



25 JUN 1986

1073

DEPARTMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Aide financière de Fr. 15 millions au Burundi pour soutenir un programme d'ajustement structurel administré par l'IDA, en cofinancement avec le Fonds spécial d'aide à l'Afrique

Berne, le 4 juin 1986

Vu la proposition du DFAE du 4 juin 1986

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est décidé

d'accorder une aide financière non-remboursable de Fr. 15 millions en faveur du Programme d'ajustement structurel de l'IDA au Burundi.

Il est proposé d'imputer ce montant au Crédit de programme de Fr. 1,8 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 18 septembre 1984). Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées à la rubrique budgétaire 202.493.01.

Pour extrait conforme

Le Secrétaire

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	6	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
X		EFD	7	-
X		EVD	7	-
		EVED		
		BK		
X		EFK	2	-
X		Fin.Del.	2	-





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Distribuée

Fera l'objet d'un communiqué  
de presse après signature de  
l'accord

Berne, le 4 juin 1986

AU CONSEIL FEDERAL

Aide financière de Fr. 15 millions au Burundi pour soutenir un programme d'ajustement structurel administré par l'IDA, en cofinancement avec le Fonds spécial d'aide à l'Afrique

I

Cette proposition recommande l'octroi d'une aide financière non-remboursable de Fr. 15 millions au Burundi, dans le cadre du Fonds spécial d'aide à l'Afrique administré par l'IDA, pour soutenir un programme de réformes structurelles destinées à rétablir l'équilibre financier et à relancer de façon durable la croissance de l'économie burundaise.

Le Fonds spécial d'aide à l'Afrique au Sud du Sahara (FSA) est l'une des initiatives prises récemment par la communauté internationale pour aider les pays les plus pauvres d'Afrique à arrêter le déclin de leur économie et à restaurer la croissance à moyen terme. Le FSA, qui a une durée de 3 ans (1985/88), a permis de mobiliser environ \$1,6 milliard auprès de 18 pays, pour la plupart industrialisés, et de la Banque mondiale (IDA). La Suisse y participe pour un montant de Fr. 80,4 millions sous forme de financement conjoint. Le FSA a pour but d'apporter un soutien rapide aux pays de l'Afrique subsaharienne marquant leur volonté de résoudre leurs problèmes économiques en procédant à des mesures d'ajustements structurels importantes et à des réformes profondes de leurs politiques pour redresser leur économie.

Suite aux accords intervenus récemment avec le Fonds monétaire international sur un programme de stabilisation économique, et, avec la Banque mondiale, sur un programme d'ajustement structurel, le Burundi, qui traverse une crise économique sévère, a été inclus au groupe de pays africains s'étant engagés ou ayant démontré leur volonté de s'engager dans un tel processus d'ajustement, et qui peuvent donc bénéficier de l'appui du FSA. Il s'agit du premier programme d'ajustements structurels mis en oeuvre au Burundi. Il représente la première phase d'un processus d'ajustement à long terme. Les efforts durant cette phase porteront d'une part, sur le redressement à court terme de la situation des finances publiques et de la balance des paiements, et, d'autre part, sur des mesures d'ajustements sectoriels destinés à relancer la croissance à moyen terme, grâce à une

utilisation plus efficace des ressources et au renforcement de la base productive du pays. La première phase prévoit notamment des mesures dans les domaines suivants: rationalisation des politiques budgétaire, de taux d'intérêt et de change; gestion plus rigoureuse de la dette publique, libéralisation des politiques commerciales et industrielles, restructuration des entreprises publiques, rôle accru du secteur privé et de l'économie de marché, amélioration de la politique de crédit, incitation à la production agricole et renforcement des principales institutions de développement.

Le Burundi bénéficiera d'une aide financière globale de \$ 50 millions pour soutenir le programme, qui sera financé par des crédits de l'IDA (\$ 15 millions) et du FSA (\$ 16,2 millions) et des financements conjoints de la Suisse (Fr. 15 millions) et du Japon (\$ 11,1 millions).

Les fonds mis à disposition contribueront à alléger la charge financière pesant sur le Burundi pendant la période d'ajustement et serviront à financer des importations essentielles du secteur public et du secteur privé dans le cadre des réorientations économiques décidées, mais sans introduire un lien direct entre les éléments du programme (mesures macro-économiques et sectorielles) et les biens et services financés. Ils apporteront ainsi un soutien global à la réalisation des réformes introduites pour rétablir la croissance à moyen terme tout en permettant de minimiser à court terme les coûts sociaux et politiques de certaines mesures d'ajustement. L'octroi de l'aide financière est soumise à l'adoption préalable du paquet de réformes macro-économiques et sectorielles jugées indispensables pour stabiliser et relancer l'économie sur des bases saines. Le décaissement des fonds se fera en principe en deux tranches de \$ 25 millions, en fonction des progrès réalisés dans l'application globale du programme et l'adoption des mesures spécifiques convenues.

Il est prévu que l'IDA fonctionne en qualité d'administrateur de la contribution suisse et de coordinateur de l'exécution du programme selon les procédures standards de cofinancement. Les arrangements prévus permettront à la Confédération de rester associée à la réalisation du programme. Sous réserve d'approbation de cette proposition, il est prévu que l'IDA, en tant qu'administrateur de la contribution, signe un accord à cet effet avec le Burundi en juin 1986. Si l'application du programme se déroule normalement, la contribution suisse devrait être totalement décaissée au cours de la période 1986/87. Le projet de gestion des importations que la Suisse soutient déjà au Burundi par l'intermédiaire du Centre du Commerce International sera réorienté pour tenir compte de la politique commerciale poursuivie dans le cadre du programme.

## II

### A. Situation et Perspectives Economiques du Burundi

La situation économique du Burundi est difficile. Avec un revenu par habitant de \$ 240 (1984) par an, il demeure l'un des pays les

plus pauvres du monde. Ce pays enclavé, très peuplé (4,5 millions d'habitants sur 27'800 km<sup>2</sup>) est dépourvu de ressources naturelles importantes si l'on excepte des terres agricoles relativement fertiles. Le taux de croissance de la population est élevé. Malgré la pression démographique dans les régions rurales, le Burundi a réussi à contenir la migration vers les centres urbains (5% de la population vit dans quelques centres urbains). Il y a des différences importantes de revenu entre les régions et une grande disparité ville-campagne, mais il n'y a que peu de pauvreté absolue, dans le sens que la presque totalité de la population dispose du minimum vital. La situation géographique est une contrainte majeure; l'enclavement rend le pays vulnérable aux conditions de transport dans les pays voisins pour accéder à l'océan indien.

L'agriculture est le secteur dominant de l'économie et contribue à 60% du PIB et à 85% de l'emploi et des exportations. Le café, qui représentait 89% des exportations en 1980, en représente encore 85% actuellement. En dépit de ses difficultés, le Burundi fait partie des pays africains qui ont réussi à maintenir leur autosuffisance en denrées alimentaires de base.

A partir de 1976, l'économie burundaise a subi de profondes transformations. Grâce aux conditions favorables sur le marché international du café et d'une aide extérieure généreuse, le secteur public a pris l'initiative dans la promotion d'activités productives et le financement d'infrastructures. Dans l'ensemble, les résultats ont été positifs. Cependant, suite à la vive détérioration des termes de l'échange intervenue entre 1978 et 1981 (45% entre 1978 et 1981), le Gouvernement n'a pas pris immédiatement les mesures d'ajustement intérieur qui s'imposaient. En conséquence la situation économique s'est nettement dégradée. Malgré des contraintes sévères au niveau du budget et de la balance des paiements, le Gouvernement a maintenu un programme d'investissement très ambitieux en recourant largement à l'emprunt et en essayant de contrôler le déficit de la balance des paiements en appliquant des contrôles administratifs qui ont eu des effets néfastes sur l'appareil de production.

A fin 1983, le Gouvernement a réagi en prenant une première série de mesures d'ajustement (dévaluation, augmentation des prix aux producteurs, plafonnement de salaires du secteur public). Cependant ces mesures n'ont pas eu l'effet souhaité en raison du maintien des restrictions imposées aux importations, et de conditions climatiques très défavorables. Il en a résulté un déclin du PIB de 4% en 1984, alors que la charge du service de la dette doublait pratiquement par rapport au niveau de 1983.

La situation économique s'est légèrement améliorée en 1985, en raison surtout de la reprise de la production agricole. Le déficit de la balance courante a régressé par rapport au PIB, ainsi que le déficit du secteur public, mais le ratio du service de la dette a poursuivi sa hausse (22%) et le recours du Gouvernement à l'emprunt a été important.

Si les perspectives pour 1986 sont relativement bonnes, en raison de la hausse inattendue du prix du café et de la baisse du prix des produits pétroliers, cette amélioration ne sera, vraisemblablement, que temporaire; elle fournit néanmoins le répit favorable pour mettre en oeuvre les mesures d'ajustements structurels dont l'économie a besoin pour se redresser. Le Gouvernement doit faire face à 2 tâches principales: (a) attaquer le problème des déséquilibres financiers en mobilisant mieux l'épargne publique pour financer les investissements du secteur public (réduisant d'autant la dépendance à l'emprunt) et en suivant des politiques budgétaire et monétaire propres à réduire les tensions inflationnistes et les difficultés de la balance des paiements; (b) jeter les bases d'une croissance durable en stimulant les secteurs productifs et l'investissement privé, en réduisant la dépendance trop exclusive à l'égard du café, et en élargissant la base productive dans la mesure du possible.

## B. Le Programme d'Ajustement Structurel

Le programme comporte des mesures macro-économiques prises en coordination avec le programme de stabilisation du FMI et une série de mesures au niveau sectoriel. Il représente la première phase d'un processus d'ajustement décidé par le Gouvernement et prévoyant un horizon de 10 à 15 ans pour atteindre ses objectifs (amélioration dans la mobilisation, l'allocation et l'efficacité d'utilisation de ressources, meilleur équilibre de la balance des paiements et des finances publiques, élargissement de la base productive, rôle accru du secteur privé....). L'ajustement structurel est un effort à long terme qui implique des modifications dans les attitudes, les politiques et les institutions. Dans un premier temps, la priorité sera accordée à la relance des secteurs productifs, la promotion de l'investissement privé et le renforcement de la capacité des institutions à mettre en oeuvre le processus d'ajustements structurels

Le programme comporte cinq volets principaux:

1. Un plan d'action pour la réhabilitation du secteur des entreprises publiques. Les mesures à entreprendre incluent un suivi plus efficace de la gestion des entreprises publiques, la libéralisation progressive des prix, l'assainissement des entreprises publiques viables, la liquidation des entreprises non-rentables, et la privatisation totale ou partielle d'un certain nombre d'entreprises.

2. Des mesures de politique fiscale et monétaire visant à: (a) réduire le déficit budgétaire, par un meilleur contrôle des dépenses courantes, la réduction des transferts et des subventions aux entreprises publiques et une politique d'investissements publics plus rigoureuse, compatible à la fois avec les besoins de développement prioritaires du pays, les ressources disponibles et le programme de stabilisation; (b) poursuivre une politique monétaire plus saine pour l'économie, favorisant la mobilisation de l'épargne et instituant une politique de crédit plus favorable aux investissements productifs.

3. Un programme d'action pour le secteur agricole destiné à augmenter à la fois la production, la qualité et les systèmes de commercialisation des cultures d'exportation (en particulier le café, le thé et le coton). Dans le cadre du programme, les prix aux producteurs seront maintenus, voir améliorés, en termes réels; il est prévu dans ce sens de reporter les bénéfices des dévaluations sur les prix aux producteurs. Les responsabilités des principales agences agricoles seront redéfinies et la répartition des tâches (production, services, vulgarisation, commercialisation) mieux structurée pour augmenter leur efficacité, et leur capacité dans leurs domaines de spécialisation sera renforcée.

4. Des mesures de politique commerciale et industrielle; le Gouvernement s'appuyera désormais plus sur les mécanismes de l'économie de marché, en poursuivant une politique de taux de change flexible, en procédant à une libéralisation progressive des importations et des prix et en introduisant une nouvelle structure tarifaire. (La libéralisation des importations et l'unification tarifaire s'échelonneront sur une période de 3 à 5 ans), en entreprenant la révision du code des investissements et en veillant à une meilleure allocation des ressources. Toutes ces mesures devraient conduire à un environnement économique plus favorable à l'esprit d'entreprise et de concurrence, à la constitution d'un appareil de production plus performant et à une meilleure promotion des petites et moyennes entreprises.

5. Enfin des mesures visant à améliorer le fonctionnement du système de crédit et à l'orienter davantage vers l'investissement productif. Les mesures envisagées faciliteront l'accès du secteur privé au crédit, notamment des petites entreprises, et créeront de meilleures conditions de concurrence favorables à la création d'entreprises viables. Les fonds de contrepartie générés par les ressources mises à disposition seront utilisés dans le cadre du programme pour financer en priorité le coût en monnaie nationale des fonds de garantie de crédit et du programme de réhabilitation du secteur des entreprises publiques et des fonds de garantie de crédit.

### C. Justification, Bénéfices et Risques

Le programme est ambitieux, mais réaliste, compte tenu de la situation économique actuelle et de la capacité d'ajustement de l'économie burundaise. La conjoncture est relativement bonne pour la mise en place d'un tel programme; l'année 1986 est en effet une année de répit pour beaucoup de pays africains (de bonnes récoltes en 1985, marché international du café favorable, baisse du prix du pétrole), leur donnant l'occasion d'attaquer des problèmes d'ajustement structurel sans que le coût immédiat des réformes soit trop élevé. Il est réaliste dans le sens qu'un horizon de 10 à 15 ans est jugé nécessaire pour atteindre un rétablissement durable de l'économie et de la balance des paiements. Il faut cependant reconnaître que les perspectives de développement ne sont pas des plus favorables, même dans les meilleures hypothèses, vu la pression démographique, le manque de ressources et la situation enclavée du pays, ainsi que les possibilités limitées de diversification de l'économie. Par ailleurs, le programme n'est qu'un premier pas dans un processus

d'ajustement qui prendra du temps pour déployer tous ses effets, Toutefois, on s'attend à une augmentation de la croissance réelle du PIB de 3,5% par an au cours de la période 1985/90 suivant la mise en place du programme, contre 2,3% sans le programme.

Le programme soutiendra le développement du secteur agricole et favorisera une réallocation des ressources et des revenus vers les régions rurales. L'amélioration du système de crédit devrait favoriser également l'accroissement du taux d'épargne et d'investissement et l'accès du secteur privé au crédit. Le recours à une politique commerciale et industrielle reposant davantage sur les mécanismes du marché devrait entraîner une meilleure allocation et une utilisation plus efficace des ressources. Les mesures qui touchent le secteur public serviront à introduire plus de rigueur dans le niveau et les priorités des dépenses, à rendre les entreprises publiques plus viables et à assainir les finances publiques. L'ensemble des mesures favoriseront une amélioration de la balance des paiements à long terme compatible avec la reconstitution de réserves en devises.

Les principaux risques et coûts sociaux du programme à court terme sont les suivants: (a) le contrecoup des mesures d'ajustement entraînera une stagnation de la consommation réelle moyenne par habitant (pour permettre l'augmentation de l'épargne/investissement). Il est prévu que le revenu réel par habitant reste au niveau actuel jusqu'en 1990 et qu'il augmente de 1-2% par an par la suite; (b) des tendances inflationnistes et l'épuisement de réserves en devises pourraient se produire suite à une libéralisation trop rapide des importations et des prix. Les ressources en devises mises à disposition et le contrôle exercé sur les prix des produits stratégiques devraient permettre de faire face à ces risques; (c) le niveau des salaires et de l'emploi pourrait être momentanément affaibli par les mesures de restructuration prises dans le secteur public et des entreprises publiques et de redéploiement de l'économie. Nous sommes néanmoins persuadés du bien-fondé de ce programme et de la volonté du Gouvernement de s'engager résolument dans son application en faisant preuve de la prudence nécessaire pour en minimiser les inconvénients et éviter des dérapages contraires aux buts recherchés.

#### D. Participation de la Suisse

Une participation suisse au programme nous paraît justifiée pour les raisons suivantes:

- le programme de réformes économiques et d'ajustement structurel mis sur pied par le Gouvernement du Burundi avec la collaboration du FMI et de la Banque mondiale répond aux nécessités actuelles et mérite d'être soutenu. Il contribuera à un net relèvement du PIB;

- la contribution de la Suisse s'insère dans une action d'aide internationale; elle entre dans le cadre de nos engagements envers l'IDA au titre du Fonds spécial d'aide à l'Afrique et correspond à notre politique de concentration de notre aide en faveur des pays les plus pauvres d'Afrique;

- 7 -

- le programme contribuera à améliorer l'environnement économique général et à augmenter les effets de développement des autres projets;

- le programme soutiendra activement le développement du secteur agricole par une politique adéquate d'incitation des prix aux producteurs, par l'adoption de mesures visant à améliorer la qualité et la commercialisation des produits agricoles et par le renforcement de la capacité des institutions;

- le programme nous semble réaliste compte tenu de la situation économique actuelle et des capacités d'ajustement de l'économie burundaise;

- les risques et coûts immédiats du programme apparaissent acceptables et supportables par rapport aux bénéfices escomptés dans le futur. Par ailleurs, en renonçant à un ajustement dans la conjoncture actuelle, la situation ne ferait que s'aggraver au détriment des plus défavorisés.

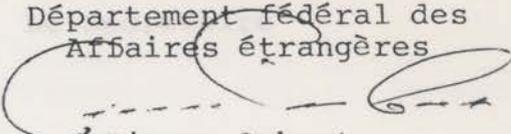
## III

L'Office fédéral des Affaires économiques extérieures (OFAEE) et l'Administration fédérale des Finances ont été consultés à titre préalable et ont donné leur accord à cette proposition de crédit.

## IV

Nous vous proposons donc de prendre la décision ci-jointe.

Département fédéral des  
Affaires étrangères

  
Pierre Aubert

Extrait du Procès-verbal :

- EDA 6 pour exécution
- EFD 7 pour information
- EVD 7 (GS 5, BAWI 2) pour information
- EFK 2 pour information
- Fin Del 2 pour information

Pour co-rapport à :

- Département fédéral de l'Economie publique
- Département fédéral des Finances

Annexes :

- Projet de décision du Conseil fédéral
- Liste des documents ayant servi de base à la préparation de la présente proposition et se trouvant à disposition à la Direction de la Coopération au Développement et de l'Aide humanitaire.

Aide financière de Fr. 15 millions au Burundi pour soutenir un programme d'ajustement structurel administré par l'IDA, en cofinancement avec le Fonds spécial d'aide à l'Afrique

---

Vu la proposition du DFAE du 4 juin 1986

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé

d'accorder une aide financière non-remboursable de Fr. 15 millions en faveur du Programme d'ajustement structurel de l'IDA au Burundi.

Il est proposé d'imputer ce montant au Crédit de programme de Fr. 1,8 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 18 septembre 1984). Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées à la rubrique budgétaire 202.493.01.

Pour extrait conforme

Le Secrétaire

25 JUN 1986

1074

Documents principaux ayant servi de base à la  
préparation de la proposition de crédit et se  
trouvant à disposition à la DDA

---

1. Gouvernement du Burundi, Déclaration gouvernementale sur les politiques de développement, avril 1986
2. Gouvernement du Burundi, Séminaire du parti sur la déclaration économique du IIe Congrès National de l'OUPRONA, mars 1986
3. World Bank, President's Report on proposed credit (rapport d'évaluation), avril 1986
4. World Bank, Back to Office Report, December 30, 1985
5. World Bank, Burundi Economic Memorandum, December, 1984
6. Projet d'accord de crédit de développement (crédit à l'ajustement structurel) entre le Burundi et l'IDA
7. Projet d'accord de la contribution suisse (programme d'ajustements structurels) entre le Burundi et l'IDA
8. DDA, Entrée en matière, Aide financière au programme d'ajustements structurels (cofinancement FSA) en faveur du Burundi, 4 avril 1986
9. DDA, Rapport de négociations, Burundi/programme d'ajustements structurels, 28 avril 1986
10. World Bank, Structural Adjustment Lending, An Evaluation of Program Design, 1985