au Burundi et du marché financier. La deuxième partie décrit l'opération en détail : ses objectifs et son exécution. Le rôle de la CTB dans l'exécution est exposé dans la troisième partie. Les différentes tâches que la CTB a accomplies sont décrites. Bien que le rôle de la CTB dans une telle opération ne doive pas être exagéré, il y a quelques tâches lors de la préparation et de l'exécution qui sont indispensables. La quatrième partie fait une évaluation de l'impact de l'opération au Burundi, et du concept d'aide à la balance des paiements. Le Rapport se termine avec des lessons learned et des recommandations à différents niveaux : par rapport au concept d'aide à la balance des paiements, à la coopération DGCD-CTB dans le domaine d'aide financière, à la mise en œuvre d'expertise de la CTB dans ce domaine, et à la situation au Burundi.

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE DE L'AIDE À LA BALANCE DES PAIEMENTS

1.1 Contexte macro-économique avant 2002

Au Burundi, ces dernières années étaient caractérisées par un **manque cruel de devises** auprès de la banque centrale, la Banque de la République du Burundi (BRB)⁵. Celui-ci résultait de la situation de **guerre** dans laquelle le pays est plongé depuis 1993 et d'un embargo décrété par des pays voisins qui n'a fait qu'aggraver les problèmes d'approvisionnement du pays. De nombreux importateurs ne pouvaient se voir honorer les licences dûment validées par la BRB et devaient, par la force des choses, se retourner vers le marché parallèle pour se refinancer.

Deux raisons principales – liées à la situation de guerre - sont à la base de la pénurie de devises :

- **La baisse des ressources d'exportation**
- **Le tarissement des financements extérieurs**

Les exportations burundaises⁶

Actuellement, le **café** et le **thé** représentent la quasi-totalité des exportations burundaises, le café comptant d'ailleurs pour plus de 80% des recettes d'exportations. Le thé est le deuxième secteur d'exportation du Burundi. Cependant, les cours de vente de ces produits sont très dépendants de l'offre mondiale ; or, il s'avère que celle-ci est importante, d'où les prix assez bas pratiqués ces derniers temps. Les prix du café sur le marché international ont chuté de deux tiers depuis 1997, date depuis laquelle le secteur a subi des pertes substantielles, qui ont été subventionnées par l'État. Quant au thé, son prix d'exportation a également chuté pour passer d'environ US \$ 2 par kilo, à la fin des années 90, à US \$ 1,3 le kilo en 2001. En outre, la période de guerre a eu des répercussions sur la qualité des denrées, principalement sur les cultures caféières pour lesquelles un entretien rigoureux est indispensable. Dès lors, l'incapacité des populations déplacées à entretenir convenablement les cultures d'exportation s'est fait lourdement ressentir. En outre, des facteurs climatiques (sécheresse prolongée sur la période 1997, 1999, 2000 et 2003) ont réduit la qualité et la quantité de la production⁷. Tous ces éléments ont eu des répercussions sur les rentrées en devises escomptées par l'État, et la situation n'est pas prête de changer dans un proche avenir. En raison du mauvais temps durant la première partie de 2003, la production du café vert est estimée à 6.000 tonnes pour 2003/04, soit un sixième de la production de 2002/03 (36.000 tonnes). Précédemment, le Burundi a aussi exporté du **coton** ; toutefois, sa production a récemment chuté, de sorte qu'elle est entièrement consommée au Burundi.

Attendu que les exportations ne constituent qu'une partie des besoins totaux en devises, l'État doit continuellement bénéficier de financements extérieurs afin de parvenir à équilibrer sa balance des paiements.

⁵ Source: Huyberechts, 2003

⁶ Source: The Economist Intelligence Unit, 2003

⁷ On peut tirer cette conclusion étant puisque la production au Rwanda ait également chuté de façon substantielle.

Les bailleurs de fonds

Étant donné que les principaux bailleurs de fonds (parmi lesquels les ONG) présents au Burundi ont conditionné leurs financements ou leurs programmes d'aide à l'évolution des accords politiques issus des négociations interburundaises, l'aide internationale de la plupart des bailleurs de fonds du Burundi a été gelée à cause de la situation de guerre⁸. Toute aide internationale qui entraîne des paiements au Burundi en francs burundais oblige un apport en devises. Dès lors, la situation de dépendance du Burundi vis-à-vis de l'aide de la communauté internationale a complètement déstabilisé le marché des devises.

1.2 Indicateurs

Dans la balance des paiements, les *recettes* représentent des paiements de devises à des personnes ou des institutions au sein du pays d'origine (exportations de biens et services, recettes); les *dépenses* sont, quant à elles, des paiements effectués par le pays à destination du monde extérieur (importations de biens et services, revenus, remboursement en capital sur la dette)⁹. Si tous ces aspects sont intégrés à la balance des paiements, la différence entre les recettes et les dépenses correspond au transfert de ressources brutes ou à l'épargne extérieure brute. L'aide extérieure (bilatérale ou multilatérale) constitue une partie de cette épargne extérieure). Les investissements directs étrangers représentent une autre forme d'épargne extérieure. Bien que l'assistance technique et certaines aides en capitaux soient octroyées sous forme de concours financiers, la majorité de l'aide extérieure prend la forme de prêts sous conditions privilégiées, pour lesquels les intérêts à rembourser sont relativement faibles ou inexistantes et le remboursement du capital est ventilé sur de nombreuses années.

Le Tableau 1 donne des chiffres sur la situation de la balance des paiements, celle-ci étant toujours en déficit pour la période présentée.

Tableau 1: La balance des paiements de 1998 à 2001

Année	Balance des paiements (en millions de \$ US)
1998	-58,0
1999	-37,2
2000	-28,8
2001	-32,6

Source : IMF Country Report No. 02/242, November 2002

En 2001, la balance des paiements était en déficit de US \$ 33 millions (5% du PIB). Ce déficit était financé par une augmentation des dettes arriérées externes (US \$ 23 millions) et une diminution des réserves officielles (US \$ 10 millions). L'évolution des réserves en devises est présentée dans le Tableau 2.

⁸ Selon les chiffres émanant de l'A.G.C.D., l'aide bilatérale des principaux donateurs a considérablement diminué de 1990, où elle atteignait 157,6 millions de dollars, à 1996 où elle ne représentait plus que 33,6 millions de dollars. En 2000, l'aide bilatérale représentait 37,2 millions de dollars, et augmentait jusqu'à 79,12 millions de dollars en 2002.

⁹ Source: Gillis et al., 1996 (Chapter 15 : Foreign Capital and Debt)

Tableau 2: L'évolution des réserves en devises de 1997 à 2001

Année	Réserves en devises (en millions de \$ US)	Réserves en devises (en mois d'importations)
1997	117,3	
1998	70,5	5.6
1999	49,2	5.3
2000	39,4	3.7
2001	23,6	2.2

Source : IMF Country Report No.02/242, November 2002

Les réserves ont considérablement chuté aux cours des années, pour s'établir à 23,6 millions de dollars en 2001 contre 117,3 millions de dollars en 1997. Dès lors, les réserves de devises représentent à peine plus de deux mois d'importations, or le minimum nécessaire pour le Burundi s'élèverait à trois mois. Confrontée à une situation de diminution des réserves en devises, la BRB renforçait les restrictions et dirigeait de près les taux de change afin de limiter les dépréciations.

1.3 Les marchés des devises au Burundi¹⁰

1.3.1 LES ANNÉES 90

En raison de l'émergence des hostilités, l'État a imposé des restrictions sur les ventes de devises en vue de garantir la disponibilité desdites devises pour des importations jugées hautement prioritaires. Par conséquent, de 1994 à 1999, les ventes de devises et les taux de change sont restés étroitement dirigés par la BRB, qui avait alors adopté une politique de dépréciations sporadiques et contrôlées. En novembre 1999, la BRB a autorisé les résidents à effectuer des dépôts en devises dans des banques commerciales nationales tout en permettant, dans le même temps, l'ouverture de bureaux de change. En guise de premier pas dans le sens d'une plus grande libéralisation, la BRB a par ailleurs créé un second marché officiel des changes, sur lequel les taux et les montants pouvaient être librement échangés entre les banques et les bureaux de change. Quoiqu'il en soit, ledit marché est resté peu actif. Dans l'optique de clairement définir l'accès au marché officiel, la Banque centrale (BRB) a dressé une liste positive des catégories d'importations pouvant bénéficier de ses devises. Étant donné la persistance d'un large écart entre les deux taux officiels, cette mesure a abouti à une pratique de taux de change multiples ainsi qu'à un marché parallèle florissant.

1.3.2 A PARTIR DE JUILLET 2000 – LE MARCHÉ AUX ENCHÈRES DES DEVISES¹¹

La **BRB** a abandonné son double marché des changes en juillet 2000 et démarré un marché aux enchères des devises (MED) hebdomadaire, placé sous sa supervision. Le MED est un régime de change basé sur un taux de change unique issu d'une vente aux enchères. La BRB intervient sur le marché aux enchères dans l'optique de vendre des devises¹² ; les acheteurs potentiels sont des

¹⁰ Sources : Huyberechts, 2003 ; IMF Country Reports No. 02/242, 2002 et No.04/41, 2004

¹¹ Source : Banque de la République du Burundi, 2002

¹² Comme la BRB est le seul vendeur sur le MED, le MED ne peut pas être considéré comme un vrai marché. Ces devises proviennent pour 95% des bailleurs de fonds (la Banque Mondiale, l'Union

banques commerciales¹³ ou des **bureaux de change** – qui vendent à leur tour aux **importateurs**. Les participants – qui sont informés de la date et des caractéristiques de la séance – transmettent à la BRB leurs offres d'achat avant la tenue des enchères. Chaque participant indique lot par lot les devises qu'il souhaite acquérir ainsi que le taux qu'il propose pour chaque lot. Les banques commerciales et bureaux de change doivent prouver l'utilisation des devises qu'ils achètent au MED avec des justificatifs qu'ils demandent aux importateurs. Lors de la séance, le président procède au dépouillement des offres et adjuge les lots au plus offrant. Les devises sont vendues à tous les soumissionnaires gagnants au taux moyen pondéré des offres retenues. Le taux ainsi dégagé et publié devient le taux de référence à partir duquel les banques fixent leurs marges. Ces taux de référence (pour les devises principales qui sont le dollar US et l'euro) sont bloqués entre deux séances d'attribution de devises, ainsi les **importateurs** achètent pendant une semaine au même cours, c'est-à-dire le cours moyen de la BRB plus la marge de la banque commerciale. Le système de change burundais est donc un système de '*managed float*', ce dernier permettant de faire disparaître les fluctuations des taux de change.

Les importateurs

Afin de pouvoir importer légalement des marchandises ou des matières premières, un importateur – qui a besoin de devises¹⁴ – doit introduire une demande de licence ou de crédit documentaire auprès d'une banque commerciale¹⁵ en vue d'obtenir des devises. La Banque Commerciale doit justifier à la BRB l'utilisation des devises. L'importateur doit donc lui faire parvenir des justificatifs. L'autre option consiste à obtenir des devises dans les bureaux de change. Eux aussi sont obligés de justifier à la BRB l'utilisation des devises qu'ils achètent, et vendent aux importateurs. Pourtant, ils fraudent avec les justificatifs, ne demandent pas de preuves aux importateurs, et peuvent dès lors vendre les devises aux taux plus élevés. Les trois bureaux de change existants - qui sont plutôt utilisés pour des pratiques informelles – ne peuvent plus acheter de devises au MED depuis mai 2004.

La raréfaction des devises auprès de la BRB a incité les responsables politiques de nouveau à privilégier certains produits qui devenaient éligibles pour l'obtention de devises. Il s'agissait en priorité du carburant, des produits pharmaceutiques et de certains matériaux de construction. Les autres produits ne pouvaient faire l'objet d'un règlement en devises par la BRB ou étaient conditionnés à la disponibilité de devises.

Dans la pratique, la vente de devises aux enchères ne s'est pas tenue toutes les semaines tel qu'initialement prévu, mais plutôt de façon assez sporadique, sur l'initiative de la banque centrale, en raison de la disponibilité limitée des réserves de devises. Des limites ont de même été imposées aux taux d'achat maximum et minimum. Cette situation s'est traduite par une pratique de taux de change

européenne, le FMI, la France, la Belgique). Ce sont des prêts ou des dons. Le 5% restant provient des exportations burundaises (café, thé) ; source : interview avec Mme Consolate Nkurikiye, Responsable Service Opérations Bancaires avec l'Etranger, BRB

¹³ Les banques commerciales disposent principalement de deux sources d'approvisionnement en devises : D'une part, il y a les fonds transférés de l'étranger et crédités directement sur les comptes en devises au Burundi. Ceux-ci proviennent principalement des ONG internationales qui approvisionnent leur représentation locale, des bailleurs de fonds finançant directement des ONG, des congrégations religieuses, des paiements résultant de l'exportation de produits tels que le thé, le café, le sucre, la bière, les produits vivriers, etc. D'autre part, il y a les fonds alloués par la BRB.

¹⁴ Si l'importateur n'a pas besoin d'acheter de devises, il peut obtenir une 'licence sans achat de devises' pour importer des biens.

¹⁵ Les principaux documents requis sont une facture pro forma en 6 exemplaires détaillant les quantités, le descriptif du produit, le prix FOB et les frais de transport ainsi qu'un certificat d'assurance de la marchandise.

multiplés, dans la mesure où les importations et les paiements invisibles exclus de la liste dressée par la BRB ont dû en réalité être garantis par le biais du marché parallèle.

En juin 2001, ladite liste a fait l'objet d'une révision en profondeur et d'une réduction, tandis que les restrictions applicables aux services ont été adoucies. Ladite liste couvrait quelque 55% des positions tarifaires du système harmonisé.

1.3.3 LE MARCHÉ PARALLÈLE DE DEVISES – FLORISSANT EN RAISON DU MANQUE DE DEVISES AUPRÈS DE LA BRB¹⁶

Comme précédemment mentionné, la BRB a effectué ses ventes aux enchères de manière moins régulière en raison du contexte de diminution graduelle des réserves de devises. En outre, elle a guidé de près les niveaux des taux de change. Ces pressions sur les devises ont gagné le marché parallèle, où l'écart par rapport au taux officiel (en termes de devises étrangères) restait de l'ordre de 25% au cours du premier semestre de 2002 pour même atteindre les 30% en juillet 2002¹⁷. L'écart entre le taux de change sur les marchés officiel et parallèle formait un sérieux déséquilibre, qu'il fallait résoudre de toute urgence, étant donné que ce déséquilibre risquait de générer de la corruption dans le cadre des activités. Dès lors, des réformes visant à améliorer le fonctionnement du marché officiel de devises constituaient aussi des points importants dans le cadre des discussions du FMI¹⁸ (*'Article IV consultation discussions and program negotiations'*).

Le manque de rigueur de certains agents des services de l'État a eu une incidence indirecte sur l'amplification des volumes qui transitent par le marché parallèle. Il est indéniable que durant la période d'instabilité, une certaine corruption s'est installée dans plusieurs administrations. Bon nombre de marchandises entrent illicitement au Burundi ou sont sous-évaluées en quantité ou en prix lors de la déclaration en douane, les importateurs ne s'acquittant pas des droits d'entrée requis normalement.

¹⁶ Source : Huyberechts, 2003

¹⁷ Source : IMF Country Report No. 02/242, 2002 et No.04/41, 2004

¹⁸ Source : IMF Country Report No. 02/242, 2002

DEUXIÈME PARTIE : DESCRIPTION DE L'AIDE FINANCIÈRE

2.1 Objectifs de l'aide à la balance des paiements

C'est dans ce cadre de manque de devises et de problèmes d'importations qu'est venu s'insérer ce projet d'aide à la balance des paiements, pour lequel la Convention spécifique a été signée le 31 octobre 2002¹⁹. Le deuxième objectif – et en fait l'objectif principal - de cette aide financière était l'alimentation du Fonds belgo-burundais de Réemploi (FBBR). A l'origine, le FBBR était un fonds de contrepartie pour le remboursement des prêts de la Belgique accordés à la Banque Nationale pour le Développement Economique (BNDE)²⁰. La contre-valeur des prêts devait être remboursée après X années dans le FBBR. Une alimentation directe du FBBR n'était pas possible. Le FBBR permet d'effectuer des travaux de réhabilitation d'une manière rapide et flexible. Dès lors, le manque de moyens auprès du FBBR a donné lieu à cette construction d'aide à la balance des paiements où la contre-valeur des euros est immédiatement versée au FBBR après la vente des devises par la BRB.

On voit aussi une concordance entre l'aide à la balance des paiements et le programme 2002-2003 du FMI, qui décrivait les priorités des autorités burundaises en ces termes :

- 'The authorities' priority is to restore a measure of financial stability, in particular through stricter budget implementation, tighter monetary conditions, and more flexible exchange rate management. The program provides for a series of prior actions designed to demonstrate the authorities' resolve and unblock much-needed budgetary support.'
- 'In the short run the overriding consideration is to restore the orderly functioning of the foreign exchange market and facilitate external adjustment.'

2.2 La Convention spécifique entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relative à l'Octroi d'une aide financière pour alimenter le Fonds belgo-burundais de Réemploi

« La Partie belge accorde à la Partie burundaise une contribution de 5 millions d'euros au titre d'une aide financière pour alimenter le Fonds belgo-burundais de Réemploi. Ce montant sera mis, en deux tranches de 2.500.000 euros, à la disposition de la Banque de la République du Burundi (BRB).

¹⁹ Ci-dessus, la situation macro-économique est décrite pour la période avant 2002, et la situation sur les marchés des devises jusqu'au début 2002, parce que ces informations esquissent le contexte dans laquelle la Convention spécifique a été conçue.

²⁰ Source : interview avec M P Heuts, Attaché de la Coopération internationale près de l'Ambassade de Belgique à Bujumbura

Chacune de ces deux tranches sera vendue en trois séances au plus sur le marché aux enchères des devises.»

« Les acheteurs des devises devront utiliser celles-ci, sous contrôle de la BRB, pour le paiement de biens et services, à l'exception de ceux qui sont prohibés par la législation burundaise ou en vertu de Conventions internationales auxquelles le Burundi a adhéré. La destination des devises est enregistrée dans les rapports d'utilisation fournis par la BRB. La contre-valeur du don belge est versée dans le Fonds belgo-burundais de Réemploi²¹. »

2.3 L'exécution de l'aide à la balance des paiements

Un montant exact de 4.999.991,02 millions d'euros au titre d'une aide financière pour alimenter le Fonds belgo-burundais de Réemploi (FBBR) a été mis à la disposition de la Banque de la République du Burundi (BRB) sous forme de deux tranches de 2,5 millions d'euros (une tranche n'était que 2.499.991,02 euros ; 8,98 euros a disparu à la BNB). Ces deux tranches ont été vendues, en 2 et 3 séances respectivement, sur le marché aux enchères des devises (MED) aux Banques commerciales, qui les ont vendues aux importateurs. Le planning s'est effectué de la façon suivante :

Tableau 3: Calendrier de l'exécution de l'aide financière

	1	2
Signature de la Convention spécifique	Ventes aux Enchères de la première tranche	Ventes aux Enchères de la deuxième tranche
31/10/2002	04/02/2003 11/02/2003	12/08/2003 19/08/2003 26/08/2003

2.3.1 VENTES AUX ENCHÈRES DE LA PREMIÈRE TRANCHE

La première tranche de 2,5 millions d'euros a été mise à la disposition de la BRB le 21 janvier 2003. Ce montant a été offert au MED en 2 séances de 1.250.000 EUR, répartis en 25 lots de 50.000 EUR, le 4 et le 11 février 2003.

Tableau 4: Ventes aux Enchères de la première tranche

	Date	Montant (EUR)	Cours de référence moyen (BIF ²² /EUR)	Contre-valeur en BIF
Première séance	4 février 2003	1.250.000	1.161,9199	1.452.399.876
Deuxième séance	11 février 2003	1.250.000	1.162,9198	1.453.649.750
Total		2.500.000		2.906.049.626

²¹ Pour l'utilisation du Fonds, voir le projet « Arrangement spécifique entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relatif au Fonds belgo-burundais de Réemploi », BDI/00/006 et la section « 3.3 Gestion administrative et financière de la prestation » de ce rapport.

²² BIF = francs burundais

- Lors de la première mise aux enchères, six banques (BANCOBU, BBCI, BCB, BGF, BPB et IBB) ont soumissionné au cours de référence moyen de 1.161,9199 BIF/EUR. Conformément à l'article 7 de la CS, le compte BRB – n°1110/037 « FBBR – BNDE – Autres » a été crédité en date de valeur du 6 février 2003 de la contre-valeur en francs burundais pour un montant de 1.452.399.876 BIF²³.
- Lors de la deuxième mise aux enchères, sept banques (BANCOBU, BBCI, BCB, BCD, BGF, BPB et IBB) ont soumissionné au cours de référence moyen de 1.162,9198 BIF/EUR. Alimentation du FBBR en date de valeur du 12 février 2003 de la contre-valeur en francs burundais pour un montant de 1.453.649.750 BIF²⁴.

2.3.2 VENTES AUX ENCHÈRES DE LA DEUXIÈME TRANCHE

La deuxième tranche de 2.499.991,02 euros a été mise à la disposition de la BRB le 8 juillet 2003. Ce montant a été offert au MED en 3 séances, réparti en lots de 50.000 EUR, le 12 août 2003 (800.000 EUR), le 19 août 2003 (800.000 EUR) et le 26 août 2003 (899.991,02 EUR).

Tableau 5: Ventes aux Enchères de la deuxième tranche

	Date	Montant (EUR)	Cours de référence moyen (BIF/EUR)	Contre-valeur en BIF
Première séance	12 août 2003	800.000,00	1.232.6263	986.101.039
Deuxième séance	19 août 2003	800.000,00	1.232,7488	986.199.040
Troisième séance	26 août 2003	899.991,02	1.234,1378	1.110.712.943
Total		2.499.991,02		3.083.013.022

- Lors de la première mise aux enchères, sept banques (BANCOBU, BCB, BBCI, BPB, IBB, Finalease Bank et BGF) ont soumissionné au cours de référence moyen de 1.232,6263 BIF/EUR. Alimentation du FBBR en date de valeur du 14 août 2003 de la contre-valeur en francs burundais pour un montant de 986.101.039 BIF²⁵.
- Lors de la deuxième mise aux enchères, six banques (BANCOBU, BCB, BCD, BGF, IBB, SBF) ont soumissionné au cours de référence moyen de 1.232,7488 BIF/EUR. Alimentation du FBBR en date de valeur du 21 août 2003 de la contre-valeur en francs burundais pour un montant de 986.199.040 BIF²⁶.
- Lors de la troisième mise aux enchères, huit banques (BANCOBU, BCB, BCD, BPB, IBB, SBF, BBCI, Finalease Bank) ont soumissionné au cours de référence moyen de 1.234,1378 BIF/EUR. Alimentation du FBBR en date de valeur du 28 août 2003 de la contre-valeur en francs burundais pour un montant de 1.110.712.943 BIF²⁷.

²³ Source : Annexe 1 : Rapport financier de l'opération

²⁴ Source : Annexe 1 : Rapport financier de l'opération

²⁵ Source : Annexe 1 : Rapport financier de l'opération

²⁶ Source : Annexe 1 : Rapport financier de l'opération

²⁷ Source : Annexe 1 : Rapport financier de l'opération

2.4 Schéma de l'aide financière

L'objectif de cette aide financière est double. D'une part, le don belge satisfait au manque de devises (aide à la balance des paiements). Le don belge de 5 millions d'euros doit aider à combler un déficit de devises étrangères et permettre l'importation des produits nécessaires tels que des médicaments. D'autre part, la contre-valeur alimente le Fonds belgo-burundais de Réemploi. Pour l'utilisation du Fonds, voir le projet « Arrangement spécifique entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relatif au Fonds belgo-burundais de Réemploi » (BDI/00/006 – NI 19148/11) et la section « 3.3 Gestion administrative et financière de la prestation » de ce rapport. Le schéma suivant trace la carte de cette aide financière.

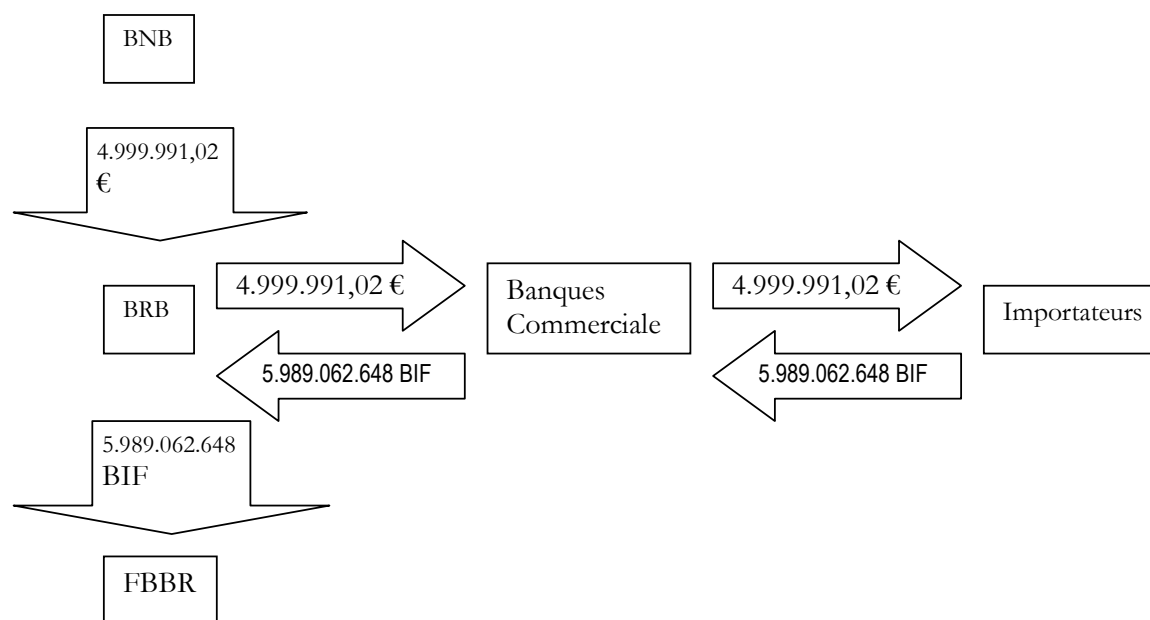


Figure 1 : Schéma de l'aide à la balance des paiements

Ce qui devient claire par ce schéma, c'est que la Belgique ne donne pas deux fois 5 millions d'euros au Burundi ; soit une fois comme 'aide à la balance des paiements' et une fois comme 'alimentation du FBBR'. Les euros sont échangés en francs burundais, donc le seul transfert net qui s'effectue entre la Belgique et le Burundi, c'est l'alimentation du FBBR avec la contre-valeur des euros qui sont vendus au MED. Une 'aide à la balance des paiements' est dès lors une construction pour alimenter le FBBR, derrière laquelle ne se trouve pas de transfert net de moyens vers le Burundi. Quand même, une aide à la balance des paiements met l'accent sur l'utilisation des devises²⁸.

²⁸ Source : Van Bauwel, 2002

TROISIÈME PARTIE : L'EXPERTISE DE LA CTB

La Convention de mise en œuvre d'expertise relative à la prestation de coopération dénommée « Octroi d'une aide financière pour alimenter le Fonds belgo-burundais de Réemploi » entre l'État belge et la Coopération Technique Belge, a été signé le 4 juin 2003. Par rapport à la Convention spécifique, il y avait un intervalle de 7 mois. En raison de l'absence de formulation, les négociations sur les termes de référence pour le suivi de la CTB ont été longues et difficiles. La DGCD et la CTB sont parvenues à conclure un accord après 7 mois. Le Tableau 6 situe la date de la signature de la Convention d'expertise dans le calendrier de l'exécution de l'aide financière.

Tableau 6: Signature de la Convention d'expertise par rapport au calendrier de l'exécution de l'aide financière

31/10/2002	04/02/2003 11/02/2003	04/06/2003	12/08/2003 19/08/2003 26/08/2003
Signature de la Convention spécifique	Ventes aux Enchères de la première tranche	Signature de la Convention d'expertise	Ventes aux Enchères de la deuxième tranche

Dans la Convention d'expertise, l'État belge a chargé la CTB de la mise en œuvre d'une expertise relative au « Suivi et supervision/contrôle d'une aide financière pour alimenter le Fonds belgo-burundais de Réemploi ». L'expertise était composée de :

- Participation aux Comités de concertation
- Suivi technique et contrôle de l'aide financière
- Gestion administrative et financière de la prestation
- Rédaction du rapport final

Pour assurer le bon déroulement de l'opération, la CTB a engagé un collaborateur en aide financière pour le suivi technique, administratif et financier depuis la Belgique. Ce collaborateur a effectué des missions régulières au Burundi pour soutenir le Représentant résident de la CTB, rencontrer les parties prenantes burundaises, assister aux ventes aux enchères et rédiger le rapport final. La CTB a engagé un expert indépendant, spécialiste du marché financier au Burundi, pour l'assister dans son expertise.

3.1 Le Comité de concertation

En vue d'assurer le suivi et le contrôle des opérations de ventes d'euros, on a procédé à la création d'un Comité de concertation. Ce Comité de concertation devait se réunir dans les mois qui suivaient chacune des séances de vente sur convocation de son président ou de son co-président. Le Comité a pris toutes ses décisions par consensus et a arrêté son règlement interne de fonctionnement. La BRB a fourni à chacun des membres du Comité de concertation un exemplaire des rapports d'utilisation des euros dans un délai de 60 jours après chaque enchère. La CTB a participé au Comité de

concertation suivant les ventes de la première tranche du don belge. Le Comité de concertation suivant les ventes aux enchères de la deuxième tranche a été annulé.

3.2 Suivi technique et contrôle de l'aide financière

Pour suivre le déroulement de l'opération en connaissance de cause, et pour être bien placé pour contrôler l'aide financière, la CTB a jugé indispensable d'élaborer une étude approfondie du marché financier au Burundi. L'étude portait sur le contexte général de l'opération, sur le marché aux enchères des devises actuel et antérieur et sur le marché parallèle des devises (première partie). Cette étude de fond a permis à la CTB d'évaluer, de manière critique, l'impact de l'aide financière au Burundi, ainsi que le bien-fondé de l'aide à la balance des paiements en général et dans le contexte spécifique du Burundi (quatrième partie). Dans la cinquième partie, la CTB a essayé de rassembler des lessons learned et des recommandations ayant trait au type d'aide financière (aide à la balance des paiements) - entre autres basées sur l'approche d'autres bailleurs de fonds, à la coopération DGCD-CTB dans le domaine de l'aide financière, et à son expertise propre. Ces lessons learned visent à améliorer des opérations futures. Des recommandations pour le Burundi ont également été formulées.

La CTB a suivi les ventes en deux et trois séances respectivement pour la première et la deuxième tranche des devises sur le MED. Le Tableau 7 et Tableau 8 présentent l'analyse par la CTB des rapports d'utilisation fourni par la BRB concernant l'utilisation des devises du don belge.

Les rapports d'utilisation décrivent la destination des devises. Pour toutes les devises qui passent par le marché aux enchères des devises, les banques commerciales doivent justifier leur utilisation et la vérifier avec les douaniers. C'est sur la base de ces informations que la BRB rédige les rapports d'utilisation.

Bien qu'actuellement toutes les matières premières et les marchandises soient éligibles pour l'obtention des devises au marché officiel, la BRB continue à rédiger ces rapports pour des statistiques²⁹. En plus, le service import/export de la BRB utilise ces rapports d'utilisation pour contrôler s'il n'y a pas de fuites de capitaux³⁰.

Ces rapports d'utilisation sont un moyen satisfaisant permettant de vérifier l'utilisation des devises chez les acheteurs, étant donné qu'il n'est pas possible pour les importateurs de se servir de ces devises pour toute autre fin que celle convenue avec la banque, au moment où ils ont introduit la demande de licence ou de crédit documentaire (c'est à ce moment-là qu'ils doivent déclarer la destination des devises).

²⁹ La qualité de ces statistiques peut être remise en cause, vu le nombre de containers importés illégalement pour éviter les taxes d'importation.

³⁰ Source : interview avec Mme Consolate Nkurikiye, Responsable Service Opérations Bancaires avec l'Etranger, BRB

Tableau 7: Évaluation du rapport d'utilisation³¹ des devises de la première tranche

Utilisation des devises	Exemples	EUR	%
Médicaments, produits médicaux, pharmaceutiques, chimiques	Médicaments, matériel de labo, produits pharmaceutiques, réactifs de laboratoire, sérum, enzymes, matériel vétérinaire	652.538,94	26,10
Produits de brasserie	Bouteillerie, bouchons, malt, soutireuse, concentrés coca-cola, étiquettes	628.327,93	25,13
Construction et Infrastructure	Moteurs, compteurs d'eau, pompes, masques pour souder, sanitaires, ciment, robinets, groupes électrogènes	458.551,84	18,34
Produits textiles	Machines à coudre, compresseurs à air, chaussures, colorants, déchets de fibres synthétiques, T shirts de coton	276.923,79	11,08
Secteur automobile + carburant	Pneus (voiture – camion), brillants pour carrosseries, pièces de rechange (tracteur), camions	158.224,68	6,33
Fournitures de bureau, logiciels informatiques et appareils électroniques	Consommables pour photocopieur, chèques, typewriters, ordinateurs, téléphones, téléviseurs, appareils photographiques	115.824,43	4,63
Transport	Divers transportations	82.446,82	3,30
Produits divers		127.196,32	5,09
Total		2.500.034,75	100,00

Tableau 8: Évaluation du rapport d'utilisation³² des devises de la deuxième tranche

Utilisation des devises	Exemples	EUR	%
Secteur automobile + carburant	Huiles de pétrole, essences super, pièces de rechange pour véhicules,	1.056.862,91	41,67
Construction et Infrastructure	Ciment, houes, groupes électrogènes, tôles laminées	635.511,33	25,06
Alimentation	Graines de légumes, sucre, huiles végétales	347.892,11	13,72
Médicaments, produits médicaux, pharmaceutiques, chimiques	Médicaments vétérinaires, médicaments	152.150,41	6,00
Produits textiles	Colorants, vêtements et chaussures usagées, fermetures à glissière,	54.948,78	2,17
Produits de brasserie	Instruments et appareils pour la mesure de la pression	51.180,98	2,02
Transport	Transport de voitures	39.432,85	1,55
Fournitures de bureau, logiciels informatiques et appareils électroniques	Encres d'imprimerie, matériel informatique	28.814,26	1,14
Produits divers	Cahiers pour écoliers, réfrigérateurs, congélateurs	169.324,94	6,68
Total		2.536.118,57	100,00

³¹ Ce rapport a été déposé le 3 avril et soumis à l'approbation du Comité de concertation du 3 avril 2003.

³² Le Comité de concertation suivant les ventes aux enchères de la deuxième tranche a été annulé.

3.3 Gestion administrative et financière de la prestation

Le personnel de la représentation de la CTB à Bujumbura (le Représentant résident, le comptable), ainsi que le personnel du siège de la CTB à Bruxelles (responsable Burundi GEO, comptable, collaborateur aide financière EST), se sont occupés du suivi administratif et financier de l'aide à la balance des paiements et de l'alimentation du FBBR.

Le Tableau 9 et le Tableau 10 donnent les états financiers détaillés de l'opération³³ et de l'expertise de la CTB respectivement.

Tableau 9 : état financier de l'opération

	Montant, en EUR	Contre-valeur en BIF ; Montant d'alimentation du FBBR
Montant de l'aide financière prévu	5.000.000,00	
Montant de la première tranche, mis à la disposition de la BRB le 21/01/2003	2.500.000,00	2.906.049.626
Montant mis aux enchères le 04/02/2003	1.250.000,00	1.452.399.876
Montant mis aux enchères le 11/02/2003	1.250.000,00	1.453.649.750
Montant de la deuxième tranche, mis à la disposition de la BRB le 08/07/2003	2.499.991,02	3.083.013.022
Montant mis aux enchères le 12/08/2003	800.000,02	986.101.039
Montant mis aux enchères le 19/08/2003	800.000,02	986.199.040
Montant mis aux enchères le 26/08/2003	899.991,02	1.110.712.943
Total mis à la disposition de la BRB (en EUR) – du FBBR (en BIF)	4.999.991,02	5.989.062.648

Tableau 10 : état financier de l'expertise de la CTB

Ligne budgétaire	Contenu	Budget	dépensé	solde
A_R1_10_A	Etude du marché	27.000	1.000	26.000
Assistance technique (cabinet d'audit)	financier au Burundi			
A_R1_25_A	Suivi technique par la CTB	80.651	35.649,17	45.001,83
Suivi technique, administratif et financier				
Sous – total		107.651	36.649,17	71.001,83
Frais de gestion		13.887	4.727,74	9.159,26
Bénéfices		1.077	366,49	710,51
Total		122.614	41.743,40	80.870,60

³³ Voir aussi Annexe 1 : Rapport financier de l'opération, pour plus de détails.

Comme le montre la Figure 1, la contre-valeur du don belge alimente le Fonds belgo-burundais de Réemploi (FBBR). Après la vente des devises (euros) aux importateurs, la contre-valeur en francs burundais est versée dans ce fonds de contrepartie.

Le Fonds belgo-burundais de Réemploi

A l'origine, le FBBR était un fonds de contrepartie pour le remboursement des prêts de la Belgique accordés à la Banque Nationale pour le Développement Economique (BNDE). La contre-valeur des prêts devait être remboursée après X années dans le FBBR. Le FBBR contribue au développement socio-économique du Burundi. Principalement dédié aux infrastructures collectives (écoles primaires, collèges communaux, centres de santé, adductions d'eau potable, piste de dessertes agricoles, ponceaux,...), le Fonds supervise environ cinquante chantiers par an. Le FBBR permet d'effectuer ces travaux de réhabilitation d'une manière rapide et flexible. Le Ministère de la Planification, du Développement et de la Reconstruction est l'intervenant principal. En fonction du projet, le ministère chargé du dossier intervient aussi. Les Ministères concernés sont :

- pour 60% le Ministère de l'Education National
- pour 25% le Ministère de la Santé Publique
- pour 15% le Ministère du Développement Communal (routes, ponts, adductions d'eau), le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Action Sociale et Promotion de la Femme, et le Ministère de l'Intérieur.

Le choix des dossiers à financer est de la responsabilité de l'Attaché et de l'Ordonnateur National (le Directeur Général du Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction). L'avis du Coordonnateur (le Représentant Résident de la CTB) est requis. Les choix sont confirmés dans un Comité de concertation.

Comme prévu dans la CS (art 7) la Banque de la République du Burundi (BRB) a crédité le compte numéro 1110-037 'Fonds belgo-burundais de Réemploi – BNDE – Autres' de la contre-valeur en francs burundais de l'enchère de l'opération concernée. La CTB a contrôlé les alimentations du FBBR. Dans l'annexe 1 : rapport financier de l'opération, on voit que le compte a été alimenté de 5.989.062.648 BIF, résultant des ventes des devises.

Le total des dépenses jusqu'au mars 2004 est de 785.057.103 BIF. Les dépenses contiennent :

- dépenses réelles liées aux infrastructures collectives (pour 597.208.743 BIF) ;
- constitution de fonds de roulement des projets de la coopération bilatérale (185.000.000 BIF) ;
- dépenses de gestion (2.848.360 BIF).

Tenu compte des recettes autres que vente des devises (2.428.852 BIF), le solde disponible au 31 mars 2004 était de 5.206.434.397 BIF.

3.4 Rédaction du rapport final

QUATRIÈME PARTIE : COMMENTAIRES ET ANALYSES

4.1 Évaluation de l'impact de l'aide financière au Burundi

Le contexte de cette opération, décrit dans la première partie, précise que cette opération voulait alimenter le FBBR et s'attaquer au problème du manque de devises et de l'écart entre les taux de change des marchés officiel et parallèle. Ces deux dernières problématiques sont traitées ci-dessous.

4.1.1 MANQUE DE DEVISES

Quant à la problématique du manque de devises, l'impact total de toutes les contributions à la balance des paiements burundaise devrait être évalué.

Si l'on regarde les montants offerts sur le marché aux enchères des devises (MED) d'octobre 2002 à octobre 2003, quelque 30 millions de dollars US et 20 millions d'euros y ont été vendus en une année³⁴. Les 5 millions d'euros du don belge représentent une part considérable (10%) du montant total. On peut en fait relever que chaque projet peut être vu comme une aide à la balance des paiements, lorsque le montant en euros est transféré au Burundi (à la BRB ou à une banque commerciale). À cet égard, la contribution belge est plus significative. La différence entre un transfert d'euros pour une 'aide à la balance des paiements' (qui en faite est une alimentation du FBBR) et un transfert d'euros pour contribuer à un projet est que la première opération comprend un contrôle de l'utilisation des devises.

À ce jour, les progrès enregistrés au Burundi, au niveau du processus de paix, sont perceptibles et une dynamique de reprise progressive de l'aide au développement s'observe, à la suite des promesses d'aide lancées par les bailleurs de fonds lors des Conférences tenues à Paris en décembre 2000, à Genève en décembre 2001 et en novembre 2002, ainsi qu'à Bruxelles en janvier 2004³⁵. La signature en août 2000 d'un "Peace and Reconciliation Agreement" à Arusha (Tanzanie) de même que la nomination d'un gouvernement d'unité nationale en novembre 2001 ont joué un rôle déterminant en la matière³⁶. En dépit des hostilités sporadiques qui se sont poursuivies après ces deux événements, des progrès notables ont été enregistrés durant la période 2001-2003 avec l'appui des partenaires régionaux, des donateurs internationaux et de l'Union africaine. Des négociations ont été entamées en 2002 avec des factions rebelles pour aboutir, à la fin de 2002, à la signature d'accords de cessez-le-feu avec trois groupes rebelles. La mise en œuvre du cessez-le-feu a connu une progression décisive en 2003 grâce au déploiement progressif de troupes de maintien de la paix, placées sous le mandat de l'Union africaine, et à la signature à Pretoria (Afrique du Sud), en octobre 2003, d'un accord de partage du pouvoir.

³⁴ A partir de septembre 2002, il y avait une vente aux enchères chaque mardi.

³⁵ Source : Forum des Partenaires au Développement, 2004

³⁶ Source : IMF, February 2004b

Si l'on reprend le Tableau 1: La balance des paiements, et qu'on l'actualise, on voit que la prévision pour 2003 est une balance des paiements positive.

Tableau 11: La balance des paiements de 1998 à 2003

Année	Balance des paiements (en millions de \$ US)
1998	-58,0
1999	-37,2
2000	-28,8
2001	-32,6
2002	-27,1
2003	+26,7 (prévision)

Source : IMF Country Report No.04/41, February 2004

Si l'on met à jour le Tableau 2: L'évolution des réserves en devises, on relève une amélioration de la position extérieure en 2002-2003. À partir de 2002, les réserves de devises dépassent le minimum nécessaire pour le Burundi (trois mois), atteignant même le double.

Tableau 12: L'évolution des réserves en devises de 1997 à 2003

Année	Réserves en devises (en millions de \$ US)	Réserves en devises (en mois d'importations)
1997	117,3	
1998	70,5	5,6
1999	49,2	5,3
2000	39,4	3,7
2001	23,6	2,2
2002	60,1	5,9
2003	72,8 (prévision)	5,9 (prévision)

Source : IMF Country Report No.04/41, February 2004

Cette amélioration des réserves de devises était la conséquence de versements considérables dans le cadre de l'aide³⁷ ainsi que d'importantes recettes provenant des exportations de la récolte de café de 2002/2003. Quant aux versements dans le cadre de l'aide, ils ne constituent pas une solution structurelle au problème des devises. L'évolution positive de la balance des paiements et l'amélioration de la position extérieure doivent être évaluées de concert avec les exportations et les importations. Le Tableau 13 reflète l'évolution des importations et des exportations de 1999 à 2003.

³⁷ Les réserves internationales se sont développées simultanément à l'accroissement des fonds de contrepartie afférents aux projets. Cette 'aide à la balance des paiements' belge constitue un exemple de cette pratique.

Tableau 13 : L'évolution des exportations et des importations de 1999 à 2003

	1999	2000	2001	2002	2003 (prévision)
Exportations (f.o.b.) (en millions de \$)	55,0	49,1	39,2	31,2	46,8
Importations (f.o.b.) (en millions de \$)	97,3	107,8	108,4	103,9	127,5
Commerce net de biens, services et revenus	-42,3	-58,7	-69,2	-72,7	-80,7

Source : IMF Country Report no.04/41, February 2004

Même si la récolte de café de 2002/2003 a généré beaucoup de devises, les importations (donc les besoins de devises) ont augmenté plus que les exportations (recettes en devises). (Les transferts courants nets représentent une autre source de devises qui n'est pas mentionnée dans le présent tableau). Le Tableau 13 prouve que l'amélioration des réserves de devises était principalement la conséquence des versements dans le cadre de l'aide. Dès lors, des mesures concomitantes devraient être imposées pour renforcer les secteurs d'exportation.

Selon le FMI, fin 2003, le Burundi a atteint un niveau satisfaisant sur le plan de ses réserves de devises³⁸, cette satisfaction peut aussi être déduit du fait que l'écart entre les taux de change des marchés officiel et parallèle a diminué, tel que décrit dans le paragraphe suivant (4.1.2 L'écart entre les taux de change des marchés officiel et parallèle).

Or, cette demande de devises qui semble être satisfaite résulte en réalité d'un manque de disponibilité de francs burundais. De fait, la faiblesse de l'activité économique engendre des problèmes de capacité d'absorption et les banques commerciales doivent faire face à une trésorerie tendue en francs burundais. De même, sur le marché parallèle, une relative pénurie de francs burundais apparaît³⁹. Le PIB du Burundi provient presque uniquement de dons (aide extérieure). La consommation est beaucoup plus importante que la production ; dès lors, quelle est la valeur du BIF ? La valeur du BIF correspond à ce que les banques commerciales en font.

4.1.2 L'ÉCART ENTRE LES TAUX DE CHANGE DES MARCHÉS OFFICIEL ET PARALLÈLE

Le problème de manque de devises allait de pair avec le problème de l'écart entre les taux de change des marchés officiel et parallèle. Suite à la dévaluation monétaire de 20% en août 2002 et aux mesures prises depuis lors en vue d'améliorer le fonctionnement du marché de la vente aux enchères, les différences de taux de change entre les marchés officiel et parallèle se sont réduites.⁴⁰

Dans le cadre du programme du FMI dans laquelle l'État devait libéraliser le marché aux enchères des devises, la liste positive a été supprimée le 28 août 2002. Les disponibilités en devises ont permis d'abroger ces dispositions et, actuellement toutes les matières premières et les marchandises sont éligibles pour l'obtention des devises au marché officiel.

³⁸ Source : IMF Country Report No.04/41, 2004

³⁹ Source: Debaille, 2003

⁴⁰ Source: IMF Country Report No.04/41, 2004

L'écart entre les taux se situait entre 24 et 30% au cours du dernier trimestre de 2002 ; était de l'ordre de 26% en janvier 2003 ; puis a diminué pour atteindre, au cours du premier semestre de 2003, une fourchette de l'ordre de 15 à 20%, en termes de devises étrangères. La vente aux enchères de la première tranche du don belge se situe dans le premier semestre de 2003. Le Tableau 14 donne les cours moyen du marché parallèle, les taux de référence (= les cours moyen auquel les devises ont été vendues au MED), et l'écart entre les deux lors des deux ventes aux enchères de la première tranche du don belge.

Tableau 14 : Écart entre le cours moyen du marché parallèle et le taux de référence

	Cours moyen du marché parallèle (1)	Taux de référence (2)	Écart entre (1) et (2)
4 février 2003	1 EUR = BIF 1345	1 EUR = BIF 1161,92	183,08 points, soit 15,76 %
11 février 2003	1 EUR = BIF 1355	1 EUR = BIF 1162,92	192,08 points, soit 16,52 %

Source : Analyse interne de la BRB

Lors des trois ventes aux enchères de la deuxième tranche, en août 2003, l'écart a diminué de 17% pendant la première séance à 13% pendant la troisième séance (voir le Tableau 15).

Tableau 15: Écart entre le cours moyen du marché parallèle et le taux de référence

	Cours moyen du marché parallèle (1)	Taux de référence (2)	Écart entre (1) et (2)
12 août 2003	1 EUR = BIF 1445	1 EUR = BIF 1232,63	212,37 points, soit 17,23 %
19 août 2003	1 EUR = BIF 1415	1 EUR = BIF 1232,75	182,25 points, soit 14,78 %
26 août 2003	1 EUR = BIF 1405	1 EUR = BIF 1234,14	170,86 points, soit 13,84 %

Source : Analyse interne de la BRB

À partir de septembre 2003, l'écart a même atteint une fourchette de l'ordre de 10 à 14%. La Banque centrale a supprimé, en septembre 2003, toutes les restrictions subsistant sur les transactions sur le compte courant, à l'exception de certaines limites liées à la santé, aux voyages et aux allocations d'études. Suite à la suppression des restrictions sur les transactions sur le compte courant, l'écart entre les taux s'est réduit à environ 12%.

Le Tableau 16 fait le résumé de l'évolution des écarts entre les taux de change des marchés officiel et parallèle d'octobre 2002 jusqu'au septembre 2003.

Tableau 16: Évolution de l'écart entre les taux de change des marchés officiel et parallèle

	Ecart entre les taux de change des marchés officiel et parallèle
Octobre – novembre – décembre 2002	24 – 30 %
janvier 2003	26 %
février – mars - avril 2003	15 – 18 %
mai – juin – juillet 2003	19 – 22 %
août 2003	14 – 17 %
septembre 2003	10 – 14 %

Source : Analyse interne de la BRB

Actuellement, le marché officiel de devises au Burundi peut être considéré comme libre ; la seule condition étant que les importateurs doivent justifier l'utilisation des devises qu'ils achètent. Comme toutes les opérations sur les devises étrangères peuvent s'effectuer par le système bancaire, la différence persistante (d'environ 12%) entre le taux de change du marché officiel et le taux de change du marché parallèle traduit une préférence pour des transactions informelles. La différence de taux de change peut s'expliquer par une prime de risque inconnue, le confort des arrangements informels ainsi que les efforts des opérateurs, afin d'éviter des droits d'importation et des taxes.

4.2 Évaluation du concept d'aide à la balance des paiements

4.2.1 AIDE À LA BALANCE DES PAIEMENTS - EN GÉNÉRAL

J. Debar⁴¹ est d'avis que dans la majorité des pays SPA, l'aide-programme sous la forme d'une aide à la balance des paiements n'est plus pertinente. Au stade initial du programme SPA, la plupart des donateurs ont poussé très loin le contrôle de l'affectation des devises (détermination des biens entrant en ligne de compte, sélection des importateurs) ; cette attitude rentrait dans le cadre du fonctionnement des marchés des changes dans les années 80 : tout importateur devait demander à l'État une autorisation pour pouvoir importer et pouvoir acheter des devises. L'État déterminait les biens qui pouvaient être achetés prioritairement et en quelles quantités. Au fil de la diminution des réserves en devises, de plus en plus de réglementations sont entrées en vigueur, tel que cela a été le cas au Burundi. Il n'était dès lors nullement question d'un véritable 'marché' des changes ; c'est l'État qui répartissait les devises. Les dangers de ce système sont : un accès très inéquitable aux devises (reposant sur des contacts politiques plutôt que sur une production efficace), de la corruption, et une fuite des capitaux. Dans ce contexte – et cela est aussi le contexte au Burundi jusqu'en août 2002, avant que la liste positive ait été supprimée grâce à la disponibilité accrue de devises – un contrôle de l'affectation des fonds s'avère justifié.

Maintenant – et aussi en 2003 lors des ventes aux enchères du don belge - au Burundi, toutes les matières premières et les marchandises sont éligibles pour l'obtention des devises au marché officiel. Pourtant, la BRB réunit toujours des documents d'importation pour tenir des statistiques et pour contrôler s'il n'y a pas de fuites de capitaux. Ceux-ci pouvant dès lors être facilement demandés par le donateur. Suivant, dans le cadre de marchés des changes totalement libres, cette tâche ne ressortit plus à la banque centrale nationale et, dans la pratique, ce sont souvent les importateurs eux-mêmes, ou leurs banquiers, qui doivent réunir les documents supplémentaires et en supporter les frais. Dans ce cas, les contrôles effectués par les donateurs sont dès lors plutôt perçus comme un facteur négatif. Toutefois, même dans les pays où les marchés des changes ne sont pas encore libres et une aide à la balance des paiements s'avère encore recommandée, les contrôles individuels effectués par les donateurs ne sont cependant pas optimaux, car ils sont trop centrés sur le volet administratif et ne résolvent pas le problème global d'un marché des changes inefficace. Il est par conséquent préférable pour les donateurs d'adopter une approche coordonnée en concentrant leurs efforts sur des formules transitoires vers les marchés libres.

⁴¹ Source: Debar, 1997

4.2.2 AIDE À LA BALANCE DES PAIEMENTS - BELGE

Conditionnalité

L'aide à la balance des paiements belge est accordée sans contracter aucun engagement, si ce n'est par rapport à l'utilisation des devises. Les acheteurs des devises devront utiliser celles-ci, sous contrôle de la BRB, pour le paiement de biens et services, à l'exception de ceux qui sont prohibés par la législation burundaise ou en vertu de Conventions internationales auxquelles le Burundi a adhéré. Hors de ces Conventions, la Belgique ne pose pas de conditions.

Contrôle de l'utilisation des devises

D'octobre 2002 à octobre 2003, l' 'aide à la balance' belge représentait 10% du volume total des devises négociées (€ + \$) sur le marché aux enchères des devises de la BRB. La CTB a examiné les 'rapports d'utilisation' afférents à « ses 10% ». Pourtant, chaque apport de devises est à 100% fongible sur ce type de marché, donc l'argument : 'un donateur ne souhaite pas que 'ses' devises soient utilisées pour importer des armes' ne tient pas debout dans un marché des changes libre⁴². La BRB donne simplement des justificatifs (rapports d'utilisation) pour le montant que la Belgique a offert au MED⁴³.

Dans un deuxième temps, cet argument ne tient pas la route, parce que l'achat d'armes n'est pas conditionné par la disponibilité des devises, mais bien par la manière dont l'État utilise son budget. C'est l'importance du budget de l'État et le pourcentage de celui-ci affecté aux dépenses militaires qui déterminent la quantité d'armes achetées. Si un bailleur veut empêcher que l'on abuse de ses devises, il doit ouvrir un dialogue sur l'utilisation du budget de l'état, parce qu'un apport en devises accroît – dans ce cas par la voie du FBBR – les voies et moyens de l'état.

Il existe une autre contradiction dans l'approche belge. L'utilisation des devises offertes au MED doit être contrôlée par la CTB ; par contre, pour les autres projets belges pour lesquels des euros sont transférés – à la BRB ou directement aux banques commerciales – l'État belge ne demande pas de contrôler l'utilisation de ces devises. Le fait que la Belgique veut qu'un contrôle de l'utilisation des devises d'une aide à la balance des paiements, mais pas de l'utilisation des devises qui sont transférées pour les autres projets semble contradictoire.

La construction d'un fonds de contrepartie versus un appui budgétaire

On vient de dire que, comme l'aide à la balance des paiements accroît indirectement les ressources budgétaires par la voie du FBBR, la Belgique devrait contrôler l'utilisation du budget de l'État burundais, plutôt que l'utilisation des devises. Dans le cas de la présente 'aide à la balance', la contre-valeur de l'aide à la balance des paiements n'est pas versée dans le budget, mais bien dans un fonds de contrepartie, à savoir le Fonds belgo-burundais de Réemploi (FBBR). Bien que la fongibilité d'un fonds de contrepartie et de l'aide budgétaire soit la même, il est plus facile de contrôler l'utilisation du budget (ou de poser des conditions à l'utilisation du budget) si la contre-valeur est versée dans le budget (conditionnalité et earmarking au même niveau).

⁴² Source: Debar, 1997

⁴³ Source : interview avec Mme Consolate Nkurikiye, Responsable Service Opérations Bancaires avec l'Etranger, BRB

Pourtant, quelques arguments pour ne pas procéder à un appui budgétaire pour le Burundi sont :

- À cause de la corruption au niveau politique (sûrement maintenant, au seuil des élections, les politiciens ont besoin de devises fortes), et dans les finances publiques – qui ne sont pas assez transparentes – une construction « visible » comme le FBBR est préférable.
- Les systèmes d'administration du Burundi sont affaiblis.
- De l'assistance technique dans les ministères risque de ne pas être acceptée ; dès lors, il est plus difficile de contrôler les adjudications publiques ouvertes avec un appui budgétaire qu'avec le FBBR. Par exemple, des problèmes de surfacturation ou d'attribution arbitraire des marchés sont connus.
- Le contexte du Burundi aujourd'hui est un contexte de réhabilitation (post-conflit), pas un contexte de développement.

Harmonisation entre les bailleurs et avec l'Etat burundais quant à l'utilisation du FBBR et quant au planning des transferts à la BRB

Coopérer d'une manière différente avec différents bailleurs de fonds peut créer des problèmes de coordination pour le gouvernement. Le ministère chargé de l'utilisation du FBBR est le Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction, ensemble avec le Ministère chargé du dossier. Un autre bailleur coopérant avec le Ministère de la Planification et de la Reconstruction est le PNUD travaillant sur un projet de décentralisation. Comme différents bailleurs sont actifs dans de différents domaines, il n'y a pas de recouvrement entre leurs activités. La coordination des activités est assurée comme tous les bailleurs travaillent selon les priorités des ministères⁴⁴. À l'intérieur de chaque ministère, une liste des priorités est rédigée, et suivi par les bailleurs. La seule institution mandatée à décider est le ministère concerné.

Quant à la coordination des différents bailleurs avec la BRB, la Belgique et les autres bailleurs de fonds, qui donnent ou prêtent des devises à la BRB, se mettent d'accord sur un planning de manière que la BRB reçoive un afflux de devises continu. Comme l'écart entre les taux du marché officiel et parallèle dépend du montant de devises offert au MED, il est important que les devises soient mises au MED avec la régularité d'une horloge⁴⁵. Les autres bailleurs qui transfèrent de devises à la BRB sont le FMI (avec des prêts post-conflit), la Banque Mondiale (avec des Crédits de Réhabilitation Economique - CRE), et l'Union européenne (avec des fonds STABEX⁴⁶).

4.3 Indicateurs

4.3.1 RESPECT DES PROCÉDURES :

Les procédures burundaises relatives à la réglementation nationale des ventes aux enchères des devises ont scrupuleusement été respectées. Les devises ont été utilisées selon la législation burundaise et les Conventions internationales auxquelles le Burundi a adhéré.

⁴⁴ Source: interview avec M P Heuts, Attaché de la Coopération internationale près de l'Ambassade de Belgique à Bujumbura

⁴⁵ Source : interview avec M P Heuts, Attaché de la Coopération internationale près de l'Ambassade de Belgique à Bujumbura

⁴⁶ STABEX = fonds de l'Union Européenne pour supporter par exemple le secteur café. Les fonds STABEX sont des appuis de devises ciblés.

Les procédures générales de la coopération internationale belge sont suivies, ainsi que les accords entre les deux pays. Les activités se sont déroulées conformément à la Convention spécifique, et les procédures de suivi et de contrôle ont été respectées.

4.3.2 RESPECT DU CALENDRIER :

La première tranche de 2,5 millions d'euros a été mise à la disposition de la BRB le 21 janvier 2003 (notification par la BRB de la réception de la première tranche le 30 janvier 2003), soit 12 semaines après la signature de la CS par rapport à 6 semaines prévues dans la CS⁴⁷.

Selon la CS, la libération de la deuxième tranche serait effectuée dans les trois mois de la demande officielle de la Partie burundaise, appuyée du rapport d'utilisation de la première tranche approuvé par le Comité de Concertation (voir Troisième partie ; 3.1 Le Comité de concertation). Le rapport d'utilisation de la première tranche a été approuvé par le Comité de concertation le 3 avril 2003. La deuxième tranche a été mise à la disposition de la BRB le 8 juillet 2003, soit 3 mois plus tard.

4.3.3 QUALITÉ DES ACTIVITÉS :

Les termes de référence du consultant sont bien établis, et les activités sont suivies d'une manière constructive. L'aide financière a alimenté le Fonds belgo-burundais de Réemploi.

⁴⁷ Source : Jonckheere, 2003

CINQUIÈME PARTIE : LESSONS LEARNED, RECOMMANDATIONS

5.1 Lessons learned et recommandations quant au concept d'aide à la balance des paiements

5.1.1 CONDITIONNALITÉ

La conditionnalité imposée par la Belgique est limitée à l'utilisation des devises selon la législation burundaise et les Conventions internationales auxquelles le Burundi a adhéré (voir 4.2.2 Aide à la balance des paiements - belge). Au contraire, dans la plupart des cas, la prolongation du crédit du FMI est subordonnée à l'engagement des membres à prendre des mesures destinées à remédier aux causes du déséquilibre des paiements⁴⁸. Les "accords de confirmation" (Stand-by Arrangement; SBA), typiques au FMI, sont conçus dans l'optique d'apporter une aide financière à moyen terme destinée à aider les pays à surmonter les déficits, temporaires ou cycliques, de leur balance des paiements. Dans le cadre d'un accord de confirmation, un pays conçoit et met en oeuvre, en concertation avec le personnel du FMI, un programme comprenant des changements de la politique macroéconomique en vue de résoudre ses problèmes de paiements extérieurs. S'il veut bénéficier d'un financement, le membre en question est tenu de respecter ce programme, en ce compris satisfaire aux critères de performance qui constituent un indicateur du succès de sa mise en oeuvre. Lesdits critères, qui permettent tant au membre qu'au FMI d'évaluer les progrès accomplis et peuvent dénoter le besoin de procéder à d'autres adaptations de la politique suivie, ont en général trait aux plafonds autorisés de déficits budgétaires publics, au crédit intérieur et à la dette extérieure ainsi qu'aux objectifs visés pour les réserves internationales. Le FMI apporte également, par le biais du Mécanisme élargi de crédit (MEDC), une aide à plus long terme en vue de remédier aux déséquilibres des paiements extérieurs qui trouvent, en grande partie, leur origine dans des difficultés structurelles et prennent plus de temps à résoudre.

Poser des conditions comme : 'utiliser les devises belges pour des activités qui renforceront le secteur café', pour prendre en main la cause des problèmes de la balance des paiements, sont contre la loi burundaise, qui dit que les devises du marché officiel peuvent être utilisées pour l'importation de toutes les matières premières et marchandises.

Maintenant en 2004⁴⁹, le FMI exige qu'une Cour des Comptes performante soit instaurée au Burundi pour contrôler l'utilisation des deniers publics. La tranche suivante du FMI sera débloquée à condition que la Cour des Comptes soit instaurée. La Belgique pourrait se ranger du côté du FMI.

5.1.2 LES FONDS DE CONTREPARTIE

À cause des critiques négatives par rapports aux fonds de contrepartie décrites dans la littérature, on pourrait recommander de verser la contre-valeur de l'aide à la balance des paiements dans le budget

⁴⁸ Source : World Bank, April 2000

⁴⁹ Source : interview avec Mme Consolate Nkurikiye, Responsable Service Opérations Bancaires avec l'Etranger, BRB

de l'État. Bien que les arguments contre un appui budgétaire pour le Burundi soient aussi abondants, on doit chercher à atteindre les buts suivants :

- une intégration parfaite des activités du FBBR avec les ministères burundais
- une coordination optimale avec les autres bailleurs par rapport aux activités du FBBR

On pourrait inscrire dans la Convention Spécifique relative au Fonds belgo-burundais de Réemploi que ce fonds peut être utilisé pour des appuis budgétaires au futur, et ne pas seulement pour des projets⁵⁰.

5.2 Lessons learned et recommandations quant à la coopération DGCD – CTB dans le domaine d'aide financière

5.2.1 DATE DE LA SIGNATURE DE LA CONVENTION D'EXPERTISE

La Convention spécifique entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relative à l'octroi d'une aide financière pour alimenter le Fonds belgo-burundais de Réemploi a été signée le 31/10/2002. La signature de la Convention de mise en œuvre d'expertise date du 04/06/2002, soit 7 mois après la signature de la Convention spécifique. Qu'après 7 mois, la DGCD et la CTB ont conclu un accord sur les termes de références de la Convention de mise en œuvre d'expertise. Dans cet intervalle, la première tranche a été libérée et mise en vente sur le marché aux enchères des devises. Le Comité de concertation a approuvé le rapport d'utilisation de la première tranche le 03/04/2003. La moitié du projet a donc été exécutée avant que la CTB ne soit en charge du suivi. Néanmoins, le ResRep a reçu des responsabilités par la Convention spécifique et les a assumées.

5.2.2 LES RESPONSABILITÉS DU RESREP SELON LA CONVENTION SPÉCIFIQUE

Le ResRep a reçu des responsabilités par la Convention spécifique. Dans les 7 mois avant la signature de la Convention de mise en œuvre d'expertise le ResRep a assumées ces responsabilités, sans que la CTB était en charge de l'exécution. Le ResRep a suivi les ventes aux enchères et il a participé au Comité de concertation. Il a rédigé un rapport intermédiaire en avril 2004 (2 mois avant la signature de la Convention d'expertise), dans lequel il cite : « Malgré l'absence d'une Convention de mise en œuvre signée par l'État belge et la CTB, je puis attester que les procédures burundaises relatives à la réglementation nationale des ventes aux enchères des devises ont scrupuleusement été respectées. Les activités se sont déroulées conformément à la Convention spécifique.»

⁵⁰ Source : interview avec M Debar

5.2.3 ABSENCE D'UNE FORMULATION

Le délai entre la signature des deux conventions peut être attribué à l'absence d'une formulation. Les négociations sur les termes de référence pour le suivi de la CTB étaient longues et difficiles. Le rôle attribué à la CTB dans la Convention spécifique est minimal et l'Attaché est le co-président du Comité de concertation. L'avis de la CTB devrait être demandé lors de la préparation du projet pour incorporer son expertise. En vue d'une meilleure qualité de prochaines activités d'aide financière, la CTB devrait être incluse proactivement dans les préparations. En raison de l'absence de formulation, la CTB n'a pas pu procéder à une analyse de la capacité ni des activités jugée nécessaire pour permettre une exécution correcte de cette opération. Néanmoins, sans accord préalable, la CTB a été désignée juridiquement en qualité d'exécuteur du projet.

5.3 Lessons learned et recommandations quant à la mise en œuvre d'expertise de la CTB dans le domaine de l'aide financière.

Comme mentionné dans '5.2 Lessons learned et recommandations quant à la coopération DGCD – CTB dans le domaine d'aide financière', il n'y avait pas de formulation pour ce projet. La CTB n'a pas pu procéder à une analyse de la capacité ni des activités jugée nécessaire pour permettre une exécution correcte de cette opération.

Que peut la CTB faire dans le cadre des nouvelles aides à la balance des paiements ?

Préparations – 'formulation'

1. D'autres bailleurs de fonds qui procèdent eux aussi à des aides à la balance des paiements au Burundi ; il serait intéressant d'étudier l'approche adoptée par ceux-ci.
2. Il est nécessaire pour les donateurs de bien coordonner leurs aides, de sorte que tout le monde ne donne pas de devises au même moment ; une bonne coordination et coopération avec les autres bailleurs et avec la BRB devrait être instaurée. Une recherche là-dessus peut être effectuée par la CTB.
3. Effectuer des recherches pour soumettre les dons belges aux conditions qui demandent un engagement du partenaire ; ou pour pouvoir se ranger du côté d'autres bailleurs pour renforcer leurs conditions.
4. Avant qu'une nouvelle aide à la balance des paiements soit fournie, il faut examiner la raison d'être du contrôle de l'utilisation des devises.

Mise en œuvre

1. Contrôler que les devises sont mises aux enchères.
2. Suivre les ventes aux enchères.

3. Éventuellement (dépendant du point 4. de la préparation) demander et contrôler l'utilisation des devises avec les rapport d'utilisation de la BRB ou autrement.

Ces rapports d'utilisation sont un moyen satisfaisant permettant de vérifier l'utilisation des devises chez les acheteurs, étant donné qu'il n'est pas possible pour les importateurs de se servir de ces devises pour toute autre fin que celle convenue avec la banque, au moment où ils ont introduit la demande de licence ou de crédit documentaire (c'est à ce moment-là qu'ils doivent déclarer la destination des devises).

4. Contrôler la destination de la contre-valeur (par exemple les alimentations du FBBR)
5. Vérifier si les conditions sont accomplies.

Une exécution en collaboration avec un bureau d'audit est nécessaire dans une optique de transparence. Bien que, pour cette aide financière, la coopération avec un bureau d'audit n'ait pas été nécessaire, pour les autres projets d'aide financière au Burundi ('Octroi d'une aide financière pour le paiement des arriérés de traitement du personnel enseignant' - BDI 0201211 et 'Une aide exceptionnelle destinée au paiement de trois mois de salaires courants des agents civils de la République du Burundi - BDI 0301511), la coopération avec un bureau d'audit est indispensable et l'absence de formulation a des répercussions sur l'exécution.

Pour cette opération, la collaboration avec un bureau d'audit était prévu, mais ne s'avèrait pas être nécessaire. Sans formulation, c'était difficile de prévoir les besoins de l'exécution.

5.4 Lessons learned et recommandations pour le Burundi

5.4.1 LE MARCHÉ PARALLÈLE

Problème : La différence persistante (d'environ 12%) entre les taux de change du marché officiel et parallèle traduit une préférence pour des transactions informelles. La différence de taux de change peut s'expliquer par une prime de risque inconnue, le confort des arrangements informels ainsi que les efforts des opérateurs, afin d'éviter des droits d'importation et des taxes, et d'effectuer des transferts de capitaux illégaux.

Dès lors, le renforcement des contrôles de douanes est nécessaire⁵¹. Afin de mieux suivre l'acheminement des marchandises, les autorités viennent d'obliger tout importateur à transporter ses produits dans des containers, ce qui permet d'avoir un meilleur contrôle des importations. Grâce à un contrôle plus rigoureux des importations de biens, en ce qui concerne leur quantité et leur qualité, les services douaniers et des impôts verront leurs recettes s'accroître. (à terme, les tarifs douaniers pourront être revus à la baisse ce qui diminuera la tentation de frauder, et donc le besoin de financement via le marché parallèle.) Bon nombre de marchandises entrent illicitement au Burundi ou sont sous-évaluées en quantité ou en prix lors de la déclaration, à cause des taxes d'importation très élevées.

⁵¹ Source : Huyberechts, 2003

5.4.2 BLOCAGE DES TAUX DE RÉFÉRENCE PENDANT UNE SEMAINE : SYSTÈME DE 'MANAGED FLOAT'

Problème : Les taux de référence – les taux moyen pondéré des offres retenues sur le marché aux enchères des devises – sont bloqués entre deux séances d'attribution de devises aux MED. Mais, les cours de ces devises peuvent subir de fortes variations entre deux échères, ce qui peut inciter les banques commerciales qui gèrent elles-mêmes les devises attribuées par la BRB, à privilégier un paiement en euro ou en dollar US en fonction de la parité sur les marchés internationaux⁵².

5.4.3 ENTENTE ENTRE LES BANQUES COMMERCIALES

Problème : Lors des ventes sur le MED, il s'avère, d'une part, que les différentiels de cours de change proposés par les différentes banques sont très faible et, d'autre part, que les lots de devises se répartissent plus ou moins de façon égale entre ces dernières. Il semblerait donc qu'il existe une forme d'entente entre les banques commerciales de la place afin d'éviter de surenchérir et, de la sorte, de se répartir les devises à un cours préétabli dans leurs offres.

La BRB est bien au courant de ces pratiques de collusion entre les banques. La BRB fixe un taux plancher sur lequel les banques commerciales ne sont pas informés ; le taux proposé par les banques commerciales ne peut pas être en bas du taux plancher.

5.4.4 AMÉLIORATION DURABLE DE LA BALANCE DES PAIEMENTS ?

L'amélioration des réserves de devises était principalement la conséquence des versements dans le cadre de l'aide. Dès lors, des mesures concomitantes devraient être imposées.

Dans son 'Article IV' datant de février 2004, le FMI a affirmé qu'à la fin de 2003, le Burundi disposait d'un '*comfortable level of foreign exchange reserves*'⁵³. L'absence de pouvoir d'achat constitue un problème plus important. Il n'y a en effet pas de pouvoir d'achat permettant d'acheter des biens importés. Étant donné que ce '*comfortable level of foreign exchange reserves*' est principalement dû à l'intervention des donateurs, il y aurait lieu de s'atteler au volet des exportations, si l'on veut aboutir à une amélioration durable de la situation de la balance des paiements.

En vue d'améliorer la situation de la balance des paiements, il serait opportun d'élaborer de nouvelles pistes pour favoriser les exportations rentables. Dès lors, un accroissement de la politique

⁵² Source : IMF Country Report No. 04/41, 2004

⁵³ Durant le Forum des Partenaires au Développement, de janvier 2004 à Bruxelles, les besoins de financement de la balance des paiements ont été estimés à \$942,8 millions pour la période 2003-2006, dont \$168,5 millions pour l'apurement des arriérés de la dette extérieure et \$184,9 millions pour le paiement du service de la dette extérieure. Si l'on tient compte du financement identifié (les montants disponibles sur les dons et prêts en cours), il reste un déficit (*gap*) à financer de \$442,9 millions pour cette même période. Les fonds de contre-partie des appuis budgétaires et à la balance des paiements sollicités seront alloués : aux besoins prioritaires dans les secteurs sociaux, aux besoins de promotion du monde rural et à la création d'emplois, à la réhabilitation et l'extension des infrastructures d'appui à la production, etc. Un apport approprié de ressources extérieures est indispensable pour que le pays puisse assurer la viabilité de sa dette, tout en poursuivant ses interventions en faveur de la reconstruction, de la lutte contre la pauvreté et de la relance de la croissance, et ainsi accompagner favorablement le processus de retour à la paix et de réconciliation nationale.

de promotion et de diversification des exportations ne pourra qu'être bénéfique à terme pour la balance des paiements⁵⁴. L'efficacité dans les secteurs d'exportation traditionnels (café, thé) devrait augmenter et les goulots d'étranglement dans le développement de nouveaux secteurs d'exportations (par exemple, fruits, légumes, fleurs coupées, ...) doivent être éliminés. En outre, les autorités pourront ainsi démontrer plus aisément aux bailleurs de fonds leur volonté d'être moins tributaires des financements extérieurs. L' 'Article IV' du FMI expose déjà certaines démarches adoptées dans ce sens :

“Over the medium and long run, the state intends to withdraw gradually from the coffee-sector and to promote competitive marketing mechanisms. As world coffee prices are unlikely to rebound in the short or medium run, the government plans to help farmers switch to more profitable crops. A similar approach is planned for the tea sector – which is currently profitable – beginning with the breakup of Burundi's tea board (OTB) into several autonomous entities.”

⁵⁴ Source : Huyberechts, 2003

ANNEXES

Annexe 1 : Rapport financier de l'opération

Montant total mis à la disposition de la BRB : 4.999.991,02 EUR Montant total versé sur le compte du FBBR : 5.989.062.648 BIF

LA PREMIÈRE TRANCHE

**MONTANT DE LA PREMIÈRE TRANCHE,
MIS À LA DISPOSITION DE LA BRB LE 21/01/2003 :
2.500.000,00 EUR**

Montant mis aux enchères le 04/02/2003 : 1.250.000,00 EUR			Montant mis aux enchères le 11/02/2003 : 1.250.000,00 EUR		
Banque commerciale	Montant acheté (en EUR)	Contre-valeur (en BIF)	Banque commerciale	Montant acheté (en EUR)	Contre-valeur (en BIF)
BCB	366.666,67	426.037.301	BCB	216.666,67	251.965.961
BPB	150.000,00	174.287.985	BANCOBU	216.667,67	251.965.960
BGF	150.000,00	174.287.985	BBCI	150.000,00	174.437.970
BANCOBU	216.666,67	251.749.316	BPB	150.000,00	174.437.970
IBB	216.666,66	251.749.304	IBB	216.666,66	251.965.949
BBCI	150.000,00	174.287.985	BGF	150.000,00	174.437.970
			BCD	150.000,00	174.437.970
	<u>1.250.000,00</u>	<u>1.452.399.876</u>		<u>1.250.000,00</u>	<u>1.453.649.750</u>
Alimentation du compte numéro 1110-037 'FBBR – BNDE – Autres' pour un montant de (le 06/02/2003) : 1.452.399.876 BIF			Alimentation du compte numéro 1110-037 'FBBR – BNDE – Autres' pour un montant de (le 12/02/2003) : 1.453.649.750 BIF		

**ALIMENTATION DU COMPTE DU FBBR POUR UN MONTANT DE :
2.906.049.626 BIF**

LA DEUXIÈME TRANCHE

**MONTANT DE LA DEUXIÈME TRANCHE,
MIS À LA DISPOSITION DE LA BRB LE 08/07/2003 :
2.499.991,02 EUR**

Montant mis aux enchères le 12/08/2003 : 800.000,00 EUR			Montant mis aux enchères le 19/08/2003 : 800.000,00 EUR			Montant mis aux enchères le 26/08/2003 : 899.991,02 EUR		
Banque commerciale	Montant acheté (en EUR)	Contre- valeur (en BIF)	Banque commerciale	Montant acheté (en EUR)	Contre- valeur (en BIF)	Banque commerciale	Montant acheté (en EUR)	Contre- valeur (en BIF)
BCB	100.000,00	123.262.630	IBB	200.000,00	246.549.760	BCB	150.000,00	185.120.670
BANCOBU	300.000,00	369.787.890	BCD	50.000,00	61.637.440	BANCOBU	150.000,00	185.120.670
BBCI	100.000,00	123.262.630	SBF	50.000,00	61.637.440	SBF	100.000,00	123.413.784
BPB	100.000,00	123.262.630	BCB	200.000,00	246.549.760	BPB	100.000,00	123.413.780
IBB	100.000,00	123.262.630	BANCOBU	200.000,00	246.549.760	BBCI	100.000,00	123.413.780
BGF	50.000,00	61.631.315	BGF	100.000,00	123.274.880	IBB	150.000,00	185.120.670
FINALEASE	50.000,00	61.631.314				BCD	100.000,00	123.413.780
						FINALEASE	50.000,00	61.706.892
						extourne	- 8,98	- 11.083
	<u>800.000,00</u>	<u>986.101.039</u>		<u>800.000,00</u>	<u>986.199.040</u>		<u>899.991,02</u>	<u>1.110.712.943</u>
Alimentation du compte numéro 1110-037 'FBBR – BNDE – Autres' pour un montant de (le 12/08/2003) : 986.101.039 BIF			Alimentation du compte numéro 1110-037 'FBBR – BNDE – Autres' pour un montant de (le 19/08/2003) : 986.199.040 BIF			Alimentation du compte numéro 1110-037 'FBBR – BNDE – Autres' pour un montant de (le 26/08/2003) : 1.110.712.943 BIF		

ALIMENTATION DU COMPTE DU FBBR POUR UN MONTANT DE :**3.083.013.022 BIF**

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableau 1: La balance des paiements de 1998 à 2001	10
Tableau 2: L'évolution des réserves en devises de 1997 à 2001	11
Tableau 3: Calendrier de l'exécution de l'aide financière	15
Tableau 4: Ventes aux Enchères de la première tranche	15
Tableau 5: Ventes aux Enchères de la deuxième tranche	16
Tableau 6: Signature de la Convention d'expertise par rapport au calendrier de l'exécution de l'aide financière	18
Tableau 7: Évaluation du rapport d'utilisation des devises de la première tranche	20
Tableau 8: Évaluation du rapport d'utilisation des devises de la deuxième tranche	20
Tableau 9 : état financier de l'opération	21
Tableau 10 : état financier de l'expertise de la CTB	21
Tableau 11: La balance des paiements de 1998 à 2003	24
Tableau 12: L'évolution des réserves en devises de 1997 à 2003	24
Tableau 13 : L'évolution des exportations et des importations de 1999 à 2003	25
Tableau 14 : Écart entre le cours moyen du marché parallèle et le taux de référence	26
Tableau 15: Écart entre le cours moyen du marché parallèle et le taux de référence	26
Tableau 16: Évolution de l'écart entre les taux de change des marchés officiel et parallèle	26
Figure 1 : Schéma de l'aide à la balance des paiements	17

BIBLIOGRAPHIE

Banque de la République du Burundi (BRB), décembre 2002, *Règlement du Marché aux Enchères des Devises*

Banque de la République du Burundi (BRB), février 2003, *rapport d'utilisation des devises*

Banque de la République du Burundi (BRB), août 2003, *rapport d'utilisation des devises*

Convention de mise en œuvre d'expertise relative à la prestation de coopération dénommée « Octroi d'une aide financière pour alimenter le Fonds belgo-burundais de Réemploi » entre l'État belge et la Coopération Technique Belge, juin 2003

Convention spécifique entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relative à l'Octroi d'une aide financière pour alimenter le Fonds belgo-burundais de Réemploi, octobre 2003

Debaille, C., septembre 2003, *Rapport de mission*

Debar, J., en R. Renard, juni 1997, *Programmabulph onder de vorm van budgethulp*, Finaal Rapport, College voor de Ontwikkelingslanden, RUCA, Universiteit van Antwerpen

Forum des Partenaires au Développement, janvier 2004, 'Appui au Budget et à la Balance des Paiements – République du Burundi'

Gillis, M., D.H. Perkins, M. Roemer, and D.R. Snodgrass, 1996, *Economics of Development*, fourth edition, W.W. Norton & Company, New York London

Huyberechts, D., novembre 2003 'Historique du marché officiel des devises – Comment fonctionne le marché officiel des devises ? – Descriptif du marché parallèle – Etude du règlement de la BRB – Propositions d'amélioration du système actuel'

International Monetary Fund (IMF), November 2002, 'IMF Country Report No. 02/242: Burundi: 2002 Article IV Consultation and Use of Fund Resources – Request for Post-Conflict Emergency Assistance – Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Burundi'

International Monetary Fund (IMF), February 2004, 'IMF Country Report No. 04/41: Burundi: 2003 Article IV Consultation and Request for Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility – Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice and Press Release News Brief on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Burundi'

International Monetary Fund (IMF), February 2004b, 'Public Information Notice' No.04/7

Jonckheere, B., avril 2003, 'Rapport de suivi et de contrôle de la Convention spécifique entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relative à l'Octroi d'une aide financière pour alimenter le Fonds belgo-burundais de Réemploi (FBBR)'

The Economist Intelligence Unit, August 2003, '*Country Report Burundi*'

Van Bauwel, A., juli 2002, '*Financiële Samenwerking, Basisbegrippen, de rol van BTC en procedures*', Intern Working Document EST, Belgische Technische Coöperatie

Van Bauwel, A., augustus 2003, '*Financiële Samenwerking, Concretisering van instrumentarium, 2de Beheerscontract*', Intern Working Document EST, Belgische Technische Coöperatie

World Bank, April 2000, '*Small States: Meeting Challenges in the Global Economy*', Report of the Commonwealth Secretariat/ World Bank Joint Task Force on Small States, Washington DC & London

INTERVIEWS

M Philip Heuts, Attaché de la Coopération internationale près de l'Ambassade de Belgique à Bujumbura en qualité de co-président

M Denis Huyberechts, Consultant, ING

Mme Consolate Nkurikiye, Responsable Services Opérations Bancaires avec l'Etranger, Banque de la République du Burundi

M Georgina Yates, Responsable de la Coopération anglaise, DfID (Department for International Development), Bujumbura