

Environnement de l'Investissement Privé au Burundi



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT

Département Régional
de l'Afrique Centrale

Environnement de l'Investissement Privé au Burundi

Département Régional
de l'Afrique Centrale

Groupe de la Banque Africaine de Développement

Le présent rapport sur la République du Burundi fait partie de l'étude régionale de l'environnement de l'investissement privé dans les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). En plus d'un rapport régional, cette étude comprend dix rapports nationaux, un sur chaque pays de la CEEAC. Les travaux relatifs à cette étude régionale ont démarré fin 2011 et se sont achevés à la fin de l'année 2012.

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans le présent rapport sont ceux de leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues de la direction de la Banque africaine de développement, des administrateurs de la Banque africaine de développement ou des pays qu'ils représentent, ainsi que des autres institutions mentionnées dans le rapport.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système de récupération, ou transmise, sous quelque forme ou par quelque moyen, électronique, mécanique, photocopie ou autre sans l'autorisation préalable de la Banque africaine de développement.

L'étude régionale a été réalisée sous la supervision de Mme Marlène KANGA, Directrice régional (ORCE) et de M. Abdellatif BERNOUSSI, Spécialiste en chef, économie (ORCE). L'équipe chargée de sa réalisation était composée de Facinet SYLLA, Économiste-pays (ORCE) et Mouna DIAWARA, Économiste (ORCE). Elle a bénéficié de l'appui des économistes chargés des pays de la CEEAC : N. KANE DIA (ORCE), K. DIALLO (ORCE), C. MOLLINEDO (ORCE), P. YEMBILINE (ORCE/GAFO), S. WAKANA (ORCE/CDFO), C. N'KODIA (ORCE/TDFO), F. SOARES DA GAMA (ORSB), J. TOKINDANG (EARC/BIFO), J. MUZIMA/F. MATEUS (ORSB/AOFO), ainsi que des spécialistes de la gouvernance et du secteur privé présents dans les bureaux extérieurs : D. KADIA (CDFO/OSGE), C. BOLLO-TEMA (CMFO/OPSM), E. DIRABOU (GAFO/OPSM). Elle a également bénéficié de la contribution de R. DIALLO-DIOP (OPSM), C. AMBERT (OPSM), de l'équipe Stratégie OPSM, C. MBENG MEZUI (ONRI). Enfin, l'équipe de la Banque a bénéficié de l'appui des consultants Patrick PLANE et Naceur BOURENANE.

1. Introduction	7
2. Économie du Burundi et Secteur Privé	11
2.1. Taille et Caractéristiques du Secteur	11
2.2. Relais de Croissance et Dynamique à Long Terme	12
3. Institutions et Investissement Privé	17
3.1. L'état et Les Institutions	17
3.2. Organismes Intermédiaires et Dialogue Public-Privé	21
3.2.1. La Chambre Fédérale de Commerce et d'industrie du Burundi	21
3.2.2. Dialogue Public-Privé	22
4. Facteurs Économiques et Investissement Privé	25
4.1. Politique de Change	25
4.2. Coût des Facteurs Primaires	25
4.2.1. Coût du Travail	25
4.2.2. Coût et Accessibilité du Capital	27
4.3. Surcoût Économique des Autres Facteurs	30
4.3.1. Coût du Transport	30
4.3.2. Coûts Liés à l'électricité	31
4.3.3. Coût Lié des Télécommunications	34
4.3.4. Les Surcoûts Afférents à la Fiscalité	35
4.3.4.1 Dispositions du Droit Fiscal Commun	35
4.3.4.2 Dérogations au Titre du Code des Investissements	37
5. Conclusions et Recommandations	39

API	Agence de promotion de l'investissement
ASS	Afrique subsaharienne
BAD	Banque africaine de développement
BBIN	<i>Burundi Business Incubator</i>
BNDE	Banque nationale de développement économique
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CFCI	Chambre fédérale de commerce et d'investissement
CSLP	Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté
FBCF	Formation brute de capital fixe
FBu	Franc burundais
IDE	Investissements directs étrangers
IDH	Indice du développement humain
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NTIC	Nouvelles technologies de l'information
ORCE	Département régional de la BAD pour l'Afrique centrale
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
REGIDESO	Régie de distribution d'eau
SNDSP	Stratégie nationale de développement du secteur privé
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZES	Zone économique spéciale

1.1 La République du Burundi couvre une superficie de 27 834 km². **Bien que ce petit pays soit sans accès à la mer**, il borde le lac Tanganyika et est limité à l'ouest par la République Démocratique du Congo (RDC), au nord par le Rwanda, et à l'est et au sud par la Tanzanie. Sa population est actuellement estimée à un peu plus de 8 millions d'habitants, son taux d'urbanisation (11 %) étant relativement bas par rapport à celui des pays voisins, mais en croissance rapide, soit de l'ordre de 5,5 % par an. Bujumbura, la capitale, abrite à elle seule plus de 500 000 habitants. Si environ 90 % de la population vit en milieu rural, la superficie cultivée représente à peu près 50 % de la superficie totale, avec des exploitations de l'ordre d'un hectare par famille. La population exerce une pression toujours plus importante sur l'écosystème et n'entrevoit pas facilement les conditions d'une rapide amélioration de son niveau de vie. La taille moyenne des exploitations agricoles est en effet inférieure à un hectare dans les régions où la densité est la plus forte, aussi la superficie cultivée ne permet-elle jamais, à l'évidence, que de satisfaire les conditions de survie. Le taux de croissance naturel de la population demeure structurellement soutenu à environ 2,4 % par an, tandis que la densité moyenne, soit 306 habitants au km², est l'une des plus fortes du monde et a fortiori de l'Afrique sub-saharienne.

1.2 Entre 1993 et 2006, le pays a traversé plus de **dix ans d'une crise politique** qui s'est muée en douloureuse guerre civile avec de graves répercussions sociales. Durant ces années, plus de 500 000 personnes se seraient réfugiées hors des frontières nationales et plus de 70 000 d'entre elles sont encore en situation d'attente. **La situation politique interne s'est apparemment stabilisée, mais demande à être consolidée** rapidement, car elle reste fragile. Selon l'Economist Intelligence Unit (2012), au cours des toutes prochaines années, le président Pierre Nkurunziza (élu en 2010 pour un second mandat de cinq ans) et le rassemblement derrière le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie demeureront les acteurs structurants du pouvoir exécutif et législatif. Le pays est ouvert au multipartisme et compte une bonne quinzaine de partis qui sont susceptibles d'avoir une représentation parlementaire. La période de conflit a considérablement

affaibli le potentiel humain et économique de ce pays qui figure aujourd'hui parmi les plus pauvres de la communauté internationale. Le Burundi est en effet un des pays les « moins avancés », catégorie que définissent les Nations Unies en fonction d'un ensemble de critères classés sous trois dimensions : la qualité des actifs humains, la vulnérabilité économique et bien sûr, le revenu national par habitant. En 2010, ce dernier n'excédait pas 170 dollars EU, contre 286 dollars en 1993, avant l'éclatement de la crise politique interne. Le rapport sur le développement humain publié par le Programme des Nations Unies pour le développement confirme **ce diagnostic de pauvreté, en attribuant au Burundi un indice de 0,316 en 2011, ce qui le place au 183^e rang sur les 185 pays classés par ce rapport**, juste devant le Niger et la RDC.

1.3 L'économie repose sur le secteur primaire dont la contribution au produit intérieur brut (PIB) s'établit à 43 %. Les activités agricoles sont dominées par les produits vivriers et, en ce qui concerne l'exportation, par **le café et le thé** dont la filière est en faible croissance. Le faible niveau de productivité de ces cultures s'explique en partie par les répercussions de la crise politique, celle-ci ayant occasionné un manque de fluidité en compliquant l'enlèvement des cultures d'exportation. Le second secteur qui contribue le plus au PIB est celui des services (32 %), qui s'est développé ces dernières années à la faveur des investissements dans les nouvelles technologies de l'information, notamment les télécommunications GSM qui sont devenues un facteur important dans la lutte contre les effets de l'enclavement. Au cours des dernières années, ces technologies ont connu une croissance de l'ordre de 6 à 8 %. Le secteur de la transformation (25 %) occupe une place beaucoup plus modeste, son essor étant bridé par tous les facteurs économiques et sociaux qui sont à l'origine de la pauvreté structurelle du pays (petite taille, enclavement, faible capital humain, risque politique...). Le secteur industriel repose sur des industries agro-alimentaires auxquelles s'ajoutent les activités relevant de l'aménagement des infrastructures de base comme la construction, les travaux routiers et les chantiers publics ouverts dans les domaines de l'accroissement des capacités de production énergétique.

1.4 La croissance économique est largement en deçà des normes de l'Afrique subsaharienne ou même de celles de la sous-région de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) dans laquelle — mais nous reviendrons sur ce point — les autorités semblent manifester une réelle volonté politique d'intégration, car elle offre une plus grande facilité d'ouverture et d'accès à la mer via Mombasa et Dar es-Salaam. Jusqu'ici, la croissance semble avoir peu profité de l'amélioration du climat politique. En termes de rythme annuel, **la performance de la croissance varie de 3 à 4 %** depuis le milieu des années 2000, contre 6 à 8 % pour l'Afrique de l'Est. Compte tenu de l'augmentation rapide de la population, un simple retour au niveau de vie par habitant d'avant-guerre nécessiterait une croissance annuelle d'au moins 8 %, hypothèse que même les observateurs les plus optimistes n'osent accrédi-ter.

1.5 La mesure de l'inflation souffre d'assez grandes imprécisions, mais bon an mal an, les autorités monétaires ont du mal à enregistrer un taux inférieur à 10 %, moyenne observée au cours des dix dernières années, à l'exception de 2008 qui a connu un bond de quasiment 25 %. Les goulets d'étranglement et le manque de fluidité de l'économie ont été eux-mêmes des vecteurs d'une inflation en outre favorisée par un certain laxisme monétaire. Comme conséquence des tensions inflationnistes, la monnaie burundaise a connu, par rapport aux principales devises, une dépréciation nominale qui a eu pour effet favorable de ne pas contrarier la volonté de relance de l'activité locale de commerce des biens échangeables. Au début des années 2000, l'expansion monétaire a été stimulée par le financement des déficits publics qui se sont sensiblement résorbés dans la période la plus récente. La politique de réformes mise en place par le gouvernement a contribué à cet assainissement, grâce à l'initiative spectaculaire prise, en juin 2010, de créer avec l'Office burundais des recettes (OBR) un service privé de recouvrement des impôts et taxes. Bien que le budget public soit encore financé à hauteur de plus de 50 % par les partenaires financiers internationaux, l'opération s'est avérée positive en ce sens qu'elle s'est traduite par une amélioration significative de l'assiette fiscale et des recouvrements.

1.6 Le commerce extérieur du Burundi est structurellement déficitaire, avec des importations variées de biens tant de consommation que d'investissement, et des exportations très concentrées sur quelques matières premières, dont le café qui est la première exportation nationale et représente près de 70 % des échanges extérieurs de biens, loin devant le thé et les activités minières, notamment l'extraction de l'or. À l'avenir, les autorités caressent raisonnablement l'espoir de pouvoir diversifier leurs exportations, notamment par le biais de l'exploitation minière qui devrait pouvoir intervenir dès lors que le problème des infrastructures de base aura été résolu, en particulier dans le domaine énergétique. **Le Burundi doit pouvoir tirer parti d'une dotation en ressources naturelles beaucoup plus intéressante que ne le laissent voir les statistiques du commerce extérieur actuel.** Il dispose de la deuxième plus grande réserve de coltan de la région et de 6 % des réserves mondiales de nickel. Faute de moyens adéquats, l'exploitation se fait actuellement de manière artisanale. L'investissement dans le secteur nécessitera l'atténuation par le pays des risques politiques, de manière à ce que les opérateurs internationaux ne soient pas confrontés aux problèmes des coûts irrécupérables. L'exploitation minière requiert en effet de lourdes dépenses en capital, notamment dans les infrastructures d'écoulement, de sorte que l'engagement dans le secteur est encore entravé par l'incertitude.

1.7 En relation avec le développement du commerce international, **le Burundi est partie prenante de plusieurs initiatives d'intégration régionale. Il est membre de la CEEAC**, et c'est à ce titre qu'il motive la présente étude. Bien que la dynamique de l'intégration avec les pays francophones de l'ouest soit présente à l'esprit des autorités, du fait sans doute des difficultés de pénétration à l'ouest, de la faiblesse des infrastructures sur ce flanc géographique, de l'immensité du territoire faiblement articulé de la RDC, force est de constater que le Burundi **se tourne de plus en plus vers la communauté anglophone de l'Afrique australe et de l'Est, le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), mais aussi la CAE.**

1.8 Plusieurs organisations régionales poursuivent des objectifs comparables. À long terme, ces adhésions multiples sont solubles dans l'intégration de l'ensemble africain, lui-même inséré dans la dynamique de la mondialisation de l'économie, mais à plus court terme, **ces initiatives peuvent être source de confusions institutionnelles**, ce qui amènera sans doute les autorités à ne pas faire l'économie de clarifications. Le Burundi a notamment adhéré à la Communauté économique des pays des Grands Lacs (1976), puis à la CEEAC (1983), au Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (1999), à la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (2004) et plus récemment (en juillet 2007 et en compagnie du Rwanda), à la CAE qui réunit par ailleurs le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. La participation à cette dernière intégration mérite d'être soulignée dans la mesure où elle a des dimensions économiques, mais également politiques. À terme, la CAE est censée évoluer vers une structure fédérale.

1.9 La présente étude est structurée comme suit : **la première partie, consacrée à une analyse descriptive du secteur privé « formel »**, passe en revue la taille du secteur et les promesses liées à son dynamisme ; **la deuxième partie dresse un état des lieux des questions institutionnelles**, en mettant l'accent sur les faiblesses de l'environnement réglementaire et de la gouvernance publique ; elle examine en outre les mouvements de réforme amorcés pour dynamiser l'activité des opérateurs privés, grâce à la simplification de la bureaucratie et à l'appui apporté à ce processus par l'Agence de promotion de l'investissement (API) ou par la densification du dialogue public-privé ; **la troisième partie traite de la compétitivité à travers la notion de coût des facteurs et des aménagements de la fiscalité** ; ces derniers peuvent s'effectuer au niveau des impôts ou des incitations, via notamment le Code des investissements dont l'application constitue actuellement une source d'incompréhension dans la communauté des entrepreneurs.

2.1. La Taille et les Caractéristiques du Secteur

2.1.1 L'étendue du secteur privé peut s'entendre de manière très différente selon qu'on y inclut ou non l'ensemble des agents producteurs en milieu rural et bien sûr les petits commerçants et artisans (ce qui renvoie assez largement à la dimension « informelle » du secteur) ou que l'on fait référence au périmètre des activités délimitées par la notion d'entreprise, ce qui amène davantage à restreindre l'objet d'analyse au secteur « formel » des activités de transformation et de services. Le dénombrement de ces entreprises peut donner lieu à des interprétations ambiguës.

- **Le Document de stratégie pays 2012-2016** (BAD, 2011) indique que le secteur privé burundais se composerait d'environ **3 000 entreprises**, pour la plupart petites et moyennes, employant au total **37 000 personnes et contribuant à hauteur de 13 % à l'investissement dans le PIB**. Ces informations, qui se rapportent notamment aux structures certes enregistrées mais dont l'activité s'inscrit très largement dans le secteur informel, sont reprises dans le Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP, 2012).

- L'étude réalisée en octobre 2011 par l'Université du Lac Tanganyika pour le compte du ministère du Plan et du Développement communal avance des chiffres sensiblement différents. Il ressort d'un recensement provisoire des entreprises datant de 2009 que **le secteur privé formel se composerait de 1 369 entreprises, dont 75 % seraient dans le secteur des services *lato sensu***, avec une contribution de 40 % pour les seules activités commerciales. Les entreprises relevant du secteur industriel seraient quant à elles en

nombre très limité, leur part dans le PIB étant de moins de 10 %. L'effectif d'environ 90 % de ces entreprises serait par ailleurs inférieur à 50 salariés. En procédant à une ventilation en fonction de la taille du personnel, il apparaît que **42,1 % des entreprises ou 576 des 1 369 sociétés seraient des micro-entreprises**, 47,8 % des petites ou moyennes unités et seulement **138 appartiendraient à la catégorie des grandes entreprises**. À près de 83 %, ce système productif est localisé à Bujumbura.

- Une autre manière d'analyser le secteur privé, avec des chiffres finalement assez comparables à l'étude de 2011 susévoquée, consiste à interroger les services fiscaux de l'OBR. On fait ici état de **1 200 entreprises immatriculées et donc appartenant au secteur formel de l'économie**, avec une répartition faisant apparaître **750 entreprises qu'on peut classer dans la catégorie des petites et moyennes entreprises (PME)** (chiffre d'affaires de moins de 300 millions de francs burundais FBu) et **450 autres qui sont des grandes entreprises**, avec un chiffre d'affaires excédant les 300 millions de FBu. Dans cette sous-catégorie, 15 % des entités, soit moins de 70 entreprises, fourniraient au total 90 % des recettes de l'État.

2.1.2 Le tableau 1 ci-après, tiré des Enquêtes auprès des entreprises de la Banque mondiale, met en lumière, pour 2006, quelques-unes des principales caractéristiques des entreprises. L'accent est plus particulièrement mis sur la structure des droits de propriété. **En moyenne, ces entreprises ont neuf ans d'âge, avec un propriétaire principal qui possède près de 90 % du capital**. Plus de la moitié de ces sociétés sont en concurrence avec des entreprises informelles.

Tableau 1. : Caractéristiques des entreprises du système productif
(en pourcentage et moyenne des entreprises examinées, 2006)

	Burundi	Afrique subsaharienne
1- Âge moyen des entreprises (années)	9,0	12,8
2- Part du capital privé local dans les entreprises (%)	84,0	80,7
3- Part du capital privé étranger dans les entreprises (%)	14,7	14,7
4- Part du capital public dans les entreprises	1,0	0,8
5 - Pourcentage du capital détenu par le principal propriétaire	89,5	87,0
6- Entreprises en concurrence avec des organisations informelles (%)	60,3	65,7
7- Pourcentage des entreprises formelles dès la création	ND	80,5

Source : Banque mondiale

2.2. Les Relais de Croissance et la Dynamique à Long Terme

2.2.1 Certains de ces relais sont associés à la réhabilitation des filières de production. Les cultures traditionnelles, notamment le thé, le café et dans une certaine mesure le coton seront encore parmi les cultures agricoles privilégiées, à côté des cultures vivrières qui demeureront dominantes pour la vie économique des territoires isolés. Durant la précédente décennie, ces activités traditionnelles ont considérablement souffert des incertitudes relatives à l'insécurité physique et à la qualité des services autour de la production « échangeable ». La fluidité des biens sur le territoire national dépend de l'organisation du transport et plus généralement, de la logistique. En l'absence de ces conditions préalables, l'incitation à produire n'existe pas. **Les années de guerre ont contribué à un entretien insuffisant des caféières** qui appelle souvent le renouvellement des plants de manière à retrouver une productivité acceptable (CSLP II, 2012).

2.2.2 Sous une forme très embryonnaire, qui relève davantage de l'énumération que de l'analyse économique proprement dite, **la Stratégie nationale de développement du secteur privé (SNDSP) fait état de la capacité de stimulation du point de vue de l'activité économique des différents secteurs.** La tenue du document sur les filières de croissance confirme **le besoin de renouvellement d'une étude diagnostique de l'intégration par le biais du commerce international** (EDIC/DTIS). De telles études ont pour avantage de porter un éclairage complet sur les forces et faiblesses, ainsi que sur les risques et opportunités que présentent les différentes activités identifiées. La précédente édition, remontant à 2004, avait été réalisée dans un contexte profondément marqué par la guerre civile. **Son renouvellement permettra d'examiner à nouveau les réflexions sur la base de diagnostics en phase avec les décisions d'intégration régionale** adoptées ultérieurement et leurs implications pour la dynamique du système productif.

2.2.3 Les documents internes les plus importants, à savoir Vision Burundi 2025, le CSLP II et la SNDSP font avant tout référence **au secteur primaire et à la transformation agro-alimentaire où la diversification peut être associée aux productions fruitières et horticoles.** La production de jus de fruit s'est développée à partir de petites structures, notamment FRUITO, une entreprise de taille moyenne qui est loin d'avoir épuisé son potentiel de croissance et d'animation dans la filière. Le développement de FRUITO est actuellement perturbé par certains facteurs qui seront analysés dans la présente étude, mais plus particulièrement par les difficultés d'accéder à la matière première. Même si les emplois liés à une telle initiative peuvent paraître limités, la réduction de l'incertitude du producteur en amont devrait conduire à l'augmentation de la valeur ajoutée et à la progression le long de la chaîne de valeur. C'est un fait qu'une quantité appréciable de fruits est actuellement exportée vers les pays voisins sans aucune activité de transformation, en raison du prix payé et des facilités d'écoulement vers ces pays voisins. L'agro-alimentaire peut encore s'étoffer avec l'avantage de disposer parfois d'un marché national naturellement protégé par l'éloignement des marchés extérieurs et offrant une demande encore largement insatisfaite dans certains domaines.

2.2.4 Les activités de pêche peuvent également s'accroître grâce à une meilleure valorisation des potentialités du lac Tanganyika. La pêche, activité largement artisanale, peut se restructurer et permettre la production à des fins de consommation locale et d'exportation formelle ou informelle vers la RDC voisine. Rappelons que les rives ouest du lac sont peuplées de plusieurs millions de personnes correspondant à un potentiel de consommation tout à fait important. Les autres filières de l'industrie ont un potentiel de développement sans doute plus difficile à réaliser rapidement. Leur émergence sera conditionnée par la levée des obstacles à l'investissement soulignés dans la présente étude, en particulier ceux qui sont exogènes et affectent durablement la compétitivité. Il est clair que les productions destinées au marché intérieur ne suffiront pas à promouvoir l'activité sous une forme compatible avec un développement suffisant de l'emploi.

2.2.5 Parmi les activités à fort potentiel, mais sur lesquelles on manque encore d'informations, figurent **l'exploitation industrielle du nickel** et, en ce qui concerne les activités de service, le développement du tourisme et de l'artisanat qui lui est associé. Pour ce qui est du nickel, la multinationale sud-africaine Samancor vient d'obtenir le permis d'exploitation des gisements de Musongati, Nyabikere ou Waga. Samancor est l'une des premières entreprises mondiales du secteur. La mine, dont le coût est estimé à 1,5 milliard de dollars, devrait être pleinement opérationnelle et garantir une production annuelle de 50 000 tonnes de nickel à l'horizon 2019. Le premier lingot de nickel pourrait être produit dans deux ans sur le site de Musongati, d'après les études techniques qui viennent d'être réalisées. L'exploitation à l'échelle industrielle avec raffinage nécessiterait la mise en place d'une production électrique pouvant atteindre 150 MW pour Musongati, alors que la capacité installée ne dépasse guère 45 MW, y compris celle des centrales thermiques.

2.2.6 S'agissant du secteur touristique, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement, le gouvernement a également élaboré **une Stratégie nationale de développement durable du tourisme**. Cette activité est encore sous-développée au Burundi, alors qu'elle est florissante dans certains pays de la sous-région comme le Kenya et la Tanzanie. En 2009-2010, le tourisme représenterait environ 9 % des arrivées à l'aéroport, soit environ 5 000 personnes. Le potentiel de croissance du tourisme est considéré comme très important. En 2020, le gouvernement tablera sur l'emploi d'une main-d'œuvre de 20 000 personnes dans plusieurs segments d'activité, allant de l'écotourisme aux activités balnéaires sur le lac Tanganyika. Toutes ces perspectives de développement gagneraient à être étudiées plus en détail, de manière à identifier clairement leur viabilité dans un contexte où la concurrence internationale se fait sentir progressivement dans tous les secteurs.

2.2.7 Le développement de ces activités sera précédé de celui des infrastructures de base, qui apporteront par ailleurs un appui à la croissance et à

l'emploi. Il faut également compter sur les retombées potentielles de **la zone économique spéciale (ZES)** qui fait l'objet de discussions avec la Chine. Il est trop tôt pour avoir une idée claire des impacts prévisibles de la coopération avec la Chine, a fortiori si l'on considère que dans les pays où les autorités de Pékin se sont engagées dans des initiatives comparables, le passage de la conceptualisation à l'opérationnalisation n'est pas allé de soi. L'impact des ZES sur le système productif est donc difficile à déterminer, mais la SNDSP accorde à cette initiative une place justifiée.

2.2.8 La dynamique du secteur privé a été longtemps limitée du fait notamment de la guerre civile et de l'incertitude qu'elle suscitait. Ayant retrouvé la paix, le Burundi est désormais bien placé pour atteindre les objectifs de production qui impliquent la relance de l'investissement. **Cette stratégie de relance** est mise en œuvre grâce aux investissements directs étrangers, notamment dans le cadre d'une meilleure valorisation **des matières premières** nationales. Tel est le contexte dans lequel il faut situer **les pourparlers avec la Chine autour de la création de cette ZES de développement**. La dynamique du secteur privé se nourrit en outre de l'institutionnalisation de pépinières ou incubateurs d'entreprises. En la matière, l'expérience jusqu'ici la plus fructueuse est à mettre au crédit du *Burundi Business Incubator* (BBIN).

La Zone économique spéciale

2.2.9 La ZES a vocation à privilégier l'implantation des entreprises chinoises dans le cadre d'une démarche de coopération avec le pays partenaire. À l'intérieur de cet espace, il est question de réduire les inefficacités organisationnelles ou de marché qui pénalisent les investisseurs. En d'autres termes, **les ZES sont moins sujettes aux obstacles liés à la bureaucratie et par ailleurs, elles réduisent les goulets d'étranglement résultant des insuffisances des infrastructures et de la fourniture des services publics marchands**. Entre juillet et août 2010, les autorités burundaises ont été conviées à participer en Chine à un séminaire de sensibilisation sur les ZES auquel a notamment participé

l'API. L'ambassade de Chine à Bujumbura a formulé des propositions allant dans le sens de l'aménagement d'une première zone dans le voisinage immédiat de Bujumbura. Les autorités estiment qu'un tel projet constitue une initiative phare du CSLP II. Aussi le gouvernement entend-il, dans cette perspective, prendre des dispositions pour institutionnaliser les organes de gouvernance de la ZES et mettre en place ses aménageurs. Le retard de l'Afrique en matière de création des ZES est très léger, mais **un des défis difficiles à relever consiste à associer le plus possible le système productif local à la dynamique de la grappe** pour favoriser la diffusion de ses bonnes pratiques dans l'ensemble de l'économie. Ces externalités ne vont pas de soi, le risque étant d'avoir des enclaves comparables à celles que font naître les entreprises d'exploitation des matières premières en *offshore*.

Le Burundi Business Incubator (BBIN)

2.2.10 La dynamique du système productif passe également par la facilitation des procédures relatives à la création d'entreprises. Certains des indicateurs Doing Business répondent assez largement à ces préoccupations. Mais en amont de la création, il est souhaitable que les jeunes entrepreneurs bénéficient d'un accompagnement dans le montage de leur projet. Quel que soit le niveau de développement du pays, le taux de mortalité des jeunes entreprises au cours des deux premières années de leur existence est toujours très élevé. Dans un pays comme le Burundi dont le climat des affaires est défaillant et l'entreprenariat peu développé, la durée de vie de l'entreprise risque d'être limitée par l'épuisement des ressources financières personnelles du porteur de projet. La fourniture d'une expertise de qualité et le suivi de l'investissement conditionneront la capacité du projet de bénéficier de concours bancaires et, en définitive, sa viabilité. Au Burundi, **l'aide technique aux jeunes entrepreneurs est encore très faible**. Plusieurs structures ont d'ores et déjà reçu une certification pour mettre en œuvre une pépinière d'entreprises, mais l'initiative qui est à ce stade la plus avancée est liée au fonctionnement du BBIN.

2.2.11 La mise en place d'incubateurs d'entreprises est une démarche assez répandue en Afrique de l'Est, notamment dans l'espace de la CAE. On en dénombre pas moins de huit au Kenya, six en Éthiopie, deux en Tanzanie et au Rwanda, et un en Ouganda. **En quoi consiste un incubateur?** C'est une institution de facilitation du développement des PME. Il permet à l'entrepreneur d'accéder en un même lieu à une gamme étendue de services à l'entreprise (bureautique et informatique), ainsi qu'à un appui à la comptabilité et au montage financier. **L'incubateur aide notamment à établir un plan d'affaires**, lequel constitue à la fois **une projection du projet sur les premiers exercices d'exploitation et un instrument de diffusion de renseignements sur la viabilité** du projet auprès notamment des financiers extérieurs.

2.2.12 Le BBIN fournit des services de pré-incubation à ceux des entrepreneurs qui n'ont pas encore de plan d'affaires. Ces candidats entrepreneurs sont invités à élaborer ce document avec l'assistance de l'équipe BBIN sur une période variant de trois à six mois, après une formation de cinq jours. La phase de pré-incubation se prête à un recouvrement des coûts qui varie, selon que l'entrepreneur bénéficie ou non des installations physiques de l'incubateur, de 310 000 à 370 000 FBu. La phase d'incubation proprement dite s'adresse aux entrepreneurs qui, ayant déjà réalisé leur plan d'affaires, désirent passer à la concrétisation de leur projet. L'« incubé » bénéficie d'une structure appropriée et d'un encadrement personnalisé sous forme notamment d'accompagnement et de parrainage sur une période de deux à trois ans.

2.2.13 Les activités du BBIN ont été financièrement soutenues par des organismes de développement, notamment l'Agence de développement international des États-Unis et la Coopération néerlandaise, mais également par une bonne vingtaine de membres fondateurs représentant des entreprises et des institutions financières locales. L'expérience est encore très récente et ne peut être évaluée convenablement. **Actuellement, une vingtaine de candidats entrepreneurs sont dans la phase de pré-incubation.**

Ils ont été choisis parmi 200 candidats aux termes d'un préfiltrage qui a permis d'établir en définitive une liste d'une cinquantaine de demandes soumises à une instance décisionnelle. À ce stade, aucun des élus n'a franchi le cap de la création proprement dite, même si le programme de l'incubation s'applique potentiellement à des initiatives d'extension d'entreprises existantes. Certes, le moment de l'évaluation du programme n'est pas venu, mais le BBIN mérite encore un accompagnement au-delà des apports extérieurs qui lui ont jusqu'ici permis d'assurer son fonctionnement au cours des premières années d'exercice.

2.2.14 Le montant du recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires de l'activité ou des locataires d'espace au sein de la structure est trop faible pour conférer au BBIN une autonomie

budgétaire. Il est d'ailleurs souhaitable que les sommes recouvrées demeurent alignées sur la capacité financière des jeunes entrepreneurs, avec un maintien de la qualité des infrastructures et des appuis pédagogiques dispensés. Il importe, en effet, que le montant de la contribution requise ne constitue pas une barrière à l'accès de ces jeunes entrepreneurs aux programmes du BBIN. Ce complément de ressources peut bien sûr être fourni par le gouvernement ou par les opérateurs privés locaux, mais il est souhaitable que la communauté des **partenaires techniques extérieurs continue d'être aussi mobilisée autour de cet objectif d'émergence qui est, à ce stade, très mal assumé par les organismes publics.** Il est également souhaitable qu'en contrepartie de ces apports financiers additionnels, le programme soit périodiquement évalué sur la base d'un cahier des charges précisant clairement les objectifs à réaliser.

3.1. L'État et les Institutions

3.1.1 Les institutions publiques fixent les règles en fonction desquelles les entrepreneurs arrêtent leur stratégie d'investissement. La manière dont l'État s'acquitte de ses tâches régaliennes en termes de sécurité des personnes et des biens, ainsi que de fourniture de services publics, marchands et non marchands, affecte la rentabilité ex ante des entreprises. On utilise ici deux bases de données qui renvoient, l'une et l'autre, aux informations disponibles les plus récentes : **le rapport Doing Business 2013 (Banque mondiale) dans lequel le Burundi se classe 159^e sur 185 pays évalués, et le Rapport sur la compétitivité mondiale 2012-2013 (Forum économique mondial) où il figure à la 144^e place sur les 144 pays classés.** Les deux rapports affichent une convergence des vues sur le diagnostic et le chantier des réformes. En revanche, ils diffèrent sur la manière dont sont perçus les changements de l'économie. Dans le premier cas, on insiste davantage sur une dimension bureaucratique qui favorise des changements rapides, notamment par la simplification des formalités administratives, grâce à l'élimination des obstacles de type réglementaire. C'est précisément ce à quoi se sont attelés les pouvoirs publics, en novembre 2010, avec la création de structures de réflexion chargées de renforcer la coordination interministérielle en instaurant un pilotage stratégique des réformes. On reviendra sur cette

architecture institutionnelle de travail, mais d'ores et déjà, on peut dire que **le Comité décisionnel, localement appelé *Comité Doing Business***, a en partie rempli cette fonction d'animation du changement en faisant **progresser le pays sur un petit nombre d'indicateurs susceptibles de modifier rapidement la perception externe des affaires.** L'indice de compétitivité mondiale est, en revanche, beaucoup plus centré sur des indicateurs qui n'évoluent que lentement, d'où la relative inertie du classement ces dernières années : 133^e/133 en 2009/2010, 137^e/139 en 2010/2011, 140^e/142 en 2011/2012 et 144^e/144 en 2012/2013.

3.1.2 Sur les critères d'évaluation Doing Business, en un an, le Burundi a progressé de 10 places dans le classement mondial avec des résultats largement attribuables à l'allègement des procédures relatives à la création d'entreprise dont le nombre est tombé de neuf à quatre (cf. tableau 2). Le nombre de jours nécessaires pour cette création est par ailleurs passé de 14 à 8 et l'on avance localement la possibilité d'aller rapidement sur un objectif de deux jours couvrant la confection des statuts, l'immatriculation au registre du commerce et l'obtention d'un identifiant fiscal. Le temps requis pour obtenir un permis de construire a lui aussi sensiblement baissé. Il est passé de 135 à 99 jours entre les deux derniers rapports, avec un coût qui aurait lui-même diminué de plus de 50 %.

Tableau 2. : Doing Business : Burundi 2013

Facilité des affaires	159
Création d'entreprise	28
Nombre de jours	4
Coûts (%) revenu/habitant	18,3
Octroi de permis de construire	141
Nombre de jours	99
Coûts (%) revenu/habitant	1 912
Accès à l'électricité	164
Enregistrement de propriété	127
Obtenir des crédits	167
Protection des investisseurs	49
Paiement des impôts et taxes	137
Taux d'imposition des bénéficiaires	53
Commerce transfrontalier	177
Nombre de documents pour exporter	10
Nombre de jours pour exporter	32
Coût d'exportation pour un conteneur (dollars)	2 965
Nombre de documents pour importer	11
Nombre de jours pour importer	46
Coût d'importation pour un conteneur (dollars)	5 005
Exécution des contrats	175
Nombre de jours	832
Pourcentage de la créance	38,6
Solution à l'insolvabilité	161

Source : Banque mondiale, Doing Business 2013

3.1.3 Cette évolution a été le fruit de l'engagement politique en faveur des **priorités ciblées** qui permettent de signaler rapidement l'élan réformiste. Il convient cependant de mentionner que ces améliorations ne sont pas suffisantes pour changer la donne au niveau des investisseurs privés. On est là sur des dimensions statistiques qui doivent être relayées par des dispositions davantage tournées vers le changement réel en profondeur qui détermine l'attractivité à long terme de l'économie. **Le Burundi a ses problèmes structurels, qui ne se réduiront pas rapidement à la suite de quelques réunions interministérielles.** C'est bien sûr le cas pour l'obtention de lignes de financement pour l'exécution des contrats et la fermeture des entreprises qui nécessitent un système judiciaire plus compétent, plus vigilant, et peut-être moins opportuniste. C'est encore le cas pour le commerce transfrontalier qui est excessivement coûteux en raison de la qualité de

l'infrastructure de base et des services supports, ce que l'on désigne parfois sous les termes d'infrastructure « matérielle » et « immatérielle ».

3.1.4 D'une certaine manière, les **problèmes structurels** dont le rapport Doing Business ne tient compte qu'en partie sont probablement **mieux pris en considération par le Forum économique mondial** et son indice de compétitivité mondiale (cf. tableau 3). Comme on l'a déjà souligné, l'économie du Burundi est à la fois petite et enclavée de sorte que les problèmes de taille du marché et de complexité des affaires ou d'innovation s'y posent de manière aiguë. Il sera difficile de modifier ce qui est le produit de l'histoire et de la géographie, mais il n'est pas douteux que le développement des échanges internationaux sera la meilleure des stratégies de réponse à ces inconvénients.

Tableau 3. : Indice de compétitivité mondiale du Burundi

Ensemble de référence : 144 pays	Rang mondial
Indice de compétitivité mondiale (100 %)	144
Facteurs fondamentaux (60 %)	142
Institutions	142
Infrastructures	141
Environnement macroéconomique	137
Éducation primaire et santé	127
Facteurs de stimulation de l'efficacité (35 %)	144
Enseignement supérieur et formation	143
Efficacité du marché des biens	139
Efficacité du marché du travail	112
Développement des marchés financiers	144
Gestion de la technologie	144
Taille du marché	140
Innovation et complexité des facteurs (5 %)	142
Complexité des affaires	143
Innovation	140

Source : Rapport sur la compétitivité mondiale, Forum économique mondial 2012-2013.

3.1.5 Le tableau 4 met en évidence les grandes orientations sur lesquelles doivent se positionner les autorités. **L'accès au financement** semble s'imposer comme le principal cheval de bataille (cf. tableau 4). Les entreprises sont nombreuses à se plaindre de ne pas avoir accès à un système bancaire trop axé sur les opérations commerciales à dénouement rapide et insuffisamment préoccupé par la logique de l'investissement qui appelle

des financements à long terme. La stabilité de l'environnement politique et économique conditionne également le risque et l'incertitude ; elle sous-tend, par conséquent, les décisions des entrepreneurs. L'évolution engagée depuis quelques années va plutôt dans le sens d'une certaine normalisation de la vie sociale et politique. Si cela facilite le calcul économique, le chantier des réformes demeure très dense.

3.1.6 La lutte contre la corruption **arrive en deuxième position. Les dérives en matière de comportement public sont dénoncées comme étant l'un des principaux maux dont souffre le Burundi.** Selon la Stratégie nationale du secteur privé, la corruption de l'appareil judiciaire constitue effectivement un obstacle majeur pour les investisseurs. Elle concernerait notamment le système judiciaire, ce que confirme l'examen de la politique d'investissement réalisé par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement en 2010, de même que l'indice de perception de la corruption publié par *Transparency International*. La présence de tels problèmes ne peut être qu'à l'origine de freins à l'investissement, dans la mesure où les dysfonctionnements de la justice vont de pair avec le caractère aléatoire et incertain des décisions. **La solution pourrait être trouvée dans la mise en œuvre du Centre burundais d'arbitrage et de conciliation,** mais en pratique, ce dernier n'a pas encore une effectivité fonctionnelle. Il enregistre simplement, ce qui est un début appréciable, les acceptations de principe à un recours à l'institution en cas de litiges et conflits sous forme de conciliation, médiation ou arbitrage, sans que l'on soit en mesure d'évaluer clairement son aptitude à satisfaire les opérateurs.

3.1.7 Par rapport à ce que mentionnent les entreprises visitées, **la faible importance** accordée aux facteurs liés aux infrastructures et à la qualité du travail semble surprenante. À côté des récriminations sur le

comportement des banques, les responsables d'entreprises partagent généralement un discours très critique sur les insuffisances de l'État dans le domaine des infrastructures. Le tableau 4 n'en fait qu'un obstacle secondaire, d'un poids de moins de 10 % en consolidant les différentes rubriques afférentes aux deux sujets, à savoir *l'inadéquation des infrastructures (5,4 %)* et *l'inadéquation du système de formation (3,7 %)* ; or, les infrastructures et le marché du travail sont deux domaines où les interlocuteurs ont mentionné maintes fois la nécessité d'un engagement rapide et efficace des pouvoirs publics.

3.1.8 La dégradation de la qualité de l'éducation est pointée comme un obstacle majeur à la réalisation des investissements et un facteur de sous-employabilité des ressources humaines abondantes dont dispose le Burundi. Certains contestent cet argument au motif que les meilleurs diplômés sont amenés à quitter le pays. L'État serait ainsi amené à supporter l'investissement dans la formation dont il n'aurait pas un juste rendement sous forme d'implication des agents formés dans les rouages de l'économie. Avec le retour de la stabilité politique et l'apaisement social, il apparaît toutefois qu'il ne faut pas sous-estimer le nombre de jeunes diplômés ayant fait leurs études à l'étranger et souhaitant servir la cause du développement national. On reviendra sur ce point, mais à l'évidence, la formation doit être un des champs prioritaires de l'action politique, même si le tableau ci-dessous ne situe cette rubrique qu'au dixième rang des préoccupations.

Tableau 4. : Principaux obstacles au développement des affaires

En pourcentage des problèmes identifiés	Burundi %
1- Accès au financement	19,8
2- Corruption	18,5
3- Instabilité politique	9,8
4- Taux d'imposition	9,3
5- Inflation	9,2
6- Inefficacité de la bureaucratie publique	6,9
7- Inadéquation des infrastructures	5,4
8- Réglementation fiscale	5,0
9- Inadéquation du système de formation	3,7
10- Réglementation régissant l'accès aux devises	3,6
11- Insuffisance des capacités d'innovation	2,3
12- Crimes et vols	1,9
13- Réglementation du marché du travail	1,8
14- Faiblesse de l'éthique au travail	1,8
15- Instabilité gouvernementale et coups d'État	1,0
16- Défaillance du système de santé	0,0

Source : *Rapport sur la compétitivité mondiale, Forum économique mondial 2012-2013*

L'Agence de Promotion des Investissements (API)

3.1.9 Un décret en date du 19 octobre 2009 a créé l'Agence de promotion des investissements (API). Dotée de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie organique et financière, l'API est placée sous la tutelle administrative du ministère ayant la planification dans ses attributions. Les ressources de l'Agence proviennent de l'État, mais également de bailleurs de fonds, et accessoirement de dons et legs. L'API est dirigée par un directeur nommé par décret pour une période de quatre ans. Ce mandat est renouvelable et placé sous l'autorité d'un Conseil d'administration. En plus du directeur exécutif, le Conseil est composé paritairement de représentants relevant d'une part, du secteur public (ministère de la Planification, ministère du Commerce, direction de l'OBR) et d'autre part, du secteur privé, en l'occurrence deux représentants de la Chambre fédérale de commerce et d'investissement (CFCI) et un représentant non membre de la Chambre. Le Conseil est présidé par le ministre de la Planification, tandis que la vice-présidence revient à la CFCI. Le dispositif de la loi investit l'API d'un certain nombre de missions économiques censées s'inscrire dans les activités de **quatre services qui ne sont pas tous opérationnels.**

3.1.10 Le service de la promotion des investissements et de la communication est organisé en cellules. Celle qui est responsable de la promotion des investissements a vocation à sensibiliser le gouvernement sur les réformes, à donner des conseils aux autorités pour l'amélioration du climat de l'investissement et le suivi de l'effectivité des dispositions prises à cet égard, ainsi qu'à identifier et à faire connaître au monde extérieur les possibilités d'investissement et de partenariat sur une base locale ou internationale. C'est cette cellule qui contrôle l'application du Code des investissements, en ce qui concerne notamment l'éligibilité aux avantages prévus dans le Code. La cellule de communication se charge de la collecte et de la diffusion de toute information d'ordre économique, fiscale, juridique, administratif et statistique. À cet égard, elle réunit les documents officiels qui ont un impact sur la vie de l'entreprise, assure la publication de périodiques de promotion des affaires et contribue à l'organisation de foires. **Le service administratif et financier** est, pour sa part, centré sur toutes les activités de

fonctionnement interne. Les deux autres services auxquels fait référence le décret de création ne sont pas opérationnels sous une forme structurée, c'est-à-dire avec un personnel qui lui est affecté en propre. Ils seront chargés, pour l'un, de la promotion des exportations, et pour l'autre, de l'appui et de l'assistance aux investisseurs, notamment pour tout ce qui relève de l'interprétation et de l'application du Code des investissements et des mesures fiscal-douanières, des dispositions relatives à la zone franche, de l'évaluation des idées des promoteurs de projets et de la facilitation des relations avec les administrations publiques.

3.1.11 Plus de deux années après sa création, quel est le bilan d'activité revendiqué par l'API ? Il est bien sûr trop tôt pour se prononcer avec certitude. L'amélioration du classement Doing Business, avec un gain de 12 places en un an, est à juste titre mise au crédit de la structure. **L'Agence a, par ailleurs, traité plus de 145 projets d'investissement totalisant plus de 477 milliards de FBu. Durant l'année 2011, 54 projets ont obtenu le certificat d'éligibilité** aux avantages du Code des investissements. Aux termes de l'installation des entreprises, ces projets devraient totaliser environ 229 milliards de FBu, hormis les opérations de privatisation concernant l'hôtel Source du Nil. Sur la base d'enquêtes non aléatoires menées auprès de 80 bénéficiaires d'agrément au Code, l'activité directe aurait permis de créer 1 047 emplois permanents relevant du dispositif du contrat de travail à durée indéterminée, ainsi que 1 257 emplois à durée déterminée auxquels s'ajouteraient des journées de travail pour 4 343 agents temporaires et saisonniers. Les 54 projets mentionnés ci-dessus ont été réalisés principalement dans le secteur de **l'hôtellerie et du tourisme (43 %), mais aussi dans celui de l'agro-alimentaire (18 %)** ou le secteur industriel au sens large (11 %). Pour environ 50 %, ces investissements ont été initiés par des ressortissants burundais, les autres 50 % relevant d'opérations étrangères, principalement européennes, mais également de pays membres de la CAE. Les flux d'investissements directs étrangers, qui ne sont pas nécessairement liés à l'augmentation de capital fixe, car potentiellement en rapport avec les rachats d'entreprises locales, étaient évalués à 140 milliards de FBu tant en 2010 qu'en 2011, hors transactions au titre du programme de privatisation.

3.1.12 Une évaluation critique du bilan des activités conduit à tirer les conclusions suivantes :

1- Après 28 mois, l'API n'est pas encore en mesure de mener à bien l'ensemble de ses missions. Le renforcement du personnel d'encadrement, dès 2012, avec le recrutement attendu de 16 nouveaux cadres, devrait permettre de remédier à cette situation. En d'autres termes, il conviendrait que l'allocation des ressources soit à la hauteur des objectifs assignés à l'API et que parmi ces objectifs, **la mise en place d'un guichet unique** pour la création de l'entreprise soit une des premières priorités. Ce guichet devrait privilégier la circulation électronique des documents exigés par chacune des administrations parties prenantes de la décision de création. Cette modalité de circulation doit pouvoir prévenir les dérives qui sont toujours possibles, notamment celles pouvant prendre la forme de recherche de rentes dans les bureaux publics.

2- L'API communique sur un bilan qui ne résulte pas du seul fait de ses activités. Certes, elle est un des acteurs de l'amélioration du climat des affaires à travers la lecture qui peut en être faite via les critères Doing Business, mais sur ce créneau, elle ne fait que participer aux activités de groupes de travail dans le cadre institutionnel ad hoc du Comité décisionnel rattaché à la deuxième vice-présidence de la République. Son rôle manque de visibilité dans la mesure où elle n'apparaît pas comme la force technique d'animation. Si ce Comité décisionnel doit être maintenu, ce qui peut se concevoir en raison du signal politique connexe, il conviendrait de préciser la mission de l'API et de la réévaluer, par exemple en reconnaissant son autorité sur la gestion des groupes de travail opérant selon les critères *Doing Business*.

3- Il convient également de ne pas ramener le climat des affaires aux seuls critères de classement international. Quelle que soit la qualité de la méthodologie qui les sous-tend, ces classements présentent eux aussi des insuffisances. **L'API devrait se charger d'autres dossiers** ceux relatifs au financement (marché du capital), à l'éducation (marché du travail) ou à la fiscalité, qui présentent des difficultés autrement plus

importantes pour l'émergence et la viabilité à long terme des entreprises. **L'API** devrait en outre se charger davantage de **l'identification des possibilités d'investissement et de coopération partenariale** tel que suggéré par le décret de création, comme semblerait le légitimer son rattachement au ministère des Finances et de la Planification et comme le requiert enfin la mise en œuvre de la stratégie de développement de la *Vision Burundi 2025*.

4- Le nombre de certificats d'éligibilité aux avantages du Code des investissements peut être difficilement interprété comme reflétant une performance en soi de l'API. La question du contrefactuel est ici posée. Que serait-il advenu en l'absence de son intervention ? Il va de soi que l'augmentation des demandes de création et d'habilitation aux avantages du Code des investissements n'est pas uniquement le résultat de l'activité de l'Agence. Dans un climat d'apaisement social et politique, les investisseurs privés se seraient sans doute manifestés davantage que dans la période précédente. **Il importe que l'API se dote de sa propre grille d'objectifs et soit évaluée sous une forme qui l'amène à adopter une culture de l'efficacité.**

5- Le renforcement des relations avec l'Association mondiale des agences de promotion de l'investissement, que l'API présente comme une prochaine initiative, serait une excellente chose dans la mesure où cela permettrait d'internaliser les bonnes pratiques de fonctionnement établies dans les pays de la sous-région, notamment ceux de la zone CAE.

3.2. Les Organismes Intermédiaires et le Dialogue Public-Privé

3.2.1. La Chambre Fédérale de Commerce et d'Industrie du Burundi (CFCIB)

3.2.1.1 La Chambre fédérale de commerce et d'industrie du Burundi (CFCIB) est née, en septembre

2008, de la modification des statuts de l'ancienne structure, la Chambre de commerce et d'industrie du Burundi (CCIB). Elle possède la personnalité civile comme prévu par l'article 3 du décret-loi du 18 avril 1992 portant cadre organique des associations sans but lucratif. **La CFCI a pour but d'engager, de proposer et de soutenir toutes les actions visant à améliorer l'environnement des affaires.** Elle formule des propositions de nature à favoriser les investissements nationaux ou internationaux, suscite et réalise des études économiques et facilite la formation pratique des futurs cadres, notamment par l'organisation de stages en entreprise. **La CFCI est en réalité une structure faitière composée de dix chambres sectorielles et de deux chambres transversales,** dont l'une regroupe les femmes entrepreneurs et l'autre les professionnels des provinces du Burundi.

3.2.1.2 Contrairement à ce qui est généralement d'usage dans les pays francophones, la structure de la CFCIB est indépendante de tout lien formel de subordination au pouvoir politique. L'activité de sa gouvernance est donc statutairement libre de la tutelle d'un ministère. **Le président et le vice-président de la CFCIB sont élus à la majorité simple par l'Assemblée générale, pour un mandat de trois ans renouvelable une fois.** Les présidents et vice-présidents des chambres sectorielles sont élus au sein de leurs propres institutions. La CFCIB revendique 2 000 membres, les conditions d'adhésion étant limitées à l'obtention d'un identifiant fiscal. Ses ressources financières sont constituées par les cotisations des membres (les chambres sectorielles et transversales reversent 15 % de leur revenu), ainsi que par des ressources obtenues des bailleurs de fonds et des subventions de l'État, voire des dons et legs.

3.2.1.3 À l'évidence, la **CFCIB bénéficie d'une large reconnaissance des pouvoirs publics,** qui en font le point d'ancrage privilégié voire exclusif de la communication avec le secteur privé et de l'inclusion de ce dernier dans le débat sur le partenariat public-privé. Elle incarne l'ambition politique de renouvellement dans un pays qui a été profondément divisé. Bien que le

renouveau de cette institution soit récent, à ce stade **le bilan de ses activités est mince.** L'engagement de la CFCIB est significatif dans la stratégie d'amélioration du climat des affaires par le travail sur les indicateurs *Doing business*. Cet engagement participe de la volonté politique d'associer les agents privés au débat. On peut toutefois se demander si la CFCIB n'est pas excessivement polarisée sur le sujet, alors même que la bataille de la réduction des contraintes du secteur privé se livre sur une multitude de fronts. Au-delà des indicateurs *Doing Business*, l'activité de la CFCIB est trop limitée. Signalons toutefois que certaines chambres sectorielles comme celle de l'hôtellerie et du tourisme affichent déjà un certain dynamisme qui présage d'importants apports aux entreprises membres.

3.2.1.4 Le site Web de la plate-forme du secteur privé contient peu de documents et n'est pas mis à jour depuis la fin 2010. Le bilan des travaux engagés à la propre initiative de la CFCIB pour l'animation du secteur privé est peu significatif. Certes, la Chambre faitière ne réalise pas toutes les activités, quelques-unes de celles-ci étant probablement décentralisées au niveau des chambres sectorielles ou transversales, mais dans l'ensemble, l'essentiel reste à concevoir et à opérationnaliser. À la décharge de la CFCIB, le chantier de la promotion du secteur privé exige sans aucun doute plus de moyens qu'elle n'en dispose. Ses ressources financières sont maigres, ce qui a une incidence sur un taux d'encadrement de la structure qui se situe en deçà du niveau raisonnable requis pour que ses membres bénéficient d'une véritable valeur ajoutée. Dans cette phase de reconstruction, même si à terme il importe que la CFCIB fasse la démonstration de son efficacité en promouvant des **services recouvrables auprès des entreprises,** il serait souhaitable que **l'État sécurise la Chambre grâce à l'apport régulier d'une subvention de fonctionnement,** dans le respect de l'autonomie que lui confèrent ses statuts.

3.2.2. Le Dialogue Public-Privé

3.2.2.1 Le gouvernement a mis en place deux comités interministériels sous la présidence du deuxième vice-

président : le Comité décisionnel du rapport Doing Business et le Cadre de dialogue pour un partenariat public-privé.

3.2.2.2 L'arrêté 121/MP2/003 du 18 novembre 2010 a institué le Comité décisionnel avec pour objectif de « conduire toutes les initiatives visant à l'amélioration du climat des affaires au Burundi » (article 4). Le champ du mandat s'étend au-delà des questions relatives au rapport *Doing Business* stricto sensu. Les différentes structures fonctionnent, à l'exception du secrétariat exécutif. La fonction de secrétariat est actuellement assurée par le conseiller principal chargé des questions économiques auprès du deuxième vice-président et son collège de conseillers. Le Comité décisionnel et son bureau se réunissent régulièrement et un plan d'action pour les réformes a été mis à jour en novembre 2011.

3.2.2.3 Jusqu'ici, les groupes techniques de travail associés au Comité décisionnel ont été constitués avec la volonté d'améliorer rapidement le classement international du Burundi dans le rapport Doing Business. Les points d'application se sont portés sur quatre indicateurs : la création d'entreprise, l'obtention de permis de construire, le transfert de propriété et la protection des investisseurs. Le résultat de cette mobilisation a été très positif, comme en témoigne, tel que déjà mentionné, le gain de places dans le classement international qui fait apparaître le Burundi comme un des principaux pays réformateurs. Les objectifs sont à présent de progresser sur trois autres dimensions qui affectent le commerce frontalier, la fermeture d'entreprise et le paiement d'impôts et taxes. La structure du Comité décisionnel prévoit un présidium qui se réunit sous l'autorité de la deuxième vice-présidence de la République, avec deux vice-présidents représentant le ministère du Commerce et la CFCI. Le traitement direct par ce Comité des questions d'animation du dialogue laisse peu d'initiative à un **secrétariat du dialogue qui semble insuffisamment doté en moyens humains et matériels** pour accomplir les tâches qui lui sont confiées.

3.2.2.4 Le décret 100/106 du 17 juin 2008 a par ailleurs institué un Cadre de dialogue et de

concertation pour un partenariat entre le secteur public et le secteur privé, lequel réunit l'ensemble des agents économiques régis par le Code de commerce et le Code des sociétés. Placé sous l'autorité de la deuxième vice-présidence de la République, le dialogue a pour objectif de concevoir et définir une vision et une stratégie de développement économique et social avec la participation active des opérateurs privés et des partenaires techniques et financiers. La finalité de ce dialogue, animé par plusieurs structures, est l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement et la réduction de la pauvreté. L'Assemblée générale, instance suprême du Cadre de concertation, se réunit une fois par an et est présidée par la deuxième vice-présidence de la République. La première vice-présidence est assurée par le ministre chargé du commerce ; la deuxième vice-présidence est confiée au président de la CFCIB. L'Assemblée générale est appuyée par les activités d'un bureau de coordination, des groupes techniques de travail et le secrétariat permanent.

3.2.2.5 Quelle évaluation peut-on faire de ce dialogue public-privé ? Dans une certaine mesure, il est opérationnel. Il produit des résultats, mais son expression est peu lisible du fait d'une **communication brouillée par des chevauchements de structures et par des organes de gouvernance où la symbolique politique semble primer sur la fonctionnalité**. L'État donne parfois l'impression d'agir en contradiction avec ce qu'il a demandé au secteur privé. Il dilue la gestion du dialogue dans de nombreuses structures. Le dialogue actuel véhicule, par ailleurs, un certain nombre d'ambiguïtés. Ces dernières transparaissent dans le lancement officiel d'un Cadre de dialogue le 17 janvier 2012, lancement qui laisserait croire que jusque-là, rien n'avait été fait. Les ambiguïtés sont également perceptibles dans ce que sous-tend ce dialogue. En témoignent les amalgames ou **rapprochements hasardeux des notions de « dialogue » (lequel est de l'ordre de la réflexion commune entre partenaires)** et de « partenariat » public-privé qui sous-tend la promotion d'investissements privés choisis en concertation avec le secteur public. La loi du 17 juin 2008 fait en effet référence, dès l'article 1 et de nouveau à l'article 4, à ces partenariats public-privé sans qu'on sache véritablement

en quoi ils s'inscrivent dans le besoin de concertation locale sur la facilitation des affaires.

3.2.2.6 Au total, **le dialogue public-privé est effectif**, mais il se déroule dans le contexte d'une certaine complexité institutionnelle, car encombré par de nombreuses structures qui donnent en l'apparence d'un « **fourre-tout** ». Les risques de chevauchement,

notamment au niveau du fonctionnement des groupes techniques, diluent les responsabilités et enlèvent de la lisibilité au leadership. Il convient d'axer ce dialogue non seulement sur l'amélioration des indicateurs qui fondent la lisibilité internationale du Burundi, mais aussi sur les dossiers qui conditionnent la compétitivité et l'investissement privé, et sur lesquels se reporte désormais l'attention.

4.1. La Politique de Change

4.1.1 La politique de change que poursuit la Banque de la République du Burundi est relativement neutre par rapport à l'investissement privé. Le franc burundais est flexible vis-à-vis du dollar, la monnaie d'intervention de l'autorité monétaire. L'évolution réelle du change est gouvernée par le rythme relatif des prix, ainsi que par les conditions d'un certain équilibre des transactions internationales courantes qui reflètent la compétitivité de l'économie, et donc son attrait pour les investisseurs. La croissance de l'inflation, qui a été relativement élevée ces dernières années — tendance attribuable en partie aux biens primaires importés — a occasionné une appréciation réelle et néanmoins modérée du franc burundais. **Le régime de change** a été reclassé, passant du flottement (qui implique qu'on laisse libre cours au mécanisme du marché) **au taux stabilisé**, ce qui signifie que la Banque de la République du Burundi se donne les moyens d'intervenir et de lisser le cours externe de sa monnaie, notamment par rapport au dollar des États-Unis. En 2003, la banque centrale a aboli la plupart des restrictions de change encore applicables aux transactions courantes et a délégué aux banques commerciales le pouvoir d'autoriser les transactions ordinaires.

4.2. Le Coût des Facteurs Primaires

4.2.1. Le Coût du Travail

4.2.1.1 **Le facteur travail pose moins de problème par son coût nominal que par sa productivité qui est en partie déterminée par la qualité du système de formation initiale.** Il n'existe pas à proprement parler de salaire minimum, dans la mesure où celui-ci n'a pas été

réajusté depuis de nombreuses années en fonction de l'inflation annuelle. Il a donc perdu toute signification économique. La dernière ordonnance (1990) fait état de 160 FBu par jour, ce qui porterait le salaire mensuel à 3 200 FBu. Dans le secteur formel, selon les activités, le salaire nominal du travail non qualifié, sur la base de quarante heures hebdomadaires, varie de 80 000 à 150 000 FBu, soit de 45 à 90 euros pour les 40 heures hebdomadaires légales. **Le coût nominal n'est donc pas en soi un obstacle à l'investissement ou à la compétitivité.** La nature des contrats de travail proposés n'est pas non plus un problème majeur. Le code dispose que l'employeur peut recourir au travail journalier, passer des contrats à durée déterminée et renouvelables deux fois, et conclure enfin des contrats à durée indéterminée. Les conflits de travail, notamment ceux portant sur le licenciement des agents, sont souvent plus problématiques. Selon les employeurs, il est difficile de démontrer la faute lourde devant le tribunal du travail. De manière générale, les jugements de cette instance juridique conduiraient assez systématiquement les employeurs à verser des indemnités exorbitantes dès lors que la procédure de licenciement est considérée comme abusive.

4.2.1.2 Si le coût nominal du facteur travail n'affecte pas l'économie et ne constitue pas un frein rédhitoire à l'investissement, il en va autrement de la qualité des ressources humaines qui est tributaire, en tout premier lieu, de la formation initiale. Au Burundi, la question de **l'éducation mériterait de recevoir une plus grande attention.** Les doléances du secteur privé par rapport à la qualité du système public de formation sont nombreuses. On reproche régulièrement à l'État de manquer de capacité de réponse, avec des effets qui peuvent être inattendus, comme la substitution du capital au travail.

Tableau 5. : Travail et qualité des ressources humaines

En pourcentage, sauf indication contraire	Burundi	Afrique subsaharienne
Entreprises ayant une activité de formation continue	22,1	29,5
Entreprises où les salariés bénéficient de formation continue	47,0	50,4
Pourcentage du personnel permanent qualifié	4,5	22,2
Nombre d'années d'expérience du responsable sectoriel	9,8	13,3
Entreprises identifiant le marché du travail comme contrainte majeure	3,9	8,7
Entreprises identifiant la qualité de la formation comme contrainte majeure	11,8	22,6

4.2.1.3 Le tableau 5 est tiré de l'enquête menée par la Banque mondiale auprès des entreprises burundaises de plus de 10 salariés (Banque Mondiale, RPED). Le diagnostic proposé date de 2006 et donne à penser que le problème inhérent aux ressources humaines serait de moindre acuité que celui qui se pose à la moyenne des entreprises subsahariennes couvertes par des enquêtes similaires. L'identification, par le Forum économique mondial, des principaux obstacles au développement des affaires ne permet pas de tirer une conclusion différente. En effet, la rubrique **inadéquation du système éducatif n'arrive qu'en dixième position, signalée comme l'obstacle majeur par seulement par 3,7 % des agents interviewés**. Les impressions laissées par les visites d'entreprises et des ministères en charge de l'enseignement sont pourtant en contradiction avec ces indications. Elles portent au contraire à croire que la qualité de la formation est l'un des problèmes préoccupants que doivent résoudre les entreprises. Face aux insuffisances de l'éducation publique, **les entreprises assurent davantage de formation continue** qu'elles ne le souhaiteraient. **La lecture du tableau 5 établit que le sujet de la formation continue est internalisé par 22 % des organisations et que le pourcentage des agents bénéficiant de ces activités est de l'ordre de 47 %.**

4.2.1.4 L'analyse des dotations ministérielles pour les structures chargées de la formation initiale peut constituer une manière différente de mettre en exergue l'ampleur des besoins en ressources du chantier public. Durant l'exercice 2012, **le budget alloué au ministère de l'Éducation primaire, secondaire, professionnelle et de l'Alphabétisation des Adultes s'est élevé à 162 milliards de FBu. Sur ce budget, la part de l'enseignement professionnel n'est que de 2,4 milliards de FBu, soit moins de 1,5 %.** En 2011, les dotations étaient sensiblement similaires, l'application du principe de la reconduction du service ayant conduit à l'allocation de 2,1 milliards sur un budget de 148 milliards de FBu (1,4 %). Les infrastructures publiques de formation professionnelle ou continue sont donc notoirement en deçà des besoins nationaux.

4.2.1.5 Un calcul rapide permet de mettre en évidence le déficit entre l'offre des services éducatifs

publics sur l'ensemble du territoire burundais et la demande notionnelle estimée à partir des vœux exprimés par une cohorte d'élèves sortant de la dixième année d'étude. **Pour la rentrée 2011, sur 26 000 élèves concernés, 66 % ont émis le souhait d'être orientés vers des écoles techniques proposant une formation sur trois ans, soit 17 000 élèves pour un nombre de places publiques disponibles qui n'excède pas 3 000.** L'offre est principalement concentrée à Bujumbura et en particulier à l'école technique secondaire de Kamenge. On est donc dans un rapport de l'ordre de 1 à 6, soit 17,6 % des élèves dont les vœux seraient satisfaits. **Il s'ensuit que le déficit public de formation technique et professionnelle est des plus lourds,** avec des phénomènes de sélection qui fonctionnent à l'inverse de ce qui peut être raisonnablement attendu. La formation générale jusqu'au baccalauréat s'avère en effet moins sélective que l'accès aux écoles techniques et professionnelles qui préfigurent pourtant une insertion plus facile sur le marché du travail. Ces phénomènes de rationnement de l'offre sont encore plus marqués lorsqu'on se réfère à la formation pour adultes ou pour élèves en situation d'échec scolaire avant la dixième année d'étude. Sur ce segment de l'offre, les ouvertures sont concentrées au Centre de formation professionnelle de Bujumbura qui ne propose que 250 places, auxquelles s'ajoute l'activité de formation ponctuelle des bureaux d'étude d'enseignement technique. En d'autres termes, la grande majorité des jeunes burundais aspirent à suivre une formation technique, mais sont orientés par défaut vers la formation générale inadaptée aux exigences de l'emploi local.

4.2.1.6 Des conséquences immédiates résultent de cette situation d'échec : **1)** le développement d'écoles privées de qualité très inégale et l'imposition de frais de scolarité qui constituent une véritable barrière à l'entrée pour les enfants des milieux défavorisés ; **2)** l'indispensable formation au sein des entreprises qui relève autant de la formation de base aux métiers que de la formation continue. **La SNDSP s'est fait l'écho des doléances des chefs d'entreprise qui dénoncent les lacunes des programmes de formation qui sont en inadéquation avec les secteurs stratégiques identifiés,** notamment ceux dans lesquels le Burundi doit développer ses spécialisations internationales comme

l'agro-alimentaire, les bâtiments et travaux publics ou le tourisme. Cet appel tant justifié semble ne pas être suffisamment pris en compte dans les stratégies de développement de l'enseignement des métiers et de la formation professionnelle, car le ministère de l'Éducation tarde à identifier les filières prioritaires en matière de formation professionnelle qui répondraient mieux aux besoins du marché du travail.

4.2.1.7 La formation continue offerte par les entreprises pallie les insuffisances du système public, mais de manière souvent très onéreuse. Un exemple parmi d'autres éclaire leur comportement. La Brarudi, principale société nationale de par le chiffre d'affaires réalisé, consacre plus de 500 millions de FBu à la formation continue, soit près du quart du budget public de formation professionnelle du ministère précité, sans compter les frais de déplacement et de séjour à Amsterdam où les cours de formation sont le plus souvent dispensés. D'où l'urgente nécessité non seulement de redéployer les ressources publiques vers l'enseignement professionnel, mais aussi de favoriser l'émergence d'une offre de formation continue qui pourrait répondre aux multiples besoins en matière de renforcement des compétences des entreprises. La faiblesse du budget public alloué au système éducatif va de pair avec des problèmes manifestes de qualité de la formation pouvant être également vue comme la résultante du **caractère non incitatif de la rémunération versée au personnel enseignant. Après 12 années d'études, un instituteur ne gagne que 80 000 FBu, soit approximativement le salaire de base d'un employé non qualifié dans une entreprise du secteur moderne.** Le faible niveau de rémunération des enseignants perpétue un cercle vicieux source de la baisse de la qualité de la formation et de l'absentéisme physique des enseignants, notamment en milieu rural, ce qui contribue à une détérioration significative de la qualité des connaissances acquises.

4.2.1.8 La solution à ce problème de l'inadéquation de la formation passe par un redéploiement budgétaire. **L'État est ici tenu par des obligations de moyens et de résultats que rappelle le dispositif du Code du travail** du 7 juillet 1993. L'article 9 stipule explicitement que toutes les personnes disponibles doivent pouvoir

satisfaire leurs aspirations au travail. « L'amélioration de la situation de l'emploi étant liée au développement de la formation générale et professionnelle, celle-ci constitue une obligation nationale, de l'intérêt de l'entreprise comme des travailleurs ». L'article 151 précise, par ailleurs, que la solution apportée au problème doit privilégier le dialogue constructif entre les agents publics et privés, dans l'intérêt de l'emploi national et de la productivité des organisations : *« les entreprises et leurs associations sont tenues de collaborer avec les syndicats des travailleurs et les pouvoirs publics pour dynamiser les actions de formation, de perfectionnement et d'apprentissage professionnels, tant dans les entreprises que dans les centres de formation »*. Force est de constater qu'aujourd'hui, la concertation tripartite ou le dialogue public-privé évoqué plus haut n'est pas une réalité.

4.2.2. Le Coût et L'accès au Capital

4.2.2.1 Ces deux dimensions sont réputées figurer parmi les principaux obstacles au développement du secteur privé. La demande de crédit des entreprises peut se faire auprès **d'une dizaine d'établissements financiers, dont les deux plus grosses structures que sont Interbank et la Banque de crédit de Bujumbura** qui réunissent à elles deux plus de 50 % des dépôts. Les autres établissements sont : ECOBANK, Diamond Trust Bank, BGF, BCCI, le Fonds de promotion de l'habitat urbain, la BNDE et Finbank. Depuis 2005, toutes les composantes du système bancaire sont réunies dans une association de concertation sans but lucratif : l'association des banques et établissements financiers du Burundi. L'accès au crédit bancaire, a fortiori pour le financement de l'investissement, s'avère très compliqué. **Les banques s'intéressent avant tout au financement d'opérations à courte échéance** comme les transactions commerciales internationales. Comme dans la plupart des pays de la région, conscients de la difficulté d'obtenir du financement bancaire, les entrepreneurs rechignent à supporter le coût de transaction résultant du montage d'un dossier de demande de crédit. L'autosélection est donc forte.

4.2.2.2 Pour la dynamique du système productif, le problème d'accès au crédit est plus important que le

loyer de l'argent proprement dit sur lequel on revient plus bas. Pour situer la question, on peut se référer à plusieurs bases de données internationales qui convergent sur le même résultat, faisant des producteurs burundais des agents particulièrement mal lotis. D'après une étude du *Milken Institute* d'avril 2010, **sur un ensemble de 122 pays** couvrant tout le spectre des niveaux de développement, **le Burundi occuperait la dernière place avec un indice d'accessibilité au capital** de 1,27 en 2009 contre 8,25 pour le Canada qui arrive en première position. Cet indice est construit sur la base de

sept indicateurs : l'environnement macroéconomique, l'environnement institutionnel, les institutions bancaires et financières, le marché des titres, des obligations d'État et des entreprises, les sources de financement alternatif, et le financement international. L'étude effectuée avec le financement de la Banque mondiale dans le cadre du programme régional de développement des entreprises n'aboutit pas à des conclusions très différentes. L'étude en question date de 2006, mais les résultats qu'elle met en avant sont structurels et conservent par conséquent toute leur actualité.

Tableau 6. : Moyens financiers et investissements des entreprises

En pourcentage, sauf indication contraire	Burundi	Afrique subsahar
1- Entreprises avec une ligne de crédit bancaire	35,3	22,5
2- Entreprises et financement de l'investissement par les banques	12,3	14,0
2- Pourcentage de l'investissement autofinancé par l'entreprise	62,9	79,3
3- Pourcentage de l'investissement financé par le système bancaire	15,5	10,0
4- Entreprises finançant l'investissement par le crédit fournisseur	0,1	3,4
5- Pourcentage des prêts requérant des garanties	97,3	80,7
6- Valeur des garanties requises en pourcentage du prêt	266,5	151,2
7- Entreprises identifiant le financement comme une contrainte majeure	50,9	45,6

Source, Banque mondiale, RPED, Enquêtes auprès des entreprises

4.2.2.3 Il ressort du tableau 6 qu'en moyenne, les entreprises ne sont pas plus handicapées par l'accès au crédit bancaire que dans les autres pays de l'Afrique subsaharienne. Le financement va cependant aux opérations commerciales et finalement très peu à l'investissement productif. **Le système bancaire requiert, par ailleurs, des garanties qui représentent plus de deux fois et demie le montant du prêt octroyé.** L'exigence de ces garanties finit par être surprenante dans la mesure où de l'aveu même des banquiers, en cas de défaut de paiement, la mise en jeu de ces garanties est difficile, car un procès intenté contre un débiteur défaillant peut prendre jusqu'à 10 ans de procédures et d'atermoiements judiciaires, avec une issue incertaine pour le porteur de la créance.

4.2.2.4 La Banque nationale de développement économique (BNDE) ne remplit que partiellement le rôle qu'on peut attendre d'elle, notamment envers les

PME/très petites entreprises. Cette structure est sous le contrôle de l'État (qui détient 40 % de son capital), d'acteurs locaux du financement ou du système productif (Burundi est présente à hauteur de 1 %), ou de partenaires techniques et financiers de l'aide au développement tels que l'Agence française de développement (11 %), la Belgique (11 %) et la Banque européenne de développement (11 %). À l'instar de ce qui se passe avec les banques commerciales, le portefeuille de la BNDE l'amène à détenir plutôt des créances à court terme (70 %), encore que la notion de court terme est ici étendue jusqu'à trois ans. Ces créances consistent principalement en des opérations de microcrédit, en des prêts au secteur agricole (notamment à la riziculture) et en des prêts aux particuliers remboursables par prélèvement sur salaires de manière à diminuer le risque de non-recouvrement. Ces créances à court terme se dénouent environ à 90 % à l'échéance contractuelle. La BNDE s'emploie depuis quelques

années à renforcer ses relations avec les opérations du Fonds de solidarité africain, un facilitateur qui apporte du financement direct à des projets ou des garanties sur des prêts moyennant une commission d'environ 2 %.

4.2.2.5 Le développement de l'investissement repose, par conséquent, sur des alternatives financières qui sont encore incertaines quant à leur capacité à répondre aux attentes des producteurs. En décembre 2011, le ministère des Finances et de la Planification a fait réaliser une étude esquissant une politique et une stratégie pour la microfinance. Sur la base des informations contenues dans le rapport de cette étude, les principaux points saillants sont les suivants :

- La microfinance existe sous une forme structurée. En juillet 2006, le gouvernement a promulgué un décret portant organisation de ses activités qui sont placées sous la supervision institutionnelle de la Banque de la République du Burundi. En fin 2010, près de 440 000 personnes utilisaient les 22 institutions de microfinance actives sur le territoire national.
- Les deux plus importantes institutions de microfinance, FENACOBU et CECAD, réalisent 50 % des activités et sept de celles-ci présentent des résultats négatifs. Les taux d'intérêt des institutions de microfinance varient entre 15 et 36 %.
- Les ressources financières allouées sont finalement très peu en rapport avec les entreprises et leurs besoins d'investissement. Les cinq institutions de microfinance dont la clientèle est formée de fonctionnaires regroupaient 13,8 % des utilisateurs, mais représentaient 58,2 % de l'encours des crédits et 20,8 % des dépôts.

4.2.2.6 Les problèmes de l'accès au crédit sont susceptibles de s'atténuer grâce à des initiatives comme le crédit-bail, dont l'expérience au Burundi est toutefois très limitée et dont l'usage ne semble pas s'appliquer à toutes les activités. L'idée sous-jacente à l'instrument consiste à chercher à résoudre le problème de l'impossibilité de conclure un

accord de crédit entre une banque et le demandeur d'un prêt en faisant intervenir une tierce personne : le bailleur. Ce dernier achète le bien et le met à la disposition de l'agent dont la demande de financement ne peut être directement satisfaite contre paiement d'un loyer dans le cadre d'un contrat de location. Au terme de la location, le preneur de crédit acquiert la possibilité de racheter le bien à une valeur résiduelle prédéterminée.

4.2.2.7 Un tel mécanisme peut facilement fonctionner pour des activités économiques à faible risque, ainsi que pour des biens assez standards ou se prêtant aisément à la revente sur le marché local en cas de liquidation de l'entreprise. Cela peut concerner, par exemple, le petit matériel roulant ou le matériel agricole. En revanche, l'opération est plus délicate pour des matériels spécifiques sur lesquels le crédit-bail vient buter contre des contraintes liées à la taille du marché ou à l'éloignement des marchés alternatifs, et l'absence de marchés secondaires de l'occasion qui augmente le risque assumé par le bailleur et se traduit inévitablement par l'accroissement du prix de la location. **En d'autres termes, cette option de financement par un intermédiaire reporte le risque de la banque vers le bailleur et l'accès au financement sera d'autant plus délicat à promouvoir que l'actif sera spécifique** et que l'incertitude autour de l'activité ou le contexte politique sera plus prégnante.

4.2.2.8 L'accessibilité des sources de financement est le principal problème auquel doivent faire face les candidats à l'investissement. **La fourchette des taux d'intérêt est ouverte, se situant entre 13 et 24 %** pour un taux de base qui fluctue autour de 10 %. Si le coût nominal de l'argent paraît particulièrement élevé, **le coût réel relativise toutefois ce constat dans la mesure où l'inflation tend à être supérieure à 10 %**. Il est probable que les taux nominaux sont un facteur de discrimination contre des activités d'exportation non traditionnelles, et contre l'investissement de diversification qui requiert une certaine stabilité de l'environnement macroéconomique. Les producteurs de biens « non échangeables » peuvent passer le coût de l'argent dans le prix des produits consommés localement. Cette stratégie de « répercussion des coûts » est bien sûr plus délicate pour

les producteurs de biens « échangeables », même si l'inflation et le taux d'intérêt se traduisent, l'une et l'autre, par une dépréciation éventuellement compensatrice de la valeur externe de la monnaie nationale.

4.3. Le Surcoût Économique des Autres Facteurs

4.3.1. Le Coût du Transport

4.3.1.1 La densité du réseau routier est assez élevée, soit 44 km de routes pour 100 km², dont 10,4 km bitumés. Cette infrastructure recouvre assez inégalement le territoire et relativement peu les terres arables, ce qui est plutôt moins que dans les autres pays de l'Afrique subsaharienne. Le réseau, qui a beaucoup souffert pendant les 13 années de guerre, entre 1993 et 2006, s'étend sur **13 700 km dont 7 500 km de routes classées** comprenant notamment 1 949 km de routes nationales et 2 522 km de routes provinciales. **Le réseau n'est bitumé que sur 1 300 km, le reste consistant en des routes latéritiques ou des pistes.** Évidemment, il est dans l'intérêt d'un pays enclavé de posséder les meilleures facilités d'accès, ce qui n'empêche pas que ses activités économiques puissent être fortement pénalisées du fait d'un enclavement qui demeure un obstacle de toute première importance. **Les coûts de transport sont en effet pour partie exogènes**, dans la mesure où le point d'entrée maritime est éloigné (au minimum de plus de 1 000 km), où la qualité de l'infrastructure n'est pas seulement le fait des autorités burundaises mais dépend aussi de la politique des pays de transit, et où la desserte de Bujumbura est influencée par les conditions climatiques et par le relief escarpé et tortueux, notamment sur le corridor septentrional qui trouve son débouché sur l'océan indien avec le port de Mombasa, au Kenya.

4.3.1.2 Trois corridors peuvent être empruntés. Celui qui se situe le plus au sud, avec une entrée par Beira (au Mozambique) ou Durban (Afrique du sud) est le moins utilisé, pour des raisons évidentes de distance. Plus sollicité, le corridor nord nécessite la traversée de quatre pays — Burundi, Rwanda, Ouganda et Kenya —

sur plus de 2 000 km entre Bujumbura et Mombasa. Les inconvénients de ce corridor sont liés à la distance, mais également aux passages de nombreuses frontières, à la qualité des routes qui sont réputées mauvaises sur certains tronçons avec des vitesses variant de 20 à 40 km/heure, et aux contrôles de charges à l'essieu plus fréquents qui ajoutent au coût du transport stricto sensu. Bien que ces dernières années le trafic avec Mombasa ait sensiblement augmenté, en liaison avec les importations d'hydrocarbures et de ciment, l'activité est ici nettement inférieure à celle du **corridor central de Dar es-Salaam qui concentre plus de 60 % du trafic routier du Burundi.**

4.3.1.3 La voie tanzanienne peut être empruntée par camion via Kobero ou par une combinaison modale de train et de transport lacustre à travers le lac Tanganyika, sur environ 1 200 km. En moyenne, les routes de la Tanzanie ont été réhabilitées et sont plutôt en bon état, même si par endroits la saison des pluies est susceptible d'occasionner des dégradations qui peuvent être source d'endommagement des camions. Il faut environ quatre jours pour se rendre à Dar es-Salaam et cinq pour en revenir. Le chargement à Dar es-Salaam prend beaucoup de temps et plus encore le déchargement à Bujumbura, de sorte qu'au-delà de cinq jours d'immobilisation de leurs camions au port, les camionneurs ont pris l'habitude de facturer 250 dollars par jour supplémentaire. **Selon le rapport déjà ancien du Cadre intégré (EDIC/DTIS, 2004),** le temps de rotation dans ce corridor était d'environ un mois en 2004 ; il a diminué, mais on demeure sur des périodes de deux à quatre semaines en raison de l'entretien des camions, de la congestion des ports et plus généralement de la qualité de l'« infrastructure immatérielle », c'est-à-dire tout ce qui contribue à la gouvernance du corridor, soit les règles et coutumes qui sont opposables à l'activité de transport.

4.3.1.4 Le coût du transport est élevé du fait de l'éloignement de la mer et de l'enclavement, mais il est également **renchéri par le sous-développement économique, la faiblesse des exportations et la petite taille de la flotte de camions burundais** (probablement moins de 150 camions), qui rendent le pays très dépendant des agents économiques des pays voisins.

Le caractère non diversifié de l'économie complique le retour des camionneurs. **En venant de Dar es-Salaam, ces derniers apportent les biens de consommation importés du reste du monde, mais ne sont pas assurés d'un fret retour.** En période de tensions conjoncturelles et de sollicitation des flottes régionales, il en résulte que les camionneurs ne sont pas portés à privilégier la destination de Bujumbura, sauf si le prix du transport tient compte des incertitudes économiques par rapport au fret retour, au temps d'immobilisation des camions à Bujumbura, au facteur de surcoût significatif lié à la capacité de traitement des marchandises, et à la gestion bureaucratique des procédures de dédouanement.

4.3.1.5 Le coût d'importation d'un conteneur de 20 pieds transitant par Mombasa et acheminé sur Bujumbura est de 21 496 dollars, y compris le fret maritime (7,9 %), le transport par route (37,2 %), les coûts directs et indirects (41,1 %) liés notamment aux diverses sources de retard qui sont la principale cause de l'augmentation du niveau des prix. Il s'agit de sommes importantes qui sont toutefois comparables à celles de la RDC, soit 25 674 dollars pour l'importation d'un conteneur de 20 pieds via Mombasa également jusqu'à Goma, et 26 319 dollars pour une importation par Mombasa jusqu'à Kampala et Juba en Ouganda.

4.3.1.6 Au total, le Burundi subit les impacts économiques et financiers de sa géographie. La dynamique économique est bridée par l'ensemble des facteurs auxquels il a été fait référence ci-dessus, à une ampleur qui handicape la diversification et l'investissement privé. Si le gouvernement ne peut rien contre les facteurs d'économie géographique, il peut en revanche agir sur certaines dimensions sur lesquelles il exerce une influence. Trade Mark East Africa est d'une bonne efficacité pour soutenir cette action qui contribue au renforcement institutionnel local grâce à l'apport de financements et d'une assistance technique de qualité, en adéquation avec les aspirations à l'intégration régionale. Agir sur les coûts de transport implique de :

- Contribuer à fluidifier les échanges internationaux en procédant à un **entretien régulier des infrastructures**

routières, ce qui appelle la sécurisation des sommes allouées au fonds routier ;

- Évaluer les possibilités de transport multimodal, notamment celles de développement/réhabilitation de la voie ferrée et de l'utilisation efficace des voies lacustres ;
- Poursuivre dans la voie de la **réduction des obstacles bureaucratiques** en privilégiant l'implantation et la bonne gestion internationale de postes frontaliers à guichet unique ;
- **Améliorer les procédures de dédouanement au port de Bujumbura** où les temps d'attente des camionneurs sont des facteurs de surcoûts importants ;
- Continuer l'action d'élimination de toutes les sources de surcoûts cachés qui relèvent d'une économie informelle génératrice de frais de transaction et de handicap de compétitivité.

4.3.2. Coûts Liés à l'Électricité

4.3.2.1 La Régie de distribution d'eau (REGIDESO), qui compte 45 000 abonnés, réunit les activités de production, de transport et de distribution de l'électricité sur l'ensemble du Burundi. L'entreprise est constituée sous la forme juridique d'une société para-étatique à caractère social et commercial. Si elle intègre l'ensemble des fonctions électriques, elle traite et distribue également l'eau à Bujumbura. **La REGIDESO est donc un monopole institutionnel multiproduits** qui emploie environ 1 300 agents permanents. Jusqu'ici, l'entreprise est demeurée en marge de toute évolution institutionnelle majeure comparable à ce qu'ont connu d'autres réseaux africains : séparation des services publics de l'eau et de l'électricité en entités juridiquement indépendantes, démembrement de chacun des services pour ne maintenir hors de la concurrence que les seules activités relevant du monopole naturel, et privatisation sous diverses formes (affermage, concession et vente). Cette absence de changements institutionnels notoires est sans doute en partie la conséquence de tensions politiques intérieures qui n'ont pas prédisposé à l'avancée de réformes audacieuses. **Ce contexte historique pèse encore sur le fonctionnement de la REGIDESO, dont les insuffisances entravent l'efficacité et la dynamique du secteur privé.**

4.3.2.2 La seule innovation institutionnelle notable a consisté en la mise en place d'un contrat de performance entre la société et l'État. Ce genre de dispositif a vocation à améliorer la qualité de la relation entre l'actionnaire public et la direction générale de l'entreprise, en précisant les droits et obligations mutuels de chacune des parties sur une période correspondant au moyen terme. En général — et la REGIDESO n'échappe pas à la règle —, le contrat de performance suscite des améliorations, à condition que le secteur public lato sensu soit en mesure d'honorer structurellement l'intégralité des factures d'électricité. Ce n'est pas le cas pour la REGIDESO où le client public représente tout de même plus de 20 % de la consommation facturée. **Ces arriérés de paiement — voire ces impayés — publics créent des tensions au niveau du fonds de roulement de l'entreprise** et laissent augurer des difficultés de mobilisation des financements nécessaires à la couverture des investissements à réaliser.

4.3.2.3 Le maintien de l'ensemble des fonctions économiques de la REGIDESO dans un cadre institutionnel public est une stratégie qui s'est avérée peu satisfaisante. Jusqu'ici, elle n'a pas permis de répondre aux attentes du secteur privé en matière d'amélioration du service. La comparaison vaut ici d'être faite avec les télécommunications où l'entrée d'opérateurs privés a contribué à satisfaire les besoins de financements publics d'investissement et à améliorer sensiblement l'offre de prestations. Dans un contexte de stabilité politique où le gouvernement s'ouvre plus largement aux processus de privatisation et s'apprête à définir une loi-cadre sur les partenariats public-privé, **les autorités gagneraient probablement à faire évoluer le statut institutionnel de la REGIDESO.**

4.3.2.4 En quoi consistent les dysfonctionnements du secteur électrique ? Affectent-ils le secteur privé ? La REGIDESO est d'abord sous-dimensionnée en puissance nominale installée, soit 32 MW auxquels s'ajoutent entre 14 à 15 MW importés du Congo ou des pays des Grands Lacs, pour une demande évaluée à plus de 52 MW. Compte tenu de ce que la totalité du parc d'équipements n'est pas mobilisable instantanément, **le déficit énergétique actuel serait de l'ordre de 25 MW.** Par ailleurs, la vétusté de l'équipement de transport conduit à des pertes en ligne qui avoisineraient 25 % de la production. L'insuffisance de la puissance nominale et de l'infrastructure de transport entraîne des délestages répétés qui contraignent les entreprises à se doter de générateurs, lesquels ne sont pas nécessairement en correspondance avec les besoins des entreprises. Les informations recueillies auprès de la REGIDESO tendent à indiquer qu'**en saison sèche, le temps de délestage pourrait varier de quatre à six heures par jour.**

4.3.2.5 Le tableau 7 est tiré d'enquêtes auprès des entreprises menées avec le concours de la Banque mondiale. Les données relatives à l'Afrique subsaharienne se réfèrent à des enquêtes conduites sur différentes années. Les chiffres se rapportant au Burundi datent de 2006. On peut observer qu'en comparaison des autres pays africains, les délestages s'y révèlent particulièrement importants, avec des pertes de chiffres d'affaires connexes qui sont en moyenne 50 % plus prononcées qu'ailleurs. Les insuffisances techniques du secteur de l'énergie, dont se plaignaient alors 72 % des entreprises, sont un sérieux facteur de pénalisation de la compétitivité. L'inefficacité de la fourniture de courant électrique est autrement plus significative comme obstacle à l'investissement que les tarifs publics pratiqués.

Tableau 7. : Contraintes de fonctionnement liées à l'électricité

	Burundi	Afrique subsah.
1- Nombre de délestages pendant un mois type	12,0	10,7
2- Durée des délestages pendant un mois type	10,2	6,6
3- Pourcentage du chiffre d'affaires perdu en raison des délestages	10,2	6,7
4- Pourcentage des entreprises ayant ou partageant un générateur	41,9	43,6
5- Pourcentage de l'électricité consommée suite à l'usage de générateurs	25,4	27,1
6- Nombre de jours nécessaires pour avoir un branchement électrique	24,1	31,6
7- Pourcentage des entreprises où l'électricité est une contrainte majeure	72,3	50,3

Source, Banque mondiale, RPED, Enquêtes auprès des entreprises.

4.3.2.6 Le tableau 8 présente les prix par type de clientèles et heure de consommation. Les tarifs de la REGIDESO sont plutôt inférieurs à ceux observés dans la sous-région, notamment au niveau de la zone CAE et en tout cas sensiblement plus bas que ceux résultant de la production pour compte propre à partir de générateurs d'entreprises. Dans des entreprises de taille moyenne comme FRUITO qui ont moins d'une centaine de contrats permanents de travail, le groupe électrogène est mis en fonctionnement un jour sur deux. Une réponse

comparable est obtenue chez SAVONOR, autre entreprise « à succès » du capitalisme local avec environ 400 salariés permanents, où **le coût de l'énergie produite pour compte propre en saison sèche est évalué à plus de trois fois le tarif public**. Le même constat est dressé chez Brarudi (580 contrats de travail permanents) où un investissement de 2 millions d'euros vient d'être effectué pour l'achat d'un groupe électrogène importé, sur un montant d'investissement annuel qui varie de 10 à 20 millions d'euros.

Tableau 8 : Tarifs de l'électricité appliqués par la REGIDESO au 1^{er} mars 2012

Nouvelles tranches	Tarifs
Basse tension ménage	Francs burundais
0 à 75 kWh	73
76 à 150 kWh	138
151 à 375 kWh	260
376 kWh et plus	260
Moyenne tension avec puissance souscrite et pointe	Francs burundais
Heures pleines (consommation inférieure à 150 heures)	134
Heures creuses (consommation supérieure à 150 heures)	93
Moyenne tension sans puissance souscrite et pointe	Francs burundais
Tranche unique	104

Source, REGIDESO

4.3.2.7 L'accès à l'énergie est un problème partagé par la plupart des entreprises, qui a des conséquences prévisibles sur la compétitivité interne et externe des productions locales, et constitue un obstacle à la stratégie de relance de l'investissement privé. Le gouvernement a conscience de l'impact de ces insuffisances, qu'il rappelle d'ailleurs dans son CSLP où l'amélioration de la situation énergétique du pays est présentée comme une des priorités politiques. Ce problème était déjà signalé dans le premier DTIS/EDIC (2004) qui faisait des réformes au niveau de ce secteur un des chantiers prioritaires pour améliorer la compétitivité de l'économie. Pour ce faire, **il convient sans aucun doute que l'augmentation de la capacité installée puisse intervenir dans des délais relativement courts**, a fortiori si le gouvernement entend mettre en valeur ses mines de nickel. L'extension de cette capacité installée peut s'effectuer de diverses manières.

4.3.2.8 Le gouvernement a notamment la volonté de mettre en œuvre un projet portant sur une centrale thermique de 30 MW auxquels devraient s'ajouter 80 MW d'origine hydraulique et entre 5 et 10 MW produits par des microcentrales hydroélectriques. Ce potentiel d'hydroélectricité est significatif au niveau sous-régional, notamment en RDC où son exploitation aurait des conséquences directes sur la résorption du déficit énergétique national (Rusizi, les chutes de Rusumo). La BAD prévoit d'appuyer la réalisation du projet Rusizi III dans le cadre de sa stratégie d'intégration régionale.

4.3.2.9 Pour mener à bien ces projets dans un contexte financier serré, **la mise en place de partenariats public-privé peut être une piste à explorer, même si l'incertitude est un repoussoir. Ce qui a été fait dans d'autres pays de la sous-région est intéressant**. Le Gabon a par exemple lancé un appel d'offres pour la mise en concession des mines de

Bélinga. Cet appel d'offres inclut l'édification des infrastructures d'accès et d'exploitation, y compris la construction d'une centrale thermique. Quoi qu'il en soit, l'État devrait envisager des changements institutionnels au niveau du secteur électrique et de son entreprise REGIDESO, changements auxquels il s'est jusqu'ici refusé dans un contexte politique il est vrai très défavorable aux investisseurs privés.

4.3.3. Le Coût des Télécommunications

4.3.3.1 Au contraire des autres services publics où les avancées institutionnelles ont été peu significatives, la téléphonie a connu une évolution marquée. Ces avancées ont été consignées dans plusieurs textes de loi ou décrets, dont la loi du 4 septembre 1997 qui a ouvert le sous-secteur à l'investissement privé en accordant à des tiers, par voie de concession ou d'autorisation, le droit à l'exploitation de réseaux de télécommunication. La séparation des fonctions d'exploitation et de régulation des services a été mise en place à travers le décret n° 100/182 du 30 septembre 1997, qui institue l'Agence de régulation et de contrôle des télécommunications, et l'ordonnance ministérielle n° 520/730/540/231 du 9 avril 1999 qui fixe les conditions d'exploitation des activités.

4.3.3.2 La téléphonie fixe est sous le contrôle de l'ONATEL, l'opérateur public historique, qui gère **environ 20 000 lignes auxquelles s'ajoutent les activités de son opérateur mobile ONAMOB**, qui a approximativement 150 000 abonnés, soit 7 % du marché de la téléphonie mobile nationale qu'animent cinq opérateurs. Le plus important d'entre eux, avec 1,2 million d'abonnements vendus et 55 % de couverture de la population, est U-COM qui commercialise localement sous la marque LEO. Jusqu'à très récemment, U-COM appartenait au groupe égyptien ERASCOM, qui a cédé ses droits de propriété dans quatre réseaux africains à l'opérateur russe VIMPELCOM. U-COM détiendrait environ 50 % de parts de marché devant ECONET (17 %). Les deux autres opérateurs de téléphonie cellulaire sont respectivement Africell, 180 000 abonnés (9 %) et Smart (7 %). **Plusieurs questions se posent quant à la manière dont s'est développé le marché et**

à la façon dont celui-ci est géré sous l'autorité du régulateur.

4.3.3.3 En première analyse — mais on reviendra sur ce point — la concurrence entre les opérateurs mobiles a été favorable à l'évolution des prix. À court terme, les consommateurs et les entreprises sont les bénéficiaires de ce marché concurrentiel avec cependant des incertitudes à plus longue échéance. **Pour un pays de moins de dix millions d'habitants, les cinq licences d'exploitation ne correspondent pas forcément à une configuration de marché soutenable** et ne donnent pas aux opérateurs la possibilité de faire face aux investissements d'innovation et aux obligations de couverture du territoire national. La gestion de ces questions revient normalement au régulateur, qui doit arbitrer efficacement entre les avantages d'une concurrence instantanée en termes de pression à la baisse des prix et les avantages, à plus long terme, sous forme d'équipements de modernisation et de couverture du territoire. Or, les capacités techniques et l'indépendance institutionnelle de la jeune Agence de régulation et de contrôle des télécommunications sont sujettes à caution. Ses interventions dans la gestion des litiges semblent incompréhensibles de certains opérateurs.

4.3.3.4 Les insuffisances de la régulation peuvent être un facteur de pénalisation de la compétitivité des entreprises. L'absence de versements entre opérateurs sur la base des balances de trafic « entrant », ainsi que l'absence de sanctions contre les plus petits réseaux pour non-respect des obligations de couverture du territoire pèsent en définitive sur la performance des deux plus gros opérateurs qui subventionnent indirectement leurs concurrents. Potentiellement, il en résulte un manque à gagner chez ces opérateurs et de fait, une moindre aptitude à faire baisser les tarifs, ainsi qu'une obligation pour les entreprises de s'abonner à plusieurs réseaux en raison des problèmes d'interconnexion que la régulation défaillante ne permet pas de résoudre. Tout ceci affecte plus particulièrement U-COM et ECONET et partant, le coût des télécommunications burundaises. Pour être efficace, l'activité de régulation doit être neutre et symétrique par rapport à l'ensemble des opérateurs. La mission n'a pas eu le temps d'explorer véritablement

la question, mais il semble que ces conditions de fonctionnement ne seraient pas réunies.

4.3.3.5 Comme conséquence potentielle de l'inégalité de couverture du territoire et de la pratique d'« écrémage » des petits réseaux opérant uniquement en milieu urbain, il existe une certaine hétérogénéité des prix entre les différents opérateurs mobiles. **Les tarifs au Burundi sont comparables à ceux des autres pays africains pour la téléphonie fixe, mais relativement plus élevés que dans la sous-région en ce qui concerne la téléphonie mobile.** Sur les appels nationaux, U-COM pratique par exemple un tarif de 9 à 10 centimes de dollar la minute, sensiblement plus cher que les tarifs les plus bas de la concurrence locale, soit entre 2 et 4 centimes. Sur ce segment de la communication, les prix les plus élevés du réseau U-COM/LEO dépassent largement ceux de la sous-région, notamment ceux du Kenya et de la Tanzanie qui sont de loin les moins chers de la CAE. Vers l'Europe et les États-Unis, le prix pratiqué par le réseau principal atteint 500 FBu, soit 36 centimes la minute, alors que celui des autres réseaux nationaux avoisine 300 à 400 FBu.

4.3.3.6 Le service Internet a progressé ces dernières années, mais il touche encore une frange restreinte de la population, soit environ 60 000 abonnés à Internet mobile et 350 connexions fixes. On dénombre actuellement cinq fournisseurs d'accès qui proposent des abonnements relativement chers, de trois à six fois les prix pratiqués dans la sous-région de la CAE. *La Stratégie de développement du secteur privé* fait état de prestations coûteuses et peu efficaces. L'abonnement s'élèverait à 40 dollars par mois contre une moyenne africaine de 16 dollars. Chez un fournisseur d'Internet mobile comme U-COM, l'offre de services Internet varie, en services illimités, de 375 dollars par mois pour les consommateurs accédant à un débit de 128 kilobits par seconde à 725 dollars pour les PME et jusqu'à 1 000 dollars pour les grandes entreprises (512 Kbps). L'installation coûte quant à elle de 100 à 150 dollars, selon qu'elle est effectuée à Bujumbura ou en province. Le développement de l'accès à Internet est fort logiquement une priorité nationale. Les nouvelles

technologies de l'information et de la communication sont un vecteur d'amélioration de la compétitivité, grâce à leur action directe sur les coûts (en raison des connaissances qu'elles apportent), sur le prix et la qualité des intrants, ainsi que sur les prix des produits vendus par les concurrents sur les marchés tiers.

4.3.3.7 Les infrastructures sont appelées à évoluer au cours des toutes prochaines années. **Le Burundi est en train d'installer les câbles de fibre optique de la dorsale nationale dans le cadre d'un véritable partenariat public-privé.** La société qui a été mise en place, Burundi Backbone Systems, est une « co-entreprise » regroupant l'opérateur traditionnel (ONATEL) et les cinq opérateurs privés. Les travaux devraient s'achever en 2013 et la dorsale connectera alors tous les chefs-lieux des provinces et toutes les communes, à travers quatre points d'entrée venant du Rwanda pour deux d'entre eux, et de la Tanzanie pour les deux autres.

4.3.4. Les Surcoûts Afférents à la Fiscalité

4.3.4.1. Les dispositions du droit fiscal commun

4.3.4.1.1 Pour apprécier l'impact du système fiscal sur le comportement des acteurs productifs, il faut simultanément considérer la fiscalité directe et indirecte.

4.3.4.1.2 S'agissant de la fiscalité directe, le bénéfice des entreprises est soumis à **trois régimes d'imposition selon la taille de l'activité réalisée. Le régime réel** s'applique aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 40 millions de FBu, lorsque leur activité consiste en la fourniture de prestations ou de logements, et à 50 millions FBu dans le cas contraire. **Le régime simplifié** est celui des PME et sociétés individuelles. Son champ d'application implique un chiffre d'affaires compris entre 15 et 40 millions de FBu lorsque l'activité porte sur la fourniture de prestations ou de logements, et entre 20 et 50 millions de FBu dans les autres cas. **Enfin, le régime du forfait s'applique aux petites entreprises** en dessous des seuils précités. L'impôt sur les sociétés

a été ramené de 40 à 35 % et les autorités ont, à travers la nouvelle loi sur l'impôt (adoptée en décembre 2012), ramené ce niveau d'imposition à 30 %. De même, l'acompte de 4 % exigé annuellement aux entreprises a été supprimé. L'adoption d'un taux d'imposition de 30 % a l'avantage de ramener le Burundi au niveau des taux en vigueur dans les pays de la CAE et de l'arrimer à la tendance internationale à la baisse.

4.3.4.1.3 À des fins de compatibilité avec la recherche de l'équilibre à long terme des finances publiques, cette diminution des taux doit aller de pair avec l'élargissement de l'assiette fiscale, d'où la nécessité de maintenir l'engagement de l'OBR envers ses objectifs d'encaissement. La baisse des taux d'imposition favorise a priori les contribuables formels, à condition que ces derniers se soient précédemment acquittés de leurs obligations fiscales et que la baisse des taux ne s'accompagne pas d'une inquisition contre les fraudeurs. Quelques opérateurs privés semblent craindre une telle évolution qui pourrait être commandée par des considérations de performance fiscale, notamment dans un contexte où l'activité donnerait des signes d'essoufflement. À l'heure actuelle, une telle dérive ne s'est pas concrétisée.

4.3.4.1.4 Les 450 premières entreprises du Burundi, c'est-à-dire les grands contribuables, fournissent l'essentiel des recettes fiscales de l'État. Dans ce sous-ensemble, la Burundi est à elle seule à l'origine de 15 % des encaissements. La fréquence de redressement des grands contribuables est actuellement assez faible, une trentaine par an, touchant 6,7 % des 450 entreprises contre 16,6 % pour les 750 petits et moyens contribuables. On est donc fondé à penser qu'en termes de fiscalité directe, les changements sont du même ordre que ceux mis en œuvre ailleurs. **L'élargissement de l'assiette fiscale par le biais des entreprises du secteur informel devrait contribuer à faciliter la compensation des allègements en taux.** Les orientations adoptées par les autorités vont dans ce sens, mais l'esprit dans lequel s'applique la loi compte tout autant que le texte lui-même, d'où la nécessité d'observer cette application avec vigilance.

4.3.4.1.5 Pour ce qui est de la fiscalité indirecte, le 17 février 2009, **le Burundi a instauré une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) d'un taux unique de 18 %.** Cette TVA s'est substituée à la taxe sur les transactions. La mise en application de la TVA et la création de l'OBR ont été un instrument d'élargissement de l'assiette fiscale. Jusqu'ici, le dispositif du Code général des impôts stipulait, en vertu du décret-loi du 31 janvier 1989, que la taxe sur les transactions s'appliquait à toutes les importations de biens réalisées par les personnes « physiques » ou « morales », avec ou sans licence d'importation (article 1). La pratique était toutefois en déphasage avec le principe, car les agents s'émançaient de leurs obligations de paiement ou alors les sommes recouvrées ne parvenaient pas au Trésor public. La soustraction au paiement semble désormais plus difficile avec la création de l'OBR, dont le contrat de performance est bordé par des obligations de résultats.

4.3.4.1.6 La TVA est au contraire reconnue pour ses propriétés économiques appréciables :

- 1- Elle incite à la formalisation des entreprises, dans la mesure où la déductibilité des taxes acquittées en amont est subordonnée à la tenue d'une comptabilité.
- 2- Eu égard à la compétitivité, elle a par ailleurs l'avantage de supprimer les inconvénients d'une taxation en cascade (taxe sur les transactions) qui est génératrice de surcoûts internes de production dommageables aux exportations. Elle est neutre vis-à-vis des exportations, puisque non appliquée aux échanges de biens vendus à l'extérieur.
- 3- L'introduction de la TVA s'inscrit dans un cadre d'application qui s'est généralisé de par le monde et qui est un des éléments de l'harmonisation fiscale régionale tant au sein de la zone CEEAC que de la zone CAE.

4.3.4.1.7 La mise en application de la TVA et la création de l'OBR sont pourtant des sources de **mécontentement dans une large frange de la communauté privée.** Compte tenu de ce que la TVA revêt les bonnes propriétés rappelées ci-dessus, sans doute s'agit-il plus d'un coût d'ajustement à un dispositif fiscal nouveau et plus performant en termes de collectes,

que d'un réel obstacle au développement du système productif. De par la loi du 17 février 2009 et l'ordonnance ministérielle du 2 juin 2009 portant mesures d'application de ladite loi, l'OBR fait entrer dans le champ de la TVA toutes les importations sans distinction de taille du chiffre d'affaires de l'importateur. L'article 4 précise que l'assujetti est toute personne, quel que soit son statut juridique, qui réalise des opérations taxables dont le chiffre d'affaires est fixé par le ministère des Finances. L'ordonnance du 2 juin 2009 précise, en son article 2, que ce chiffre d'affaires doit être supérieur ou égal à 100 millions de FBu. L'article 3 de la loi du 17 février 2009 stipule par ailleurs que les opérations taxables à la TVA sont constituées par les importations de biens effectuées par quiconque. **L'interprétation de la redevabilité fait actuellement problème, tout comme celle de l'exigibilité de la taxe.**

4.3.4.1.8 Certains opérateurs avancent que la pratique consisterait à faire payer la taxe au moment de l'importation avec les droits de douane, c'est-à-dire à l'entrée sur le territoire national, quand l'article 9 de la loi indique que pour les importations, la taxe est exigible au moment de la mise en consommation du bien. **Le Cadre du dialogue public-privé devrait permettre de dissiper les malentendus.** La démarche est probablement d'une portée économique tout aussi évidente que les actions entreprises pour améliorer les indicateurs Doing Business.

4.3.4.1.9 S'agissant de la **fiscalité de porte**, elle est dominée par une certaine ambiguïté que confère l'appartenance du Burundi à plusieurs structures d'intégration régionale. **Sans être en contradiction avec l'intégration de l'ensemble de l'espace subsaharien, transitoirement, cette appartenance multiple n'en constitue pas moins un élément de confusion.** Le Burundi est en effet membre de la CEEAC, mais il est aussi partie prenante, depuis 2009, de la CAE qui applique un tarif extérieur commun à trois bandes : matières premières et équipements (0 %), biens de consommation intermédiaires (15 %) et biens de consommation finaux (25 %). Même si toutes les structures d'intégration sous-régionales s'emploient à

harmoniser leurs politiques commerciales extérieures respectives, l'incertitude demeure sur le tarif applicable notamment à la RDC. La RDC est en effet membre de la CEEAC, mais non-membre de la CAE. Les échanges officiels avec la RDC sont étroits, mais il semblerait que l'administration leur applique le tarif extérieur commun de la CAE, alors que les deux pays sont membres d'une même communauté économique et qu'à ce titre, les marchandises devraient s'échanger en l'absence de tout droit de douane. Si cette confusion institutionnelle ne constitue pas, à proprement parler, un obstacle majeur au développement du secteur privé, elle risque néanmoins de freiner le développement de courants d'échanges avec les populations congolaises installées sur le pourtour du lac Tanganyika.

4.3.4.1.10 Le régime fiscal dont on vient de traiter rapidement des implications pour la compétitivité et l'investissement prévoit, à travers le dispositif du Code des investissements, des dérogations au paiement de certains droits et taxes dont l'obtention est subordonnée à l'agrément au Code.

4.3.4.2. Les dérogations au titre du code des investissements

4.3.4.2.1 Le code en question est relativement récent. Il a été promulgué par une loi du 10 septembre 2008 qui l'esquisse de manière très générale en indiquant, en préambule, la nécessité d'un alignement sur les normes internationales d'incitation. **La promulgation de ce code a été assurément prématurée.** D'un côté, la loi éclaire de manière excessive des termes qui sont finalement sans grand rapport avec son objet, comme la notion d'« arbitrage » que définit l'article 1, tandis que d'un autre côté, elle fait montre d'une grande imprécision sur les avantages fiscaux accordés et les modalités conditionnant l'octroi de ces avantages. **Il s'en est suivi des difficultés d'application** qui sont à l'origine d'incertitudes quant aux effets produits et de **controverses entre le secteur privé et l'OBR, ainsi qu'entre ce dernier et l'API** qui a vocation à interpellier les administrations en cas de non-application des lois et règlements régissant la

promotion des investissements et des exportations (loi 100/177 du 19 octobre 2009, article 4).

4.3.4.2.2 Les agents économiques subissent encore les conséquences du flou initial de l'article 14 sur l'ouverture du crédit d'impôt, dont il a fallu deux ans pour arriver à une clarification acceptable. On peut se référer utilement à cet exemple pour imaginer les désincitations découlant de l'élaboration trop rapide d'un code qui vise paradoxalement à promouvoir l'incitation à l'investissement.

- L'article 14 de la loi de septembre 2008 se contente de l'évocation suivante : « *les investissements effectués par les entreprises nouvelles ouvrent droit à un crédit d'impôt dont les modalités, notamment le taux, la durée, la nature des investissements éligibles ainsi que les justifications à fournir à l'administration des impôts sont définis par la législation fiscale...* ».

- L'article 14 de la loi de septembre 2009 précise en quoi consiste le crédit d'impôt : une aide financière de l'État accordée aux investisseurs du secteur de production des biens et des services et visant à permettre à l'investisseur de récupérer une certaine quotité du montant des biens amortissables investis.

- L'ordonnance ministérielle n° 540/418 du 9 mars 2010 indique que le crédit d'impôt lié aux investissements amortissables est associé à des seuils d'investissement et à des niveaux d'emploi.

4.3.4.2.3 Il n'est pas nécessaire de reprendre toutes les imperfections qui caractérisent la loi de septembre 2008. **On se limitera à souligner que le Code des investissements ne doit pas être une contrainte pour l'investisseur, ce qu'il tend à être de par le caractère lacunaire de ses dispositions.** Il doit être une incitation et délivrer, de ce point de vue, des signaux clairs et dépouillés autant que possible de toute subjectivité d'interprétation qui crée une incertitude contraire à l'objectif d'investissement recherché. **Dans ses considérants, la loi fait état de l'alignement du code burundais sur les normes internationales, mais rien dans les textes ne donne crédit à cette ambition.** La solution préférable aux lacunes de la loi consiste sans doute à aller **vers une réécriture du Code en associant les principaux représentants des parties prenantes au dialogue public-privé**, en harmonie avec la dynamique d'intégration régionale. Une telle démarche constructiviste requerra de l'assistance technique dans les domaines économiques et juridiques, pour que le texte définitif soit de portée incitative.

5.1 Le développement du secteur privé est l'une des priorités de l'État du Burundi pour dynamiser la croissance économique, intensifier la création d'emplois locaux et réduire l'ampleur de la pauvreté qui touche une partie importante de la population. Dans un contexte mondial d'intégration, une « petite » économie confrontée à des contraintes exogènes n'a pas d'autre issue, pour son développement à long terme, que de redoubler d'efforts pour accroître sa compétitivité. On vise des marchés à la fois à l'extérieur de l'Afrique (notamment pour les matières premières) et dans le contexte régional où plusieurs initiatives d'intégration sont en cours, dont celle proposée par la CEEAC, la CAE et le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe. **La dynamisation de l'investissement est subordonnée à la capacité d'améliorer l'environnement institutionnel et de changer la donne au niveau du coût des facteurs.**

5.2 À l'issue des réflexions analytiques dont ce rapport a fait état, **quelques recommandations** s'imposent :

1- La zone économique spéciale (ZES) peut revêtir un intérêt économique. En un lieu donné, la coopération internationale avec la Chine permet de réduire les goulets d'étranglement au niveau des services publics marchands. En même temps, une ZES permet de jeter les bases d'une dynamisation des investissements directement productifs. On observera toutefois qu'à la lumière de ce qui est observable dans d'autres pays, le manque de temps entre conceptualisation et opérationnalisation complique l'évaluation des effets attendus de ces aménagements. Le système productif est également susceptible de s'étoffer par la mise en place de pépinières d'entreprises, à l'instar de ce qui est tenté dans le cadre du **Burundi Business Incubator**. **Ces initiatives méritent d'être financièrement soutenues** par le gouvernement et par la communauté des partenaires techniques et financiers. Indépendamment de l'intérêt d'élargir la communauté des entrepreneurs, le succès de ces opérations passera par l'aptitude à réduire les contraintes de financement. Ces dernières ne sont pas

elles-mêmes indépendantes de la capacité de l'État d'améliorer le fonctionnement des institutions et de promouvoir les infrastructures.

2- L'État doit poursuivre dans la voie d'une amélioration de la qualité de ses institutions et des règlements qui régissent la vie des entreprises, de la naissance à la mort. Cette mobilisation passe sans doute par l'amélioration des indicateurs Doing Business. L'État s'est raisonnablement engagé dans ce chantier de réformes, mais tend à **privilégier excessivement l'action sur ces indicateurs. Il conviendrait que les autorités se mobilisent davantage pour assurer le fonctionnement des administrations et la réduction du phénomène de corruption** qui est dénoncé comme étant le principal obstacle au développement des affaires. La recherche de rentes est dommageable aux intérêts du secteur privé. Elle aggrave les conséquences de l'enclavement, en ajoutant aux surcoûts naturels du transport liés à la distance.

3- Le système judiciaire semble assez largement discrédité. Dans le domaine relatif aux affaires, **l'émergence d'un système de conciliation et d'arbitrage mérite d'être soutenue.** À ce stade, le Centre burundais d'arbitrage et de conciliation n'a toutefois pas de visibilité ni de vécu qui permette de préciser clairement ce qui peut en être attendu. Il serait souhaitable que de telles initiatives, qui ont vocation à pallier les coûts et insuffisances du système judiciaire, soient encouragées dans un cadre institutionnel régional, de manière à accompagner le développement des échanges, mais aussi à réduire les problèmes de transparence et d'équité dans les décisions.

4- Le texte portant création de l'Agence de promotion des investissements (API) est satisfaisant en ce qu'il couvre bien les différents domaines que l'on peut espérer de ce genre d'organisme. En revanche — mais le gouvernement s'est semble-t-il engagé dans cette voie —, **il faut que l'API soit dotée de moyens financiers et humains adéquats, et qu'elle se mette en réseau avec les agences régionales**

de la sous-région notamment, l'Association mondiale des agences de promotion de l'investissement.

5- Le secteur privé est représenté actuellement par la Chambre fédérale de commerce. Cette faïtière fédérale souffre d'un manque de moyens financiers et humains. Son bilan d'activité est mince, en dépit de l'engagement méritoire de sa présidente. La Chambre n'est actuellement qu'une structure d'appui aux réformes publiques de gouvernance. Elle ne réalise que marginalement les activités de services aux entreprises. **La Chambre a donc besoin de trouver un équilibre financier dans une certaine efficacité de fonctionnement.** Cet équilibre devrait résulter de subventions publiques, de cotisations des membres et de services aux entreprises. Une assistance technique des bailleurs de fonds engagés dans le développement du secteur privé pourrait aussi contribuer au renforcement de cette structure.

6- Le coût nominal du travail ne pose pas de problème majeur, en raison de la forte dépréciation du taux de change du franc burundais dans les années 00. La flexibilité du travail n'est pas non plus un obstacle déterminant aux affaires. Les conflits du travail semblent influencés par la recherche de rentes, qui fait que l'entreprise soit assez systématiquement condamnée par l'autorité judiciaire. La reprise de l'investissement privé requiert la réduction de ces comportements opportunistes. **Le principal problème inhérent au facteur travail tient aux insuffisances de la formation qui agit, via la productivité, sur le coût réel du facteur.** La qualité de l'éducation est faible et les budgets alloués sont insuffisants, notamment en ce qui concerne la formation professionnelle. **L'éducation doit être davantage amarrée à un objectif social d'employabilité des ressources humaines qui passe par le renforcement du dialogue public-privé, lequel est susceptible de contribuer à orienter la formation professionnelle vers des filières de formation en forte adéquation avec les besoins du marché du travail.**

7- L'accès au financement est un problème

structurel. À court terme, il peut être résolu en partie par le jeu d'un renforcement des activités de la BNDE et des garanties qui lui sont liées. Mais la solution à plus long terme consistera à améliorer le contexte économique général et surtout la qualité des institutions et du « capital social » que génèrent les interactions entre les acteurs. Le crédit-bail et la microfinance ne semblent pas en mesure de faciliter rapidement l'investissement dans le système productif. Le rôle des partenaires techniques et financiers extérieurs est important ici. **Il doit faciliter l'appui au système bancaire et la prise de risques sur des prêts longs consentis notamment aux jeunes entrepreneurs dépourvus de garanties.** Il conviendrait notamment de s'assurer que le soutien financier au *Burundi Business Incubator*, initiative souhaitable dont il a été fait état plus haut, s'accompagne de la fourniture d'un appui financier aux jeunes entrepreneurs capables de mettre en œuvre leur projet.

8- Les services publics sont de piètre qualité. Les infrastructures de transport, mais **également la manière dont l'État facilite la liberté de circulation et la fluidité des échanges internationaux (dédouanement), doivent s'améliorer.** On retrouve ici les enjeux de l'environnement institutionnel. L'intégration régionale avec les pays de la CAE sert assurément d'aiguillon pour des actions positives. Quoi qu'il en soit, l'autorité publique doit aider à promouvoir de bonnes infrastructures et des services publics de qualité. **La compétitivité de l'économie dépend en partie de la contraction de ces surcoûts qui s'ajoutent à ceux de l'enclavement.**

9- La qualité et la quantité des services publics marchands fournis sont aussi insuffisantes. C'est le cas pour l'électricité qui génère des coûts exorbitants en raison du suréquipement en générateurs privés qu'elle impose, ainsi que pour les télécommunications, et plus encore pour l'accès à Internet qui demeure très onéreux. Tous ces services conditionnent le déclenchement de l'investissement. La réduction des surcoûts qu'ils engendrent passe par **une meilleure réglementation locale des rapports entre les**

agents en interaction, ce qui peut s'effectuer à travers une projection régionale de cette réglementation, en accord avec les stratégies d'interconnexion et de raccordement des réseaux nationaux. Le gouvernement a toutefois bien saisi les exigences en la matière, de sorte que la fourniture de ces services devrait s'améliorer dans les prochaines années.

10- Ces dernières années, la fiscalité a évolué dans le sens d'une amélioration de la compétitivité de l'économie, grâce à la mise en place de la TVA et à la réduction de l'impôt sur les sociétés. **La baisse probable à 30 % du taux d'imposition des bénéfiques est une bonne chose**, compte tenu des tendances observées dans la sous-région. Le dispositif de la loi doit être par ailleurs mieux expliqué,

de manière à dissiper les problèmes d'interprétation de la redevabilité à la TVA.

11- Le Code des investissements, bien que récent, s'avère déjà inadapté. Il a été conçu dans une certaine précipitation qui a requis plusieurs modifications successives. Le résultat est encore loin d'être satisfaisant. Le Code est à l'origine de nombreuses contestations entre les différents acteurs, ainsi que de nombreux litiges d'interprétation entre l'OBR, l'API et les entreprises. La meilleure option consisterait à **entreprendre une refonte du texte et de l'articuler aux objectifs d'intégration régionale**. Le mouvement vers la charte de l'investissement de la Communauté économique et monétaire des États d'Afrique centrale peut être à cet égard souhaitable.

Contacts :
Avenue du Ghana
Angle des Rues Pierre de Coubertin
et Hédi Nouria
BP 323
Tunis Belvédère 1002
Tunisie
Internet : www.afdb.org



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT