



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

Rapport Final

Mars 2015

*Evaluation menée conjointement par la
Belgique, la Commission européenne, la
France et le Gouvernement du Burundi*

Contrat No EVA 2011/Lot 3
Contrat spécifique N° 2013/329013

Coopération
internationale et
Développement
EuropeAid



Consortium composé
d'ADE, d'ITAD et de COWI
Leader du Consortium: ADE s.a
Personne de contact: Edwin Clerckx
Edwin.clerckx@ade.eu

Contrat No EVA 2011/Lot 3
Contrat spécifique N° 2013/329013

Cette évaluation conjointe a été commanditée par
l'Unité d'évaluation de la Direction générale Coopération
internationale et Développement – EuropeAid (Commission
européenne)

Le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions des partenaires techniques et financiers membres du Comité de Gestion ni celles des autorités du pays concerné.

Ce rapport a été préparé par



Rue de Clairvaux 40, Bte 101
B-1348 Louvain-la-Neuve (Belgium)
Tel: +32 10 45 45 10
Fax: +32 10 45 40 99
E-mail: ade@ade.be
Web: www.ade.be

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS

RÉSUMÉS

1. OBJECTIFS ET APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉVALUATION	1
1.1 OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION	1
1.2 APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ET PROCESSUS DE L'ÉVALUATION	2
1.2.1 Processus d'évaluation.....	2
1.2.2 Approche méthodologique.....	3
1.3 STRUCTURE DU RAPPORT FINAL.....	6
2. ÉLÉMENTS CLÉ DE CONTEXTE POUR L'ÉVALUATION	9
2.1 CONTEXTE POLITIQUE, ECONOMIQUE ET SOCIAL	9
2.1.1 Contexte politique.....	9
2.1.2 Contexte économique et social	11
2.2 CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE.....	14
2.3 PRINCIPAUX FACTEURS DE FRAGILITE AU COURS DE LA PERIODE.....	16
3. CONTRIBUTION DES AIDES BUDGÉTAIRES À L'ACTION GOUVERNEMENTALE.	
ANALYSE TRANSVERSALE.....	19
3.1 L'AB AU BURUNDI DE 2005 À 2013.....	19
3.1.1 Des engagements massifs en hausse de 2005 et 2008, puis en forte baisse à partir de 2010.....	19
3.1.2 Une mobilisation de l'aide budgétaire quasi intégrale, soumise à des décalages non négligeables dus à des facteurs propres au pays bénéficiaire mais aussi aux bailleurs.....	22
3.2 ANALYSE DE LA PERTINENCE DE L'APPROCHE SUIVIE	25
3.2.1 Pertinence des AB par rapport aux principaux enjeux macroéconomiques et de développement	25
3.2.2 Stratégie des AB au regard du contexte de fragilité.....	29
3.3 LES EFFETS DIRECTS TRANSVERSAUX.....	33
3.3.1 Evolution de l'aide transitant par les mécanismes budgétaires.....	33
3.3.2 Les effets sur les besoins de financement de l'Etat et la contrainte budgétaire...36	
3.3.3 Prévisibilité de l'aide	37
3.3.4 Coordination et harmonisation : assez loin des intentions	41
3.3.5 Les difficultés de coordination au niveau du dialogue et du renforcement des capacités.....	43
3.3.6 Alignement sur les politiques et les systèmes gouvernementaux : tendance à la prudence	46
3.3.7 Des coûts de transaction qui restent élevés.....	46
3.4 LES EFFETS DE L'AIDE BUDGETAIRE EN TERMES DE RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE	47
3.4.1 Réallocation des dépenses vers des secteurs prioritaires des CSLP.....	47
3.4.2 Gestion des finances publiques et capacités institutionnelles.....	48

4. ANALYSE DE LA CONTRIBUTION DES AIDES BUDGÉTAIRES DANS LES PRINCIPAUX SECTEURS VISÉS	53
4.1 STABILISATION MACROÉCONOMIQUE ET CROISSANCE.....	53
4.1.1 Contexte - Cadre d'intervention des aides budgétaires et principales caractéristiques/enjeux dans le domaine	53
4.1.2 ETAPE 1 : Produits directs et indirects	55
4.1.3 ETAPE 2 : Les résultats observés en matière de stabilisation et de croissance...61	
4.1.4 ETAPE 3 : Contribution des AB aux résultats en matière de stabilisation et de croissance	67
4.2 DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ ET RÉFORME DE LA FILIÈRE CAFÉ.....	69
4.2.1 Contexte - Cadre d'intervention des aides budgétaires et principales caractéristiques/enjeux dans le domaine	69
4.2.2 ETAPE 1 : Produits directs et indirects de l'AB	70
4.2.3 ETAPE 2 : Les résultats observés en matière de stabilisation et de croissance...77	
4.2.4 ETAPE 3 : Contribution des AB aux résultats en matière de stabilisation et de croissance	82
4.3 CONTRIBUTION DES AIDES BUDGÉTAIRES AUX RÉSULTATS OBSERVÉS DANS LES SECTEURS SOCIAUX.....	84
4.3.1 Contribution des aides budgétaires dans le secteur de l'Education : analyse étapes 1, 2 et 3	84
4.3.2 Contribution des aides budgétaires dans le secteur de la Santé: Analyse étapes 1 et 2.....	104
5. APPRÉCIATION D'ENSEMBLE ET CONCLUSIONS	114
5.1 APPRECIATION D'ENSEMBLE	114
5.2 CONCLUSIONS.....	115
5.2.1 Etape 1 : Conclusions sur les moyens apportés par les AB pour soutenir la stratégie du Gouvernement	116
5.2.2 Etape 1 : Conclusions sur les effets directs transversaux.....	119
5.2.3 Etape 1 : Conclusions sur le renforcement observé des politiques gouvernementales en lien avec les AB	122
5.2.4 Etape 2 : Conclusions sur les résultats et impacts dans les secteurs/domaines visés par les AB.....	125
5.2.5 Etape 3 : Conclusions sur la contribution des AB aux résultats et impacts observés.....	126
5.3 SCHEMA RECAPITULATIF DES TROIS ETAPES	128
6. RECOMMANDATIONS.....	131
6.1 RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA STRATÉGIE D'AIDE.....	132
6.2 RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES AB	136
6.3 RECOMMANDATIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE GESTION DE L'ADMINISTRATION ET AU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	139
6.4 RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX RÉSULTATS ET IMPACTS AU NIVEAU DES SERVICES SOCIAUX ET DU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	141

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Cadre d'évaluation global.....	3
Tableau 2 - Le jeu de questions d'évaluation.....	4
Tableau 3 - Outils d'évaluation utilisés lors de l'étape 1	5
Tableau 4 - Type d'analyses par thème pour l'étape 2.....	6
Tableau 5 - Facteurs de fragilité.....	16
Tableau 6 - Co-financement des programmes Dons en Appui à la Réforme Economique (DARE) de la BM. En USD.....	21
Tableau 7 – Délais dans les décaissements	23
Tableau 8 – Revue des domaines couverts par les programmes d'AB.....	28
Tableau 9 – Facteurs de fragilité et mesures d'atténuation.....	30
Tableau 10 – Prévisions des AB selon CDMT global et Loi de Finances.....	38
Tableau 11 – Produits directs et indirects	61
Tableau 12 – Croissance du PIB: objectifs attendus et résultats.....	62
Tableau 13 – Synthèse de l'analyse d'étape 2.....	66
Tableau 14 – Contribution des AB aux résultats et impacts observés	68
Tableau 15 – Actions préalables et indicateurs de performance repris dans les programmes d'AB relatifs à l'appui au développement du secteur privé	73
Tableau 16 – Classement du Burundi « Doing Business » 2012-2014	74
Tableau 17 – Synthèse de l'analyse d'étape1	76
Tableau 18 – Synthèse de l'analyse d'étape 2.....	81
Tableau 19 – Part des fonds PPTE dans Infra.&Equip. financés sur ressources propres en %.....	87
Tableau 20 – Complémentarité financière budget/FCE – année 2013.....	89
Tableau 21 – Résumé de l'analyse d'étape 1-Education.....	96
Tableau 22 – Réussite au concours national et au test de fin de 10ème.....	98
Tableau 23 – Résumé de l'analyse de l'étape 2	99
Tableau 24 – Résumé de l'analyse d'étape 1- Santé.	111
Tableau 25 – Apport des différentes modalités d'aide au vu des objectifs poursuivis et dans le contexte actuel du Burundi	134

LISTE DES FIGURES

Figure 1 - Processus d'évaluation	2	
Figure 2 – Montant des AB allouées au Burundi de 2005 à 2013 (en MUSD) (hors initiative PPTE).....	20	
Figure 3 - Montant des AB alloués au Burundi par principales sources de fonds (MUSD).....	22	
Figure 4 – Montants des AB décaissés par an en USD.....	25	
Figure 5 – AB (hors PPTE) en % du PIB	Figure 6 - AB en % des recettes propres et des dépenses hors dépenses en capital.....	26
Figure 7 – Montants des ressources AB + PPTE en comparaison des recettes propres (en Mds FBU).....	26	
Figure 8 – Aide extérieure (dons) en USD- décaissement.....	34	
Figure 9 – Proportion des AB et des FC en % de l'aide extérieure.....	35	
Figure 10 - AB et aide totale en % du PIB.....	36	
Figure 11 - Déficit global et aides budgétaires en % du PIB.....	36	
Figure 12 - AB en % du besoin de financement total de l'Etat	36	

Figure 13 - Salaires et transferts en % des dépenses totales (hors dépenses exceptionnelles et dépenses en capital sur Financement externe	37
Figure 14 – Calendrier de versement des AB durant l'année (en Mds FBU).....	39
Figure 15 – AB et recours aux avances ordinaires (en Mds FBU)	40
Figure 16 - Allocation des dépenses par fonctions (Mlds FBU).....	47
Figure 17 - Allocation des dépenses par fonctions (% du total).....	47
Figure 18 - Allocation des dépenses aux secteurs pro-pauvres.....	48
Figure 19 - Espace budgétaire et allocation des dépenses	48
Figure 20 – Budget des secteurs Education et Santé, 2005-2013	48
Figure 21 - Recettes fiscales en % du PIB.....	58
Figure 22 - Taux d'exécution des recettes (par rapport aux Lois des finances (LF) et/ou aux Lois des finances révisées (LFR)	59
Figure 23 - Taux de croissance du PIB et de l'indice des prix à la consommation.....	63
Figure 24- Croissance du PIB: Ecart entre programmes et réalisations.....	63
Figure 25- Croissance du PIB: Burundi et une sélection de pays	64
Figure 26 - Inflation (taux de cr. Prix à la cons.): Burundi et une sélection de pays.....	64
Figure 27- Exportations et importations (% du PIB).....	64
Figure 28 - Déficit du compte courant de la balance des paiements (% du PIB)	64
Figure 29 – Contributions sectorielles à la croissance du PIB	65
Figure 30 – Taux de croissance des exportations: Burundi et sélection de pays.....	65
Figure 31 - Contributions sectorielles à la croissance du PIB	65
Figure 32 – Développement du Secteur Privé : Synthèse de l'étape 3.....	83
Figure 33 – Composition du budget de l'Education, 2005-2013 (Mds FBU, courant).....	87
Figure 34 – Répartition des investissements dans le secteur éducation sur ressources propres (millions de FBU)	87
Figure 35 – Education : Synthèse de l'étape 3.....	103
Figure 36 – Composition du budget du Secteur de la Santé (2005-2013)	106
Figure 37 – Evolution des différentes composantes des transferts.....	107
Figure 38 – Conclusions	116
Figure 39 – Synthèse de l'étape 3.....	129
Figure 40 – Recommandations	132

LISTE DES ANNEXES DANS LE VOLUME II

ANNEXE 1 : INVENTAIRE ET PRESENTATION DES PROGRAMMES D'AIDES BUDGETAIRES ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITES
ANNEXE 2 : CADRES LOGIQUES D'INTERVENTION
ANNEXE 3 : REponses AUX QUESTIONS D'EVALUATION
ANNEXE 4 : ANALYSES QUANTITATIVES
ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
ANNEXE 6 : BIBLIOGRAPHIE

Liste des abréviations

AB	Aide budgétaire
ABG	Aide budgétaire générale
ABS	Aide budgétaire sectorielle
AFD	Agence française de développement
AFE	Aide Financière Exceptionnelle
AN	Assemblée nationale
ANO	Avis de non objection
APD	Aide Publique au développement
API	Agence pour la promotion des investissements
ARFIC	Autorité de régulation de la filière café
AS	Appui à la Stabilité
AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
BAS	Budget d'affectation spéciale
BM	Banque mondiale
BN	Budget national
BNDE	Banque nationale de développement économique
BRB	Banque de la république du Burundi
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CAM	Carte d'Assurance Maladie
CASR	Cellule d'Appui au Suivi des Réformes
CC	Cour des Comptes
CCC-FCE	Comité de coordination et de concertation du FCE
CdC	Cahier des charges
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CE	Commission européenne
CG	Comité de gestion
CJ	Critère de jugement

CNAC	Confédération nationale des associations des caféiculteurs du Burundi
CNCA	Comité national de coordination des aides
CPI	Corruption Perception Index
CSLP	Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté
CSP	Country strategy paper
CTB	Coopération technique belge
CVR	Commission Vérité et Réconciliation
DARE	Don d'Appui à la Réforme Economique
DEA	Data Envelopment Analysis
DDR	Processus de Désarmement, Démobilisation et Réintégration
DG DEVCO	Direction générale Développement et coopération – EuropeAid de la Commission européenne
DP	Devis-programme
DPE/DCE	Direction Provinciale/Communale de l'Education
DPL	Development policy lending
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DTA	Dispositions techniques et administratives
EMFP	Enseignement des Métiers et de la Formation Professionnelle
FABRICE	Facilité d'Appui budgétaire et de Renforcement Institutionnel pour la Croissance Economique
FAD	Fiscal Affairs Department
FBCF	Formation Brute de Capital Fixe
FBR/FBP	Financement basé sur les résultats
FBU	Franc Burundais
FEC	Facilité élargie de crédit
FMI	Fonds Monétaire International
FONIC	Fonds d'Investissement Communal
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GCP	Groupe de Coordination des Partenaires
GFP	Gestion des finances publiques
GR	Groupe de référence
GSDSP	Groupe Sectoriel de Concertation pour le Développement du Secteur Privé
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale

ICE/IPEB	Inspection Communale/Provinciale de l'Enseignement de base
INDH	Indicateur national de développement humain
ISTEEBU	Institut de statistiques et d'études économiques du Burundi
LOFIP	Loi organique relative aux finances publiques
MdF/MFPDE	Ministère des Finances et de la planification du développement économique
MEBSEMFPFA	Ministère de l'enseignement de base et secondaire, enseignement des métiers et de la formation professionnelle
MEGC	Modèle d'Equilibre Général Calculable
MEUR	Millions d'Euro
MSPLS	Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre le Sida
MUSD	Millions de USD
OBR	Office burundais des recettes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
OSC	Organisation de la société civile
PABRE	Programme d'Appui Budgétaire à la Relance Economique
PARAFE	Projet d'Appui à la Réhabilitation des Administrations Financières et Economiques
PARE	Programme d'Appui aux réformes Economiques
PAREG	Programme d'Appui aux Réformes et à la Gouvernance
PARSEB	Programme d'Appui à la Reconstruction du Système Educatif Burundais
PASME	Programme d'Appui à la Stabilisation MacroEconomique
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PEMFAR	Public Expenditure Management and Financial Accountability
PIB	Produit Intérieur Brut
PID	Programme Identification Document (Banque mondiale)
PME	Petites et moyennes entreprises
PME/GPE	Partenariat Mondial pour l'Education/Global Partnership for Education
PNRA	Programme National de Réforme de l'Administration Burundaise
PPARP	Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PSDEF	Plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation

PTF	Partenaires techniques et financiers
PV	Procès-verbal
QE	Question d'évaluation
RESEN	Rapport d'état du Système d'Education Nationale
SAS	Subvention d'Ajustement Structurel
SP/REFES	Secrétariat permanent de suivi des réformes économiques et sociales
SCEP	Service chargé des entreprises publiques
SES	Service d'Evaluation Spéciale de la coopération belge
SGFP	Stratégie de gestion des finances publiques
SIGEFI	Système de gestion
SYGADE	Système de gestion et d'analyse de la dette
TBS	Taux brut de scolarisation
TMEA	Trade Mark East Africa
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TDR	Termes de référence
UE	Union européenne
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
VAN	Valeur Actualisée Nette
WDI	World Development Indicators

Brief Summary

Representing between 15 and 20% of the total support allocated to Burundi depending on the year, Budget Support (BS) was an important instrument used by donors as part of their strategy to support Burundi in the stabilization of the peace process to gradually help it out of its precarious situation.

In 2005, Burundi was confronted by significant factors of precariousness on the political, economic and social front. However, there was optimism in the country and the international community regarding the progress made since 2000, particularly in terms of political stability. The community of donors, namely the World Bank (WB), EU, African Development Bank (ADB), France, Belgium, Holland and Norway therefore deployed massive budget support, with major financial resources mobilized as of 2005-2006, amounting to nearly 6% of GDP between 2005 and 2008. These funds were accompanied by a firm desire to reinforce the capacities of institutions, which have been significantly undermined following the long conflict suffered by the country, in particular, in the areas of public financial management and the formulation, execution and monitoring of public policies. The partners finally decided to put constructive dialogue in place relating to the implementation of the development strategy as formulated in the two successive Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) and macroeconomic stabilization, and the structural reforms necessary to achieve the objectives established.

The first period, up to 2008-2009, presents a positive dynamic: very significant BS upheld political stabilization and the consolidation of society. It contributed to improving the macroeconomic framework, by increasing the state's own revenue by nearly 50% and by facilitating the disbursement covering arrears that had accumulated and therefore the achievement of the completion point of the PPTE initiative, synonymous with major reduction of foreign debt. The substantial increase in the budgetary space was largely used to increase pro-poor spending, in particular on education and healthcare, and enabled the government to implement its policy in these two sectors, specifically, free primary education and medical treatment for pregnant women and children under five, accompanied by an increase in the number of teachers and healthcare professionals, as well as an investment strategy with spectacular results in terms of the improvement of the take-up of healthcare and education services made available to the people.

At the same time, the framework of dialogue established via BS, or more broadly in the coordination of aid, made it possible to organize certain sectors of macroeconomic policy and the management of public finances, but was not capable of initiating concerted dialogue or rallying general support around development or budget policy, the main instrument of implementation. For its part, institutional support also encountered difficulties with implementation and did not manage to attenuate the constraint of poor technical capacity or significantly strengthen the functioning of the public finance management system.

These lacunae, combined with political shocks in 2009-2010 were the reason for the initial positive dynamic. The following period, which was initially promising, turned problematic. The increase in budgetary deficits, in particular linked to the increase in necessary and irreducible expenditure on wages and transfers in the social sectors, reinforced by the withdrawal of certain BS providers, made macro-financial stabilization an absolute priority. The country thus entered what became a vicious circle in which the difficulty of carrying out structural reforms to finally strengthen the productive (and taxable) base made it impossible to plot a sustainable and viable political course in the medium term and offered little likelihood of the deficits being recovered. The withdrawal of

the technical and financial partners from project sectoral approaches and even common funds owing in particular to the persistence of a high fiduciary risk, made it impossible to offer a way out.

Despite this, during the evaluation period, BS produced a number of changes in policies designed to bolster activity in the private sector. Some aspects of the economic environment of private investors have improved without question, but this has not been sufficient to be a vector for growth and the reduction of poverty. The prerequisites established in the BS programmes supported by institutional reinforcement programmes contributed to improving the regulatory framework, the compliance with international standards of a number of laws, clear progress in the management of public finances and the liberalisation of the coffee sector. But these reforms were complex, introduced under difficult circumstances, encountered problems in application and are far from complete.

On the social front, the unquestionable progress observed education, in a context of the huge increase in access to the entire educational system - a major vector in the pacification of society, became possible in part through BS but also through the mobilization of the common fund for education (FCE) as of 2011, which played an extremely important role in developing the provision of infrastructure and the contribution made to the cost of education and functioning of decentralized services. However, neither were anchor points for the discussion of decisions relating to educational policy or their sustainability, and they did not pay sufficient attention to certain factors that are contributing to a persistent lack of provision, the persistence of territorial imbalance and an educational system that barely fulfils its educational function.

In 2014, Burundi was still in a considerably precarious economic and political situation. The situation of stabilisation without adjustment, which has prevailed since 2010, has resulted in increased risks on one hand, suffocation of the economy and, on the other, has made it impossible to ensure the sustainability of the results observed in the social sectors, with potentially major consequences for economic and social stability.

It is crucial in Burundi's situation to place priority once again on structural reforms and adjustment of the economy, and to provide the resources necessary for these adjustments. It is not a matter of suddenly initiating an expansionist budgetary policy but rather one of giving the government the means to enable it to better structure the macroeconomic policy and reform policies. This is essential in order to create prospects for economic growth, while ensuring macroeconomic stability in the immediate term and prospects for financing in the medium term of the state budget. The condition of sustainable development rests on the capacity of the state to take a leading role, BS remains potentially the most effective mode of aid.

To ensure this effectiveness in Burundi, the conditions for the implementation of the resources provided by BS must be significantly improved, in particular, to ensure:

- Effective steering of these programmes and policies that they support by the Burundian authorities;
- Reinforcement of the coordination and consultation of donors concerning a common strategy in order to deploy sufficient and effective means of tackling the challenges;
- Broadening strategic dialogue conducted within the framework of BS by instituting dialogue on policies concerning the main challenges currently facing development today in Burundi (macro-stabilisation, sustainability of state social policies, development of the productive and taxable base, and reinforcement of institutional capacity);
- Reinforcement of coordination, which is currently lacking, between the various levels and instruments of intervention (macro, sectoral and project);
- Reinforcement of the management of public finances and governance in order to reduce the fiduciary risk.

Résumé succinct

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

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

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

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

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

repli des PTF sur des approches sectorielles projet, voire des fonds communs, justifié notamment par le maintien d'un risque fiduciaire élevé, n'a pas permis d'ouvrir de porte de sortie.

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

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

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

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

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

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

Beknopt Verslag

De begrotingshulp (BH) vertegenwoordigt 15 à 20% van de totale hulp die aan Burundi door de jaren heen werd toegewezen. Deze begrotingshulp is een belangrijk instrument geweest in de strategie van de geldschieters om Burundi bij te staan in het stabiliseren van het vredesproces en het later stap voor stap uit een kwetsbare situatie te helpen komen.

In 2005 werd Burundi geconfronteerd met aanzienlijke factoren van kwetsbaarheid, zowel op politiek als op economisch en maatschappelijk vlak. Gezien de vooruitgang die sinds 2000 geboekt werd, met name op het vlak van politieke stabiliteit, waaide er een golf van optimisme over het land en de internationale gemeenschap. De gemeenschap van geldschieters, met name de WB, de EU, de ADB, Frankrijk, België, Nederland en Noorwegen hebben gezorgd voor een enorme begrotingssteun, met grote financiële middelen die vanaf 2005-2006 gemobiliseerd werden, tussen 2005 en 2008 goed voor bijna 6% van het BBP. Deze geldstromen gingen gepaard met een doorgedreven wil om de fel verzwakte institutionele capaciteiten ten gevolge van het lange conflict dat in het land heerste, te versterken, vooral op het vlak van het beheer van de overheidsfinanciën (PFM) en de formulering, uitvoering en monitoring van het overheidsbeleid. Tot slot hebben de partners ernaar gestreefd een constructieve dialoog op te zetten die zowel betrekking had op de implementering van de ontwikkelingsstrategie zoals geformuleerd in de twee opeenvolgende CSLP's en op de macro-economische stabilisatie en de structurele hervormingen die nodig waren om de doelstellingen te verwezenlijken.

Tijdens de eerste periode, tot 2008-2009, heerste er een positieve dynamiek: de enorme BH heeft de politieke stabilisatie en de consolidering van de maatschappij een duw in de rug gegeven. Met de begrotingssteun werd het macro-economische kader gesaneerd, door de eigen inkomsten van de staat met bijna 50% te doen stijgen en door de terugbetaling van de gecumuleerde achterstallige schulden te vergemakkelijken. Hierdoor werd het completion point van het HIPC-initiatief bereikt, synoniem voor een drastische vermindering van de buitenlandse schuld. De aanzienlijke verbreding van de fiscale ruimte werd op grote schaal gebruikt om de pro-poor uitgaven te verhogen, vooral in het onderwijs en de gezondheidszorg, en heeft het de regering mogelijk gemaakt haar beleid in deze twee sectoren in te voeren, met name het beleid van gratis basisonderwijs en van de gezondheidszorg voor zwangere vrouwen en kinderen jonger dan 5 jaar, in combinatie met een uitbreiding van de onderwijskrachten en het gezondheidspersoneel, evenals een investeringsstrategie, met spectaculaire resultaten wat de verbetering van de frequentie van de verleende diensten aan de bevolking betreft, zowel in de onderwijs- als in de gezondheidssector.

Tegelijkertijd heeft het dialoogkader dat via de BH, of meer in het algemeen op het vlak van de coördinatie van de hulp, geïmplementeerd werd, het mogelijk gemaakt om bepaalde luiken van het macro-economische beleid en het beheer van de overheidsfinanciën te omkaderen, maar heeft het niet kunnen zorgen voor een gezamenlijke en mobiliserende dialoog rond een ontwikkelings- en begrotingsbeleid, het belangrijkste instrument voor deze implementering. De geplande institutionele steun heeft op zijn beurt moeilijkheden gekend wat implementering betreft, en is er niet in geslaagd de zwakke technische capaciteiten te verminderen en de werking van het beheersysteem van de overheidsgelden aanzienlijk te versterken.

Deze tekortkomingen waren samen met de politieke klappen in 2009-2010 te wijten aan de initiële positieve dynamiek. De periode die volgt, en die a priori veelbelovend zou worden, was moeilijk. De groeiende begrotingstekorten, met name de stijgende uitgaven met betrekking tot lonen en overdrachten naar sociale sectoren die wel nodig waren maar niet gedrukt konden worden, aangewakkerd door het zich terugtrekken van bepaalde verleners van BH, hebben ertoe geleid dat de macro-financiële stabilisatie de absolute prioriteit werd. Zo is het land in een vicieuze cirkel terechtgekomen. De moeilijkheid om structurele hervormingen door te voeren om op termijn de productieve (en belastbare) basis te versterken, hebben het land immers niet in staat gesteld op middellange termijn een duurzaam en haalbaar beleidstraject uit te bouwen. Bovendien bood dit weinig perspectieven met betrekking tot het herstel van de begrotingstekorten. De terugtrekking van de TFP's met betrekking tot de sectorale

projectbenaderingen, en zelfs van de gemeenschappelijke fondsen, onder andere gerechtvaardigd door de handhaving van een hoog fiduciair risico, heeft geen achterpoortje geopend.

Dit gezegd zijnde, was de BH in de loop van de evaluatieperiode de motor van een aantal veranderingen in de beleidsstrategieën ter versterking van de activiteit van de private sector. Bepaalde aspecten van de economische omgeving van de privé-investeerders werden ontegensprekelijk verbeterd maar dat volstaat niet om vector te zijn van groei en armoedebestrijding. De voorwaarden die vooraf vastgelegd werden in de BH-programma's, hebben samen met de capaciteitsprogramma's bijgedragen tot de verbetering van het reglementaire kader, tot de gelijkvormigheid met de internationale normen van een bepaald aantal wetten, tot een zekere vooruitgang in het beheer van overheidsfinanciën en tot de liberalisering van de koffiesector. Maar deze hervormingen waren complex, werden in moeilijke omstandigheden doorgevoerd, zorgden voor problemen bij de toepassing ervan en zijn verre van afgerond.

Op het sociale vlak werd de onmiskenbare vooruitgang van de scolarisatie, in een context van massificatie van het gehele onderwijssysteem, een belangrijke vector van de pacificatie van de samenleving, deels mogelijk gemaakt door de BH maar ook door de mobilisering van het gemeenschappelijk onderwijsfonds (FCE) vanaf 2011. De rol van dit fonds is uiterst belangrijk geweest voor de ontwikkeling van het aanbod van infrastructuur en in de bijdrage aan de scolarisatiekosten en aan de werking van de gedecentraliseerde diensten. Maar geen van deze factoren zijn echter ankerpunten geweest om beslissingen van het onderwijsbeleid en de duurzaamheid ervan te bespreken en hebben bepaalde factoren, die leiden tot een aanhoudend aanbodtekort, de handhaving van een territoriaal onevenwicht en een onderwijssysteem dat haar educatieve functie nauwelijks naar behoren kan vervullen, niet voldoende onder de aandacht gebracht.

In 2014 bevindt Burundi zich nog steeds in een zeer kwetsbare situatie, zowel op economisch als op politiek vlak. De onveranderlijke context van stabilisering die sinds 2010 de boventoon voert, heeft enerzijds grotere risico's, met name de verstikking van de economie, met zich meegebracht, en heeft anderzijds geleid tot het niet kunnen verzekeren van de duurzaamheid van de resultaten die in de sociale sectoren werden waargenomen, met potentieel zware gevolgen voor de economische en sociale stabiliteit.

In de situatie van Burundi is het van cruciaal belang dat er opnieuw voorrang gegeven wordt aan structurele hervormingen en de aanpassing van de economie, en dat de nodige middelen ter beschikking worden gesteld om deze aanpassingen door te voeren. Het is niet de bedoeling plots een expansief begrotingsbeleid in te voeren, maar de regering middelen te geven waarmee ze het macro-economische beleid en de beleidshervormingen beter kan doorvoeren. Dit is onontbeerlijk om de economie groeiperspectieven te bieden waarbij tegelijk de instant macro-economische stabiliteit en financieringsperspectieven van de Staatsbegroting worden verzekerd. De voorwaarde van een duurzame ontwikkeling berust op de capaciteit van de Staat om er de sturing van te verzekeren en in dit kader blijft de BH de potentieel meest efficiënte hulpmodaliteit.

Om deze efficiëntie in Burundi te garanderen, is het van groot belang dat de aanwendingsvoorwaarden van de door de BH geleverde middelen aanzienlijk verbeterd worden, in het bijzonder door:

- te zorgen voor een effectief beheer van deze programma's en van het beleid dat door de Burundese autoriteiten ondersteund wordt;
- de coördinatie en het overleg tussen de geldschieters rond een gemeenschappelijke strategie te versterken om voldoende en efficiënte middelen aan te wenden om de uitdagingen het hoofd te bieden;
- de strategische dialoog uit te breiden in het kader van de BH door de oprichting van een beleidsdialoog rond de voornaamste aspecten met betrekking tot de hedendaagse ontwikkeling in Burundi (macro stabilisatie, duurzaamheid van het sociale beleid van de Staat, ontwikkeling van de productieve en belastbare basis, en versterking van de institutionele capaciteiten.
- de samenhang tussen de verschillende niveaus en interventie-instrumenten (macro, sectoraal en project), die vandaag ontoereikend is, te versterken;
- de PFM en het bestuur te versterken om het fiduciaire risico te beperken.

Resumen breve

El apoyo presupuestario (AP), que representa entre el 15 % y el 20 % de la ayuda total concedida a Burundi a lo largo de los años, ha sido un instrumento importante de la estrategia de los donantes para acompañar a Burundi en la estabilización del proceso de paz y para ayudarle a salir progresivamente de una situación delicada.

En 2005, Burundi se confrontaba a factores de fragilidad significativos, tanto sobre el plano político como económico y social. A pesar de ello, una brisa de optimismo soplaba sobre el país y la comunidad internacional respecto a los progresos realizados desde el año 2000, principalmente en términos de estabilidad política. La comunidad de donantes, a saber, el Banco Mundial (BM), la UE, el Banco Africano de Desarrollo (BAD), Francia, Bélgica, los Países Bajos y Noruega, desplegaron un apoyo presupuestario masivo con medios financieros importantes movilizados a partir de 2005-2006, y que ascendieron a cerca de un 6 % del PIB entre 2005 y 2008. Estos flujos financieros vinieron acompañados de una voluntad reafirmada de reforzar capacidades institucionales muy debilitadas como consecuencia del largo conflicto que había atravesado el país, particularmente en los ámbitos de la gestión de las finanzas públicas (GFP) y la formulación, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas. Finalmente, los socios procuraron establecer un diálogo constructivo, a la vez sobre la aplicación de la estrategia de desarrollo, tal como se había formulado en los dos DELP sucesivos, y sobre la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales necesarias para la consecución de los objetivos fijados.

El primer periodo, hasta 2008-2009, presenta una dinámica positiva: el AP fue muy importante y secundó la estabilización política y la consolidación de la sociedad. Contribuyó al saneamiento del marco macroeconómico, aumentando los ingresos públicos en casi un 50 % y facilitando el reembolso de los atrasos acumulados y, de este modo, a la consecución del objetivo de la iniciativa PPTE, es decir, una reducción drástica de la deuda exterior. La ampliación sustancial del margen de maniobra presupuestario se utilizó ampliamente para incrementar los gastos en favor de los pobres, particularmente en educación y sanidad, y permitió que el gobierno pudiese implementar su política en estos dos sectores, a saber, la política de gratuidad de la enseñanza primaria y los cuidados sanitarios para las mujeres embarazadas y los niños de menos de 5 años, acompañada de un refuerzo del personal docente y sanitario, así como una estrategia de inversión con resultados espectaculares en términos de mejora de la frecuentación de los servicios ofrecidos a la población, tanto educativos como sanitarios.

Al mismo tiempo, el marco de diálogo establecido a través de los AP, o de forma más general a nivel de la coordinación de la ayuda, permitió enmarcar varios aspectos de la política macroeconómica y de GFP, pero no consiguió establecer un diálogo concertado y movilizador en torno a una política de desarrollo y presupuestaria, su principal instrumento de aplicación. El acompañamiento institucional previsto también experimentó dificultades con respecto de su ejecución y no consiguió amortiguar la limitación provocada por la escasez de capacidades técnicas ni reforzar significativamente el funcionamiento del sistema de gestión de las finanzas públicas.

Estas lagunas, junto con los choques políticos de 2009-2010, acabaron con la dinámica positiva inicial. El periodo posterior, que en un principio parecía prometedor, se transformó en un periodo difícil. El incremento de los déficits presupuestarios —relacionado principalmente con el aumento de gastos necesarios pero incompresibles de salarios y transferencias en los sectores sociales— reforzado por el desentendimiento de ciertos proveedores de AP, impuso una prioridad absoluta a la estabilización macrofinanciera. El país entró así en un círculo vicioso donde la dificultad de realizar reformas estructurales que permitiesen reforzar a largo plazo la base productiva (e imponible) no permitió trazar una trayectoria de política sostenible y viable a medio plazo y ofreció pocas perspectivas de rectificación de los déficits. El repliegue de los STF de los proyectos de enfoques sectoriales, e incluso de los fondos

comunes, justificado principalmente por el mantenimiento de un riesgo fiduciario elevado, no permitió encontrar una puerta de salida.

No obstante, a lo largo del periodo de evaluación, los AP impulsaron un cierto número de cambios en las políticas orientadas a reforzar la actividad del sector privado. Algunos aspectos del entorno económico de los inversores privados mejoraron, sin duda, pero no fue suficiente para convertirse en vector de crecimiento y de reducción de la pobreza. Las condiciones previas establecidas en los programas de AP acompañadas por programas de refuerzo institucional contribuyeron a la mejora del marco reglamentario, al cumplimiento de los estándares internacionales de varias leyes, a algunos progresos en la GFP y a la liberalización del sector del café. Pero estas reformas fueron complejas, realizadas en contextos difíciles, se confrontaron a problemas de aplicación y todavía se encuentran lejos de finalizar.

En el ámbito social, los progresos observados, sin duda en materia de escolarización —en un contexto de masificación del conjunto del sistema educativo, vector importante de la pacificación de la sociedad— fueron posibles en parte gracias a los AP pero también a la movilización del fondo común de educación (FCE) a partir de 2011, cuya función fue fundamental para el desarrollo de la oferta de infraestructuras y para la contribución realizada a los gastos de escolaridad y al funcionamiento de los servicios descentralizados. Pero ni los unos ni los otros fueron elementos claves para debatir decisiones de política educativa y su perdurabilidad ni prestaron una atención suficiente a ciertos factores que contribuyen a un déficit de oferta persistente, al mantenimiento de un desequilibrio territorial y a un sistema educativo que a duras penas cumple su función propiamente educativa.

En 2014, Burundi queda en una situación extraordinariamente frágil, tanto sobre el plano económico como político. El contexto de estabilización sin ajuste que había prevalecido desde 2010, ha tenido como consecuencia de reforzar los riesgos, por un lado, una asfixia de la economía y, por otro, la imposibilidad de velar por la perdurabilidad de los resultados observados en los sectores sociales, con consecuencias potencialmente graves para la estabilidad económica y social.

En la situación de Burundi, es fundamental volver a dar prioridad a las reformas estructurales y al ajuste de la economía, y garantizar los medios necesarios para dichos ajustes. No se trata de implantar de repente una política presupuestaria expansionista, sino de ofrecer al gobierno los medios que permitan articular mejor la política macroeconómica y las políticas de reforma. Es imprescindible para proporcionar perspectivas de crecimiento a la economía al tiempo que se garantiza la estabilidad macroeconómica inmediata y perspectivas de financiación a medio plazo del presupuesto público. La condición de un desarrollo sostenible depende de la capacidad del Estado de garantizar su control y, en este marco, el AP sigue siendo la modalidad de ayuda potencialmente más eficaz.

Para garantizar esta eficacia en Burundi, es imprescindible mejorar significativamente las condiciones de aplicación de los recursos proporcionados por los AP, particularmente velando por:

- garantizar que las autoridades de Burundi llevan a cabo una dirección efectiva de estos programas y de las políticas que estos defienden;
- reforzar la coordinación y la concertación de los donantes en torno a una estrategia común a fin de desplegar los medios suficientes y eficaces para hacer frente a los retos;
- ampliar el diálogo estratégico llevado a cabo en el marco del AP estableciendo un diálogo sobre las políticas en torno a los principales retos actuales del desarrollo en Burundi (estabilización macroeconómica, sostenibilidad de las políticas sociales del Estado, desarrollo de la base productiva e imponible y el refuerzo de las capacidades institucionales);
- mejorar la articulación actualmente insuficiente entre los diferentes niveles e instrumentos de intervención (macro, sectorial y de proyecto);
- reforzar la GFP y la gobernanza con vistas a reducir el riesgo fiduciario.

Executive Summary

This evaluation covers all Budget Support (BS) allocated to Burundi from 2005 to 2013. These operations, financed by seven main donors - in order of importance, the World Bank (WB), the European Union (UE), the African Development Bank (ADB), the Netherlands, Norway, France and Belgium - provided a transfer of resources equivalent to US\$732 million over the entire period. In addition to these operations are the funds released as part of the HIPC initiative amounting to US\$191 million. In total the provision of resources for the State budget amounted to US\$923 million, equivalent to US\$15/inhabitant per year. These transfers of funds were accompanied by support for reinforcing technical capacities, amounting to nearly US\$40 million.

The study set out to determine the extent to which this BS has made it possible to:

- provide the government with the means with which to implement its development policies and strategies (QE 1.1-2.4);
- improve the effectiveness of these policies deployed at national and sector levels (QE3.1-3.5); *and*
- thereby contribute to achievement of results in terms of development and, in particular, to strengthening growth and reducing poverty (QE4.1-4.4).

The study focused particularly on the contribution of BS to macroeconomic stabilization and growth, and to development both of the private sector and of the social sectors of health and education.

Overall assessment

The evaluation has made it possible to show that BS programmes have contributed to

increasing the resources for government action and to strengthening certain components of development policies, although some of the desired effects have fallen short of expectations. Burundi remains in a precarious situation economically, socially and politically.

Budget Support has contributed first to improvement of the macroeconomic framework, particularly by facilitating reimbursement of arrears accumulated both internally and externally. This has enabled Burundi to reach the completion point of the HIPC initiative and to benefit from a major reduction in its foreign debt, a significant factor making for stability over the longer term. Although BS has contributed through financial support to the country's economic survival, it has not managed to achieve sustainable macroeconomic stabilization.

Until 2009 BS contributed to restoring a viable macroeconomic balance, increasing pro-poor and social spending, all without destabilizing budget policy, at least in the short term. At the same time it has contributed to greater rigidity in current spending although State resources have not recovered sustainably. From 2010 onwards the financial input from BS was insufficient to cover the budget deficit attributable to significant growth in spending that had become mandatory. Stabilization was made all the more difficult when, after having provided the State with resources to put its policy in place, the donors reallocated their aid to parallel channels in 2010/2011. This forced the State to implement an austerity policy, which ran counter to any development strategy, despite abundant foreign resources being allocated to the country outside the budgetary framework.

This deficit slippage also reflected an inadequate capacity to control the macroeconomic balance, particularly in respect of the macroeconomic framework and sustainability of the adopted reforms. Even though substantial efforts supported by the donors have been made and progress has been observed, policy dialogue and the strengthening of technical capacities accompanying BS have not yet led to sustainable reinforcement of these functions.

Thus the macro-economic stabilization that has been difficult to maintain over recent years is still precarious. Economic policy has centred since 2011/2012 around a return to internal balance, with the result that even the successful policies implemented (for example, the mobilization of domestic resources) are not sustainable.

At the same time, the improvement of the business climate and incentives for private investment, encouraged by the preconditions, policy dialogue and technical support accompanying BS has as yet not been sufficient to bring about a flow of investment. Besides external factors that have affected the international economic environment in particular, major internal constraints continue to discourage potential investors, especially regarding respect for the rule of law and company tax rates.

The coffee sector has also undergone major restructuring encouraged by conditions prior to BS programmes and associated technical support. The latter contributed to the design and the implementation of the reform process with only limited results within the sector, although there are some encouraging signs.

The most notable effects of the financial aspect of BS can undoubtedly be seen in the

strengthening of the provision of health and education services, and implementation of a policy of free education and free treatment in some sectors of healthcare.

BS has contributed indisputably to progress in education, with a huge increase in access to the entire educational system, a major vector in the pacification of society. The main factors that have brought about the very considerable increase in the number of children receiving education are the policy of free education funded by clearing transfers, the recruitment of teachers within the whole territory, and the increase in provision of school infrastructure. They all have benefited from financial BS inputs. In addition, by contributing to opening a budgetary space for the funding of school dining rooms, BS has contributed to the education of girls in particular.

The results observed are also the fruits of other types of external support, in particular - as of 2011 - the FCE which has played a very important role in developing the provision of infrastructure and contributing to the cost of schooling and the functioning of decentralised services, as well as in terms of reinforcing capacity for planning and monitoring of expenditure within the ministry.

However dialogue and institutional support mechanisms linked to BS did not succeed in anticipating the budget and financial consequences of political decisions taken in favour of free primary education and subsequently the extension of basic primary education from 6 to 9 years with a major concern on the sustainability of progress achieved up to now.

Conclusions

Resources provided by BS to support government strategy

The BS programmes provided the government with very considerable resources to enable it to implement its strategy - developed within the framework of the two successive Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) - and support implementation of reforms in a fragile context recognized by the donors. These resources have been almost entirely mobilized, but the conditions for mobilization were suboptimal, which affected the effectiveness of the programmes implemented. In particular, in the light of the recommendations made on the implementation of BS in a fragile situation¹, the following difficulties were highlighted: (i) poor coordination of the resources employed - at all levels, including policy dialogue, reinforcement action, analytical work and financial transfers - and between technical and financial partners (TFP); (ii) inefficient sequencing of interventions (conditions and modes); (iii) the unsuitability of the matrices to the context; (iv) and the lack of predictability as regards the amounts allocated and effective periods of disbursement.

The financial mobilisation through BS was substantial and continuous until 2010, its objectives being a return to macroeconomic stability and transition from a post-conflict situation to one of growth and economic and social development. From 2005, in a more encouraging political context, donor support mainly took the form of general BS comprising massive funding - doubling between 2005 and 2008 and amounting to 6% of GDP - accompanied

by major capacity reinforcement programmes (with a budget equivalent to 5% of the mobilized BS) and the will to establish dialogue in support of the process of stabilization and structural reform. As of 2009/2010, maintenance of a high fiduciary risk, persistence of political tensions and the lack of observed structural transformation in the country led to a loss of confidence among some bilateral partners (Belgium, Norway and Holland) in the process undertaken. It gradually led them to stop providing BS funding as from 2011 and turn towards mobilization of common sectoral funds in particular. France, for its part, continued targeted support by covering teachers' salaries. During this second period the risk of non-intervention in a fragile situation became one of the main grounds for the three multilateral donors to remain involved in BS.

BS forms part of the post-conflict context in Burundi as well as the exit strategy overseen by the IMF. It succeeded in correctly identifying the main socio-economic and political challenges facing the country. BS programmes were also linked to the objectives pursued by the government as covered by the PRSP, as well as the sectoral strategies formulated over the period (management of public finances, development of the private sector, restructuring of the coffee sector, education). It supported the main priorities, centred at the outset on macroeconomic stabilization, consolidation of the peace processes and reinforcement of "pro-poor" expenditure, and gradually moving towards reforms designed to promote growth and the private sector. But although relevant overall in relation to the context, BS lacked vision as regards the path to be followed to bring the country out of its fragile situation. It focused

¹ See in particular World Bank and African Development Bank, Providing Budget Aid in situations of fragility.

on broad national strategy, covering vast projects with poor prioritization, and was not sufficiently integrated into the strategies deployed through other types of aid.

The government and technical and financial partners were aware of the scale of the institutional shortcomings and the limited absorption capacity of the national authorities from the start of intervention. It led to major technical support to strengthen capacities; but this, being insufficiently coordinated and sequenced, often resulted in replacement of local capacities rather than structural reinforcement. The persistence of major institutional precariousness made it particularly difficult to control the volatility of financial provisions and to bring in the reforms that were part of the complex conditions framework. It undermined appropriation with the result that the phasing of reforms was not well matched to the initial context while the process of dialogue was ineffective.

The direct effects expected from BS programmes were limited; in particular the evaluation revealed:

- the **persistent difficulties encountered by the Burundian authorities in correctly forecasting the amounts of the BS allocated and disbursed** both upstream, at the time of preparing the budget framework, and during execution of the budget, with significant effects on the funding of the deficit and cost of this funding;
- **limited coordination and harmonization process between donors** with high transaction costs and suboptimal aid mobilization conditions (in particular in terms of coherence of the matrices of conditions and indicators or coordination of action to reinforce capacities);

- the **limited strategic impact of discussions entered into through the platform of dialogue** on BS from 2005 onwards, which mainly served as a means of transmitting information but did not play a strategic role in the formulation and monitoring of programmes and reforms. Consequently dialogue remained fragmented and entered into as part of bilateral approaches, each donor structuring its dialogue around the matrix of conditions and indicators supporting its programme.

The functioning of the frameworks of dialogue and aid coordination is one of the weak points of the current SB mechanism and reflects the difficulties encountered more widely in aid coordination and inter-ministerial coordination within the Burundian government. In particular, the fragmentation of dialogue by sector and by donor meant that insufficient importance was attached to the problem of policy sustainability and, specifically, that certain political decisions with major budgetary implications were taken without taking account of future financial needs. Added to that which was the problem of the expansion of the fiscal base and hence the increase in national revenues necessary to cover the costs of newly adopted policies. In the health and education sectors, for example, decisions which were consistent with the strategy (free education and medical treatment, expansion of basic education, and extension of the social provision policy with the relaunch of the CAM medical assistance card in the health sector) were made, but without dialogue and without anticipating the need for the funding required to make the policy sustainable.

Reinforcement of government policies linked with BS

BS (including HIPC funds) contributed substantially to increasing the budgetary space, by increasing State revenue by nearly 50%, between 2005 and 2010, and nearly 25% between 2011 and 2013. The budgetary spaces created in this way fostered the development of expenditure supporting political stabilization and consolidation of society - following a prolonged period of crisis and violence - mainly through wage and transfer expenditure, and to a lesser extent investment **in the social sectors**.

The General Budget Support, with the BS that directly targeted the refinancing of teachers' salary arrears and the payment of the salaries of a cohort of teachers, along with the mobilization of HIPC funds to finance educational infrastructure, contributed significantly to increasing budgetary space, enabling the government to implement its sectoral policy. The resources devoted to education within the general State budget increased by 420% between 2005 and 2013. Within the health sector, resources from the general budget increased by a factor of 12 over the same period.

These resources made it possible to fund decisions taken in favour of the following:

- A policy of free primary school education and healthcare for pregnant women and for children under five years of age.
- Increased staff and improved training in the Ministry of Health and particularly the Ministry of Education, although the basic question of the revalorization of teachers' salaries and jobs was not addressed. Over the course of the last ten years, the number of teachers in the primary sector has increased by a factor of nearly 2.4 and has almost tripled in the secondary sector. In the health sector,

intensification of the policy of training paramedical personnel made it possible to double the number of nurses between 2005 and 2012 while the number of practising doctors increased by a factor of six.

- The realisation of an investment strategy (particularly in the education sector), mainly driven by HIPC funds and subsequently by the FCE, and financed continuously by means of a significant contribution from the communities themselves.

This funding effort significantly contributed to increasing educational provision in terms of infrastructure, educational material and, above all, teachers. This constitutes a major achievement in the Burundian context as the educational system had to meet the challenge of absorbing fast-growing numbers resulting from the high birth rate, reintegration of children who missed schooling during the war, and the return of refugees at the end of the conflict, as well as undertaking the extension of basic primary education.

In this sector the evaluation highlights the key role played by the FCE. This support was supplementary to the BS, through its financial contribution and through relaying of HIPC funds in 2010 to cover the vast majority of investments connected with the transition to basic education.

Nonetheless, despite these major achievements, education in 2013 was still not very conducive to quality learning, as borne out by the repetition and school-leaving rates which are still high, and by the poor results in national competitive exams.

The efforts made in the health sector to improve healthcare provision resulted in a major increase in access by the

population to healthcare infrastructure and qualified personnel.

While BS has boosted social and pro-poor spending, it has also contributed to greater rigidity in current spending

which, without a sustainable increase in public revenues, has made stabilisation increasingly difficult. The external resources actually integrated into the budgetary process decreased, while expenditure continued to grow at a rate that exceeded that of domestic revenues and the deficit excluding BS consequently increased, reaching levels difficult to sustain.

Over more recent years, the reduction in budgetary space and the failure to forecast funding requirements for the measures adopted in the social sectors have resulted in arrears, particularly for the cost of free medical treatment (PFM) and education (transfers to establishments).

The increased budgetary spaces have been accompanied by a degree of improvement in macroeconomic management capacity and in the operation of the public finance management system.

BS in part contributed to this achievement through action to build up capacities, even though they are essential for implementing programmes approved by the IMF, which prompted donors to make major efforts to buttress these functions with technical support.

But these advances remain limited and need to be continued to achieve a transparent budgetary process, to significantly reduce fiduciary risk and to allow fiscal discipline and strategic allocation of resources, as well as efficient provision of public services.

Within the domain of the management of public finances (PFM), BS (from the

ADB, the WB, the EU and France) sought actively to encourage efforts by the government in all areas of public finance management reform, in particular, by providing it with technical support consistent with the public finance management strategy (PFMS). However this was too sparse, insufficiently well-coordinated and largely failed to take account of the sectoral dimensions of public financial management (e.g. budgetary decentralization in education and health). The support supplied by the donors provided incentives for reworking the legal framework of public finances but did not encourage adequate sequencing of the reform. It boosted progress in some areas such as budgetary transparency and management of the treasury; but it did not succeed in bringing about real change in other areas, which continued to exhibit major failings at the end of the period under review, particularly in the credibility of the budget, monitoring of budget execution, and internal and external control systems. The effectiveness of donor support was significantly undermined by the lack of resources deployed by the government - in terms of scarce human and financial resources - to implement reforms.

BS played a key role in the adoption of reforms to stimulate private initiative and restructure the coffee sector.

The prerequisites established in the BS programmes and the technical support of institutional reinforcement programmes deployed by donors were determining factors in this regard. Progress has been made but major shortcomings persist, notably in the application of the improved regulatory framework and in the maintenance of major constraints on the development of the private sector. At the same time the resources devoted by the State to the development of the productive sectors

were eroded without any reaction from the donors providing BS.

The evaluation focused the spotlight on the difficulty encountered by BS in orienting policies that it tends to encourage, in particular the guaranteeing of their effectiveness and sustainability. This is in keeping with the already familiar conclusions regarding the ineffectiveness of foreign aid, and of BS in particular, when it comes to initiating reforms that are not fully appropriated by the government and seen through. In Burundi BS has essentially been seen as an additional budgetary resource in a context of extreme resource scarcity, accessed through adoption of measures and reforms “negotiated” with donors, thus creating an inverted relationship between BS and development policies. BS in Burundi has to an excessive extent reflected a principle of “carrying out reforms in order to obtain BS”, rather than “having BS in order to carry out reforms.”

The result of this has been **displacement of the accountability of government action in some areas covered by BS from the National Assembly and Civil Society to the donors.** This is particularly true in the case of macroeconomic and budgetary management and the reinforcement of public finance management. At sectoral level, however, broader dialogue beyond BS, increasingly involving Civil Society and the private sector, has extended the field of accountability.

Results and impact in the sectors and domains targeted by BS

The economic results produced are disappointing overall and there is little prospect of a recovery in the growth rate during the coming years that would make it possible to reduce poverty

significantly. Stabilisation has been partially assured but remains extremely precarious and is still totally dependent on foreign support. A regular rate of growth has been re-established but is still below the programme targets and stands at a lower level than that of neighbouring countries. The growth targets themselves were revised downwards, currently standing at around 4-5%, which is less ambitious than those prevailing in 2005-2006 which were closer to 7%.

So far the private sector has made no significant move to invest with internal or external funding in a manner that would broaden the productive base and deliver an increase in productivity to support more rapid growth. As regards the export sectors, the performance of the coffee sector has so far been lacklustre; although there are now some signs of vitality in the sector, the potential for growth remains uncertain. It is held back by the paucity of investments in the sector and the difficulties encountered by a number of operators in the sector, which is still not entirely privatized.

The results recorded for the period in the social sectors are spectacular in terms of the improvement in the uptake of services provided to the population: the gross enrolment rates have improved significantly in both primary and secondary schools in all provinces, albeit to differing degrees and with greater uptake among girls. In the case of primary education, econometric analysis has shown the impact on this achievement of the provision of infrastructure, teachers and school dining rooms. Reservations remain, however, concerning improvements in the quality of training and sustainable reinforcement in the quality of care. Above all, in the absence of a real coherent long-term strategy and continuous funding, the sustainability of the results observed is far from being achieved.

On the contrary, given their extreme precariousness in the unstable socio-economic and budgetary context, it is not unlikely that the positive trend observed will be reversed.

Recommendations

The recommendations arising from the evaluation are intended to help the technical and financial partners and the government of Burundi improve the effectiveness and efficiency of BS. They concern the strategy to be implemented in an uncertain and unpredictable future political and economic environment. As mentioned in the conclusion of the analysis of the context, there is a risk of the current situation becoming even more precarious and even the possibility of a new crisis situation arising. The strategic guidelines set forth below are based on the assumption that, sooner or later, the local situation will show sufficient signs of stability and will be supported by a clear will on the part of the country's authorities to see a medium-term development project through. They are also offered as their implementation may contribute to such a favourable development.

The conclusions of the evaluation have shown the impasse in which the government currently finds itself. It is crucial, in the case of Burundi, to make structural reform and adjustment of the economy key priorities once again and to provide the necessary means for such adjustments. It is not a matter of suddenly initiating an expansionist budgetary policy but rather one of giving the government the means to enable it to better structure its macroeconomic policy and reform policies. This is essential for stimulating economic growth, while ensuring macroeconomic stability in the immediate term and good prospects for financing of the State budget in the medium

term. The prospects for sustainable development rest on the capacity of the State to take a leading role. BS remains potentially the most effective form of aid.

To ensure such results in Burundi, the conditions for use of the resources provided by BS must be significantly improved, particularly to ensure:

- effective steering of the programmes and policies of the Burundian authorities;
- reinforcement of coordination and consultation of donors in respect of a common strategy for deploying adequate and effective means of tackling the main challenges;
- broadening of strategic dialogue within the framework of BS by instituting dialogue on policies concerning the main challenges currently facing development in Burundi today (macro-stabilization, sustainability of State social policies, development of the productive and taxable base, and reinforcement of institutional capacity);
- reinforcement of coordination, currently insufficient, between the various levels of intervention (macro, sectoral and structural);
- reinforcement of the management of public finances and governance, and reduction of the fiduciary risk.

Concerning aid strategy

The strategy to be pursued must set out to:

- 1. Free current budgetary constraints by reinforcing the resources available to the government, while ensuring policy sustainability.**

In order to do this GBS remains the most favoured instrument in the Burundian context as it makes it possible to act coherently at budgetary level, to conduct and

enter into dialogue regarding a combination of well-coordinated policies, and to grasp the medium term implications. These elements are essential if the country is to find its way out of instability.

Recourse to BS, including sectoral BS, seems to the evaluators a better solution than recourse to parallel tools such as common funds. The latter are often very effective on specific aspects of sectoral policies, but do not incorporate analysis of sectoral policy in government budgetary policy as a whole and therefore do not take sufficiently into account the medium-term sustainability of the policies supported and their own measures. Furthermore, even limited control of the use of the resources made available risks undermining the ultimate responsibility of the administrations.

Recourse to common funds should only be a transitory response to a high fiduciary risk so as to maintain achievements, as far as possible, in macroeconomic terms and in the social sectors.

2. Deal explicitly with the factors of fragility in the design and implementation of BS programmes, economic and institutional factors in particular but also political factors.

3. Reinforce coordination between the different modes of aid in order to pursue a policy of macroeconomic stabilization and a sustainable policy in respect of public services and structuring of investments. For the donors this means greater consistency in the choice of aid modalities and in the sequence of their implementation, depending on the context and the strategy supported, as well as in the provision to the government of precise information on projects implemented and their state of progress. It is a matter of the government having an overview and greater

control of all sources of funding of its strategy.

Concerning conditions of implementation

4. Reinforce coordination and consultation between authorities and donors from the formulation phase onwards. The implementation of a concerted approach must concern the amounts allocated through BS, the periods of disbursement, and action to reinforce capacities. It is also a matter of sharing a common vision of the structural causes of the precarious situation and sharing the analysis of the challenges, risks and mitigation measures, as well as the monitoring of results.

Specifically this means government implementing a consultation mechanism *ex ante* and monitoring Budget Support incorporating other forms of additional support such as common funds and, more specifically, specifying the role of the Support Unit (CASR) in this domain. For technical and financial partners, reinforcement of coordination specifically means development of common tools of analysis and monitoring, and in particular implementation of a common framework for monitoring performance to be developed with the government.

5. Relaunch the process of dialogue concerning BS, while ensuring links are established with sectoral dialogue and macroeconomic policy, and reinforcing control by the Burundian authorities. The review of the CASR mandate should also focus on its role in the coordination and monitoring of policy dialogue and lead to a specification stipulating the issues and challenges to be continuously discussed, the stakeholders to be involved, and mobilization of senior government officials.

Coordination of policy dialogue between global and sectoral levels will be an important point.

6. Improve the predictability of BS upstream of the budget and during implementation, which consists first of transmitting the most comprehensive information possible on the amounts to be allocated, the conditions for and schedule of disbursement at the time of the budget; and second the establishment of suitable follow-up mechanisms within the Ministry of Finance.

Concerning reinforcement of the administration's management capacities and functioning of the public finance management system

7. Counter shortcomings in institutional capacities by integrating the reform of public administration in the field of dialogue on BS and by reinforcing coordination and tools for monitoring technical support to the Ministry of Finance.

8. Reduce the fiduciary risk by consolidating technical support for public finance management and ensuring implementation of the strategy centred on good governance. The components to be reinforced as a matter of priority are macro-budgetary forecasting, medium-term budgetary programming at sectoral and global levels, monitoring of budgetary performance, internal and external control functions and the award of public contracts, as well as contracts for minor infrastructure such as schools or health centres.

Concerning consolidation of the results and impact of policies in the social

sectors and encouragement of development of the private sector.

9. Consolidate the progress made in social services and ensure sustainability of the policies put into place: as regards the social sectors this means first taking account of the financial sustainability of the strategic choices made during the period and identifying as well as implementing not only the reforms desired but also the policies that will ensure funding. In the education sector particular effort must be made to reinforce the budget execution process and the improvements in the decentralization process and in the flow of resources towards entities in the field.

In the health sector the priority - beyond aspects of sustainability and the long-term funding of reforms - will be to clarify the financing of the policy of free medical treatment, and that of the policy of reinforcement of the quality of care.

10. Give greater priority and resources to the reinforcement of productive sectors: on the one hand an improvement in the business climate needs to be pursued by working on the main factors determining the flow of private investment and, in particular, the problem of respect for the rule of law; while on the other hand public investments need to be reinforced in that area in order to develop the necessary infrastructure and support for development of the activities of the productive and export sectors.

Résumé exécutif

Cette évaluation a porté sur l'ensemble des aides budgétaires (AB) allouées au Burundi de 2005 à 2013. Ces opérations, financées par sept bailleurs principaux (par ordre décroissant d'importance, la BM, l'UE, la BAD, les Pays-Bas, la Norvège, la France et la Belgique), ont donné lieu à un transfert de moyens équivalent à 732 MUSD sur l'ensemble de la période. A ces opérations se sont ajoutés les fonds dégagés au titre de l'initiative PPTE pour un montant comptabilisé de 191 MUSD, soit au total, un apport de ressources au budget de l'Etat de 923 MUSD, équivalent à 15USD/habitant par an. Ces transferts financiers ont été accompagnés d'appuis au renforcement des capacités techniques pour un montant de près de 40 MUSD.

L'étude a cherché à apprécier la mesure dans laquelle ces aides budgétaires ont permis :

- de fournir des moyens au Gouvernement pour mettre en œuvre ses politiques et stratégie de développement (QE 1.1 -2.4) ;
- d'améliorer l'efficacité de ces politiques déployées aux niveaux national et sectoriel (QE3.1-3.5) ;
- et par ce biais, de contribuer à l'atteinte des résultats de développement, en particulier pour renforcer la croissance et réduire la pauvreté (QE4.1-4.4).

L'étude a porté en particulier sur la contribution des AB à la stabilisation macroéconomique et la croissance, au développement du secteur privé et aux secteurs sociaux de l'éducation et la santé.

Appréciation globale

L'évaluation a permis de montrer que les programmes d'AB ont contribué à élargir les moyens de l'action gouvernementale et à renforcer certains volets des politiques de développement, même si certains effets

recherchés sont restés en deçà des attentes. Le Burundi reste dans une situation fragile que ce soit sur le plan économique, social ou politique.

Les AB ont dans un premier temps contribué à l'assainissement du cadre macroéconomique, en particulier en facilitant le remboursement des arriérés accumulés tant sur le plan domestique qu'extérieur. Ceci a permis au Burundi d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE et de bénéficier d'une réduction drastique de sa dette extérieure, un facteur de stabilité important sur le plus long terme. Si les AB ont contribué à travers les apports financiers à la survie économique du pays, elles ne sont pas parvenues à créer une stabilisation macroéconomique durable.

Jusqu'en 2009, les AB ont contribué à la restauration d'un équilibre macroéconomique viable, permettant d'accroître les dépenses sociales et en faveur des pauvres sans déstabiliser la politique budgétaire à court terme du moins. Elles ont simultanément contribué à une plus grande rigidité des dépenses courantes sans relèvement durable des ressources de l'Etat. A partir de 2010, les apports financiers des AB ont été insuffisants pour maîtriser le déficit budgétaire lié à un accroissement significatif des dépenses devenues obligées. La stabilisation a été rendue d'autant plus difficile qu'après avoir œuvré pour donner des moyens à l'Etat pour mettre en place sa politique, les bailleurs ont, à partir de 2010/2011, réalloué leur aide vers des circuits parallèles. L'Etat a été dans ce contexte forcé de mener une politique d'austérité, contraire à toute stratégie de développement, alors même que d'abondantes ressources extérieures sont allouées au pays en dehors des circuits budgétaires.

Ce dérapage du déficit s'explique aussi par la faiblesse des capacités en matière de conduite des équilibres macro-économiques, notamment au niveau du cadrage macroéconomique et de la soutenabilité des réformes adoptées. Même si des efforts substantiels, appuyés par les bailleurs, ont été réalisés et que des progrès ont été observés, le dialogue de politiques et le renforcement des capacités techniques accompagnant les AB n'ont pas encore conduit à un renforcement durable de ces fonctions.

La stabilisation macro-économique difficilement maintenue au cours des dernières années sous revue reste donc précaire. La politique économique est centrée depuis 2011/2012 sur un retour à l'équilibre interne; ce qui conduit à ce que même les succès des politiques menées (p.ex. en termes de mobilisation des ressources domestiques) ne sont pas durables.

Parallèlement, l'amélioration du climat des affaires et des conditions d'incitation à l'investissement privé, poussée par les conditionnalités, le dialogue de politiques et les appuis techniques accompagnant les AB, n'a pas été suffisante pour déclencher, jusqu'à aujourd'hui, un mouvement d'investissement. Au-delà des facteurs externes ayant notamment affecté l'environnement économique international, des contraintes fortes internes continuent de décourager les investisseurs potentiels, au premier rang desquelles se trouvent le respect de l'Etat de droit et le taux d'imposition des sociétés.

La restructuration du secteur café a également été fortement encadrée et appuyée par les conditions préalables aux programmes d'AB et les appuis techniques les accompagnant. Ces derniers ont contribué à la mise en place du processus de réforme et aux orientations qui ont été retenues avec des résultats mitigés

jusqu'ici sur la filière, même si des signes encourageants sont visibles.

Les effets les plus marquants de l'AB dans sa dimension financière sont sans conteste observés dans le renforcement de l'offre de services éducation et de santé et la mise en place d'une politique de gratuité tant dans l'éducation que sur certains segments des soins de santé.

Les AB ont contribué aux progrès incontestables en matière de scolarisation, dans un contexte de massification de l'ensemble du système éducatif, vecteur important de la pacification de la société. Les principaux facteurs ayant rendu possible l'accroissement très important du nombre d'enfants scolarisés et qui ont bénéficié des apports des AB, essentiellement financiers, sont la politique de gratuité financée à travers les frais de compensation, les recrutements d'enseignants et l'affectation de ceux-ci sur le territoire, ainsi que le renforcement de l'offre d'infrastructures scolaire. De plus, en contribuant à ouvrir un espace budgétaire pour le financement des cantines scolaires, les AB ont plus particulièrement contribué à la scolarisation des filles.

Les résultats observés sont également le fruit d'autres appuis extérieurs, en particulier à partir de 2011, le FCE dont le rôle a été très important en matière de développement de l'offre d'infrastructures et dans la contribution apportée aux frais de scolarité et au fonctionnement des services déconcentrés, ainsi qu'en termes de renforcement des capacités de planification et de suivi des dépenses au sein du Ministère.

Les AB par contre, accompagnées par des mécanismes de dialogue et d'appuis institutionnels trop éloignés des problématiques de ces secteurs n'ont pas mieux réussi que le dialogue et les appuis institutionnels réalisés au niveau sectoriel, à anticiper les conséquences budgétaires et

financières des décisions politiques prises en faveur de la gratuité de l'enseignement primaire, puis de l'extension du cycle fondamental en primaire.

Conclusions

Moyens apportés par les AB pour soutenir la stratégie du Gouvernement

Les programmes d'AB ont fourni des moyens très importants au Gouvernement pour lui permettre de mettre en œuvre sa stratégie développée dans le cadre des deux CSLP successifs et pour appuyer la mise en place des réformes dans un contexte de fragilité reconnu par les bailleurs. Ces moyens ont été presque intégralement mobilisés mais les conditions de cette mobilisation n'ont pas été optimales, affectant de fait l'efficacité des programmes mis en œuvre. En particulier, au vu des recommandations issues des travaux visant à améliorer la mise en œuvre des AB en situation de fragilité¹, les difficultés suivantes sont à pointer : (i) la faible coordination des moyens mis en œuvre (à tous les niveaux : dialogue sur les politiques, actions de renforcement, travail d'analyse et transferts financiers) et entre PTF ; (ii) un séquençage peu opérationnel des interventions (conditions et modalités); (iii) l'inadéquation des matrices au contexte; (iv) et le manque de prévisibilité quant aux montants alloués et aux périodes effectives de décaissement.

La mobilisation financière à travers les AB a été conséquente et soutenue jusqu'en 2010, avec comme objectifs le retour à la stabilisation macroéconomique et la transition d'une situation de post-conflit vers une situation de croissance et de développement économique et social. Dès 2005, dans un contexte politique encourageant, l'appui des bailleurs s'est matérialisé principalement par des AB

générales comprenant des financements massifs doublant entre 2005 et 2008 atteignant 6% du PIB accompagnées de programmes de renforcement des capacités importants (pour un budget équivalent à 5% de l'AB mobilisée) et d'une volonté d'instaurer un dialogue accompagnant le processus de stabilisation et de réformes structurelles. A partir de 2009/2010, le maintien d'un risque fiduciaire élevé, la persistance des tensions politiques et le manque de transformation structurelle observés dans le pays ont entraîné chez les partenaires bilatéraux (la Belgique, la Norvège et les Pays-Bas) une perte de confiance dans le processus engagé, qui les a progressivement conduits à cesser de fournir de l'aide sous forme d'AB à partir de 2011 et à se tourner notamment vers la mobilisation de fonds communs sectoriels. La France de son côté a maintenu un appui ciblé sur la prise en charge des salaires d'enseignants. Dans cette seconde période, c'est davantage le risque de non-intervention dans une situation fragile qui a motivé les décisions des trois bailleurs multilatéraux encore impliqués dans les AB.

Les AB se sont inscrites dans le contexte post-conflit du Burundi et dans la stratégie de sortie de crise du pays encadrée par le FMI. Elles ont réussi à bien cerner les principaux enjeux socio-économiques et politiques du pays. Elles ont été calées sur les objectifs poursuivis par le gouvernement tels que repris dans les CSLP ainsi que sur les stratégies sectorielles formulées en cours de période (GFP, développement du secteur privé, restructuration du café, éducation). Elles ont accompagné l'évolution des grandes priorités, centrées au départ sur la stabilisation macroéconomique, la consolidation des processus de paix et le renforcement des dépenses « pro-pauvres », et s'orientant progressivement vers des

¹ Voir en particulier Banque mondiale et Banque africaine de développement, « *La prestation de l'aide*

budgétaire en situation de fragilité : une approche commune de la Banque mondiale et Banque africaine de développement »

réformes visant à promouvoir la croissance et le secteur privé. Bien que globalement pertinentes par rapport au contexte, les AB ont cependant manqué de vision sur la voie à suivre pour sortir le pays de la fragilité. Elles ont été tournées sur une stratégie nationale large, couvrant de très vastes chantiers, peu priorisés, et pas suffisamment intégrés aux stratégies déployées à travers les autres types d'aide.

L'ampleur des faiblesses institutionnelles et la capacité limitée d'absorption des autorités nationales ont été perçues par le Gouvernement et les PTF dès les premières interventions et ont donné lieu à d'importants appuis techniques en vue de renforcer les capacités mais ceux-ci, insuffisamment coordonnés et séquencés, se sont souvent traduits par une substitution aux capacités locales plutôt que par un renforcement structurel. La persistance d'une fragilité institutionnelle forte a notamment posé des difficultés pour maîtriser la volatilité des montants financiers manquant de visibilité et pour conduire des réformes contenues dans des matrices de conditions trop complexes. Elle a freiné l'appropriation des réformes ainsi soutenues, rendant leur phasage mal adapté au contexte de départ et le processus de dialogue peu efficace.

Les effets directs attendus des programmes d'AB se sont peu matérialisés. L'évaluation a en particulier mis en évidence:

- Les **difficultés persistantes rencontrées par les autorités burundaises pour prévoir correctement les montants alloués et décaissés des AB** tant en amont, au moment de préparer le cadre budgétaire, qu'en cours d'exécution du budget, avec des effets non négligeables sur le financement du déficit et le coût de ce financement.
- Un **processus de coordination et d'harmonisation entre bailleurs peu avancé**, entraînant des coûts de transaction élevés et des conditions de mobilisation de

l'aide peu optimales (notamment en termes de cohérence des matrices ou d'articulation des actions de renforcement des capacités).

- Le **peu de portée stratégique des échanges menés à travers le cadre de dialogue** mis en place à partir de 2005 autour des AB, qui a servi essentiellement de courroie de transmission de l'information sans jouer un rôle stratégique dans la formulation et le suivi des programmes et des réformes. En conséquence, le dialogue est resté fragmenté et mené dans le cadre d'approches bilatérales, chaque bailleur structurant son dialogue autour de la matrice de conditions/indicateurs accompagnant son programme.

Le fonctionnement des cadres de dialogue et de coordination de l'aide est l'un des points faibles du dispositif actuel des AB, reflétant des difficultés rencontrées plus largement dans la coordination de l'aide et dans la coordination interministérielle au sein du Gouvernement burundais. La fragmentation du dialogue par secteur et par bailleur a eu notamment pour effet de ne pas suffisamment prendre en compte la problématique de la soutenabilité des politiques, en particulier de certaines décisions politiques ayant de fortes implications budgétaires prises sans tenir compte de celles-ci et des besoins de financement futurs, ainsi que celle de l'élargissement de la base fiscale et donc de l'accroissement des revenus nationaux, nécessaires pour mener à bien les politiques soutenues. Dans les secteurs de la santé et de l'éducation par exemple, des décisions, certes cohérentes avec la stratégie (gratuité, extension de l'école fondamentale dans le secteur éducation, extension de la politique de prévoyance sociale avec la relance de la carte CAM dans le secteur santé), ont été prises, mais sans dialogue et sans anticiper les besoins de financement requis pour pérenniser la politique menée.

Renforcement observé des politiques gouvernementales en lien avec les AB

Les AB (en ce compris les fonds PPTE) ont contribué à accroître l'espace budgétaire de façon substantielle, en augmentant les recettes propres de l'Etat de près de 50%, entre 2005 et 2010, et de près de 25% entre 2011 et 2013. Les espaces budgétaires ainsi créés ont favorisé le développement des dépenses appuyant la stabilisation politique et la consolidation de la société au sortir d'une longue période de crise et de violences, à travers essentiellement des dépenses de salaires et de transferts, et dans une moindre mesure d'investissement **dans les secteurs sociaux**.

Les ABG avec les AB ayant directement ciblé le refinancement des arriérés de salaires des enseignants et la prise en charge des salaires d'une cohorte d'enseignants ainsi que la mobilisation des fonds PPTE pour le financement des infrastructures scolaires, ont significativement contribué à l'élargissement des marges de manœuvre budgétaires permettant au gouvernement de mettre en œuvre sa politique sectorielle. Les ressources consacrées à l'éducation au sein du budget général de l'Etat ont augmenté de 420% entre 2005 et 2013. Dans la santé, les ressources provenant du budget général ont été multipliées par 12 au cours de la même période.

Ces moyens ont permis de financer les décisions prises en faveur de/du:

- une politique de gratuité de l'enseignement à l'école primaire et des soins de santé pour les femmes enceintes et les enfants de moins de 5 ans ;
- un renforcement des effectifs et d'une amélioration de leur formation dans les Ministères de la Santé et plus particulièrement dans le Ministère de l'Education sans permettre toutefois d'aborder la question de fond de la revalorisation des salaires et du métier

d'enseignant. Au cours des dix dernières années, le nombre d'enseignants dans le secteur primaire a été multiplié par près de 2,4 et a presque triplé dans le secondaire. Dans la santé, l'intensification de la politique de formation des personnels paramédicaux a permis un doublement des effectifs infirmiers entre 2005 et 2012 alors que le nombre de médecins en exercice a été multiplié par 6 ;

- la réalisation d'une stratégie d'investissements (surtout dans le secteur de l'Education), essentiellement stimulée par les fonds PPTE et ensuite par le FCE et financée de façon continue via une importante contribution des communautés elles-mêmes.

Ces efforts financiers ont fortement contribué à accroître l'offre scolaire, à la fois en infrastructures, matériels didactiques et surtout en enseignants. Ceci constitue un résultat majeur dans le contexte burundais car le système éducatif a dû relever le défi d'absorber des effectifs en forte croissance, nourris par une forte natalité, la réintégration des enfants déscolarisés pendant la guerre et le retour des réfugiés au terme du conflit ainsi que d'amorcer l'allongement du cycle d'enseignement fondamental au primaire.

Dans ce secteur, l'évaluation a mis en lumière le rôle important joué par le FCE. Cet appui a été complémentaire aux AB fournies, par son apport financier, et en relayant les fonds PPTE en 2010 pour prendre en charge la vaste majorité des investissements liés au passage à l'école fondamentale.

Néanmoins, en dépit de ces acquis importants, les conditions d'enseignement restent, en 2013, peu propices à un apprentissage de qualité comme en témoignent les taux de redoublement et d'abandon qui restent élevés et les faibles résultats au concours national.

Les efforts consentis dans le secteur de la santé pour améliorer l'offre de soins se sont traduits par une forte augmentation de la couverture de la population en infrastructures sanitaires et en personnel qualifié.

Alors que les AB ont stimulé les dépenses sociales/pro pauvres, elles ont simultanément contribué à une plus grande rigidité des dépenses courantes ce qui, sans relèvement durable des ressources de l'Etat, a rendu la stabilisation de plus en plus difficile. Par la suite, les ressources extérieures réellement intégrées au processus budgétaire ont diminué alors que les dépenses ont continué à s'accroître à un rythme qui a excédé celui des recettes propres, et que le déficit hors AB s'est creusé pour atteindre des niveaux difficilement soutenables.

Au cours des années les plus récentes, la contraction de l'espace budgétaire et le manque d'anticipation des besoins de financement des mesures adoptées dans les secteurs sociaux ont entraîné la constitution d'arriérés, en particulier au niveau de la couverture des frais de gratuité dans la santé (PBF) et dans l'éducation (transferts aux établissements).

Les espaces budgétaires accrus ont été accompagnés de certains progrès dans la capacité de gestion macroéconomique et dans le fonctionnement du système de gestion des finances publiques (GFP).

Les AB y ont en partie contribué à travers les actions de renforcement des capacités même si ce sont les impératifs de la mise en œuvre des programmes agréés avec le FMI qui ont incité les bailleurs à déployer d'importants efforts pour appuyer techniquement ces fonctions.

Mais ces progrès sont encore limités et demandent à être poursuivis afin de disposer d'un processus budgétaire transparent, avec un risque fiduciaire maîtrisé, qui respecte la

discipline fiscale, facilite une allocation stratégique des ressources ainsi que la prestation efficiente des services publics.

Dans le domaine de la GFP, les AB (de la BAD, de la BM, de l'UE et de la France) ont cherché à stimuler activement les efforts du Gouvernement sur l'ensemble des volets de la réforme de la gestion des finances publiques, en fournissant notamment des appuis techniques au Gouvernement en alignement avec la Stratégie de gestion des finances publiques (SGFP). Mais ceux-ci sont restés trop épars, insuffisamment coordonnés et prenant très peu en compte les dimensions sectorielles de la gestion des finances publiques (p.ex. déconcentration budgétaire en éducation et en santé). Les appuis des bailleurs ont donné des incitants à la refonte du cadre légal des finances publiques mais n'ont cependant pas favorisé un séquençage adéquat de la réforme. Ils ont stimulé les progrès enregistrés sur certains volets comme la transparence budgétaire et la gestion de la trésorerie. Mais ils n'ont pas réussi à impulser de réels changements sur d'autres volets, qui ont continué à présenter en fin de période sous revue des faiblesses importantes, en particulier la crédibilité du budget, le suivi de l'exécution budgétaire et les systèmes de contrôle interne et externe. L'efficacité de l'appui des bailleurs a été fortement contrainte par l'insuffisance des moyens déployés par le gouvernement -dans un contexte de ressources humaines et financières rares- pour la mise en place des réformes.

Les AB ont eu un rôle moteur dans l'adoption de réformes pour stimuler l'initiative privée et pour restructurer la filière café. Les conditions préalables fixées dans les programmes d'AB et avec l'appui technique des programmes de renforcement institutionnel parallèlement déployés par les bailleurs ont été des facteurs déterminants. Des progrès ont été engrangés mais des faiblesses fortes subsistent. Il s'agit notamment de l'application effective des

améliorations apportées au cadre réglementaire et du maintien de contraintes fortes au développement du secteur privé que les AB n'ont pas réussi à faire prendre en compte par les politiques gouvernementales. Dans le même temps, les moyens consacrés par l'Etat au développement des secteurs productifs se sont érodés sans entraîner de réaction des bailleurs fournisseurs d'AB.

L'évaluation a mis en lumière la difficulté rencontrée par les AB d'orienter les politiques qu'elles tendent à favoriser, notamment pour en garantir l'efficacité et la soutenabilité. Ceci va dans la lignée des conclusions déjà connues sur l'inefficacité de l'aide extérieure et de l'AB en particulier à initier des réformes qui ne sont pas totalement appropriées par le Gouvernement et à les conduire à terme. Au Burundi, les AB ont été essentiellement vues comme des moyens budgétaires supplémentaires dans un contexte de rareté extrême des ressources, accessibles moyennant l'adoption de mesures/réformes « négociées » avec les bailleurs, créant ainsi une relation inversée entre AB et politiques de développement. L'AB au Burundi a davantage répondu au principe de « Faire des réformes pour avoir de l'AB » plutôt que d'« Avoir de l'AB pour faire des réformes ».

Cette logique a eu pour conséquence **de déplacer la redevabilité de l'action gouvernementale dans certains domaines couverts par les AB de l'Assemblée nationale et de la société civile vers les bailleurs.** Ceci a particulièrement été le cas pour la gestion macroéconomique et budgétaire, et le renforcement de la gestion des finances publiques. Au niveau sectoriel, la mise en place d'un dialogue plus large, en dehors des AB, impliquant de plus en plus la société civile et le secteur privé, a néanmoins élargi le champ de la redevabilité.

Résultats et impacts dans les secteurs/domaines visés par les AB

Les résultats économiques engrangés sont globalement décevants et il y a peu de perspectives de connaître au cours des années à venir un relèvement du taux de croissance qui permette de réduire significativement la pauvreté. La stabilisation a été partiellement assurée mais reste extrêmement précaire et encore totalement dépendante de l'appui extérieur. Un rythme régulier de croissance a été rétabli, mais en deçà des objectifs des programmes et à un niveau plus faible que dans les pays voisins. Les objectifs de croissance eux-mêmes ont été revus à la baisse, tournant actuellement autour de 4-5%, soit une ambition moindre que ceux prévalant en 2005-2006, plus proches de 7%.

Il n'y a pas eu jusqu'à aujourd'hui de mouvement significatif d'investissements du secteur privé, sur financement intérieur ou extérieur, qui soit porteur d'un élargissement de la base productive et d'un accroissement de la productivité, et susceptibles d'appuyer un processus de croissance plus rapide. Au niveau des secteurs d'exportation, les performances du secteur café sont restées en demi-teinte jusqu'à aujourd'hui. Même si quelques indices de dynamisme du secteur commencent à être visibles, le potentiel de croissance reste incertain : il est marqué par la faiblesse des investissements dans le secteur et les difficultés rencontrées par un certain nombre d'opérateurs dans la filière qui n'est toujours pas entièrement privatisée.

Les résultats enregistrés sur la période dans les secteurs sociaux sont spectaculaires en termes d'amélioration de la fréquentation des services fournis à la population : les taux bruts de scolarisation ont progressé significativement tant dans le primaire que le secondaire, dans toutes les provinces même si avec une intensité différenciée, et de façon plus marquée pour les filles. Au primaire,

L'analyse économétrique a démontré l'influence de l'offre d'infrastructures, d'enseignants et de cantines scolaires sur ce résultat. Des réserves subsistent néanmoins sur l'amélioration de la qualité des apprentissages et le renforcement durable de la qualité des soins. Surtout, en l'absence d'une véritable stratégie cohérente sur le long terme et financée de manière pérenne, la durabilité des résultats constatés est loin d'être acquise. Au contraire, en raison de leur extrême fragilité dans un contexte socio-économique et budgétaire faiblement stabilisé, il n'est pas impossible d'envisager un retournement des tendances positives constatées.

Recommandations

Les recommandations issues de l'évaluation visent à aider les PTF et le Gouvernement du Burundi à améliorer l'efficacité et l'efficience des AB.

Elles portent sur la stratégie à mettre en œuvre dans un environnement politico-économique futur qui est incertain et imprévisible. Tel que rappelé en conclusion de l'analyse de contexte, des risques existent de voir la situation actuelle se fragiliser davantage, voire déboucher sur un nouveau contexte de crise. Les orientations stratégiques proposées ci-dessous partent de l'hypothèse que, tôt ou tard, le contexte présentera suffisamment de signes de stabilité et s'accompagnera d'une volonté claire des autorités du pays de porter un projet de développement sur le moyen terme. Elles sont aussi proposées parce que leur mise en œuvre peut contribuer à cette évolution favorable.

Les conclusions de l'évaluation ont montré l'impasse dans laquelle se situe le Gouvernement actuellement. Il est crucial, dans la situation du Burundi, de remettre la priorité sur les réformes structurelles et l'ajustement de l'économie et d'assurer les moyens nécessaires à ces ajustements. Il ne

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

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

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

Concernant la stratégie d'aide

La stratégie à poursuivre doit viser à

1. Déliaer la contrainte budgétaire actuelle en renforçant les moyens mis à disposition du Gouvernement tout en veillant à la soutenabilité des politiques.

Pour ce faire, l'ABG reste l'instrument privilégié dans le contexte burundais car il permet d'agir de façon cohérente à l'échelle du budget, de porter et de dialoguer autour d'un mixte de politiques bien articulé et d'en saisir les implications à moyen terme, éléments qui sont capitaux pour sortir le pays de l'instabilité.

Le recours à des AB, y compris sectorielles, nous semble plus adéquat que le recours à des outils parallèles comme les fonds communs. Ceux-ci, en effet, agissent, souvent avec beaucoup d'efficacité, sur des aspects spécifiques des politiques sectorielles. Toutefois ils n'intègrent pas l'analyse de la politique sectorielle dans l'ensemble de la politique budgétaire du Gouvernement et de ce fait, ne prennent pas suffisamment en compte la soutenabilité à moyen terme des politiques appuyées et de leur propre action. Par ailleurs, le contrôle, même limité, de l'utilisation des ressources mises à disposition risque d'entraîner un phénomène de substitution par rapport aux responsabilités des administrations.

Le recours à des fonds communs ne devrait être qu'une réponse transitoire à un risque fiduciaire élevé et avoir pour objectif de maintenir autant que faire se peut, les acquis en termes macroéconomiques et dans les secteurs sociaux.

2. Traiter explicitement les facteurs de fragilité dans la conception et la mise en œuvre des programmes d'AB, en particulier les facteurs de fragilité d'ordre économique et institutionnel mais aussi d'ordre politique.

3. Renforcer l'articulation entre les différentes modalités d'aide afin de mener de front une politique de

stabilisation macroéconomique et une politique soutenable de services publics et d'investissements structurants. De la part des bailleurs, cela implique une plus grande cohérence dans le choix des modalités et dans la séquence de leur mise en œuvre en fonction du contexte et de la stratégie soutenue, ainsi que dans la mise à la disposition du Gouvernement d'une information précise sur les projets mis en œuvre et leur état d'avancement. Pour le Gouvernement, il s'agit de disposer d'une vision globale et d'une plus grande maîtrise de l'ensemble des sources de financement de sa stratégie.

Concernant les conditions de mise en œuvre

4. Renforcer la coordination/concertation au niveau des autorités et entre bailleurs et ce, dès la phase de formulation. La mise en place d'une approche concertée doit porter à la fois sur les montants alloués à travers les AB, les périodes de décaissement et les actions de renforcement des capacités. Il s'agit aussi de partager une vision commune des causes structurelles de la fragilité, de mutualiser l'analyse des enjeux, des risques et des mesures d'atténuation ainsi que le suivi des résultats.

Concrètement, cela implique que le Gouvernement mette en œuvre un mécanisme de concertation ex ante et de suivi des aides budgétaires intégrant d'autres formes d'appui complémentaires comme les fonds communs et plus spécifiquement, de préciser le rôle de la CASR dans ce domaine. Pour les PTF, le renforcement de la coordination passe notamment par le développement d'outils d'analyse et de suivi communs, et notamment la mise en place d'une matrice commune de suivi des performances à développer avec le Gouvernement.

5. Relancer le processus de dialogue autour des AB, en veillant à établir des liens avec le dialogue sectoriel et la politique macroéconomique et à renforcer le pilotage par les autorités burundaises. La révision du mandat de la CASR devrait aussi porter sur son rôle dans l'animation et le suivi du dialogue et déboucher sur un cahier des charges qui précise les thèmes/enjeux qui seront discutés de façon continue, les acteurs qui seront prioritairement impliqués et la mobilisation des hautes autorités. Un point important sera l'articulation du dialogue sur les politiques entre les niveaux global et sectoriel.

6. Améliorer la prévisibilité des AB en amont du budget et en cours de mise en œuvre, ce qui consiste d'abord à transmettre au moment de l'élaboration du budget, une information la plus complète possible sur les montants qui seront alloués, les conditions et le calendrier de décaissement et ensuite à mettre en place les mécanismes de suivi adéquat au sein du ministère des Finances.

Concernant le renforcement des capacités de gestion de l'administration et le fonctionnement du système de gestion des finances publiques

7. Contrer la faiblesse des capacités institutionnelles en intégrant la réforme de l'administration publique dans le champ du dialogue autour des AB et en renforçant la coordination et les outils de suivi des appuis techniques au ministère des Finances.

8. Réduire le risque fiduciaire en consolidant les appuis techniques à la GFP et en veillant à la mise en place de la stratégie centrée sur la bonne gouvernance. Les composantes à renforcer en priorité sont la prévision macrobudgétaire, la programmation budgétaire à moyen terme au niveau sectoriel et global, le suivi de l'exécution budgétaire, les fonctions

de contrôles interne/externe et la passation des marchés publics, aussi pour des marchés concernant des petites infrastructures comme des écoles ou des centres de santé.

Concernant la consolidation des résultats et impacts des politiques dans les secteurs sociaux et en faveur du développement du secteur privé

9. Consolider les progrès enregistrés dans les services sociaux et assurer la soutenabilité des politiques menées : la consolidation des progrès enregistrés dans les secteurs sociaux passent d'abord par la prise en compte de la soutenabilité financière des choix stratégiques réalisés au cours de la période, en d'autres termes par la capacité d'identifier et de mettre en œuvre non seulement les réformes souhaitées mais aussi les politiques qui en assureront le financement. En outre, dans le secteur de l'éducation, l'effort devra porter particulièrement sur le renforcement du processus d'exécution du budget dans l'éducation et l'amélioration du processus de déconcentration et de flux de ressources vers les entités de terrain.

Dans le secteur de la santé, la priorité, au-delà des aspects de soutenabilité et du financement à long terme des réformes, sera de clarifier le financement de la politique de gratuité de celui de la politique de renforcement de la qualité des soins.

10. Mettre davantage de priorités et de moyens sur le renforcement des secteurs productifs : il convient d'une part de poursuivre l'amélioration du climat des affaires, en travaillant sur les principaux facteurs déterminant les flux d'investissements privés et en particulier sur la problématique du respect de la règle de droit et, d'autre part, de renforcer les moyens afin de développer les infrastructures/appuis nécessaires au développement de l'activité du secteur productif et d'exportation.

1. Objectifs et approche méthodologique de l'évaluation

Cette évaluation est menée conjointement par l'UE, la Belgique, la France et le Gouvernement du Burundi. Sa gestion a été confiée aux services Evaluation de la Commission européenne ((Direction générale Développement et Coopération – EuropeAid), de la Belgique (SES et CTB), de la France (AFD et DG Trésor), et au Ministère des Finances et de la planification du développement économique (MFDPE) de la République du Burundi, tandis que les autres partenaires techniques et financiers (PTF) ont été parties prenantes. La Belgique est chef de file de l'évaluation.

1.1 Objectifs et champ de l'évaluation

Cette évaluation couvre l'ensemble des aides budgétaires (AB) accordées et mises en œuvre au Burundi de 2005 à 2013.

Les AB ont été cofinancées par deux agences multilatérales (la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque mondiale (BM)), l'Union européenne (UE), ainsi que plusieurs Etats membres de l'UE : la Belgique (la DGD, en tant que partenaire financier, et la Coopération Technique Belge-CTB, en tant que partenaire technique), la France (à travers l'AFD), la Norvège, les Pays-Bas, et le Royaume-Uni.

L'évaluation couvre également les ressources dégagées au titre de l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), ainsi que les appuis de renforcement institutionnel, qu'ils soient directement liés aux AB ou complémentaires aux AB dans les domaines appuyés par celles-ci.

L'objectif principal de l'évaluation conjointe est de **fournir une appréciation indépendante des effets de ces aides budgétaires**. Il s'agit d'apprécier la mesure dans laquelle elles ont permis :

- de faciliter et contribuer au processus de consolidation de l'Etat, de ses services publics et de son fonctionnement ;
- de faciliter la mise en œuvre des réformes dans ces domaines ainsi que la mise en œuvre des politiques publiques dont la politique nationale de croissance et de réduction de pauvreté – CSLP (Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté) I et II ;
- d'en accroître l'efficacité, la pertinence et l'efficience pour l'atteinte des résultats macroéconomiques, financiers, nationaux et sectoriels escomptés ;
- d'assurer la durabilité des résultats atteints ;
- de contribuer ainsi à l'atteinte de l'objectif de développement global et de réduction de la pauvreté du Burundi avec un accent particulier sur la gouvernance financière et administrative du secteur public dans son ensemble², la stabilisation macroéconomique, le développement économique et social et la réduction de la pauvreté.

² La gouvernance financière et administrative du secteur public inclut la gestion administrative et financière des ressources humaines de la fonction publique, la gestion des finances publiques (y compris ses aspects relatifs à la mobilisation des ressources domestiques, à la gestion de la dette, au contrôle démocratique, à la redevabilité et la lutte contre la corruption).

L'évaluation vise également à fournir un ensemble de **recommandations** en vue de renforcer les effets des AB dans le futur.

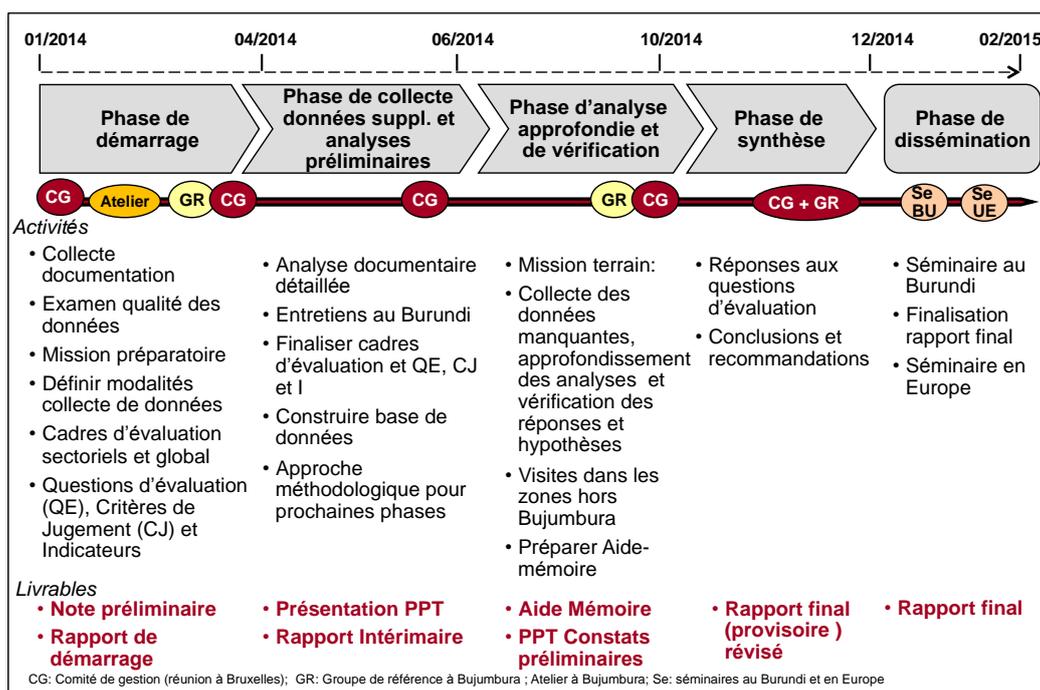
1.2 Approche méthodologique et processus de l'évaluation

L'approche méthodologique est basée sur l'Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire (OCDE/CAD) qui prévoit un cheminement en trois étapes et dont les éléments clé sont explicités ci-dessous.

1.2.1 Processus d'évaluation

Le processus d'évaluation a été structuré autour de cinq phases : la phase de démarrage, la phase de collecte de données supplémentaires et d'analyses préliminaires, la phase d'analyse approfondie et de vérification, la phase de synthèse et de discussion, et la phase de dissémination. Le schéma ci-dessous présente les activités clé réalisées durant les différentes phases, l'atelier organisé à Bujumbura au démarrage de l'évaluation pour présenter l'approche méthodologique, les réunions avec le Comité de gestion à Bruxelles et avec le Groupe de référence à Bujumbura, ainsi que les différents livrables produits.

Figure 1 - Processus d'évaluation



La troisième phase, phase d'analyse approfondie et de vérification, a été menée en septembre 2014 avec une mission de terrain ayant rassemblé l'ensemble de l'équipe à Bujumbura. Elle a permis de compléter l'information manquante et d'approfondir les analyses de terrain, grâce à des visites organisées en province dans les secteurs de l'éducation, de la santé et dans le secteur café. Elle a donné lieu à un PPT présenté à Bujumbura lors d'une réunion de restitution tenue le 1^{er} octobre et présenté au CG à Bruxelles le 16 octobre 2014.

La phase de synthèse a permis de confronter les constats préliminaires présentés dans le rapport intérimaire à ces analyses plus poussées et de finaliser les réponses aux QE. Le présent rapport propose une synthèse de ces constats par niveau d'analyse ainsi que les conclusions et recommandations (voir section 1.3).

1.2.2 Approche méthodologique

Approche méthodologique en trois étapes

L'approche de l'évaluation est basée sur l'approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire (OCDE/CAD)³ qui prévoit un cheminement en trois étapes organisé autour de cinq niveaux d'analyse. Le cheminement en trois étapes repose sur la logique d'intervention des AB et décrit la séquence des effets attendus de l'aide budgétaire :

- Les effets attendus des aides budgétaires sur les relations entre l'aide extérieure et le budget, et les processus de politiques (produits directs), ainsi que sur les politiques et les dépenses du Gouvernement (produits indirects) : cette analyse est l'objet de l'étape 1.
- L'identification des facteurs explicatifs des changements constatés (analyse d'attribution) au niveau des résultats et impacts ciblés par les politiques et les dépenses du Gouvernement : cette analyse est l'objet de l'étape 2.
- L'identification de la cohérence entre les résultats des étapes précédentes pour faire une analyse de contribution des aides budgétaires aux succès et/ou aux échecs des politiques et stratégies gouvernementales par rapport aux résultats et impacts que les aides budgétaires cherchaient à encourager : l'analyse de cette relation est l'objet de l'étape 3.

Le cadre global d'évaluation des programmes d'AB décompose ces trois étapes en cinq niveaux différents tel que suit :

Tableau 1 - Cadre d'évaluation global

Etape	Niveau	Intitulé	Description
Etape 1	Niveau 1	Intrants des aides budgétaires	Transfert de fonds vers le budget de l'Etat ; dialogue sur les politiques (y inclus le choix des critères de décaissement) ; renforcement des capacités
	Niveau 2	Produits directs des aides budgétaires	Amélioration de la relation entre l'aide extérieure et le budget du gouvernement et les processus de politiques
	Niveau 3	Produits indirects des aides budgétaires	Changements positifs escomptés au niveau de la qualité des politiques et des dépenses publiques, des institutions publiques et de la fourniture des services publics
Etape 2	Niveau 4	Résultats	Effets positifs prévus au niveau des bénéficiaires en réponse à la gestion de la politique et à la fourniture des services
	Niveau 5	Impacts	Effets positifs prévus sur la croissance économique durable et inclusive et sur la réduction de la pauvreté
Etape 3	Confrontation des résultats analytiques des étapes 1 et 2		Analyse de la contribution des aides budgétaires aux succès et/ou aux échecs des politiques et stratégies gouvernementales par rapport aux résultats et impacts que ces aides cherchaient à encourager

³ OCDE/CAD, Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire, 2012

Le jeu de questions d'évaluation

Seize questions d'évaluation ont été formulées pour couvrir ces trois étapes (voir tableau ci-dessous). Sept d'entre elles sont de nature transversale, tandis que les autres sont centrées sur les principaux domaines d'action : la stabilisation macroéconomique, la gestion des finances publiques, le développement du secteur privé, et les secteurs sociaux de la santé et de l'éducation.

Ces questions ont permis de structurer la collecte et l'analyse des données autour des critères de jugement et des indicateurs retenus lors de la phase de démarrage. Les réponses à ces questions sont présentées en Annexe 3.

Tableau 2 - Le jeu de questions d'évaluation

#	INTITULE
ETAPE 1	
Niveau 1	QE1.1 Quels ont été les intrants fournis par les aides budgétaires ? Dans quelle mesure ont-ils été en ligne avec les intrants prévus dans les accords conclus ?
	QE1.2 Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre des aides budgétaires ont-elles répondu aux défis de la situation post conflit et de fragilité du Burundi et son évolution ? Ont-elles appuyé les orientations des politiques nationales et ont-elles traduit les stratégies des PTF ?
Niveau 2	QE2.1 Dans quelle mesure les aides budgétaires ont-elles contribué à accroître les flux d'aides extérieures soumis aux procédures budgétaires nationales et à améliorer leur prévisibilité ainsi que leur coordination et harmonisation et à réduire leurs coûts de transaction ?
	QE2.2 Dans quelle mesure les aides budgétaires ont-elles permis de réduire la contrainte budgétaire en période de crise, de réduire le besoin de financement de l'Etat et d'augmenter la part du budget disponible pour les dépenses pro-pauvres ?
	QE2.3 Dans quelle mesure les aides budgétaires ont-elles permis d'établir un cadre de dialogue coordonné impliquant les principaux acteurs et centré sur les politiques macroéconomiques et de réduction de la pauvreté ?
	QE2.4 Dans quelle mesure les aides budgétaires ont-elles été accompagnées d'activités de renforcement des capacités institutionnelles, coordonnées et centrées sur les principales contraintes à la mise en œuvre des politiques ?
Niveau 3	QE3.1 Dans quelle mesure et par quel biais les aides budgétaires ont-elles contribué à l'amélioration de la gestion de la politique macroéconomique ?
	QE3.2 Dans quelle mesure et par quels biais les aides budgétaires ont-elles contribué à une gestion des finances publiques plus efficace et efficiente ?
	QE3.3 Dans quelle mesure et par quels biais les aides budgétaires ont-elles favorisé une allocation et une exécution budgétaire conformes aux objectifs sectoriels et macroéconomiques du CSLP ?
	QE3.4 Dans quelle mesure et par quel biais les aides budgétaires ont-elles contribué aux changements observés au niveau de l'environnement productif (climat des affaires et incitations à la production et à l'exportation de café) ?
	QE3.5 Dans quelle mesure et de quelle manière les aides budgétaires ont-elles contribué à accroître l'offre de services dans les secteurs de l'éducation et de la santé ?

ETAPE 2		
Niveaux 4 et 5	QE4.1	Observe-t-on une évolution favorable au maintien de la paix et à une sortie progressive de la situation de fragilité ?
	QE4.2	Observe-t-on une stabilisation progressive de l'économie et une reprise durable de la croissance économique ? Quels ont été les principaux facteurs déterminants de ces changements ?
	QE4.3	Observe-t-on un développement de l'activité du secteur privé et en particulier, à travers un relèvement des investissements et une relance de la filière café ? Quels ont été les principaux facteurs déterminants de ces changements ?
	QE 4.4	La pauvreté non monétaire a-t-elle été réduite ? L'accès à une éducation de qualité a-t-il augmenté pour toute la population ? Dans quelle mesure l'utilisation des services publics de santé a-t-elle augmenté et la santé des populations s'est-elle améliorée ? Quels ont été les principaux facteurs déterminants de ces changements ?
ETAPE 3		
	QE5.1	Combinant les résultats des étapes 1 et 2, dans quelle mesure les aides budgétaires ont-elles contribué à l'obtention des résultats de développement identifiés dans l'étape 2 ?

Outils d'évaluation

L'évaluation a utilisé une palette d'outils quantitatifs et qualitatifs pour la collecte et l'analyse des données au cours des trois étapes.

L'étape 1 a compris l'évaluation des intrants, des produits directs et indirects des aides budgétaires (niveaux 1, 2 et 3 du cadre d'évaluation global). Elle a été réalisée dans les quatre domaines qui ont été au centre des AB : (i) la stabilisation macro-budgétaire, (ii) le renforcement de la gouvernance économique (GFP), (iii) le développement du secteur privé, et (iv) les secteurs sociaux (éducation et santé). Un ensemble d'outils ont été utilisés (voir tableau ci-dessous).

Tableau 3 - Outils d'évaluation utilisés lors de l'étape 1

Outils d'évaluation
Analyse documentaire : <ul style="list-style-type: none"> documents généraux de coopération ; documents de politiques et revues macro et sectorielles ; documents relatifs aux programmes d'AB ; et
Inventaire des opérations d'AB : vue d'ensemble et par bailleur des flux de financement
Cartographie des projets et programmes de renforcement des capacités complémentaires déployés dans les différents secteurs
Analyse des données budgétaires (Dotations Loi de Finances, Exécution SIGEFI, TOFE)
Analyse des données statistiques (secteurs éducation, santé, café, secteur privé) issues des systèmes de collecte de données administratives sectorielles
Entretiens individuels et de groupe au siège et au Burundi lors de trois missions (février, mai et septembre 2014)

L'étape 2 a consisté à dresser un bilan général des résultats et impacts des politiques menées par le gouvernement et à en identifier les facteurs déterminants (internes et externes). Cette

analyse a été centrée sur les thématiques suivantes : la fragilité ; la croissance économique ; le développement de l'activité du secteur privé (en ce compris la dynamique des investissements privés et la filière café) ; et l'éducation et la santé comme vecteurs de réduction de la pauvreté non monétaire.

Tableau 4 - Type d'analyses par thème pour l'étape 2

Thème	Analyses qualitatives	Analyses statistiques	Analyses économétriques
Fragilité	X		
Croissance économique	X	X	
Développement du secteur privé, y inclus :			
– Dynamique des investissements	X	X	X
– Filière café	X	X	
Education	X	X	X
Santé	X	X	

Des analyses qualitatives, des analyses statistiques et/ou des analyses économétriques ont été réalisées afin de mesurer les changements observés au niveau des résultats attendus et le rôle joué par les différents facteurs déterminants dans ces différents domaines (voir tableau ci-dessous). Les études économétriques ont été concentrées sur deux secteurs : l'éducation et le volet dynamique des investissements privés dans la thématique « développement du secteur privé ».

L'étape 3 a permis d'évaluer la contribution des AB aux résultats des politiques menées dans ces domaines, en confrontant les produits directs/indirects obtenus à travers l'AB avec les facteurs qui ont déterminé les résultats et en particulier, ceux venant des politiques mises en œuvre.

1.3 Structure du rapport final

Le rapport final provisoire présente les principaux constats réalisés aux 5 niveaux d'analyse et fournit une analyse de la contribution des AB aux trois principaux secteurs suivant l'approche méthodologique en trois étapes. Il se structure autour de 6 chapitres:

- le chapitre 2 est consacré aux principaux éléments de contexte qui ont entouré le déploiement des AB ;
- le chapitre 3 présente l'analyse transversale de la contribution des AB au renforcement de l'action gouvernementale entre 2005 et 2013, en reprenant successivement, les moyens mis à disposition, la pertinence de l'approche suivie et les effets directs et indirects que ces AB ont eu sur les moyens de l'action gouvernementale, en ce compris sur le système de gestion des finances publiques ;
- le chapitre 4 se focalise sur la contribution des AB aux trois secteurs prioritairement visés, à savoir la stabilisation macroéconomique et la croissance ; le développement du secteur privé ; et enfin les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé.

- le chapitre 5 présente les principales conclusions de cette évaluation, qui se clôture au chapitre 6 par une série de recommandations.

Au texte principal du rapport est jointe une série d'annexes (volume II) qui appuie ses développements :

- un inventaire et une présentation des AB allouées au Burundi de 2005 à 2013, ainsi qu'une présentation du FCE et de l'initiative PPTE (annexe 1) ;
- les cadres logiques d'intervention des AB dans chacun des secteurs considérés extraits du rapport final de démarrage (annexe 2) ;
- les réponses aux 15 QE⁴ (annexe 3) ainsi que les documents techniques les accompagnant ;
- un document présentant les analyses économétriques et leurs résultats (annexe 4) ;
- les annexes 5 et 6 donnent respectivement la liste des personnes rencontrées et des documents consultés.

⁴ La 16^{ème} question, portant sur l'étape 3, ne fait pas l'objet d'une réponse à une QE mais plutôt d'un développement analytique dans le corps du rapport (chapitres 4 et 5).

2. Éléments clé de contexte pour l'évaluation

Cette section retrace les principaux éléments du contexte politique, économique, social, et institutionnel du Burundi qui ont constitué le cadre d'intervention dans lequel les bailleurs ont déployé leurs aides budgétaires, avant de mettre en exergue les principaux facteurs de fragilité qui ont marqué la période et les stratégies d'intervention des partenaires.

2.1 Contexte politique, économique et social

2.1.1 Contexte politique

Depuis son indépendance en 1962, le Burundi a été pris dans un cycle de conflits chroniques. Jusqu'en 1993, plusieurs vagues successives de violence (1965-69, 1972, 1988, 1991 et 1993) ont créé des divisions ethniques et régionales tout en aggravant une pauvreté déjà extrême. Le pays a ensuite connu une longue guerre civile (1993-2003).

Avec la signature (2000) et l'application de l'Accord d'Arusha, le pays est progressivement entré dans une période de transition politique, considérée comme prometteuse pour une transition post-conflit réussie. Il a connu un processus démocratique qui a débouché sur des élections en 2005 et 2010, mais l'espace politique pour les opinions dissidentes s'est cependant restreint à partir de 2010.

Le pays présentait en 2005 des atouts pour une transition post-conflit réussie, c'est-à-dire donnant lieu à une paix durable et à une amélioration visible des conditions de vie. Contrairement à ses voisins rwandais et congolais où les perspectives en 2005 étaient plus sombres, le Burundi sortait de dix ans de guerre civile dans des « *circonstances prometteuses* ».⁵ Le pays émergeait en effet du processus de paix d'Arusha (1996-2000) et d'une transition politique (2001-2005), qui s'est conclue par l'adoption d'une nouvelle Constitution en février 2005 et la tenue, dans le calme, des élections de 2005. Ce processus, qui n'était pas exempt de défauts, bénéficiait de trois atouts largement documentés :

- L'accord d'Arusha partait d'une volonté locale de sortie du cycle « violence-exclusion-pauvreté » qui avait marqué l'histoire burundaise depuis son indépendance. Ce processus, appuyé par les acteurs internationaux, ne constituait pas pour autant une « démocratisation forcée »⁶ comme dans nombre de transitions post-conflit.
- Ce processus a tenté de refonder l'Etat burundais en établissant comme principes fondamentaux la règle de droit, le dialogue sur les questions ethniques et une forme

⁵ Lemarchand, 2006, Burundi's Endangered Transition : <http://www.burundirealite.org/PDFs/13.pdf>

⁶ Ottaway, Marina. "Is Democracy the Answer?." *Leashing the Dogs of War*(2007): 603-617.

avancée de partage du pouvoir (« la consociation », théorisée par Lijphart⁷) afin de concilier voix de la majorité et protection des droits des minorités.

- Enfin, le processus n'a pas été qu'une négociation entre élites politiques. Les citoyens ont exprimé leur volonté de « plus jamais ça ». La société civile et les médias ont joué un rôle central et positif, particulièrement visible au moment des élections de 2005⁸.

Plusieurs sources établissent que les améliorations constatées en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat entre 2005 et 2009 se seraient renversées autour de 2010⁹, avec un pic de violences politiques en 2011¹⁰. En 2010, un deuxième cycle électoral s'est tenu, mais dans un climat marqué par d'importantes tensions politiques et une insécurité grandissante. L'opposition a boycotté les élections parlementaire et présidentielle, ce qui a mené à une impasse politique. Le gouvernement a répondu par une résurgence de la violence politique et a progressivement restreint les libertés de la presse et de manifestation. L'opposition s'est retrouvée très affaiblie et l'approfondissement de la démocratisation freiné. Certains instituts de recherche soulignent d'ailleurs que la période électorale de 2010 « pose en réalité la question du leadership, capable ou non de conduire la démocratisation du Burundi »¹¹, ce qui a été corroboré par plusieurs entretiens menés dans le cadre de cette étude. De nombreuses inquiétudes ont été exprimées en fin de période d'évaluation quant à la préparation des élections de 2015. Ainsi, dans un communiqué conjoint, le 3 juin 2014, quatre envoyés spéciaux pour la région des Grands Lacs (ONU, Union africaine, États-Unis, Union européenne) se sont dits « très préoccupés par les restrictions de l'espace politique et des libertés civiles qui entravent les activités de l'opposition, la société civile et des médias à l'approche des élections de 2015 au Burundi ».

Des avancées ont été observées en matière de défense, sécurité et justice, même si certaines restent encore limitées ou précaires.

Le processus de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR), élément essentiel du processus de paix et de stabilisation du Burundi, a enregistré des avancées importantes au cours de la période sous revue. Lancé sous les auspices du Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP) (2002-2009) couvrant toute la sous-région, le Programme national de démobilisation, de réinsertion et de réintégration (PNDRR), soutenu par plusieurs bailleurs bilatéraux, les Nations Unies et la Banque mondiale, a atteint la majorité de ses objectifs en 2009. Des milliers d'adultes et d'enfants ont ainsi été désarmés. Les progrès socio-économiques de développement, autorisant ou non la réintégration durable des ex-militaires dans la société civile, seront déterminants dans le processus de réintégration.

⁷ Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A comparative exploration* (Yale University Press, New Haven, CT, 1977). Pour une définition et une analyse de la consociation au Burundi, voir Lemarchand, René. "Consociationalism and power sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of the Congo." *African Affairs* 106, no. 422 (2007): 1-20.

⁸ Hara, Fabienne. "Burundi: A case of parallel diplomacy." *Herding Cats: Multiparty mediation in a complex world* (1999): 135-158.

⁹ Human Rights Watch, "Closing doors? The Narrowing of Democratic Space in Burundi", 2010 ; et International Crisis Group, "Burundi : Bye-Bye Arusha ?" 2012

¹⁰ Human Rights Watch, 2012, Tu n'auras pas la paix tant que tu vivras : L'escalade de la violence politique au Burundi : www.hrw.org/node/106525; et Annuaire des Grands Lacs, ébauche (mai 2013).

¹¹ Source : Observatoire des Grands Lacs en Afrique, *Note n°4 : Situation socio-politique du Burundi, 10 ans après la signature de l'Accord d'Arusha : quelles perspectives ?*, 2012

Suite aux négociations de paix d'Arusha, les forces de défense et de sécurité ont été réformées. Une nouvelle police, la Police Nationale Burundaise, a été créée en décembre 2004. Elle intègre l'ancienne police et gendarmerie, de nombreux membres des anciens Partis et Mouvements Politiques Armés (PMPA), ainsi que des membres des ex-Forces Armées Burundaises. La crédibilité dont jouit la police et la confiance que la population lui accorde ont évolué de manière positive, et en particulier au cours des dernières années sous revue. De son côté, l'armée a elle aussi intégré des membres des anciens PMPA et démobilisé une partie de ses troupes. Le processus d'intégration des ex-combattants dans ces deux corps constitue un enjeu de taille dans le processus de réconciliation nationale.

L'Accord d'Arusha a permis le lancement du processus de justice transitionnelle, même si peu de progrès ont été enregistrés au cours de la période d'évaluation. Il prévoyait la mise en place d'un double mécanisme de Justice Transitionnelle, composé d'une Commission Vérité et Réconciliation (CVR) et d'un Tribunal spécial. Suite à des consultations menées à l'échelle nationale, un projet final de loi sur la CVR a été adopté en avril 2014. Il ne reprend pas plusieurs recommandations populaires et suscite des inquiétudes au regard du calendrier proposé et de la composition attendue de la future CVR.

La question de l'indépendance de la justice est restée particulièrement préoccupante tout au long de la période sous revue. Des insuffisances fonctionnelles ont perduré : p.ex. le recrutement de juges et procureurs qui ne se fait pas dans la transparence ; justice lente et entravée par des retards dans les décisions et par le manque d'huissiers ; éloignement des services judiciaires. Des Etats généraux ont eu lieu en août 2013, mais ils n'ont pas permis d'adopter des recommandations garantissant l'indépendance de l'appareil judiciaire.

2.1.2 Contexte économique et social

Economie

L'économie burundaise a été fortement marquée par l'évolution du contexte politique. Trois périodes peuvent être distinguées : la détérioration lors de la guerre civile, la transition politique et économique, puis la consolidation.

La guerre civile a entraîné une profonde dégradation de l'économie, caractérisée par la destruction de capital humain et matériel, une instabilité économique marquée par une dépréciation du taux de change, une inflation élevée, une diminution importante des exportations ainsi qu'une suspension de l'aide internationale. De 1993 à 2000, la croissance annuelle moyenne du PIB a été négative de l'ordre de -3,1% et le PIB par tête en termes réels a diminué de 4,2% par an en moyenne. En outre, ces moyennes cachent une forte volatilité de la croissance, facteur supplémentaire d'instabilité. Une étude de la Banque mondiale estime qu'en 2000, le PIB par habitant était inférieur de 40% à sa valeur si la croissance s'était poursuivie au taux médian observé entre 1962 et 1992¹².

La période de transition (2000-2005) a été consacrée à la remise sur rail de la société et de son économie. La transition vers un système politique multipartite ainsi que la démobilisation

¹² World Bank, *The Challenge of Achieving Stable and Shared Growth*, Burundi, Country Economic Memorandum, 2011

progressive des anciens combattants ont été au cœur des préoccupations. La mise en œuvre par les autorités d'un programme post-conflit en 2002-2003 a permis d'améliorer la situation économique, de garder l'inflation sous contrôle et de recréer les conditions pour la reprise graduelle de l'aide multilatérale et bilatérale. La préparation et puis l'adoption en 2003 d'un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) intérimaire a ouvert la voie à l'éligibilité du Burundi à bénéficier de l'initiative PPTE¹³ (point de décision atteint en août 2005), amorçant un allègement de la dette dont la hauteur (estimée à 189% du PIB) constituait un insurmontable facteur d'instabilité. Parallèlement, un premier financement du FMI a été accordé au titre de la Facilité pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté pour la période 2004-2007. Pour autant, le niveau de pauvreté rencontré dans le pays à cette époque était extrême: l'enquête QUIBB de 2006, la dernière disponible encore actuellement, a fait apparaître que 67% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté. Avec un revenu par tête estimé à moins de 150 USD, le pays était l'un des plus pauvres du monde. En outre, la reprise du développement a été contrainte par les handicaps propres au Burundi : l'enclavement géographique, le manque de diversification des ressources, le fait que la création de revenus soit essentiellement liée à une agriculture traditionnelle, le manque et/ou le dysfonctionnement des infrastructures et des services d'utilité publique.

A partir de 2006, le gouvernement s'est attaché à mettre en œuvre des réformes visant à consolider la paix et à promouvoir une croissance bénéfique pour les pauvres, tout en devant concilier les contraintes budgétaires imposées par un nécessaire retour à la stabilisation macroéconomique et à l'accès aux financements extérieurs.

Deux cadres stratégiques de croissance et de réduction de la pauvreté successifs ont défini les grands axes de la politique gouvernementale et guidé sa mise en œuvre :

- Dans le cadre du premier CSLP (2006-2010), les objectifs de stabilisation politique et économique étaient perçus comme un socle indispensable pour recréer les conditions de la croissance. Un ensemble de réformes convenues dans le cadre de la FRPC concernant la stabilisation macro-économique, la libéralisation de l'économie, le désengagement de l'Etat des secteurs productifs, les réformes des finances publiques et une gestion monétaire compatible avec la croissance durable a été lancé. Sur le plan budgétaire, les dépenses sociales et de réduction de la pauvreté ont été favorisées et l'accent mis sur une meilleure mobilisation des recettes. Des réformes structurelles ont également été mises en œuvre pour favoriser la croissance. Elles ont porté sur le cadre réglementaire en vue d'améliorer l'environnement des affaires, la réforme et la privatisation de la filière café, et l'adhésion du Burundi à la Communauté de l'Afrique de l'Est.
- Le deuxième CSLP¹⁴ (2012-2014) a poursuivi et approfondi les tendances du CSLP I. Aligné sur le programme appuyé par le FMI en ce qui concerne la gestion des finances publiques et de la dette, la mobilisation des recettes et la transparence budgétaire, il a mis l'accent sur des réformes structurelles visant à réorienter l'économie vers les secteurs à fort potentiel de croissance, en particulier la promotion du secteur privé (amélioration des infrastructures, du climat des affaires, renforcement des compétences et de l'inclusion financière).

¹³ Voir annexe 1 pour plus de détails

¹⁴ République du Burundi, *Document Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté, CSLP II*, 2012

La politique de stabilisation a été conduite en étroite collaboration avec les PTF et particulièrement le FMI qui l'a appuyée par plusieurs crédits successifs au titre de la Facilité élargie pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance. Elle a visé à assurer la viabilité de la dette, résorber les arriérés de paiement, conduire une politique monétaire prudente permettant de garder l'inflation sous contrôle, assurer une meilleure maîtrise des dépenses publiques, renforcer la mobilisation des ressources domestiques, et entreprendre des réformes structurelles axées sur la privatisation des secteurs productifs (café, thé, banques et hôtels) et l'amélioration du climat d'investissement. Afin de favoriser le désenclavement de son économie et son insertion dans l'économie mondiale, le Burundi a rejoint en 2007 la Communauté de l'Afrique de l'Est.

En 2009, le pays a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE ce qui lui a permis de bénéficier d'un nouvel allègement de sa dette évalué à USD 833 millions en valeur actuelle nette. Suite à ce passage au point d'achèvement, le Burundi a également bénéficié, au titre de l'IADM, d'un allègement supplémentaire de la valeur nominale de sa dette envers trois créanciers (IDA : 98.3 MUSD ; FMI : 15 MUSD ; BAD : 13.9 MUSD)¹⁵.

En fin de période, le pays était confronté à un certain nombre de défis sur le plan économique¹⁶:

- Une relance de l'économie nationale qui n'avait pas encore atteint le rythme projeté.
- Des agrégats macroéconomiques fragiles avec une amplification du déficit commercial et du déficit courant ainsi qu'une forte expansion de la masse monétaire et une détérioration de la monnaie en parallèle.
- La poursuite des réformes de gestion des finances publiques avec certaines difficultés à maîtriser les nouveaux outils.
- Une faible performance persistante des secteurs porteurs de croissance (y compris du secteur du café).
- Des retards dans la mise en place des infrastructures économiques, en particulier au niveau de l'énergie.
- Des progrès importants dans la modernisation du climat des affaires mais sans effets visibles sur l'activité économique.
- Un ralentissement du programme de privatisation des entreprises publiques ainsi que du processus de modernisation du secteur financier.

Démographie

Le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 2008 établit que la population burundaise s'élève à 8,1 millions d'habitants contre un peu plus de 4 millions en 1979, avec une croissance démographique moyenne de l'ordre de 2,8 à 3% par an¹⁷ sur la dernière décennie, résultant de la combinaison d'un niveau de fécondité élevé et d'un niveau de mortalité tendant à diminuer. Cette forte pression démographique affecte la diminution

¹⁵ République du Burundi, *Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés - Document du point d'achèvement et initiative d'allègement de la dette multilatérale*, 2009

¹⁶ République du Burundi, *Rapport des progrès réalisés au cours de la première année de mise en œuvre du CSLP II, version provisoire*, 2013

¹⁷ République du Burundi, *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, CSLP II*, 2012

de la pauvreté par habitant, fait peser une pression supplémentaire sur des services sociaux déjà insuffisants¹⁸, et intensifie les conflits fonciers¹⁹.

Accès aux services publics

Depuis la fin du conflit, des efforts importants ont été consentis pour restaurer certains services sociaux (éducation et santé en particulier)²⁰ qui avaient été gravement dégradés pendant les années de guerre civile. Les indicateurs de santé et d'éducation, qui avaient fortement plongé entre 1990 et 2005, se sont globalement améliorés depuis 2005 (voir section 4.3.4 et Annexe 3 QE4.4).

Qualité des infrastructures

Les infrastructures d'appui à la production de base ont fortement souffert du conflit par manque d'entretien et ont continué à se détériorer. Le Burundi, qui est un pays enclavé, a disposé d'un réseau de transport insuffisant pour corriger cette contrainte territoriale²¹ et pour accompagner le développement d'une économie tournée vers l'exportation. Les routes intérieures sont restées en très mauvais état, et la flotte aérienne et les connexions ferroviaires avec la sous-région insuffisantes. Dans le secteur des transports, les voiries urbaines et certaines liaisons interprovinciales ont été modernisées ou construites dans un souci de diversification des voies de communication. La faible électrification du territoire a représenté un frein pour le développement économique, notamment industriel. Le Burundi a finalement l'un des taux de raccordement au téléphone les plus faibles au monde²².

2.2 Contexte institutionnel de l'action gouvernementale

Le conflit a mené à une dégradation de la capacité du système administratif à concevoir et piloter la mise en œuvre des politiques publiques. Des réformes ont été entreprises et des appuis fournis par les bailleurs en vue de renforcer les capacités de l'administration, mais celle-ci est restée marquée par des dysfonctionnements importants.

L'administration burundaise a connu un fort affaiblissement de son fonctionnement et de ses capacités suite au conflit. Après les élections de 2005 et conformément aux Accords d'Arusha qui ont fait appel à la dépolitisation de l'administration publique, à un accès équitable à l'emploi dans l'administration publique et à la non-discrimination des usagers par les services publics, le Gouvernement a mis l'accent sur la promotion de la paix en appuyant la réintégration des différents groupes politiques et des exilés dans les services de l'administration publique.

¹⁸ République du Burundi, *Vision Burundi 2025*

¹⁹ EIU Burundi Country Profile 2011

²⁰ République du Burundi, *Vision Burundi 2025*

²¹ EIU Burundi Country Profile 2008

²² Environ 30 000 lignes téléphoniques fixes pour une population de 8 millions d'habitants selon le Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA).

Les documents de stratégie successifs (CSLP I, II et la Vision “Burundi 2025”) ont tous fait du renforcement des capacités une priorité pour la réussite de la mise en œuvre des programmes. Des réformes importantes ont été mises en œuvre, en particulier la création en 2009 de l’Office Burundais des Recettes, la fusion en 2011 du Ministère des finances et du Ministère du plan et du développement communal en un Ministère des finances et de la planification du développement économique, et l’adoption d’un Programme national de réforme de l’administration burundaise (PNRA) en 2012. De nombreux appuis institutionnels visant à renforcer les capacités de l’administration ont par ailleurs été déployés (voir sections 3.1, 3.2, et 3.4.4 et Annexe 3 QE2.4). En fin de période, l’administration est néanmoins restée marquée par un manque de ressources humaines qualifiées.

Au-delà de la faiblesse des capacités, des dysfonctionnements majeurs caractérisaient l’administration burundaise en fin de période : un manque de mécanismes d’incitation, de valorisation et de rétention des ressources humaines ; l’absence d’un cadre de travail favorable à la performance et à la culture de redevabilité et de résultats ; la faible cohérence des textes organisant le fonctionnement des structures gouvernementales ; la faiblesse des structures, des outils et des procédures de coordination interministérielles ; et la prolifération de structures ad hoc qui génèrent des chevauchements et des conflits de compétences²³.

Par ailleurs, le poids croissant de la masse salariale du secteur public a entraîné une pression sur les moyens de fonctionnement courant de l’État. Pour autant, les agents de l’État ont en général bénéficié de revenus trop faibles pour que le service public soit attractif, ce qui les a conduits à « *s’engager dans un processus de recherche d’avantages catégoriels qui ont été accordés au coup par coup, sans politique définie.* »²⁴

L’équilibre politico-administratif a par ailleurs été fragilisé par le phénomène de la corruption. Dès 2005, le Gouvernement du Burundi s’est fermement engagé dans la lutte contre toutes les formes de fraude et de corruption, en mettant sur pied un dispositif légal, réglementaire, et institutionnel. Les effets de ces changements législatifs et institutionnels sur les pratiques de corruption ne se sont pas fait clairement ressentir au cours de la période. L’index « Corruption Perception Index » (CPI)²⁵ de Transparency International pour le Burundi s’est d’ailleurs dégradé au cours de la période, passant de 2.4 en 2006 à 1.9 en 2012 (voir Annexe 3, QE4.1).

²³ Source : MFPDE, Stratégie nationale de renforcement des capacités, 2012

²⁴ Source : Ministère de la fonction publique, du travail et de la sécurité sociale, Programme nationale de réforme de l’administration, 2012

²⁵ Les scores font référence aux perceptions du degré de corruption des milieux d’affaires et des analystes pays. Ils sont compris entre 0 (pays fortement corrompu) et 10 (pays non corrompu).

2.3 Principaux facteurs de fragilité au cours de la période

Le contexte dans lequel les AB ont été déployées a été marqué par une série de facteurs de fragilité propres au Burundi, qui ont peu évolué au cours de la période et qui sont restés bien présents en fin de période. Ces facteurs sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5 - Facteurs de fragilité

Facteurs de fragilité	
Instabilité politique	fragilité du processus de paix en début de période ; tensions importantes et violence en période électorale et durant la transition postélectorale, avec une opposition progressivement écartée suite aux élections de 2010
Instabilité macroéconomique	vulnérabilité aux chocs extérieurs et intérieurs : fluctuation des cours des produits de base (pétrole, café, denrées alimentaires etc.) sur le marché international ; aléas climatiques ; crise financière internationale ; faible performance du secteur agricole
Instabilité sociale	Pauvreté extrême Exclusion sociale Perspectives d'avenir peu encourageantes pour la jeunesse
Risque de surendettement du pays	fort du fait de l'étranglement de la base exportatrice du pays, même après la réduction du stock de la dette extérieure dans le cadre des initiatives PPTE et ADM
Dépendance par rapport aux aides extérieures	forte : toute difficulté à maintenir les AB ou tout retard dans la mobilisation des AB pouvant compromettre la performance budgétaire
Risque fiduciaire	élevé du fait des faiblesses du système de gestion des finances publiques et des capacités de la Banque centrale à garantir une gestion transparente des flux de financement
Faiblesse institutionnelle	capacité institutionnelle du pays limitée, couplée à une forme de résistance à la réforme et la forte mobilité du personnel
Gouvernance économique	faiblesses importantes et niveau de corruption élevé, avec plusieurs scandales ayant éclaté au cours de la période Concentration forte du pouvoir politique et économique
Conflits fonciers	la forte densité de population et la rareté des terres ont impacté la réintégration à long terme des personnes touchées par le conflit et des rapatriés
Contexte régional	interconnexions entre les conflits connus par le Burundi, le Rwanda et la RDC, couplées à l'instabilité de la région des Grands Lacs
Enclavement du pays	rendant le Burundi dépendant des pays voisins pour les routes commerciales

Source : ADE sur base des documents de programmation des AB des différents bailleurs

Ces multiples facteurs de fragilité rendent le processus de développement complexe et dépendant d'un grand nombre d'éléments difficiles à maîtriser et à concilier.

L'appui extérieur fourni au Burundi s'est inscrit dans ce contexte fragile, les bailleurs devant trouver un équilibre délicat entre appui à la stabilisation macroéconomique, appui aux réformes structurelles et appui à la stabilité politique. Au cœur de la décision d'octroyer et de mettre en œuvre des AB au Burundi se sont retrouvées deux préoccupations majeures pouvant être contradictoires :

- Soit appuyer les politiques du gouvernement en assurant, par des conditionnalités négociées, une gouvernance budgétaire et une gestion des finances publiques respectant strictement les objectifs convenus en matière de stabilité macro-financière. En cas de non-respect des conditions, le risque de devoir suspendre temporairement l'aide, et dès lors de compromettre une stabilité politique fragile mais aussi les réformes économiques, est réel.
- Soit privilégier la stabilité politique et la pacification en acceptant de relâcher temporairement la nécessaire limitation de certaines dépenses publiques, notamment les salaires, avec le risque de retarder les réformes économiques essentielles, de créer une dépendance par rapport à l'aide et de compromettre la durabilité des réformes déjà mises en œuvre. Cette vision a amené plusieurs bailleurs de fonds à fournir à plusieurs reprises des aides budgétaires d'urgence pour assurer le paiement des fonctionnaires.

Par ailleurs, **les risques de connaître, dans un avenir à court et/ou moyen terme, une détérioration du contexte dans lequel appuyer la stabilisation et le développement sont réels.** L'évaluation conjointe de l'appui de sept bailleurs européens au Burundi en a identifié quatre :

- Le premier concerne la violence politique et le durcissement du pouvoir observé depuis 2010 et qui pourrait s'accroître dans la perspective des élections de 2015.
- Le second est la combinaison des problèmes fonciers, de la dégradation de l'environnement, du dynamisme démographique et du retour de 1,2 millions de sinistrés de guerre, déplacés ou réfugiés :
 - La dynamique démographique, nourrie par le taux de fécondité et le retour des réfugiés, menace la sécurité alimentaire et intensifie les conflits fonciers dans un contexte de pénurie de terres.
 - Le morcellement des terres et l'insécurité foncière ont des effets néfastes sur la production agricole et sur le niveau de vie en zone rurale, les conflits fonciers mal gérés et parfois traités arbitrairement ont un potentiel d'instabilité important.
 - Si la fécondité ne diminue pas alors que la mortalité continue de baisser progressivement, le taux de croissance de la population continuera à augmenter dans les prochaines années.
 - Le rapatriement des réfugiés burundais se poursuit ; 500 000 personnes sont revenues des pays voisins entre 2006 et 2013 mais des milliers de burundais sont toujours présents dans ces pays.
- Le troisième est la combinaison du dynamisme démographique et du chômage des jeunes. La faible prise en charge des jeunes, et le manque de stratégie pour leur permettre d'accéder à l'emploi constituent une menace pour l'équilibre sécuritaire du pays autant que pour le développement économique.
- Le quatrième est de nature transfrontalière : l'imbrication, l'interdépendance et la complexité des conflits qui touchent l'ensemble de la sous-région et font peser une menace constante sur la stabilité politique du Burundi.

3. Contribution des aides budgétaires à l'action gouvernementale. Analyse transversale

3.1 L'AB au Burundi de 2005 à 2013

3.1.1 Des engagements massifs en hausse de 2005 et 2008, puis en forte baisse à partir de 2010

Les programmes d'AB mis en œuvre au Burundi de 2005 à 2013 ont été un **instrument important des bailleurs pour accompagner la sortie de conflit et la stabilisation économique et sociale.**

Tel que rappelé dans l'analyse de contexte, ces programmes ont pris place au départ dans un contexte encourageant marqué notamment par un processus internalisé de refonte de l'Etat burundais basé sur des principes fondamentaux tels que la règle de droit, le dialogue sur les questions ethniques et une forme avancée de partage du pouvoir, impliquant aussi la société civile.

Le pays avait par ailleurs pris un certain nombre d'engagements, notamment pour formuler un cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté et pour renforcer les instruments pour le mettre en œuvre.

La Communauté internationale, et en particulier sept bailleurs (la BAD, la BM, l'UE et quatre bilatéraux -la Belgique, la France, Norvège et les Pays-Bas-) ont décidé d'appuyer massivement le Gouvernement dans la mise en œuvre de sa stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté :

(i) Les objectifs poursuivis au départ et rappelés dans la note conceptuelle portant sur l'AB en pays fragiles/post-conflit²⁶ sont bien résumés comme suit :

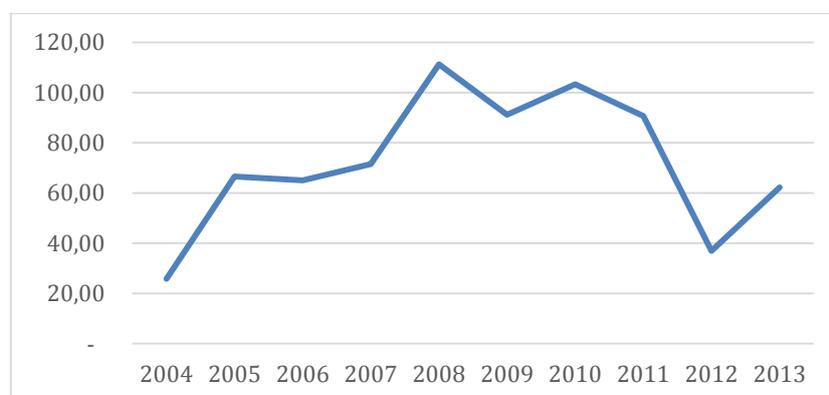
- Appui à la consolidation de la paix,
- Consolidation des fonctions essentielles de l'Etat ;
- Equilibre budgétaire et stabilisation macroéconomique ;
- Réalisation des OMD ;
- Mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays bénéficiaire ;
- Renforcement des institutions et des processus budgétaires ; et
- Renforcement de la gouvernance économique.

(ii) Au total, les engagements des bailleurs sous forme d'AB ont atteint 732 MUSD entre 2004 et 2013. Les montants alloués à l'AB ont connu une forte hausse au cours de la première

²⁶ Note conceptuelle, Appui Budgétaire en pays fragiles/post conflit, contribution au processus de consolidation de la paix, sans auteur, 2007 (?)

partie de la période sous revue, doublant entre 2005 et 2008 et se sont ensuite stabilisés autour de 100 MUSD par an. La mobilisation, qui a été conséquente jusque 2011, s'est ensuite étiolée jusqu'à la fin de la période (figure 2). Le retrait après 2011 de trois des bailleurs bilatéraux (la Belgique, la Norvège et les Pays-Bas) et l'absence momentanée de l'UE en 2012 ont entraîné une chute massive des montants alloués, qui se confirme en partie en 2013. Ce retrait s'explique, d'une part, par la perte de confiance dans le processus engagé au Burundi et le maintien d'un risque fiduciaire élevé, tous deux explicités plus loin, amenant la Belgique et la Norvège à se tourner vers d'autres instruments comme des fonds communs, ainsi que par des décisions de principe de certains pays comme les Pays-Bas de se désengager totalement de l'AB.

Figure 2 – Montant des AB allouées au Burundi de 2005 à 2013 (en MUSD) (hors initiative PPTE)



A ces montants totaux d'AB, il convient d'ajouter les fonds dégagés au titre de l'initiative PPTE pour un montant de 191 MUSD de 2005 à 2011. L'allègement de la dette menée dans le cadre de l'initiative PPTE a permis de dégager des ressources additionnelles²⁷ pour un montant annuel de 25 à 30 MUSD en année pleine jusqu'en 2009, date du point d'achèvement, et de près de 35 MUSD en 2010 et 2011, dernière année de suivi des montants ainsi libérés.

Au total, entre 2004 et 2013, les 38 programmes d'AB ont donc constitué avec les fonds PPTE un apport externe au budget d'un montant de 923 MUSD.

(iii) Les intrants massifs en terme financiers ont aussi été accompagnés d'une volonté claire de renforcer les capacités institutionnelles à travers des appuis techniques considérables dont le coût a atteint près de 43 MUSD (soit environ 5% du montant total des AB), ainsi que par la mise en place de structures de dialogue destinées à accompagner le processus de stabilisation et de réformes structurelles (voir QE1.1).

²⁷ Pour rappel, le Burundi a atteint en août 2005 le point de décision de l'initiative PPTE qui lui a permis de bénéficier d'un allègement de dette dès 2005. L'atteinte du point d'achèvement, attendue en 2007, a finalement été reconnue en janvier 2009, ouvrant aussi la possibilité au Burundi de bénéficier d'un allègement supplémentaire via l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Rappelons que les montants annuels dégagés par l'annulation du paiement du service de la dette ne font pas l'objet d'un transfert des bailleurs vers le compte du trésor mais sont constitués des économies budgétaires réalisées et qui ont été au Burundi déposées sur un compte spécial du Trésor ouvert dès octobre 2005 à cette intention et jusque fin 2011.

Les apports au budget ont été mis en œuvre à travers deux modes opératoires principaux, à savoir des ABG et l'initiative PPTE, mais des compléments non négligeables sont venus sous forme d'AB ciblées sur des dépenses de l'éducation:

1. 90% de l'AB (hors PPTE) est parvenue sous forme d'ABG, provenant essentiellement ou canalisé par les bailleurs multilatéraux, comportant : (i) pour l'UE, des tranches fixes et des tranches variables dont le décaissement a été lié d'une part au respect des conditions générales et d'autre part, pour la partie variable, à des indicateurs de résultat ; (ii) pour la BM, dans le cadre des programmes DARE (Dons en appui à la réforme économique), des tranches annuelles dépendant du respect de conditions préalables avant l'approbation des programmes. Plusieurs bailleurs (Belgique, Pays-Bas et Norvège) ont inscrits leurs AB en appui à ces programmes via un co-financement géré à travers un « Trust Fund » administré par la BM et sont de fait alignés sur les modalités de la BM.

Il faut souligner qu'à plusieurs reprises, des financements additionnels d'un montant équivalent à près de 47 MEUR, ont été mobilisés à travers les ABG pour répondre à la situation d'urgence et aux difficultés de bouclage du budget dans des environnements interne et international fragilisés:

- Un montant de 7,82 MEUR a été ajouté au PPARP (UE) pour financer le déficit budgétaire de 2005 ;
- Une cinquième tranche de 6,37 MEUR a été allouée en 2009, en cours de mise en œuvre du PASM (UE), afin de financer les mesures compensatoires prises pour limiter les effets de la hausse des prix des denrées alimentaires ;
- Fin 2009, une tranche supplémentaire (Flex) de 13,6 MEUR est octroyée avec décaissement immédiat, et suivie en 2010 d'une tranche additionnelle Flex vulnérabilité de 15 MEUR ;
- En 2008, les Pays-Bas ont relevé leur contribution au DARE II de 13 à 20 MUSD au regard des besoins du Gouvernement pour faire face à la hausse des prix des produits alimentaires et des produits pétroliers.

Enfin, il est à noter le poids considérable des programmes DARE sur le plan financier, représentant plus de la moitié de l'ABG, et donc aussi de leurs modalités spécifiques, en particulier au niveau des indicateurs déclencheurs/actions préalables retenus qui conditionnent l'approbation des programmes et le décaissement des fonds. Globalement, les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) ont été des acteurs pivot dans la conduite de l'approche AB, le FMI étant omniprésent pour encadrer la stratégie de stabilisation macroéconomique.

Tableau 6 - Co-financement des programmes Dons en Appui à la Réforme Economique (DARE) de la BM. En USD.

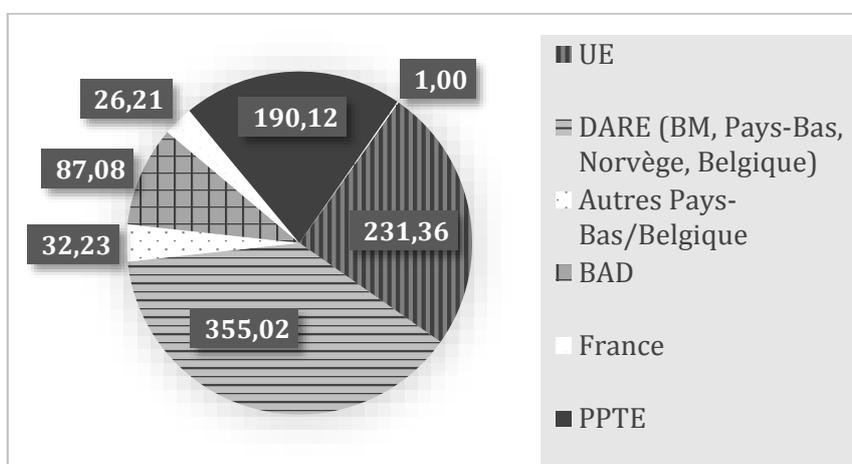
	BM	Pays-Bas	Norvège	Belgique	Total
DARE 2005	10,0				10,0
DARE I 2006	35,0	10,0	-	-	45,0
DARE I 2007	25,0	13,0	10,0		48,0
DARE II 2008	30,0	20,0	18,0	5,9	73,9
DARE III 2009	25,0	13,0	10,0	-	48,0
DARE IV 2010	25,0	-	9,5	-	34,5
DARE V 2011	35,0	-	8,8	-	43,8
DARE VI 2012	25,0	-	-	-	25,0
DARE VII 2013	26,0	-	-	-	26,0
Total	236,0	56,0	56,3	5,9	354,2

Source: Documents de programme

2. Les AB ciblées ont visé l'apurement des arriérés de remboursement de la dette notamment dus à la BAD de façon à pouvoir atteindre le point de décision et d'achèvement PPTE (20 MEUR). Elles ont également visé le paiement de certaines dépenses spécifiques, en particulier de salaires ou d'arriérés de salaires pour les enseignants en 2004 (Belgique AFE 2003²⁸), de 2006 à 2008 (AFD SAS²⁹ 2006, 2007, 2008) et de 2010 à 2013 (C2D³⁰ et AFD 2013-2014 France), et pour les agents civils en 2004 et 2006 (Belgique AFE 2004, 2006³¹) et 2011 (Pays-Bas AS2011³²).

Globalement, de 2003 à 2011, 40 MUSD ont été consacrés à la prise en charge des salaires dont près de 15 MUSD pour le personnel du secteur de l'éducation, constituant de fait une aide budgétaire sectorielle allouée à l'éducation. 7,5 MUSD ont été affectés pour couvrir d'autres dépenses³³.

Figure 3 - Montant des AB alloués au Burundi par principales sources de fonds (MUSD)



Source: données compilées par l'équipe d'évaluation

3.1.2 Une mobilisation de l'aide budgétaire quasi intégrale, soumise à des décalages non négligeables dus à des facteurs propres au pays bénéficiaire mais aussi aux bailleurs

Suivant les informations recueillies par la mission³⁴, 95% des aides prévues au sein des conventions de financement ont été décaissées au cours de la période. Les montants non décaissés proviennent d'une part des montants des tranches variables des programmes de l'UE non admis en raison du non-respect des indicateurs : il s'agit de 2,4 MEUR dans le cadre

²⁸ Arriérés de traitement du personnel enseignant

²⁹ Arriérés de salaires du personnel enseignant relatifs aux mesures de reclassement indiciaires en 2002

³⁰ Couverture sur 3 ans des salaires de 1230 enseignants du primaire recrutés en 2010 dans le cadre du PSDEF

³¹ Paiement de plusieurs mois de salaires courants des agents civils

³² Arriérés de salaires correspondant aux augmentations octroyées aux fonctionnaires (à l'exclusion de la police et l'armée) mais non payées

³³ Essentiellement, le remboursement des Bons du trésor ayant servi à financer la filière café (AFD SAS 2005 France)

³⁴ On se référera à l'annexe 1 pour une présentation plus détaillée de l'inventaire et des problèmes rencontrés pour obtenir une série de référence cohérente, portant sur les AB alloués et décaissés en USD et les montants d'AB perçus par la trésorerie en FBU.

du PPARP sur un total de 6 MEUR prévu en tranche variable, de 1,75 MEUR non versés au niveau du PASME sur un total de 8 MEUR en tranche variable et de 3,3 MEUR non décaissés sur un total prévu de 15 MEUR en tranche variable pour le PABRE. A noter que dans le cadre du PASME, une quatrième tranche a été ajoutée pour assurer le décaissement des reliquats des trois premières tranches variables. Parmi les autres cas de non décaissement, on relèvera en particulier le non versement en 2013 de la deuxième tranche du PARE V de la BAD en raison du non-respect des conditions préalables.

Néanmoins, si la mobilisation des montants a été conforme aux engagements pris dans les conventions, l'arrivée de l'aide a souvent connu des retards ou des reports, en amont, avant la signature des conventions, et en aval, au moment des décaissements attendus.

Sur le premier plan, des décalages ont été régulièrement observés au cours de la période entre les dates de décaissement envisagées au départ et ce qui a été consigné dans les conventions de financement. Plusieurs raisons expliquent ces reports:

- Le maintien d'une situation instable et fragile (en début de période et lors des élections de 2010) qui a poussé certains bailleurs à reporter des opérations.
- Des problèmes de gouvernance observés en début de période surtout et qui ont incité les PTF à suspendre le processus de mise en place ou de décaissement. En 2006, le DARE I était prêt pour approbation mais la survenance d'un problème critique de gouvernance (vente de l'avion présidentiel) et la nécessité d'incorporer des actions correctrices dans le programme, a retardé sa présentation au Board.
- Les délais administratifs propres aux bailleurs dans un contexte de risque élevé (exemple de la contribution belge au DARE II qui a été approuvée avec près d'un an de retard).
- Des demandes peut-être tardives du Gouvernement pour combler des déficits en cours au regard des délais nécessaires pour monter ce type d'opérations.

Au-delà du report de certaines opérations, des écarts fréquents ont été observés entre les dates de décaissement effectives et celles prévues dans les conventions. Environ 60% des opérations ont ainsi été décaissées avec au moins un trimestre de retard et près d'un tiers des montants ont été versés l'année suivante de celle prévue initialement (voir tableau ci-dessous).

Tableau 7 – Délais dans les décaissements

Report	Montants concernés (milliards de FBU)	En % du total des AB (pour lesquelles la comparaison des dates a été possible)
Opérations réalisées dans les temps escomptés	265	36%
Report dans la même année	242	29%
Report à l'année suivante (en ce inclus les reports de décembre à janvier)	256	30%

Source : ADE, calculs propres sur base données des AB

Plusieurs types de facteurs expliquent ces décalages :

(i) Des éléments de gouvernance interne qui ont ralenti l'adoption des mesures prévues et le respect des conditions de décaissement :

- Des problèmes d'exécution ont été relevés suite aux nombreux aléas consécutifs à la crise politique de 2007 et au blocage de l'institution parlementaire en 2007.
- Les délais et difficultés rencontrés certaines années (notamment en 2007) pour la conclusion des accords avec le FMI qui ont été, pour la plupart des AB, une condition préalable.
- Des problèmes de gouvernance non anticipés tels que celui de la vente de l'avion présidentiel, et qui ont demandé des vérifications (audits) et discussions additionnelles.
- Le non-respect aux dates prévues des conditions de décaissement qui a entraîné des délais supplémentaires de déboursement : la France a dû revoir ses conditions suspensives initialement envisagées pour l'AB de 2007, notamment celle concernant la parution de la Loi de finances rectificative afin de pouvoir décaisser dans l'année; la BM a reporté le paiement de la deuxième tranche du DARE I en attente de voir rencontrées les conditions posées pour la vente de l'avion présidentiel.

(ii) Des programmes mal ajustés au contexte local et nécessitant des adaptations en cours de route :

- Dans le cas de certains AB ciblés, des décaissements ont été bloqués après constatation d'erreurs dans les montants dus (p.ex. AFE 2002), ce qui a donné lieu au recrutement d'une expertise technique pour corriger et suivre les paiements.
- Le timing irréaliste des mesures qui constituaient les conditions de paiement : tant la BM que la BAD ont reconnu que, pour les premiers programmes, le timing des mesures exigées était irréaliste.
- La complexité et le nombre d'indicateurs retenus comme conditions préalables ont aussi pesé sur les délais d'exécution de même que le choix d'indicateurs de décaissement dépendant de facteurs externes sur lesquels les autorités n'ont pas de mainmise.
- Un manque de capacités financières et techniques dans les secteurs clé concernés par les réformes mal appréhendé au départ et qui, dans certains cas, ont nécessité la mise en place d'une assistance technique extérieure pour réaliser les mesures attendues.

(iii) Des difficultés de coordination entre bailleurs qui ont pesé sur l'atteinte de certaines conditions de décaissement :

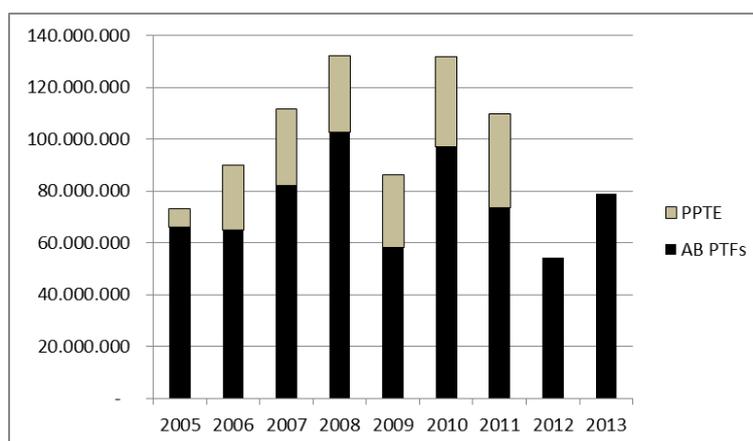
- Le manque de coordination entre les bailleurs a également été à l'origine de blocage : en particulier dans le cadre des dernières opérations DARE VII et PARE V, la BAD a choisi comme indicateur « la réalisation d'un audit externe des marchés publics » qui dépendait du lancement d'un marché d'expertise par la BM, lui-même retardé en raison de problèmes de procédures ; en conséquence de quoi, la deuxième tranche prévue en 2013 est toujours en attente de déboursement. Autre exemple cité par les acteurs : l'indicateur du PARE V sur l'adoption d'un projet de loi amendement le Code des investissements mais avec des visions différentes entre bailleurs sur ce que doivent comporter ces amendements et sur la nécessité de cette révision.

(iv) Des délais de gestion propres aux bailleurs :

- Les délais internes de gestion de ces opérations chez les PTF peuvent également jouer un rôle non négligeable, surtout lorsqu'ils sont allongés comme par exemple la contribution de la Belgique au DARE II reportée d'un an suite à l'avis négatif émis par l'Inspecteur des Finances, le retard de décaissement d'une tranche du programme PABRE³⁵ de l'UE suite au délai dans la transmission d'un rapport sur la gestion de la GFP, ou encore au niveau du PARE³⁶ III de la BAD pour lequel des délais de traitement ont été enregistrés notamment en ce qui concerne la vérification des preuves de satisfaction des conditions de décaissement de la deuxième tranche.

Ces retards dans les décaissements ainsi que les engagements erratiques de la BAD et de l'UE dans une moindre mesure, ont eu pour effet, une volatilité forte des montants effectivement disponibles annuellement dans le budget comme le montre la figure ci-dessous. Chaque année, les variations à la hausse ou à la baisse ont été de l'ordre de 40% à 50%, avec en particulier une baisse de 50% en 2009 après deux années de hausse de plus de 40%, suivie d'un rebond en 2010 de plus de 70% et d'une nouvelle chute de plus de 30% en 2012.

Figure 4 – Montants des AB décaissés par an en USD



Source : Documents de programme et calculs propres

3.2 Analyse de la pertinence de l'approche suivie

3.2.1 Pertinence des AB par rapport aux principaux enjeux macroéconomiques et de développement

Enjeux macroéconomiques : un apport de moyens considérable au regard des ressources propres de l'Etat et de son budget

Le contexte macroéconomique était caractérisé en début de période sur le plan budgétaire par un déficit global de près de 12% du PIB, des recettes domestiques couvrant moins de 80% des dépenses courantes et des dépenses en capital sur ressources propres, un encours de la dette extérieure légèrement supérieur à 100% du PIB, assorti d'un déséquilibre extérieur du compte courant de 34% du PIB (hors transfert officiel) et des réserves de change couvrant

³⁵ Programme d'Appui Budgétaire à la Relance Economique

³⁶ Programme d'Appui aux Réformes Economiques

à peine 2,2 mois d'importation. Ces indicateurs en 2005 pointaient les principales zones de fragilité :

- Un déficit budgétaire difficile à financer et difficilement soutenable à moyen terme;
- Une contrainte forte à l'augmentation de dépenses publiques nécessaires pour mener une stratégie de développement ; et
- Un équilibre extérieur très dégradé, signe d'une base productive peu exportatrice et peu diversifiée, mais aussi peu compétitive par rapport aux biens et services produits à l'étranger.

Au regard de ces contraintes macroéconomiques, l'aide budgétaire allouée au Burundi a représenté un apport de moyens considérables. Comme l'illustrent les figures ci-dessous, les montants d'AB (hors fonds PPTE) ont constitué, au cours de cette période, un apport substantiel puisqu'entre 2005 et 2008, ils ont représenté près de 6% du PIB, entre 40% et 45% des recettes mobilisées directement par l'Etat et ont couvert près d'un tiers des dépenses publiques hors dépenses en capital. En deuxième partie de période, leur importance a été moindre, de l'ordre de 20% des recettes propres et de 15% des dépenses publiques non capitalistiques. L'espace dégagé par les fonds PPTE a aussi été conséquent, atteignant annuellement près de 1,5% du PIB et 10% des recettes domestiques.

Figure 5 – AB (hors PPTE) en % du PIB

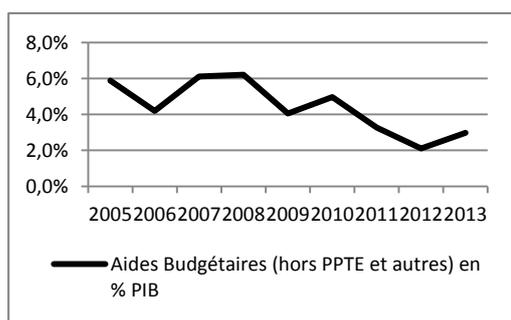
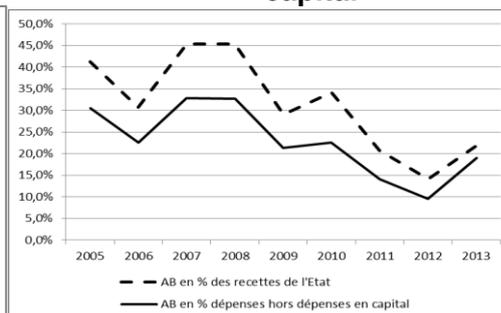
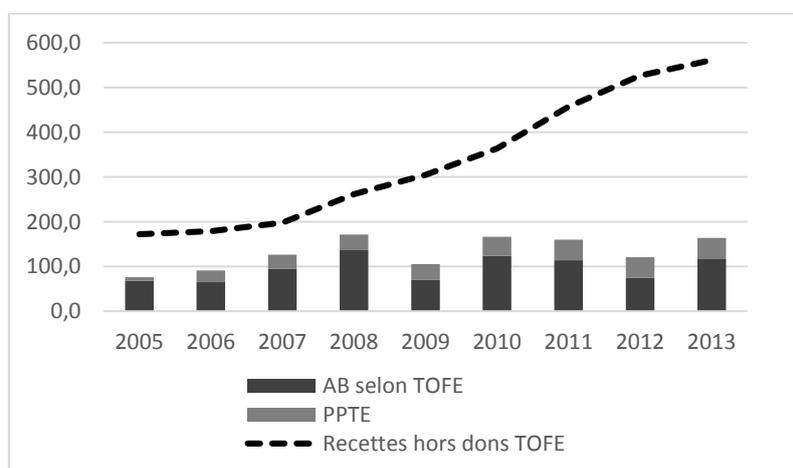


Figure 6 - AB en % des recettes propres et des dépenses hors dépenses en capital



Au final, le poids de l'AB a donc été considérable sur le plan macroéconomique et sur le plan budgétaire, en particulier durant les premières années de la période sous revue.

Figure 7 – Montants des ressources AB + PPTE en comparaison des recettes propres (en Mds FBU)



Les programmes d'AB se sont inscrits dans le cadre structurant des Facilités Elargies de Crédit du FMI³⁷. Au cours de la période de l'évaluation, le Fonds Monétaire a joué un rôle déterminant pour aider le Gouvernement du Burundi à identifier et mettre en œuvre une politique macroéconomique de stabilisation et pour définir la ligne directrice de la politique macroéconomique. Les AB se sont tous inscrits dans les orientations macroéconomiques définies par le Fonds et le gouvernement du Burundi et ont été conditionnés à l'atteinte d'un accord entre le FMI et le Burundi sur le programme macroéconomique. La fixation des montants a également été discutée dans le cadre des travaux de cadrage macro-budgétaire pilotés par le FMI au vu des déficits attendus.

Le volume d'aide a été important mais comme souligné plus haut, a connu de fortes variations d'une année à l'autre, une volatilité peu adaptée à priori aux contraintes macroéconomiques et posant des questions de prévisibilité et de continuité de l'action publique (voir sections 3.3.3).

Enjeux des politiques de développement

Les programmes d'AB se sont inscrits en appui au CSLP et ont été étroitement articulés avec les orientations de la stratégie nationale. Ils ont cherché à soutenir les politiques et stratégies de développement du Burundi, en particulier la réalisation du programme de réformes prévu dans le CSLP (CLSP Intérimaire, CSLP-Complet et CSLP-II), puis la Vision Burundi 2025. Ils ont été globalement en adéquation avec les objectifs affichés par le Gouvernement dès 2005 et ont accompagné l'évolution des grandes priorités. Globalement, les PTF ont ancré leurs programmes aux stratégies développées avec le Gouvernement, que ce soit les CSLP, la SGFP ou les stratégies sectorielles.

Au cours des premières années de la période « post-transition », le gouvernement s'est attaché à mettre en œuvre des réformes visant à consolider la paix et à promouvoir une croissance bénéfique pour les pauvres, tout en devant concilier les contraintes budgétaires imposées par un nécessaire retour à la stabilisation macroéconomique et à l'accès aux financements extérieurs. Deux cadres stratégiques de croissance et de réduction de la pauvreté successifs ont défini les grands axes de la politique gouvernementale et guidé sa mise en œuvre.

Le premier CSLP³⁸ est axé sur la mise en œuvre d'un ensemble de réformes convenues dans le cadre de la FRPC qui concernent la stabilisation macro-économique, la libéralisation de l'économie, le désengagement de l'Etat des secteurs productifs, les réformes des finances publiques et une gestion monétaire compatible avec la croissance durable. Le deuxième CSLP³⁹ 2012-2014 poursuit et approfondit les tendances du CSLP I en matière de stabilisation et de croissance, en mettant davantage l'accent sur des réformes structurelles visant à réorienter l'économie vers les secteurs à fort potentiel de croissance et à développer les investissements du secteur privé.

En début de période, les AB ont porté leur attention sur la stabilisation macroéconomique, la consolidation des processus de paix et le renforcement des dépenses « pro-pauvres ». Le curseur s'est par la suite progressivement déplacé vers la mise en place de réformes visant à

³⁷ Au cours de la période analysée trois facilités ont été octroyées : FEC 2004-2008 : 69.3 millions de DTS, FEC 2008-2012 : 51.2 millions de DTS et FEC 2012-2015 : 30 millions de DTS.

³⁸ Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté, République du Burundi, Septembre 2006

³⁹ Document Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté, CSLP II, République du Burundi, Janvier 2012.

promouvoir la croissance du secteur et le développement du secteur privé tout en maintenant la stabilisation comme objectif central. Les AB ont dans ce cadre cherché à appuyer des réformes structurelles qui ont été au cœur des enjeux sectoriels, en particulier la valorisation des secteurs d'exportation de l'économie burundaise, à travers la filière café en particulier, l'amélioration de l'environnement des affaires, l'accroissement des investissements privés et la restructuration des entreprises publiques.

Les mesures des matrices de suivi ont ciblé les domaines dans lesquels il était important que des progrès soient réalisés, en particulier les deux premiers axes du CSLP I (amélioration de la gouvernance et de la sécurité; promotion d'une croissance économique durable et équitable), puis les trois premiers axes du CSLP II (renforcement de l'Etat de droit, consolidation de la bonne gouvernance et promotion de l'égalité du genre ; transformation de l'économie burundaise pour une croissance soutenue et créatrice d'emplois ; et amélioration des taux d'accès et de la qualité des services de base et renforcement du socle de la protection sociale).

Le tableau ci-dessous synthétise les principaux points d'attention des PTF impliqués au cours de la période, sur base des conditions d'éligibilité/décaissement prévues dans les programmes. La stabilisation macro a été une précondition forte, essentiellement liée au maintien d'un programme avec le FMI. La mise en place d'une politique budgétaire qui soit conforme aux engagements pris dans le CSLP, notamment pour développer les dépenses « pro-pauvres », apparaît aussi comme un point d'attention continu de même que la réforme de la GFP qui a concentré une partie importante des conditions de décaissement. Le développement et l'accès aux services sociaux ont été essentiellement visés par l'UE et la France. La Banque mondiale a quant à elle mis un accent particulier sur les réformes visant à développer la croissance et ce depuis 2005, avec une continuité sans faille. La BAD avait intégré cette problématique dans son premier programme PARE en 2006 sans en faire un thème prioritaire, l'a ensuite écarté avant de le réintégrer dans son dernier programme PARE V. Enfin, la protection sociale est apparue plus récemment, dans le cadre du DARE VII (2013), afin de mettre cette problématique à l'agenda du gouvernement.

Tableau 8 – Revue des domaines couverts par les programmes d'AB

	Banque Mondiale (+ Pays-Bas et Norvège)		UE		BAD		France	
	2005-2010	2011-2013	2005-2010	2011-2013	2005-2010	2011-2013	2005-2010	2011-2013
Stabilisation macro	+	+	+	+	+	+	+	+
Allocation budgétaire conforme au CSLP	+	+	+	+	+	+	+	+
GFP	+	+	+	+	+	+	+	+
Secteurs sociaux			+	+				+
Réforme café	+	+			+			
Environnement des affaires	+	+			+	+		
Privatisation	+	+						
Protection sociale		+						

3.2.2 Stratégie des AB au regard du contexte de fragilité

Les AB se sont toutes inscrites dans le contexte post-conflit / fragile du pays. Elles ont cherché à soutenir les efforts du Gouvernement du Burundi relatifs au maintien de la paix et au processus de stabilisation, et de réhabilitation économique et politique, d'une part à travers des moyens financiers importants dont le décaissement a été conditionné par l'adoption d'un certain nombre d'actions/réformes/politiques, et d'autre part par des actions de renforcement des capacités considérables pour pallier la faiblesse des capacités.

Prise en compte des facteurs de fragilité et identification des risques

Les bailleurs ont souligné la pertinence de fournir de l'AB dans un pays au contexte politique fragile et fortement dépendant de l'aide. Tout en mettant en évidence le caractère risqué d'opérations d'AB dans un contexte post-conflit, les bailleurs ont reconnu l'importance de soutenir un pays fragile sur un plan politique et institutionnel avec de l'AB afin de faciliter la transition vers une situation de croissance et de développement économique. La BM et la BAD ont indiqué explicitement dans les documents de programmation de leurs AB la nécessité de maintenir un appui sur le long terme, y compris sous forme d'AB, afin de combler le déficit budgétaire et de soutenir les efforts de réformes entrepris par le gouvernement. Elles ont également mis en avant les risques liés à une suspension des AB, notamment la fragilisation de la situation politique et sociale.

Si les causes et les dynamiques du conflit et de la fragilité du pays ont été bien documentées au départ notamment grâce à trois études menées sur ces questions (voir QE 1.2), la formulation des AB n'a pas explicitement reposé sur ces cadres d'analyses, s'appuyant plutôt sur des analyses propres et détaillées du contexte politique, économique et social du Burundi, développées à l'occasion de la programmation des AB.

Ces analyses contextuelles très poussées dans certains cas (en particulier de la BM) révèlent une reconnaissance forte de la dimension post-conflit et fragile du pays. Elles ont permis aux partenaires de mieux cerner les principaux facteurs de fragilité et d'identifier des mesures d'atténuation possibles comme le reflète le tableau qui retrace ceux-ci sur base du contenu des programmes d'AB.

Tableau 9 – Facteurs de fragilité et mesures d'atténuation

Facteurs de fragilité	Mesures d'atténuation envisagées par les bailleurs
Instabilité politique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aide à la démobilisation et à la réintégration des soldats aux niveaux régional et national ▪ Missions d'observation électorale ▪ Dialogue avec la société civile et le secteur privé
Instabilité macroéconomique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui aux politiques publiques visant la stabilisation macroéconomique ▪ Appui à la diversification de l'économie
Surendettement du pays	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui à la diversification de l'économie
Forte dépendance par rapport aux aides extérieures	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Action des bailleurs pour améliorer le cadre de partenariat
Risque fiduciaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui des bailleurs à la mise en œuvre de la stratégie de réforme de la GFP (y compris passation de marchés publics) ▪ Affectation des AB à des dépenses ciblées du budget de l'Etat (France)
Faiblesse institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projets de renforcement des capacités mis en œuvre par les bailleurs
Gouvernance économique (y compris corruption)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui des bailleurs à la mise en œuvre de la stratégie de réforme de la GFP
Contexte régional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Efforts diplomatiques régionaux et internationaux pour maintenir un climat de paix dans la région des Grands Lacs

Source : ADE sur base des documents de programmation des AB des différents bailleurs.

Certains de ces facteurs de fragilité ont été directement attaqués dans les programmes d'AB, en particulier à travers l'accent mis sur différents aspects du processus de stabilisation, avec une primauté à la stabilisation économique. Les déclencheurs/indicateurs retenus dans les matrices de suivi des AB ont été orientés sur la stabilisation économique et n'ont généralement pas directement abordé les aspects de gouvernance politique.

Les AB de la BAD et de la BM se sont concentrées sur l'assainissement du cadre macroéconomique, le renforcement de la gestion des finances publiques et le soutien au développement du secteur privé. Celles de l'UE ont principalement appuyé le renforcement de la gestion des finances publiques, la gouvernance économique et l'efficacité de services sociaux. L'UE a d'ailleurs davantage inscrit ses AB dans la fragilité en début de période d'évaluation avec le PPARP et le PASME ; les deux derniers appuis faisant peu référence à la dimension fragile du pays. Les AB de la France et de la Belgique ont visé à contribuer à la stabilisation macroéconomique en comblant une partie du déficit budgétaire via le (re-) financement des (arriérés de) salaires des agents de l'Etat. Certains partenaires (BM, Pays-Bas et Norvège) ont intégré dans leurs AB des questions de maintien et de consolidation de la paix mais les déclencheurs retenus dans les matrices de suivi n'ont cependant pas été liés directement à la gouvernance politique (p.ex. élections, ouverture de l'espace du dialogue politique aux opinions dissidentes, etc.).

Les PTF ont été conscients de la persistance des facteurs de fragilité tout au long de la période (tensions politiques, vulnérabilité macro-économique, faiblesse institutionnelle, conflits

fonciers, peu de progrès réalisés en matière de justice et justice transitionnelle, manque d'opportunités pour la jeunesse), maintenant en priorité une attention soutenue sur les facteurs économiques. Néanmoins, aucune analyse commune n'est venue actualiser les analyses de fragilité du début de période et proposer de nouvelles orientations pour la mise en œuvre des AB.

Parallèlement, les partenaires ont réalisé une analyse approfondie des facteurs de risques lors de la programmation des AB sans pour autant pousser très loin l'identification et l'adoption de mesures d'atténuation.

Les principaux risques analysés ont été le risque économique et le risque fiduciaire. Dans le cas du risque macroéconomique, les relations du Burundi avec le FMI ont joué un rôle clé dans la décision des partenaires d'appuyer le pays via une aide budgétaire. L'ensemble des analyses du FMI, ainsi que son rôle dans le suivi de la performance macroéconomique du pays, ont été décisifs pour l'engagement des autres bailleurs. Pour le reste, l'appui à des politiques de diversification de l'économie et un accent particulier porté sur la mise en œuvre des réformes en matière de GFP ont visé à limiter ces risques économiques et fiduciaires.

Mais pas de stratégie claire pour une sortie de la fragilité et du rôle spécifique des AB

Si un certain nombre de facteurs susceptibles de renforcer la stabilité économique et sociale dans le pays ont bien été visés par les programmes d'AB, ces derniers n'ont pas donné au départ une vision claire de la façon dont ils allaient permettre au pays de sortir de la fragilité. L'approche poursuivie ne s'est généralement pas intégrée dans une démarche séquentielle identifiant les différentes étapes à parcourir et la séquence à suivre dans la mise en œuvre (malgré les recommandations de la note conceptuelle proposant des pistes pour améliorer l'efficacité de l'AB en situation post conflit).

Tout en reconnaissant que les AB avaient un rôle prépondérant à jouer dans la restauration de la légitimité de l'Etat burundais et dans le processus de stabilisation et de réhabilitation économique et politique, aucun lien n'a été fait entre les actions menées parallèlement pour appuyer la transition (en dehors du budget) et les AB et plus globalement, entre les autres instruments d'aide déployés pour consolider le processus de stabilisation et les programmes d'AB.

Prise en compte partielle de la fragilité institutionnelle et adaptation des approches suivies

La faiblesse des capacités institutionnelles a été identifiée dès le départ comme un facteur de fragilité et de risque important. Néanmoins, les premiers appuis de la BAD, de la BM et de l'UE ont insuffisamment pris en compte ces faiblesses et les capacités limitées d'absorption du pays:

- Les deux premiers PARE ont été considérés par la BAD comme non ajustés au contexte local, en particulier en raison du trop grand nombre de mesures (40) à réaliser en une année, des mesures d'une complexité inégale et à enjeux inégaux, sans suffisamment tenir compte des préalables pour la réalisation de certaines mesures.
- la BM a souligné la trop grande complexité du programme DARE I qui a par ailleurs été affecté par le manque de capacités et par des événements politiques, sécuritaires, et liés à la gouvernance.

- Enfin, les indicateurs retenus au niveau des tranches variables du PPARP de l'UE et leurs objectifs ont été reconnus comme trop ambitieux, en particulier au niveau de l'amélioration des services à la population.

Les appuis de l'UE, de la BAD et de la BM qui ont suivi, à partir de 2007/2008, ont cherché à être mieux adaptés au contexte post-conflit et à son évolution en introduisant une approche progressive multi-annuelle et multi-tranches ; un ciblage des programmes sur des domaines précis et critiques tout en prenant mieux en compte la complexité des mesures et les préalables de mise en œuvre exigés ; un accompagnement des AB par des appuis institutionnels.

- Suite aux performances insuffisantes enregistrées dans les premiers programmes d'AB, la BM et la BAD ont adopté une approche programmatique afin de mieux tenir compte du contexte et de mitiger les risques :
 - A partir du DARE II, la BM a adopté une approche progressive et séquentielle dans l'appui aux réformes. Elle a cherché à appuyer la mise en œuvre de réformes dans le domaine de la GFP et du développement du secteur privé (DARE II et III), puis à consolider les réformes entamées (DARE IV à VI), tout en ajoutant petit à petit de nouveaux axes (p. ex. accent mis sur la protection sociale avec le DARE VI). Elle a choisi d'axer ses appuis autour d'un ensemble de déclencheurs visant des aspects de processus plutôt que de résultats au regard du contexte de fragilité.
 - En modifiant, reculant ou supprimant certains déclencheurs, la BM a cherché à adopter une approche progressive et flexible dans l'appui aux réformes pour s'adapter au contexte.
 - Les PARE III à V de la BAD ont été conçus dans une approche multi-annuelle, multi-tranche et visant des domaines précis pour s'adapter au contexte post-conflit / fragile.
- Le PASME de l'UE a cherché à tirer l'expérience de l'appui précédent (PPARP) : une simplification des modalités de décaissement avec des tranches variables liées à plusieurs indicateurs spécifiques sur l'état d'avancement de la réforme de la GFP plutôt que des tranches variables liées à des objectifs ambitieux en terme d'amélioration des services à la population qui n'ont permis qu'un déboursement partiel des tranches, mais qu'on a néanmoins retrouvé dans le programme FABRICE.

La fragilité des capacités institutionnelles et humaines, reconnue dès le début, a incité les partenaires (UE, BAD et BM) à accompagner leurs interventions d'AB avec des appuis institutionnels, soit au sein des AB (UE), soit en complément (BAD et BM). Ils sont restés relativement épars et peu coordonnés, ce qui ne leur a pas permis d'être adaptés aux faiblesses des capacités (voir QE 1.1, QE2.4 et également QE3.2). Les autres partenaires (France et Belgique) n'ont pas envisagé d'activités de renforcement des capacités complémentaires à leurs AB au-delà des appuis nécessaires pour estimer les montants d'aide ciblée dus. Par contre, ils ont mis en œuvre des programmes de renforcement des capacités en parallèle, destinés notamment à appuyer techniquement le Ministère des Finances.

3.3 Les effets directs transversaux

L'AB allouée avait pour objectif direct de renforcer les moyens dont le Gouvernement dispose pour mettre en œuvre sa stratégie, et en particulier dans le cas du Burundi pour, dans un premier temps, renforcer sa légitimité et lui permettre de reconstruire les fonctions essentielles de l'Etat et, dans un second temps, jeter les bases d'une stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté. L'AB entendait en particulier contribuer à une meilleure intégration de l'aide au sein des processus budgétaires et politiques nationaux, et plus spécifiquement à :

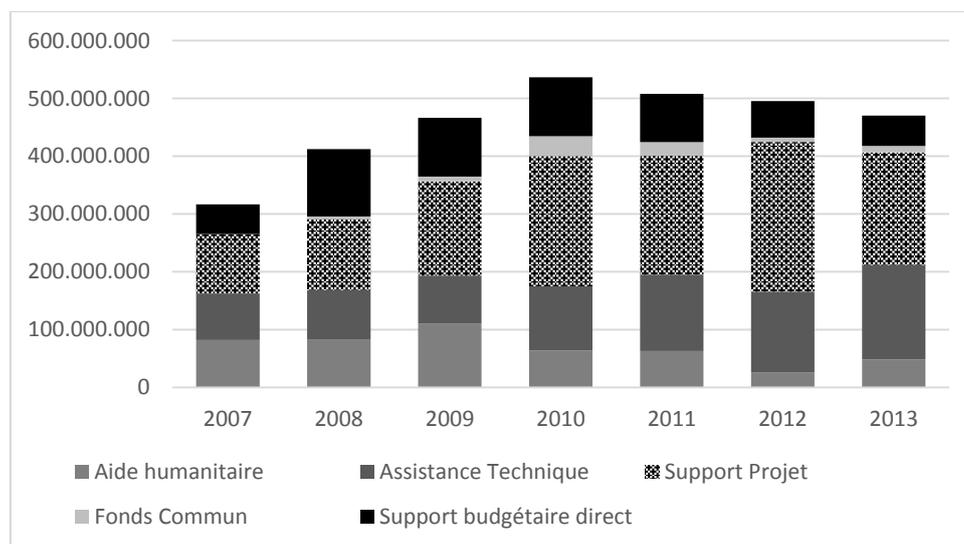
- un volume et une part accrue d'aide extérieure via le budget augmentant l'espace budgétaire disponible pour des dépenses discrétionnaires ;
- une meilleure prévisibilité des décaissements de ressources extérieures ;
- une meilleure coordination du dialogue de politiques, des conditions de décaissement et des actions de renforcement des capacités ;
- une plus grande harmonisation de l'aide extérieure, avec un alignement croissant sur les politiques et systèmes du Gouvernement ;
- une réduction des coûts de transaction par rapport à l'allocation de l'aide via d'autres modalités.

3.3.1 Evolution de l'aide transitant par les mécanismes budgétaires

Contrairement aux effets attendus, la proportion de l'aide transitant par les mécanismes budgétaires nationaux, après avoir augmenté de 2005 à 2009, a diminué dans les années qui ont suivi au point d'être revenue entre 2011 et 2013 à des niveaux comparables à ceux du début de la période. Bien que certaines modalités retenues comme le FCE qui transite partiellement par ces mécanismes, aient pris de l'ampleur au cours de ces dernières années, elles n'ont pas compensé la baisse de l'AB.

L'aide extérieure totale tant en ce qui concerne son montant que sa composition a connu une évolution contrastée entre les deux sous-périodes 2005-2009 et 2010-2013. Les différentes sources de données consultées sur l'aide extérieure octroyée et décaissée au Burundi (en USD)⁴⁰ de 2005 à 2013, donnent une image convergente d'une croissance de 2005 à 2009 suivie d'un plafonnement, voire d'une légère réduction de 2010 à 2013.

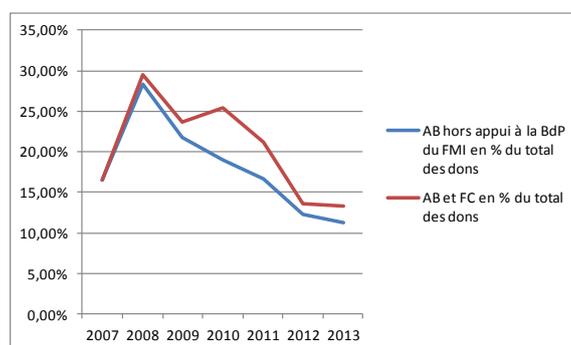
⁴⁰ La base de données CAD/OCDE et les données du CNCA à partir de 2007. Les données du CNCA ont été préférées aux données du CAD vu la faible qualité de ces dernières.

Figure 8 – Aide extérieure (dons) en USD- décaissement

Source : CNCA

La composition de cette aide a dans le même temps fortement évolué avec après 2010, une place croissante des aides projet et de l'assistance technique alors que celle de l'aide humanitaire et de l'aide budgétaire diminuait. De 2007 à 2009, suivant les données du CNCA, les AB ont représenté 22.5% de la totalité de l'aide décaissée sous forme de dons (y compris l'aide humanitaire). Cette proportion est passée à 15% durant la deuxième période, alors même que le poids de l'aide humanitaire a sensiblement baissé.

La diminution des montants totaux d'AB s'explique essentiellement par le retrait de trois bailleurs bilatéraux, à savoir, les Pays-Bas, la Norvège et la Belgique. Les raisons de ce retrait sont d'une part un questionnement de principe sur l'efficacité de ce type d'instrument ayant conduit certains pays comme les Pays-Bas à se retirer entièrement des programmes d'AB et d'autre part des facteurs propres au Burundi, en particulier le maintien d'un risque fiduciaire élevé, le manque d'appropriation des réformes par le partenaire burundais et l'absence d'amélioration significative en matière de gouvernance. La Norvège a décidé de son côté d'arrêter son programme d'AB alloué à travers le DARE, suite à une évaluation assez critique menée sur le DARE IV lui recommandant de cesser les AB au Burundi à moins que des mesures ne soient mises en place. En janvier 2011, la décision a été prise de poursuivre avec l'AB en 2011 tout en se préparant à entrer dans le support sectoriel ce qui s'est concrétisé avec l'appui au FCE.

Figure 9 – Proportion des AB et des FC en % de l'aide extérieure⁴¹

Source : CNCA

Ces données reprises dans la figure ci-dessus montrent de fait le mouvement de balancier, en tout cas dans un premier temps, entre AB et fonds communs. Finalement, ces deux modes d'intervention se sont amenuisés au fil du temps, les bailleurs préférant le recours à des aides projets comme modes d'intervention au Burundi. Suivant les statistiques du CNCA, les fonds communs ne représenteraient qu'entre 1 et 5% de l'aide extérieure au cours de la période.

Le recours à un **fonds commun dans le domaine de l'éducation**⁴², notamment soutenu par la Belgique et la Norvège, a été clairement perçu comme une alternative à l'AB, dans la mesure où il permet de s'aligner en grande partie sur les procédures nationales et d'appuyer la politique sectorielle tout en gardant la maîtrise des allocations et de l'exécution budgétaire, limitant donc le risque fiduciaire.

Ce FCE a connu une évolution en cours de période puisque le mode de fonctionnement prévu pour le premier fonds en 2008 a été profondément revu au terme d'une évaluation mitigée en 2010. Alors que DFID et le Luxembourg se sont retirés, de nouveaux partenaires ont rejoint le FCE : Norvège, UNICEF et Partenariat Mondial de l'Education. La philosophie générale autour du FCE actée dans la lettre d'entente signée mai 2012 par le gouvernement et ses partenaires, s'inscrit effectivement dans une démarche d'alignement des partenaires sur la politique nationale et d'harmonisation des procédures entre les bailleurs. Un « Budget d'affectation spéciale » (BAS) sous compte du Compte général du Trésor a été créé pour recevoir les fonds du FCE, alimenté à partir du compte pivot par le Trésorier ordonnateur du Burundi sur demande du chef de file des PTF. Les modalités d'exécution retenues pour le FCE II ont renforcé l'alignement des appuis sur les systèmes nationaux, permettant à la fois une affectation des ressources des bailleurs en appui à la stratégie sectorielle nationale et une sécurisation des financements des partenaires par une traçabilité des fonds du FCE dans le budget général tout en gardant des modalités propres pour leur utilisation.

Etant donné le maintien par les bailleurs d'un certain nombre de garde fous visant à assurer la maîtrise dans l'utilisation des fonds, l'aide au FCE n'est pas assimilable à une aide budgétaire sectorielle au sens strict.

Ce changement de composition de l'aide et ses conséquences pour le gouvernement est encore plus visible à la lecture du TOFE qui tente de comptabiliser l'ensemble des

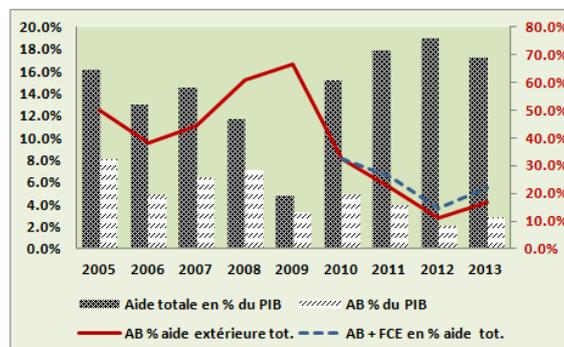
⁴¹ Seuls les dons sont pris en compte car ils représentent environ 93% de l'aide ; la plus grosse partie des prêts est constituée des prêts du FMI en aide à la balance des paiements.

⁴² Une présentation plus détaillée du mode de fonctionnement du FCE est proposé en annexe 1.

interventions des bailleurs dans les domaines d'intervention de l'Etat même si pour une part importante, elles ne sont pas gérées à travers les mécanismes budgétaires de l'Etat.

La figure ci-contre montre le fort contraste entre la période 2005-2009, où l'aide totale reprise au TOFE représente en moyenne 12% du PIB (échelle de gauche) mais l'aide budgétaire 52% de cette aide totale (échelle de droite), et la période 2010-2013, où l'aide totale est en augmentation significative et représente en moyenne 17% du PIB mais l'aide budgétaire ne représente plus que 21% de l'aide totale.

Figure 10 - AB et aide totale en % du PIB



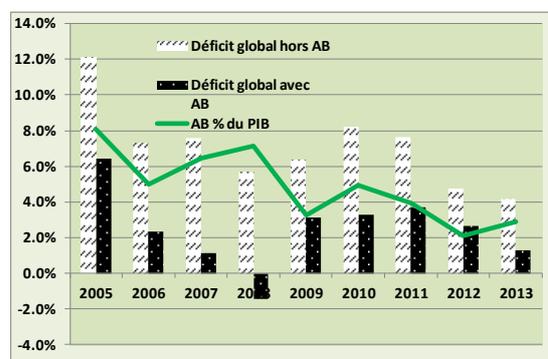
Sources: MFDPE (TOFE) et ISTEERBU

Cette chute même si elle s'explique en partie par l'accroissement de l'aide extérieure répertoriée dans le TOFE, grâce à une meilleure perception de l'aide allouée et décaissée au Burundi, n'en reflète pas moins une moindre mobilisation de l'aide à travers les systèmes de gestion des finances publiques. Cela signifie que la marge de manœuvre du gouvernement pour gérer sa politique à travers son budget a considérablement diminué au cours de la seconde période, tandis qu'une fraction de plus en plus importante des dépenses de l'Etat est conduite à travers des projets dont la budgétisation est aléatoire et imprécise.

3.3.2 Les effets sur les besoins de financement de l'Etat et la contrainte budgétaire

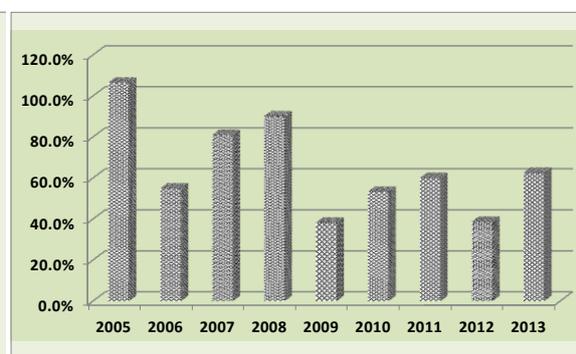
Ce changement d'approche envers l'AB a eu des répercussions sur la contrainte budgétaire et l'évolution du déficit global des opérations financières de l'Etat, avec et sans AB, et qui doivent être analysées en distinguant deux périodes (voir figures ci-après).

Figure 11 - Déficit global et aides budgétaires en % du PIB



Sources: MFDPE (TOFE) et ISTEERBU (PIB)

Figure 12 - AB en % du besoin de financement total de l'Etat



Sources: MFDPE (TOFE)

De 2005 à 2008 le déficit global des opérations de l'Etat, hors AB, a fortement diminué passant de plus de 12% à moins de 6% du PIB. Au cours de cette période, l'AB a connu une

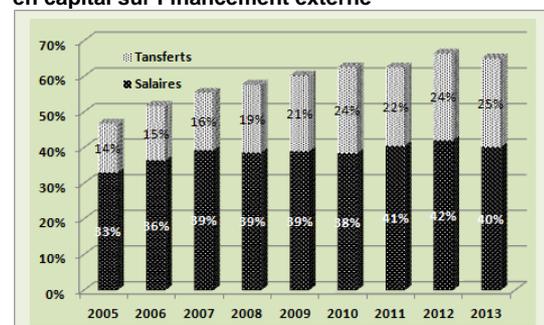
croissance régulière contribuant à la résorption graduelle du déficit global, dons compris (figure 11). La réduction très importante de l'AB survenue en 2009 amorce un déclin tendanciel du recours à ce type de modalité par les PTF. En 2010 on observe une remontée des déficits, due d'une part à la maîtrise de plus en plus difficile des dépenses salariales consécutives aux importants recrutements opérés dans la fonction publique au cours des années précédentes, et d'autre part à la réduction des ressources de l'AB.

La conjonction de ces deux facteurs, réduction de l'AB et importance des dépenses salariales, impose une politique budgétaire fortement restrictive qui permet d'assurer le retour du déficit des opérations de l'Etat à un niveau compatible avec les contraintes de stabilité macroéconomique. La politique budgétaire à partir de cette période se caractérise par un effort de mobilisation des ressources domestiques et une limitation sévère des dépenses. Compte tenu de la forte réduction de l'espace budgétaire procuré par les AB, les ajustements portent d'abord sur les dépenses non salariales, celles-ci étant les plus faciles à comprimer. La figure 12 montre que de 2005 à 2009 la quasi-totalité du besoin de financement global de l'Etat a été couverte par l'AB, alors qu'à partir de 2009, cette couverture s'est drastiquement réduite.

L'espace budgétaire rendu possible par l'aide budgétaire a été extrêmement important au cours de la période 2005-2009 mais s'est progressivement amenuisé au cours de la seconde période. L'espace budgétaire généré entre 2005 et 2009 a favorisé le développement des dépenses de salaires et de transferts, rendant plus difficile la soutenabilité de la politique de stabilisation dans la période ultérieure.

La remontée du déficit global observée à partir de 2009 a entraîné un renforcement des politiques de stabilisation et en vue de retourner à des déficits soutenables. Ces politiques se sont heurtées du côté des dépenses à une grande rigidité due partiellement au fait que durant la période d'abondance des aides budgétaires (2005-2008), celles-ci ont surtout favorisé une poussée importante des recrutements dans la fonction publique et un accroissement des dépenses de transferts dont le poids dans les dépenses totales est passé de 47% à 60% entre 2005 et 2009. Ces dépenses, justifiées notamment par la stabilisation politique et la consolidation de la société au sortir d'une longue période de crise et de violences, sont par nature quasiment incompressibles (voir figure ci-contre).

Figure 13 - Salaires et transferts en % des dépenses totales (hors dépenses exceptionnelles et dépenses en capital sur Financement externe)



Sources: MFDPE (TOFE)

3.3.3 Prévisibilité de l'aide

La prévisibilité de l'aide budgétaire a été compromise à plusieurs reprises. Ce manque de prévisibilité est considéré comme l'une des faiblesses de l'approche AB au Burundi. Le contexte de dépendance forte du budget au financement extérieur et à l'AB en particulier rend le pays très sensible aux prévisions et au versement à bonne date des AB.

La prévisibilité de l'aide a été limitée à deux niveaux :

- En amont, au moment d'estimer les revenus attendus pour l'année fiscale à venir, qui vont déterminer le cadre budgétaire et les ressources disponibles pour financer la mise en œuvre de la stratégie ; et
- En cours d'exécution du budget, en raison des difficultés d'anticiper correctement les dates effectives de décaissement, en partie fonction du respect ou non des conditions préalables au déboursement.

La prévision des revenus attendus introduite en 2009 avec le cadrage budgétaire s'est révélée systématiquement trop optimiste, se répercutant sur les montants inscrits dans la Loi de Finances qui, de 2009 à 2012, ont significativement excédé les transferts effectifs.

L'introduction d'un CDMT global à partir de 2009 a donné lieu à une prévision des revenus attendus de l'AB, qui a généralement été reprise dans la Loi de Finances. Le tableau ci-dessous compare les montants anticipés au niveau du CDMT, les montants inscrits dans la Loi de Finances (pour 2012, il s'agit de la Loi de Finances révisée⁴³, ce qui peut expliquer le décalage avec le CDMT) et finalement, les montants effectivement perçus et répertoriés dans le TOFE.

Sur la période 2009-2013 pour laquelle cette comparaison est possible, l'écart entre les prévisions CDMT et les réalisations est de plus de 200 Mds FBU, soit 40% de l'AB reçu. Le décalage est du même ordre de grandeur lorsque la comparaison est effectuée avec la Loi de Finances.

Tableau 10 – Prévisions des AB selon CDMT global et Loi de Finances

Milliards FBU	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2009-2013
Prévisions selon CDMT			94,7	136,7	115,5	167,1	188,2	173,0	69,0	712,8
AB selon lois des finances	43,2	72,7	109,1	94,8	156,7	167,5	186,9	87,5	92,2	690,8
AB selon TOFE	68,3	65,1	94,7	136,2	70,8	123,8	114,0	74,9	117,9	501,4

Sources : CDMT, Lois de Finances, TOFE

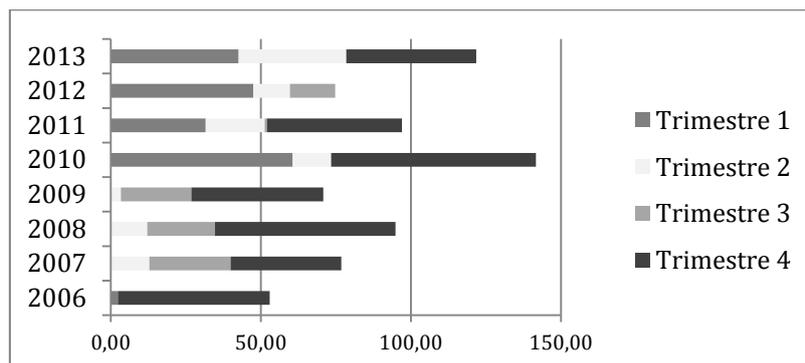
Ce « manque à gagner » au sein d'un budget bouclé dans un contexte de forte rareté des ressources et de gestion de trésorerie très tendue a singulièrement compliqué la programmation des dépenses et le maintien d'un déficit budgétaire considéré comme soutenable avec comme conséquence la présentation d'une Loi de finances rectificative.

Cette mauvaise anticipation, doublée des reports dans les dates de décaissement analysés en section 3.1.2, a entraîné des difficultés de gestion de trésorerie et un coût additionnel lié au recours à des instruments de financement coûteux.

⁴³ Nous n'avons pas réussi à obtenir la Loi de Finances initiale

Les relevés montrent que l'AB est généralement arrivée tard dans l'année, voire quand non décaissée dans l'année en cours, tôt dans l'année suivante⁴⁴ (voir figure 14). Le non-respect des conditions préalables au décaissement explique à lui seul une grande partie des décalages. Les conditions ont été d'une part trop nombreuses et peu adaptées aux capacités d'absorptions nationales et d'autre part insuffisamment monitorées par les acteurs en charge du suivi des AB.

Figure 14 – Calendrier de versement des AB durant l'année (en Mds FBU)



Source : Inventaire AB

Le paiement de ces montants en toute fin d'année a affecté la bonne exécution du budget dans la mesure où la trésorerie très tendue du pays a obligé à faire un arbitrage chaque semaine pour déterminer les dépenses qui pouvaient être engagées en fonction de leur degré de priorité (par ordre, 1) les dépenses obligatoires (salaires, service de la dette) ; 2) les dépenses prioritaires, 3) les autres dépenses) sur base de mécanismes d'arbitrage généralement peu transparents.

Les pressions exercées sur l'exécution budgétaire par les retards dans le décaissement de l'aide ont également nécessité de recourir à d'autres formes de financement ou d'autres types de mécanismes, coûteux pour l'Etat comme le recours aux avances de trésorerie à la BRB ou à l'émission de bons du Trésor. Le recours aux avances de trésorerie à la BRB a été largement utilisé au Burundi jusqu'en 2012, jusqu'à ce que FMI impose comme condition une diminution progressive du recours aux avances avec un arrêt définitif en 2016⁴⁵. Le coût annuel de ces rééchelonnements équivaut près de 8 MUSD. Suivant la revue des dépenses publiques de la BM, les opérations programmées en 2011 et 2013 et versées en début d'année suivante auraient servi à rembourser les avances de trésorerie faites par la BRB.

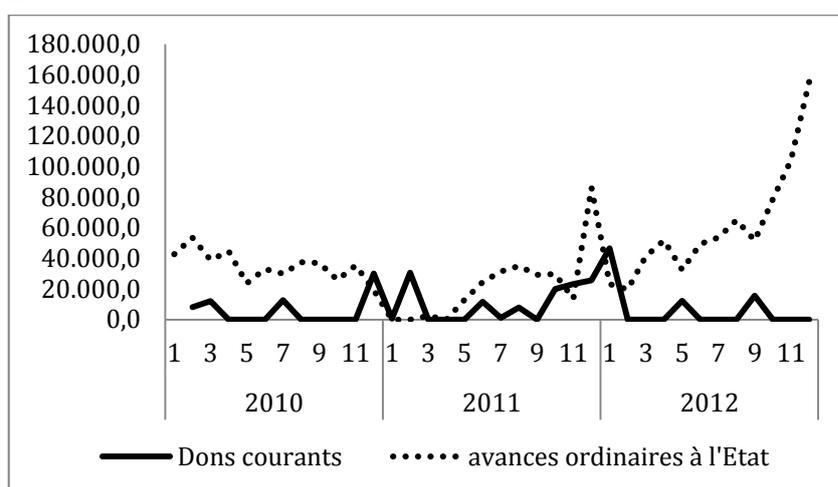
La figure ci-dessous montre l'importance du recours aux avances ordinaires de la BRB et le lien avec la période de décaissement des AB. En 2010, la quasi absence de versements d'AB au cours de l'année s'est accompagnée d'un recours aux avances ordinaires, remboursé en fin d'année concomitamment à l'arrivée de l'AB. En 2011, le recours aux avances reprend au

⁴⁴ En 2006, par exemple, tous les versements ont été effectués en fin d'année et ces délais de décaissement ont entraîné de fortes tensions au niveau de la trésorerie de l'Etat. En 2011 et en 2012, les opérations programmées n'ont été perçues que l'année suivante.

⁴⁵ Au regard des niveaux accumulés, des consolidations ont été opérées en 2010 et en 2012 avec un rééchelonnement jusqu'en 2052, assorti d'un taux d'intérêt de respectivement 6.04% et 4.52%.

printemps en l'absence de fonds extérieurs et s'intensifie en fin d'année avant d'être en partie remboursé début 2012 suite à l'afflux de fonds; le profil des avances en 2012 est particulièrement éloquent avec une explosion de ce type de financement alors que dans le même temps, le versement d'AB a été très faible cette année-là.

Figure 15 – AB et recours aux avances ordinaires (en Mds FBU)



Source : BRB

L'Etat a également eu recours depuis 2007 à l'émission de bons du Trésor pour financer son besoin de trésorerie, avec des échéances à 13, 26 et 52 semaines, assorties d'un taux d'intérêt de respectivement 13%, 9% et 8%, soit un coût additionnel non négligeable pour le budget. Les plans d'émission prévisionnels publiés sur le site de la BRB à l'intention des investisseurs essentiellement institutionnels sont aussi affectés par ces reports.

Parallèlement à cette gestion de trésorerie, les retards de l'aide impliquent aussi que le Gouvernement termine l'année avec des paiements en attente dont certains, voire tous, peuvent se transformer en arriérés. Suivant la revue des dépenses publiques menée en 2013 par la BM, les arriérés ont fortement augmenté de 2008 à 2011 : l'encours d'arriérés s'élevait à 351 millions de BIF en 2008, et à 13,093 milliards en 2011, dont 4,5 milliards à l'égard des fournisseurs de biens et services et des entrepreneurs. Les délais de paiement par l'Etat et la tendance à les voir s'allonger au cours de ces dernières années sont considérés par le secteur privé comme une contrainte forte à son développement.

Enfin, la prévision peu fiable et la volatilité des AB ont demandé au Gouvernement une gestion plus serrée de son budget, avec dans les moments difficiles un contrôle des dépenses qui, certaines années comme en 2011 et en 2012, a mené à des coupes budgétaires ainsi qu'au blocage de certaines dépenses telles que celles liées à l'engagement de personnel dans les ministères autres que ceux de la santé et de l'éducation.

3.3.4 Coordination et harmonisation : assez loin des intentions

Des efforts ont été réalisés depuis 2005 pour davantage de coordination et d'harmonisation entre les PTF impliqués dans l'AB mais ces efforts ont été assez peu efficaces. Tant les niveaux de coordination que d'harmonisation sont demeurés limités en fin de période, voire même inférieurs aux niveaux du début de période sur certains aspects. Il faut toutefois souligner deux axes forts de coordination et d'harmonisation dans le domaine des AB:

1. En 2005, des efforts significatifs d'harmonisation ont été faits, d'une part, pour faciliter l'accès du Burundi au point de décision dans le cadre de l'initiative PPTTE et pour prendre en charge de façon conjointe les arriérés de la dette à l'égard de la BAD pour un montant de 24,3 MEUR et, d'autre part, pour couvrir dans une approche concertée le déficit de financement.
2. De 2005 à 2011, l'alignement de certains pays partenaires (la Norvège, les Pays-Bas et la Belgique) sur les programmes DARE de la BM, avec l'avantage d'un processus unique de programmation, d'évaluation des indicateurs, de dialogue et de décaissement. Finalement, c'est près de 50% de l'AB qui a été décaissée à travers ces DARE.

Mais au-delà de ces convergences, le niveau de coordination et d'harmonisation est resté faible alors que le nombre de PTF concerné se limitait essentiellement aux trois principaux partenaires (la BAD, la BM et l'UE). Malgré quelques initiatives prises entre 2008 et 2011, les engagements pris sont restés en grande partie lettre morte jusqu'en 2013 (voir QE2.1):

- la coordination s'est essentiellement résumée à un partage d'information à travers les réunions du Comité Technique du Cadre de partenariat (qui ont été très peu nombreuses en 2012 et 2013), ainsi qu'à des consultations des autres partenaires lors de la formulation des programmes d'AB ou de renforcement institutionnel.
- Il n'y a pas de diagnostic commun et partagé à l'exception des évaluations PEFA : il n'y a plus eu de missions conjointes de revue des programmes après 2011 ; les missions de préparation et de formulation de programme ont été réalisées isolément par chaque bailleur ; les réunions du cadre de partenariat n'ont pas permis d'établir cette base d'analyses commune.
- il y a eu très peu de coordination au niveau des indicateurs retenus dans les matrices : en matière de GFP, on a relevé plus de 250 indicateurs déclencheurs et indicateurs de performance inclus dans les programmes, avec des indicateurs de nature très différente, ou semblables mais formulés différemment, changeant régulièrement et avec des calendriers pas toujours cohérents (p.ex. en 2013 des indicateurs se neutralisaient au sein des matrices de la BM et de la BAD).
- il n'y a pas eu de matrice commune harmonisée et cohérente pour le suivi des performances ou des indicateurs de process (voir QE2.3).
- il n'y a pas eu de prise de position commune concernant l'avancée des réformes en matière de GFP ou de gouvernance.
- les assistances techniques ont été peu coordonnées, ce qui avait été souligné par ailleurs par l'OCDE dans son rapport de 2011 sur l'engagement dans les Etats fragiles (p.49) : *« les acteurs internationaux eux-mêmes ont noté que leur performance en matière de coordination de l'assistance technique reste très disparate d'un secteur à l'autre. En particulier, il a été noté que la multiplication des assistants techniques au sein du ministère des Finances et le manque de partage de l'information sur leur rôle respectif auraient dû être évités ».*

Ce manque de coordination et d'harmonisation a eu des implications fortes sur les coûts de transaction mais aussi sur la gestion des projets d'AT auprès du Ministère des Finances.

Plusieurs raisons viennent expliquer ces difficultés de coordination, alors même que seuls trois bailleurs ont réellement été engagés dans une approche AB.

Une raison clé réside dans la différence d'approche suivie par chacun et la possibilité pour chacun de poursuivre celle-ci du fait du petit nombre d'intervenants. La Banque mondiale se focalise au Burundi sur les réformes elles-mêmes et peu sur les résultats vu le contexte de fragilité du pays. Elle décaisse annuellement au regard de la réalisation des actions préalables. L'UE quant à elle privilégie l'atteinte des résultats et moins le processus. Elle décaisse sur base d'une tranche fixe, souvent importante dans le cas du Burundi, liée aux conditions générales d'éligibilité et de tranches variables en fonction des résultats atteints. La BAD décaisse en plusieurs tranches en conditionnant l'utilisation des ressources aux réalisations de l'Etat. Pour chacun de ces acteurs, les indicateurs et le dialogue sont de fait de nature assez différente et avec des calendriers décalés. Alors que dans d'autres pays, ils sont souvent poussés à se coordonner en raison du nombre important d'intervenants ou sous la pression du pays partenaire, le contexte du Burundi rend possible une approche plus individualisée.

D'autres raisons peuvent également expliquer cette absence de coordination autour des AB, notamment le caractère assez centralisé de la BM et de la BAD, avec une forte prédominance des missions du siège, et jusqu'en 2013, l'absence au sein de la délégation de l'UE, d'un expert disposant du temps et de l'expérience nécessaire pour mener le dialogue de politiques et la coordination autour des AB.

Les difficultés de coordination relevées au niveau des AB et de l'AT qui y est liée reflètent la situation générale de la concertation dans le pays (avec des exceptions dans certains secteurs comme l'éducation, comme l'a relevé l'évaluation conjointe de la coopération avec le Burundi⁴⁶), résumée par l'OCDE en 2011 : « *les partenaires internationaux ont le sentiment de faire des efforts réels en faveur du renforcement de l'Etat. Il y a cependant peu de concertation entre eux dans les faits* ».

Le Gouvernement lui-même n'a pas cherché à encourager cette coordination avec les bailleurs. En son sein même, la concertation autour des AB est faible, voire inexistante, en particulier entre le Ministère des Finances et les ministères sectoriels ce qui associé à la faiblesse de la coordination interministérielle en générale, est un risque à la fois au niveau des conditionnalités (risque d'inclure des conditionnalités non réalistes ou non atteignables) et du suivi de leur mise en œuvre (risque de ne pas satisfaire les conditionnalités faute d'en avoir assuré le suivi en temps utile).

⁴⁶ Evaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, e la Belgique, de la CE, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le Burundi, Rapport final, février 2014

3.3.5. Les difficultés de coordination au niveau du dialogue et du renforcement des capacités

Dialogue autour des AB dominé par une approche bilatérale

Le cadre de dialogue mis en place à partir de 2005 a fonctionné de façon inégale. Il a servi essentiellement de courroie de transmission de l'information, sans jouer un rôle stratégique dans la formulation et le suivi des programmes et des réformes en étant aussi déconnecté du dialogue sectoriel. Le dialogue mené autour des conditions des programmes a été compartimenté et mené dans une approche bilatérale, de façon parallèle aux cadres de concertation existants, que ce soit au niveau des AB ou de l'aide extérieure globale.

Le Cadre de partenariat mis en place en 2005 comme cadre de dialogue a fonctionné de façon inégale au cours de la période :

- après une mise en place lente, il s'est ensuite réuni régulièrement entre 2007 et 2009, avant de connaître une baisse de régime au cours de la période 2010-2013. De l'avis de plusieurs interlocuteurs, le dialogue entre les partenaires de l'AB et le gouvernement est depuis 2010, quelque peu éteint.
- Il a servi de courroie d'information sur certains volets des réformes mises en œuvre et sur les conditions de cette mise en œuvre, en particulier sur la GFP. Mais globalement, la qualité du dialogue est demeurée faible. Le cadre n'a pas réussi à jouer le rôle d'une réelle plateforme de dialogue coordonnée et structurée. Il n'a pas pu permettre une réflexion approfondie sur le contenu des réformes et leur financement, ni contribuer à établir des priorités et à lever les contraintes qui ralentissent ou bloquent le processus de réformes.
- Le dialogue mené, essentiellement ciblé sur la GFP et la mise en place des activités d'AT en appui aux réformes, a souffert d'un manque de préparation et de suivi des réunions, mais aussi d'une insuffisance en nombre au niveau des PTF ainsi que d'un manque d'implication du plus haut niveau ministériel. La représentativité de cet espace de dialogue n'a pas été optimale dans la mesure où il rassemble souvent un large panel de participants pas toujours les plus directement concernés par les questions à débattre.
- Il a été affaibli par l'absence d'une matrice commune de suivi des performances des AB. Il est à noter à cet égard que le cadre de suivi de la réforme de la GFP n'est pas perçu comme un outil utile de suivi des politiques mises en œuvre dans ce domaine.

Parallèlement, un dispositif national de dialogue entre le Gouvernement et ses partenaires pour le financement, la mise en œuvre et le suivi et évaluation du CSLP a été mis en place en 2007 : le Groupe de Coordination des Partenaires (GCP). Il n'a pas non plus jusqu'ici débouché sur la tenue d'un réel dialogue stratégique et n'a pas constitué un relais entre dialogue technique et dialogue politique. Des progrès ont été observés au cours de la période, mais le dispositif est resté assez fragile, peu systématisé et dépendant de la volonté d'implication des acteurs concernés.

Cette difficulté à mettre en place un dialogue stratégique autour de l'aide extérieure et des AB en particulier s'explique par la multiplicité et l'éclatement des instances chargées du dialogue aux différents niveaux techniques et stratégiques et en leur sein, par une mobilisation

très large des acteurs nationaux, par un pilotage faible ainsi que par un manque de leadership et d'implication du Gouvernement (voir QE2.3). La question du degré d'appropriation des réformes et de la stratégie dans son ensemble par les décideurs est aussi posée parallèlement ; perçu comme globalement assez faible, il n'a pas semblé se renforcer en cours de période, induisant aussi progressivement une fatigue des partenaires pour développer un dialogue en partenariat. Dans ce contexte, il a été difficile à travers le dialogue accompagnant les AB ou à travers le cadre de dialogue plus large, de créer un effet mobilisateur autour des réformes portées par les AB et de les ancrer dans un projet de développement partagé et consensuel.

Le dialogue mené autour des réformes appuyées par les AB a été compartimenté autour des domaines prioritairement visés, à savoir la stabilisation macroéconomique, la gestion des finances publiques et le développement du secteur privé. Il a suivi une logique essentiellement bilatérale, en dehors des cadres de concertation existants.

1. Sur le **cadre macroéconomique**, le dialogue a été et reste mené par le FMI, qui se concerta avec la BM mais pas les autres PTF qui sont éventuellement informés ex post des principales conclusions.
2. Dans les domaines de **la GFP**, le dialogue sur les réformes a été conduit en partie à travers le Cadre de partenariat mais surtout par chacun des bailleurs impliqués séparément, sur base des conditions et indicateurs de performance contenus dans les programmes d'AB. Les trois principaux bailleurs impliqués dans ce domaine (la BAD, la BM et l'UE) ont mené leurs discussions séparément dans le cadre de la formulation et du suivi de leurs programmes, avec comme principaux interlocuteurs les responsables de la CASR et certains hauts cadres du Ministère des Finances.
3. Dans le domaine de **l'appui au développement du secteur privé**, plusieurs instances de dialogue ont également été mises en place. Des comités techniques de suivi des réformes (comité technique de suivi de la réforme du secteur café et comité chargé de la privatisation et piloté par le SCEP) ont associé les acteurs locaux et la BM autour des mesures contenues dans les programmes d'AB. Par ailleurs, dans le cadre plus large de la coordination de l'aide, le groupe sectoriel de Concertation pour le développement du secteur privé (GSDSP) a été instauré en 2009 : il réunit régulièrement les bailleurs, le secteur privé et le Ministère du Commerce, qui en assure la présidence mais sans être impliqué dans le suivi des indicateurs des programmes d'AB.

Les principaux outils pour ce dialogue bilatéral accompagnant les AB ont été les matrices d'indicateurs fixés dans les documents de programmation, propres à chaque bailleur et établis sans concertation commune entre partenaires. Les outils d'analyse et de suivi des performances développés aux différents niveaux du dispositif de concertation n'ont pas été réellement utiles dans ce cadre.

Dans les **secteurs sociaux**, le dialogue s'est progressivement structuré dans le cadre des groupes sectoriels mis en place au sein du GCP, pas directement en lien avec les AB, et parallèlement, au niveau de l'éducation, à travers le FCE. Le dialogue s'est donc établi en dehors des circuits des AB excepté au niveau de l'éducation, où le C2D⁴⁷ s'est accompagné

⁴⁷ Contrat de désendettement et développement

d'un dialogue sectoriel actif de fond sur la politique enseignante qui était jusqu'alors négligée par les PTF. L'ensemble des partenaires impliqués s'accordent à dire que ce dialogue autour des secteurs sociaux était extrêmement constructif et de qualité en fin de période.

Faible articulation des appuis de renforcement institutionnel

Le volet renforcement des capacités a été dès 2005 un élément clé de l'approche poursuivie par les bailleurs, en particulier multilatéraux, avec un déploiement massif d'activités couvrant les principaux volets des réformes appuyées par les AB et des interventions à la fois sous forme d'AT, d'études, de formation et d'équipements.

Les modes d'intervention ont été différents (intégrés dans les programmes d'AB pour l'UE ; projets parallèles pour les autres bailleurs dont certains de grande envergure comme le PAGE de la BM), mais avec une convergence d'efforts pour appuyer les domaines prioritaires des réformes : 1) le cadrage macroéconomique et la GFP, 2) la mise en place d'un environnement favorable au développement du secteur privé, et 3) la réforme de la filière café.

L'inventaire des projets conduits à ce niveau (voir QE1.1 et annexe 1) met en lumière la multiplicité des interventions réalisées depuis 2005 et la mobilisation de plusieurs types d'appuis pour épauler techniquement le pays dans les domaines mentionnés. D'importantes enveloppes ont été dédiées et utilisées pour (i) mener des études stratégiques et préparatoires aux réformes (notamment via le PAGE et le fonds de la Belgique) afin de prendre en charge le fonctionnement de cellules internes de suivi des réformes, (ii) mettre en place des AT sur des problématiques techniques touchant à la GFP ainsi qu'au développement du secteur privé et dans le domaine de l'éducation, (iii) organiser des formations in situ et à l'étranger, et (iv) financer des équipements informatiques.

La GFP en particulier a été l'objet d'un encadrement technique particulièrement important, à travers notamment la mobilisation d'une expertise externe massive pour encadrer les différentes fonctions qui entourent la mise en place de la stratégie de réforme des finances publiques et en particulier la gestion du budget. Sans chercher à être exhaustif, on relèvera en particulier les AT apportées pour :

- le cadrage macro budgétaire,
- le développement des CDMT,
- la préparation de la Loi de finances
- les outils de suivi du budget (TOFE, rapports d'exécution,...)
- le suivi de la dépense
- la gestion des investissements publics,
- la gestion de la dette,
- la gestion de la trésorerie
- le contrôle externe
- les statistiques
- le suivi des réformes
- la coordination de l'aide

L'administration burundaise a été quelque peu mise sous perfusion technique pour exercer ces différentes fonctions.

La mise en œuvre de ces projets a été lente et complexe, souffrant de délais considérables, en raison de différents problèmes, en particulier : la multiplicité des intervenants sans

répartition explicite des rôles menant à une dispersion des activités et un manque de cohérence globale, un manque d'objectifs et d'un cadre opérationnel fixant les actions à développer, des problèmes de gestion interne et une difficulté à ancrer ces projets dans les stratégies de réforme et au sein de l'administration.

3.3.6 Alignement sur les politiques et les systèmes gouvernementaux : tendance à la prudence

L'alignement des aides sur les systèmes nationaux a peu progressé au cours de la période. Les indicateurs suivis dans le cadre de l'application des principes de la déclaration de Paris ne montrent pas de progrès significatifs au cours de la période 2005-2010 en termes d'utilisation des systèmes nationaux, loin des cibles fixées pour 2010 : la proportion d'aide extérieure utilisant les systèmes nationaux de gestion des finances publiques n'a pas augmenté entre 2005 et 2010 et a encore sans doute diminué jusqu'en 2013, si on regarde d'une part les indicateurs pour le suivi du Partenariat Mondial et d'autre part, les données reprises au TOFE (voir ci-dessus). L'estimation pour 2013 de l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés est de 20% pour le Burundi (à comparer avec un taux de 49% pour les 46 pays couverts), en baisse par rapport au 25% estimé en 2010. Parallèlement, les structures de mise en œuvre parallèle se sont multipliées entre 2007 et 2010 et la proportion de missions et travaux menés conjointement par les fournisseurs d'aide a fortement baissé.

3.3.7 Des coûts de transaction qui restent élevés

La gestion de l'AB a entraîné des coûts de transaction élevés pour le Burundi en raison d'une part du type d'AB mise en œuvre, en particulier l'utilisation des AB ciblées et d'autre part, de l'absence d'une véritable coordination et harmonisation des programmes entre les bailleurs.

Premièrement, dans le cas des aides ciblées, des tâches administratives additionnelles ont été créées pour le re-calcul des salaires et pour les versements des montants liés aux AB ciblées (voir par exemple Belgique AFE 2003 et 2004) ; la mobilisation d'une partie des agents de la fonction publique dans ce cadre a eu des effets négatifs sur l'organisation du Ministère ; la mise en place de circuits parallèles de discussion pour vérifier et contrôler les montants couverts par les AB a induit des coûts supplémentaires de gestion. De plus, même si les contrôles ont souvent été réalisés par des audits externes, ceux-ci sont décrits comme envahissants et empiétant sur les systèmes des partenaires.

Deuxièmement, l'absence de coordination se marque notamment dans la multiplication des missions des PTF qui mettent le Ministère des Finances et la CASR sous pression et peuvent les détourner d'autres tâches dont ils ont la charge. Le schéma repris dans la QE 2.1 illustre la fréquence de ces missions en 2012 (par ailleurs une année plutôt calme au niveau des AB). Le défilé continu de missions portant sur des thématiques variées a occupé le Ministère et en particulier la CASR qui coordonne ces missions quasi sans interruption au cours de ces 12 mois.

Les procédures administratives spécifiques utilisées par les PTF pour le dialogue et le suivi du programme et des indicateurs ainsi que pour le décaissement des tranches est aussi « time consuming » pour la cellule chargée entre autres du suivi des programmes.

De plus, l'absence de programmation conjointe des projets de renforcement des capacités fait porter l'entièreté du poids de la mise en cohérence des interventions dans ce domaine sur la CASR. Le fait que la CASR soit chargée d'assurer la complémentarité de ces appuis n'est pas remis en cause mais le peu d'implication des bailleurs à ce niveau complique leur tâche dans un contexte où la faiblesse des capacités institutionnelles du pays est sans cesse rappelée.

3.4 Les effets de l'aide budgétaire en termes de renforcement des moyens de l'action gouvernementale

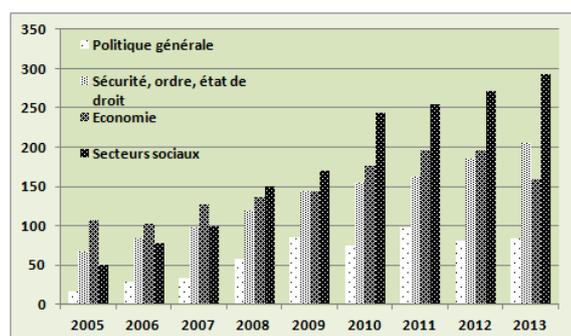
3.4.1 Réallocation des dépenses vers des secteurs prioritaires des CSLP

L'espace budgétaire généré par l'AB et l'initiative PPTE a clairement favorisé l'allocation des dépenses en faveur des pauvres, mais les dépenses dans les fonctions économiques ont été érodées.

Sur base des données Sigefi un regroupement des dépenses en 4 groupes de fonctions a été opéré : 1° Politique générale, 2° Sécurité, ordre, état de droit, 3° Economie, 4° Secteurs sociaux. L'allocation des dépenses entre les 4 groupes s'est clairement faite en faveur des secteurs sociaux qui ont été les grands bénéficiaires de l'augmentation totale des dépenses (figure ci-contre). On voit aussi sur la figure « Allocation des dépenses par fonctions » que ce sont les fonctions économiques qui ont connu la plus faible croissance et dont la part relative s'est fortement amoindrie.

Les données Sigefi permettent également d'identifier les dépenses « pro-pauvres » et montrent que leur part dans les dépenses totales a augmenté régulièrement au cours de toute la période (figure « Allocation des dépenses aux secteurs pro-pauvres »).

Figure 16 - Allocation des dépenses par fonctions (Mlds FBU)



Sources: MFDPE (Sigefi)

Figure 17 - Allocation des dépenses par fonctions (% du total)

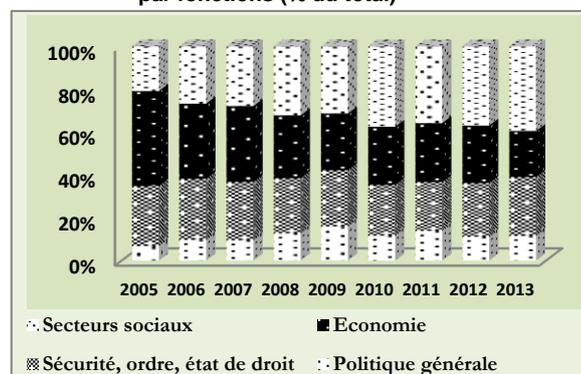
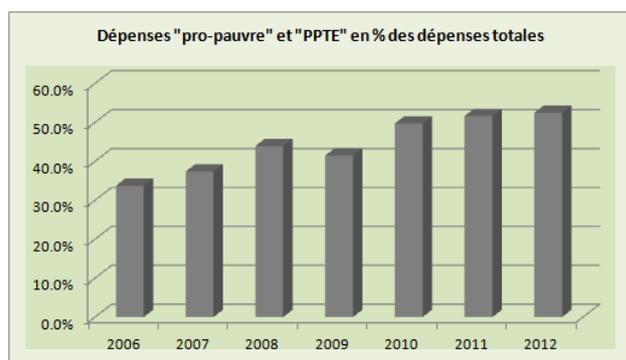


Figure 18 - Allocation des dépenses aux secteurs pro-pauvres

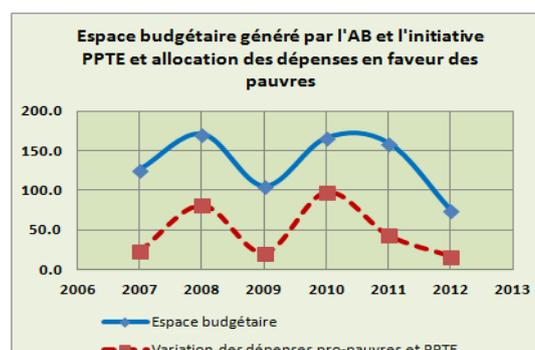


et l'allocation des dépenses en faveur des pauvres et des dépenses PPTe (qui sont essentiellement des dépenses d'équipement et d'infrastructures sociales associées aux dépenses pro-pauvres).

Le budget des secteurs santé et éducation a très fortement augmenté comme le montre la figure 20. Ceux-ci ont été parmi les principaux bénéficiaires des moyens supplémentaires disponibles. Le poids des deux secteurs a fortement augmenté dans le budget général de l'Etat, passant de près de 31% en 2005 à plus de 40% entre 2010 et 2013. En valeurs courantes, les ressources budgétaires de l'éducation ont été multipliées par 5 et celles de la santé par 12.⁴⁸

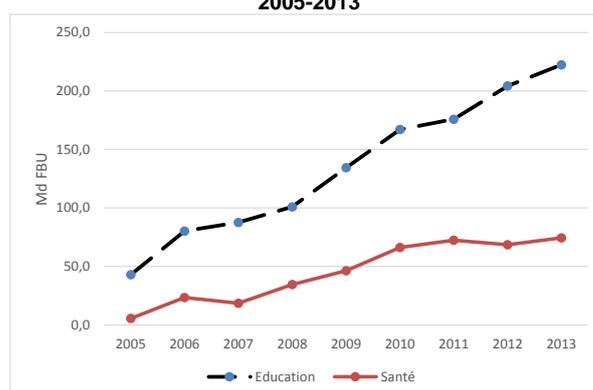
La figure « Espace budgétaire et allocation des dépenses » illustre la forte corrélation (83.1%) entre l'espace budgétaire généré par les AB

Figure 19 - Espace budgétaire et allocation des dépenses



Sources: MFPDE (Sigefi)

Figure 20 - Budget des secteurs Education et Santé, 2005-2013



Source: Ministère des Finances.

NB: données 'crédits ouverts', différentes du budget voté

3.4.2 Gestion des finances publiques et capacités institutionnelles

Parallèlement, l'approche suivie a visé au renforcement des capacités institutionnelles et à la consolidation de l'Etat dans ses fonctions essentielles, en particulier dans le domaine de la gestion des finances publiques, fortement affaibli à la sortie du conflit.

Cadre général d'intervention des aides budgétaires : contexte de la réforme

Le Burundi s'est engagé à partir de 2001, suite à la signature de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation en 2000 et aux recommandations et conditionnalités des bailleurs de fonds, dans des réformes visant à rétablir la bonne santé de ses finances publiques. Les résultats sont restés en dessous des attentes en raison notamment d'une faible

⁴⁸ Sauf indication contraire, les analyses de ce chapitre sont en valeurs courantes et non constantes

appropriation par le MDFPE et d'une coordination insuffisante de l'assistance technique et financière des bailleurs de fonds.

Pour corriger ces insuffisances, une **stratégie de gestion des finances publiques (SGFP), assortie d'un plan d'actions sur un horizon de trois ans (2009-2011)**, a été adoptée en 2009. S'appuyant sur les études PEMFAR, PEFA et autres rapports produits par l'UE et le FMI, son objectif était de construire, de 2009 à 2011, un système de finances publiques plus efficace, rigoureux et transparent qui s'appuie sur les normes et bonnes pratiques internationales existantes, et en particulier sur les principes suivants: transparence, exhaustivité, réalisme, enregistrement de l'information (rapports financiers), surveillance et vérification externes et prévisibilité de l'appui budgétaire direct⁴⁹.

Dans la continuité de la poursuite des objectifs de la SGFP1, la **SGFP2**, adoptée en 2012, **poursuit l'assainissement et la modernisation les finances publiques**. Elle s'appuie sur l'évaluation PEFA de 2011/2012 et l'examen de la mise en œuvre de la SGFP1 dont elle reprend et actualise les actions non réalisées. Elle s'articule autour de six objectifs spécifiques et comporte dix-neuf programmes, qui sont eux-mêmes déclinés en un Plan d'actions de mise en œuvre de la SGFP (PA/SGFP).

Malgré des améliorations réelles et une approche plus orientée vers les résultats et la performance dans le cadre de la SGFP2, **la réforme de la gestion des finances publiques a souffert au Burundi au cours de la période sous revue de son manque de vision**, en particulier de priorisation des réformes, et ce dans un contexte de capacités limitées et de ressources humaines et financières raréfiées. De plus, malgré un dispositif en place visant à garantir l'appropriation de la réforme de la GFP avec notamment une Cellule d'appui (CASR) supervisant les travaux des groupes techniques et des structures chef de file, la mise en œuvre de la SGFP s'est appuyée sur des ressources externes parfois en position de substitution, et le **manque de ressources internes qualifiées et/ou la forte rotation ont posé des difficultés pour garantir une appropriation suffisante de la réforme**.

Les appuis déployés : aide budgétaire, dialogue et accompagnement technique

La stratégie de réforme de gestion des finances publiques du Gouvernement du Burundi (SGFP1 et SGFP2) a été fortement appuyée par les PTF tout au long de la période sous revue.

Une vingtaine de programmes d'AB de la BAD, de la BM, de l'UE et de la France ont cherché à stimuler activement les efforts du Gouvernement en matière de gestion des finances publiques (GFP). Au total, 250 **déclencheurs et/ou indicateurs de performance** directement axés sur les questions de GFP et alignés à la SGFP1 et 2 ont été retenus dans les matrices de ces différents programmes. Ils ont cherché à déclencher/poursuivre un dialogue sur l'ensemble des volets de la réforme de la GFP, en particulier la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget ; la surveillance et la vérification externe ; la comptabilité, l'enregistrement des informations et les rapports financiers ; et le processus de préparation budgétaire. Ils ont également visé l'amélioration du cadre réglementaire des finances publiques.

⁴⁹ Source : République du Burundi, « Stratégie de Gestion des Finances Publiques 2009-2011 », 2009

Les **bailleurs** ont appuyé l'ensemble des volets des FP, en mettant aussi l'accent sur certains domaines clé propres. Avec 120 indicateurs, les programmes de la BAD ont à eux-seuls compté pour presque la moitié des déclencheurs et/ou indicateurs de performance. Tous les bailleurs ont, via les déclencheurs retenus, mis l'accent sur la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget, avec une attention particulière sur le contrôle de la passation des marchés publics (voir tableaux 1 et 2 de QE3.2). La BAD a également insisté sur le système de vérification interne, la rationalisation de la chaîne de la dépense et la gestion de la trésorerie. La BM et la France ont de leur côté également mis l'accent sur le contrôle des états de paie. En dehors de la prévisibilité et du contrôle de l'exécution du budget, la BAD a porté son attention sur la surveillance et la vérification externe ; la BM sur le processus de préparation du budget ; et l'UE sur la comptabilité et l'enregistrement des informations (voir tableau 1 de QE3.2).

Au niveau du **dialogue**, comme déjà souligné, le cadre de partenariat des AB rassemblant le MDFPE et les PTF mis en place en 2005 n'a pas constitué un réel forum de dialogue sur le suivi de la mise en œuvre des réformes soutenues par les AB, et notamment en matière de GFP. La stratégie de réforme des finances publiques a été un des principaux thèmes abordés au sein du cadre de partenariat mais les réunions ont essentiellement servi à faire le point sur les activités mises en œuvre, pas pour questionner les résultats, envisager les points de blocage et réorienter les actions envisagées. La mise en place des activités d'AT liées à la réforme GFP a été un autre point discuté lors des réunions du CdP mais sans parvenir à en assurer la coordination et la cohérence : généralement la partie burundaise expose les activités menées et ses besoins pour le futur proche tandis que les bailleurs, sans concertation préalable, informent les participants de leurs intentions. La matrice de suivi de la réforme, essentiellement basée sur des indicateurs PEFA, a peu de liens directs avec les indicateurs contenus dans les programmes AB.

Le dialogue autour des conditions de décaissement des programmes s'est donc surtout tenu lors des missions de suivi organisées par chacun des PTF : il est resté bilatéral entre le MDFPE d'un côté et chacun des PTF de l'autre. Il a surtout porté sur le suivi et n'a pas permis d'aborder le suivi de la réforme sous un angle stratégique.

Par ailleurs, un **ensemble de programmes de renforcement des capacités**, au sein des aides budgétaires ou en complément à ces aides, a accompagné la réforme de la gestion des finances publiques (voir ci-dessus). L'UE a également été active dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la justice.

Le montage des programmes d'AB et les assistances techniques les accompagnant n'ont globalement ni favorisé un séquençage adéquat de la réforme de la GFP, ni une coordination accrue entre bailleurs.

- Les AB n'ont pas toujours correctement cerné la séquence des mesures à appuyer, certaines dépendant de la mise en exécution d'autres : p.ex. cas du PARE III de la BAD avec la mesure (i) sur le règlement général de la comptabilité publique dont dépendait l'adoption du statut du comptable public et (ii) sur le cadrage macro-économique qui présupposait la mise en place et le rodage d'un modèle de prévision fiable.
- Les programmes d'AB n'ont pas reposé sur des matrices de mesures harmonisées, chaque bailleur disposant de sa propre matrice. Au sein de ces matrices, les bailleurs ont parfois appuyé les mêmes mesures: p.ex. adoption et mise en œuvre de la LOFIP,

accroissement de la part du budget en faveur des dépenses pro-pauvres, etc. De même, les PTF n'ont pas mené de missions conjointes de suivi pour les différents programmes.

- L'identification des besoins pour les appuis techniques n'a pas été faite de façon conjointe entre les différents bailleurs et le gouvernement, et n'a pas permis de répondre aux besoins les plus prioritaires de façon séquencée. Au contraire, certains chevauchements ont été observés dans les AT fournies.

Les effets des aides budgétaires

Les AB, via les déclencheurs et/ou indicateurs de performance retenus au sein des matrices, et les accompagnements techniques ont donné un incitant à la refonte du cadre légal des finances publiques décidée dans le cadre de la SGFP. Trois chantiers d'envergure ont ainsi été menés par les autorités au cours de la période sous revue : la refonte et l'adoption de la Loi organique des finances publiques (LOFIP), la finalisation et l'adoption du Règlement général de gestion des budgets publics (RGGBP), et la révision du code des marchés publics.

Les AB, via les déclencheurs et/ou indicateurs de performance retenus au sein des matrices, et les accompagnements techniques ont également poussé les progrès enregistrés sur certains volets de la GFP, en particulier en matière de transparence budgétaire et concernant la gestion de la trésorerie.

La documentation budgétaire transmise au Parlement a fait d'importants progrès et le citoyen dispose d'un accès beaucoup plus large aux informations financières publiques, notamment grâce au site du Ministère des finances. Les déclencheurs/conditions retenus dans les AB (19/250 soit 18% du total), qui ont dans la plupart des cas été partiellement ou entièrement remplis, ont accompagné ces développements. De plus, les appuis techniques, via des mesures spécifiques appuyant la publication sur le web des TOFE et d'un ensemble de documents budgétaires (DP1 du FABRICE) ou un appui à la transparence dans son ensemble (cas du PAGE), ont également positivement contribué. Cependant, des faiblesses persistent : i) la fiabilité des données nationales au regard des inconsistances entre les données fournies par la Direction de la Comptabilité Publique et du Trésor et SIGEFI, ii) le retard dans la publication de certains rapports annuels et états financiers, et iii) le faible délai accordé à l'Assemblée Nationale pour l'examen des budgets au regard de sa transmission tardive et du non-respect par conséquent du délai d'examen de soixante jours.

Bien que la fiabilité des prévisions de trésorerie pose problème et que le pays fonctionne en trésorerie à flux extrêmement tendu, des progrès considérables ont été enregistrés au niveau de la planification de la trésorerie. Depuis 2010, des plans de trésorerie sont établis et le compte unique du trésor a été instauré. Les déclencheurs/conditions retenus dans les AB (19/250 soit 18% du total), qui ont été entièrement remplis dans quasiment tous les cas, ont accompagné ces développements. Dans le cadre du PABRE, l'UE a appuyé la production régulière des plans de trésorerie.

Par contre, les AB et les appuis techniques n'ont pas réussi à impulser de réels changements sur d'autres volets de la GFP qui ont continué à présenter en fin de période sous revue des faiblesses importantes, en particulier la crédibilité du budget, le suivi de l'exécution budgétaire et les systèmes de contrôle interne et externe.

Malgré certains progrès enregistrés au niveau du processus de préparation budgétaire, la crédibilité du budget est restée faible au regard des nombreuses sur exécution et sous exécution des dépenses courantes et de celles d'investissement ainsi que des différences importantes entre la répartition sectorielle prévue au titre du budget et celle issue de l'exécution effective du budget. Une programmation pluriannuelle a progressivement été instaurée en fin de période mais l'exercice présente des déficiences : le budget approuvé par le Parlement qui n'est ni en ligne avec les estimations du CDMT ni avec les taux d'exécution du budget dans les ministères ; il y a peu de relation entre la programmation budgétaire pluriannuelle et le programme d'investissement public. Les AB ont fortement mis l'accent sur la mise en place d'une perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire (24/250 indicateurs/déclencheurs) ainsi que sur la crédibilité du budget (12/250 indicateurs/déclencheurs), sans pour autant parvenir à impulser de réels progrès. Les appuis techniques de la BM, de la BAD et de l'UE ont appuyé l'amélioration de la gestion macroéconomique en épaulant le gouvernement dans l'installation et le renforcement de ses outils d'analyse, de cadrage macro-économique et de planification budgétaire. L'UE a également financé la cellule d'appui (CACP) puis la Cellule d'Appui aux Suivi des Réformes (CASR) du Ministère.

De plus, le suivi de l'exécution budgétaire est resté problématique. Il existe de nombreuses infractions à la chaîne des dépenses qui expliquent les nombreuses divergences entre les données d'exécution du système d'information (SIGEFI) et celles provenant des balances de trésorerie. Le manque de fiabilité du système d'information (SIGEFI) en tant qu'outil de production des rapports budgétaires a posé un problème comptable et budgétaire majeur tout le long de la période. En fin de période, le SIGEFI n'était pas conforme à la réforme de la chaîne rationalisée des dépenses (CRD) et nécessitait l'extension de sa couverture fonctionnelle. Courant 2014, le MFPDE a choisi de lancer un projet de nouveau système d'information budgétaire et financier (progiciel), sans étude préalable et partagée sur les avantages et les inconvénients des différentes options possibles (p.ex. adaptation du SIGEFI existant). Les appuis techniques (PAGE) ont appuyé l'introduction du système SIGEFI pour renforcer le contrôle des dépenses tandis que les AB, via des indicateurs/déclencheurs qui ont été remplis, ont cherché à appuyer le fonctionnement du système.

Au niveau des systèmes de contrôle interne et externe, peu de progrès ont été notés au cours de la période. Les déclencheurs des AB et les accompagnements techniques ont cherché à appuyer le renforcement des capacités ainsi que des moyens de fonctionnement des différents organes de contrôle, mais cela n'a pas permis de les doter des moyens suffisants pour qu'ils effectuent convenablement leurs missions. Des structures ont été mises sur pied pour le contrôle des marchés publics (DNCMP et ARMP) mais elles n'ont pas disposé de moyens suffisants pour garantir des contrôles effectifs. Le contrôle interne a principalement été réalisé par l'IGE ; ses recommandations ont été peu suivies d'effets. Il existe par ailleurs des problèmes de chevauchement des responsabilités entre organismes (IGE, CdC, brigade anti-corruption). Au niveau du contrôle externe, la CdC n'a ni eu les moyens humains ni financiers pour jouer son rôle ; le Parlement et la société civile sont restés peu associés à la préparation du budget.

4. Analyse de la contribution des aides budgétaires dans les principaux secteurs visés

4.1 Stabilisation macroéconomique et croissance

4.1.1 Contexte - Cadre d'intervention des aides budgétaires et principales caractéristiques/enjeux dans le domaine

Contexte macroéconomique et enjeux des politiques de stabilisation

Au cours de la période, le Burundi est progressivement passé d'une situation de sortie de conflit où les objectifs de stabilisation économique étaient au cœur des préoccupations (CSLP1) à une situation de consolidation où le gouvernement a cherché à pousser des réformes structurelles visant à réorienter l'économie vers les secteurs à fort potentiel de croissance (CLSP2). L'évolution du contexte macroéconomique fait l'objet d'une présentation plus détaillée sous les chapitres 2.1 et 3.

Contexte institutionnel

Les acteurs principaux dans le domaine de la stabilisation macroéconomique sont le MFPDE et la BRB. Les deux ont fait l'objet de réformes importantes en vue d'améliorer leur capacité de mettre en œuvre la politique macroéconomique sous-tendant les CSLP.

En matière de gestion des finances publiques le cadre institutionnel a subi de profondes modifications en cours de période, notamment :

- L'adoption (2008) et mise en œuvre de la Loi organique des finances publiques et du Règlement général de gestion des budgets publics.
- Fusion (Décret du 7 novembre 2011) du Ministère des finances et du Ministère du plan et du développement communal en un Ministère des finances et de la planification du développement économique.
- Création en 2009 de l'Office Burundais des Recettes, une agence semi-autonome chargée collecter les recettes fiscales et non fiscales conformément aux politiques décidées par le gouvernement.

Au sein du MFPDE, la Direction générale de la prévision et de la planification nationale prépare les projections à moyen terme qui servent de base aux cadrages macro-budgétaires. Ces projections sont réalisées à l'aide du modèle MACMOD sous la supervision d'un groupe multisectoriel comprenant la Direction générale de la planification, la Direction générale de la programmation et du budget, la BRB, l'ISTEEBU et le SP/REFES, l'OBR, le Ministère de l'agriculture et la direction de la dette. Des projections triennales sont préparées en avril-mai et actualisées en septembre avec les données budgétaires.

Le budget est préparé par le Service Prévision et Préparation Budgétaire de la Direction du Budget. Ce département prépare le TOFE et le CDMT central. L'informatisation des opérations budgétaires et comptables est réalisée à l'aide du système informatique intégré SIGEFI. Ce système a été développé en 2006 comme mesure intérimaire pour automatiser l'exécution du budget. Il souffre de nombreuses déficiences⁵⁰ et est actuellement en voie de remplacement par un système informatisé développé au sein du ministère. Parmi les faiblesses majeures, on notera :

- Un manque de cohérence avec les données de la Trésorerie. Le SIGEFI, en raison d'un traitement incomplet de la chaîne de la dépense, fait apparaître une sous-estimation générale des dépenses par rapport au budget alors que les données de la Trésorerie font plutôt apparaître une sur-exécution.
- Une série d'interfaces critiques avec la BRB et les services chargés de la gestion de la dette et du paiement de la solde n'ont pas été développées ou l'ont été de manière insatisfaisante.

La mise en œuvre de la politique monétaire et de change est la responsabilité de la BRB dont les services ont été fortement réorganisés au cours de la période en concertation et avec des appuis techniques importants du FMI.

Au total le contexte institutionnel du secteur, malgré des réformes importantes et des améliorations significatives par rapport à la situation du début de période, reste marqué par un manque de ressources humaines qualifiées et des schémas organisationnels insuffisamment intégrés. La capacité technique de formulation de la politique macroéconomique et de préparation du cadrage macro-budgétaire reste extrêmement limitée et le rôle du FMI tout à fait prépondérant.

Evolution du soutien financier aux politiques de stabilisation et de croissance

De facto, toute l'aide extérieure a contribué au financement de la politique de stabilisation et de croissance, ne fut-ce que par le soutien à la balance des paiements que l'apport de devises a constitué. Il convient cependant de distinguer 4 modalités en raison de leurs effets spécifiques différents :

1. L'initiative PPTE (voir section 3.1 et annexe 1) sans laquelle le retour à des déficits soutenables n'aurait pas pu être envisagé.
2. Les Facilités Elargies de Crédit du FMI⁵¹. Au cours de la période de l'évaluation le Fonds Monétaire a joué un rôle déterminant dans la préparation de ce cadrage. Ce sont les programmes du FMI qui ont constitué la ligne directrice de la politique macroéconomique au cours de la période et qui ont rendu possible sa mise en œuvre, à travers (1^o) les financements directs de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance, devenue Facilité Etendue de Crédit (2^o) la détermination, avec la Banque Mondiale, des conditions pour que le Burundi puisse atteindre le point de décision et le

⁵⁰ Voir *Republic of Burundi. Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR)*, World Bank 2008, chapitre 4E: The Interim Integrated Financial Management System (SIGEFI).

République du Burundi. Revue de Dépense Publique, World Bank, Projet de Rapport, Août 2013, chapitre 4 : Analyse de la dépense publique.

⁵¹ Au cours de la période analysée trois facilités ont été octroyées : FEC 2004-2008 : 69.3 millions de DTS, FEC 2008-2012 : 51.2 millions de DTS et FEC 2012-2015 : 30 millions de DTS.

point d'achèvement de l'initiative PPTE. Sans ces deux points les déficits du Burundi n'auraient pas été soutenables et le retour à la stabilité macroéconomique n'aurait pas été possible. Au-delà de ces effets directs les programmes appuyés par le FMI ont eu un effet catalyseur important sur les financements extérieurs et particulièrement les aides budgétaires pour lesquelles ils ont généralement constitué une condition d'éligibilité.

3. Les aides budgétaires qui ont contribué directement au financement du budget mais qui, dans les premières années, ont aussi facilité l'apurement des arriérés de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE ce qui a rendu possible la restauration des conditions permettant au Burundi de bénéficier de l'aide des Institutions de Bretton Woods.
4. Les projets dont la prise en compte dans les budgets est très imparfaite mais dont une fraction significative a financé le renforcement des capacités et où des réformes institutionnelles. Des réformes importantes pour la stabilisation macroéconomique, comme par exemple la création et le fonctionnement opérationnel de l'OBR ont été entièrement financées sur projets.

Les deux dernières formes d'aide ont globalement augmenté au cours de la période d'analyse représentant en moyenne 12% du PIB au cours de la période 2005-2009 et 17% pour la période 2010-2013. Par contre la composition a été profondément modifiée, les aides budgétaires représentant 52% de l'aide extérieure au cours de la première période et ramenées à moins de 21% en moyenne au cours de la seconde. Cette évolution et ses conséquences seront analysées dans l'analyse de l'Etape 1 de l'évaluation, section 4.1.2.

4.1.2 ETAPE 1 : Produits directs et indirects

L'analyse d'étape 1 se concentre sur les effets directs et indirects allant au-delà des effets directs des AB sur les moyens de l'action gouvernementale tels que présentés en section 3.3.

Le dialogue de politique a été une composante essentielle de la formulation et de la mise en œuvre de la politique de stabilisation macroéconomique. Il a été caractérisé par une logique essentiellement bilatérale et souvent tenu dans une démarche peu intégrée, voire parallèle à la coordination et au dialogue de l'aide extérieure globale

Sur le **cadre macroéconomique**, le dialogue a été et reste mené par le FMI, qui se concerta avec la BM. Ce dialogue s'effectue aujourd'hui à intervalle très régulier : un comité de coordination (composé de la CASR, de la BRB et du REFES), se réunit avec le FMI tous les 15 jours pour le suivi des réformes structurelles et; des missions régulières sont organisées de Washington (tous les deux/trois mois). Ce dialogue permet au FMI d'encadrer la conduite des politiques budgétaires et monétaires et en particulier, de déterminer les conditions de décaissement des FCRP portant sur le niveau des déficits et leurs modes de financement (plafonds de dépenses, recours aux avances ordinaires, émissions de Bons du trésor). La BM y est associée mais pas les autres PTF qui sont informés ex post des principales conclusions. Le FMI éprouve lui-même des difficultés à mener ce dialogue en raison d'un manque de données fiables et d'analyses des mesures de politiques adoptées. La révision de la Loi fiscale en 2013 en est un bon exemple puisqu'elle n'a pas été accompagnée d'une analyse d'impact, a été adoptée sans discussion préalable avec les PTF et a eu finalement un effet considérable sur les montants de recettes fiscales qui ont diminué de 1% du PIB, mettant en danger tout l'équilibre budgétaire. Le dialogue macroéconomique est limité par le manque d'investissement intellectuel des institutions burundaises qui sont confrontées à des problèmes de capacités et de gestion des compétences (les affectations ne sont pas décidées

en fonction des compétences). L'ancrage nécessaire pour un réel dialogue mutuel du côté burundais est fragile.

Amélioration de la formulation de la politique macroéconomique et budgétaire.

D'immenses besoins en termes de ressources humaines et de capacités institutionnelles ont constitué une contrainte majeure à la préparation du cadrage macro-budgétaire et de la formulation de la politique.

La mise en œuvre de la politique de développement articulée sur la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une croissance durable et partagée telle qu'énoncée dès le début de la période avec l'élaboration du CSLP I s'est heurtée à un énorme défi en termes de capacités institutionnelles. La confection d'un cadrage macro-budgétaire raisonnable, socle indispensable pour la formulation et la mise en œuvre d'un minimum de politique économique, a dû faire face à un nombre élevé de déficiences majeures, très vite déplorées par les bailleurs. Elles concernaient tous les aspects de la préparation du cadrage macroéconomique et de la mise en œuvre de la politique budgétaire ⁵²:

- Des insuffisances majeures d'information statistique en matière de fiabilité et d'actualité.
- Des outils (modèles) insuffisants et mal maîtrisés. En vue de répondre à ce problème l'outil actuel sera renforcé par un Modèle d'Equilibre Général Calculable Dynamique (MEGC). Il faut néanmoins noter que des efforts ont été menés notamment pour construire régulièrement des TOFE, pour introduire les CDMT, pour renforcer la cohérence des données, notamment en utilisant les données du module SYGADE dans la construction des TOFE. Ces activités ont entraîné une amélioration sensible du dispositif technique de préparation du cadrage macro-budgétaire lorsque l'on compare les années récentes et le début de la période d'évaluation. Des assistances techniques en cours devraient contribuer à poursuivre ces améliorations.
- Des procédures de préparation du cadrage et du budget irréalistes en terme de calendrier, de directives aux départements ministériels et n'assurant pas la prise en compte correcte de la politique gouvernementale ni la traduction des priorités dans les allocations budgétaires. On peut noter une amélioration de la situation au cours de la période et actuellement le calendrier de préparation du budget est globalement respecté mais des contraintes peuvent imposer des révisions qui entraînent une présentation tardive au Parlement.

⁵² Voir le PEMFAR de la Banque Mondiale, les Revues successives de la FRBC du FMI, les rapports de la BAD, etc.

Des appuis techniques importants ont été fournis. Le dialogue autour des appuis budgétaires n'a pas été coordonné en vue de constituer une approche stratégique.

Des efforts énormes ont été déployés⁵³ par le gouvernement et les bailleurs de fonds pour relever ces défis et renforcer les capacités. Ils ont pris la forme d'études ponctuelles, de séminaires, de cycles de formation sur place et à l'étranger, d'assistances techniques courtes et résidentes, de fourniture d'équipements informatiques et bureautiques. Plus que la contribution des aides budgétaires, ce sont les impératifs de la mise en œuvre des programmes agréés avec le FMI qui ont déterminé ces projets financés par les bailleurs multilatéraux et bilatéraux.

Néanmoins au travers de réponses ponctuelles et d'efforts du gouvernement des progrès significatifs ont été réalisés, mais les faiblesses continuent à limiter sévèrement la traduction des contraintes et des priorités dans les budgets.

Bien qu'on ne perçoive pas d'approche stratégique cohérente⁵⁴, les besoins les plus criants ont été identifiés et des progrès importants ont été réalisés :

- Des progrès relevés par les études PEFA en ce qui concerne les indicateurs relatifs au cadrage macro budgétaire (classification, organisation du processus de préparation budgétaire, prévision des recettes). Ces études montrent également que l'information en provenance des bailleurs sur leur aide projet ne s'est pas améliorée. Etant donné que l'aide projet constitue certaines années une fraction croissante de l'aide totale, ce point est particulièrement préoccupant.
- La fusion du budget ordinaire et du budget d'investissements en un budget unique.
- La création d'un Service de la Prévision et de la Préparation Budgétaire au sein du Ministère des finances.
- La production régulière de TOFE annuels, et plus récemment mensuels.
- La production d'un CDMT central.
- La révision de la méthodologie d'élaboration de comptes nationaux et la production d'une comptabilité nationale qui, en septembre 2014, couvre les années 2005 à 2011.

Toutefois, la réalisation du cadrage macroéconomique n'est pas encore complètement maîtrisée et les cadrages préparés par le FMI jouent un rôle essentiel dans la préparation des budgets. La qualité des données, la cohérence des données du TOFE et du Sigefi, la classification fonctionnelle des dépenses constituent encore des faiblesses majeures.

Mobilisation des recettes domestiques

L'introduction de la TVA et la création de l'OBR ont contribué à une amélioration substantielle de la mobilisation des ressources domestiques. Depuis 2012 on observe un essoufflement. Le manque de développement de la base taxable est le principal facteur limitatif.

L'amélioration de la mobilisation des revenus domestiques a été un élément central des exigences du programme du FMI ; elle a été appuyée par les fournisseurs d'aide, un peu à

⁵³ Voir la section 4.2 de ce rapport et la réponse à la question d'évaluation 1.1 dans l'annexe 3.

⁵⁴ Ce n'est qu'en 2012 qu'une stratégie de renforcement des capacités a été élaborée par le Gouvernement. : *Stratégie nationale de renforcement des capacités*, Gouvernement du Burundi, MFPDE, décembre 2012.

travers les conditionnalités des programmes d'AB,⁵⁵ mais surtout par des projets, notamment la création de l'OBR sur financement TMEA. Une amélioration est perceptible depuis 2008 et deux mesures majeures de politique fiscale ont consolidé et renforcé ce trend : l'introduction de la TVA (en février 2009), et une réforme radicale du système institutionnel de la gestion des finances publiques, la création de l'Office Burundais des Recettes (en 2009). Après la forte progression des années 2008-2011 il y a un essoufflement en 2012 et un tassement important en 2013. Plusieurs facteurs ont contribué à cette évolution :

- Les années qui suivent la création de l'OBR il y a eu un effet de rattrapage (meilleur enregistrement des contribuables, meilleure information de leurs obligations, renforcement de l'efficacité des contrôles, etc.).
- La législation fiscale a manqué de cohérence par rapport aux objectifs de développement et, par exemple, la loi des finances de 2013 a introduit une série d'exemptions discrétionnaires sur lesquelles il a fallu revenir dans la loi des finances révisée.

Figure 21 - Recettes fiscales en % du PIB



Sources: MFDPE (TOFE) et OBR

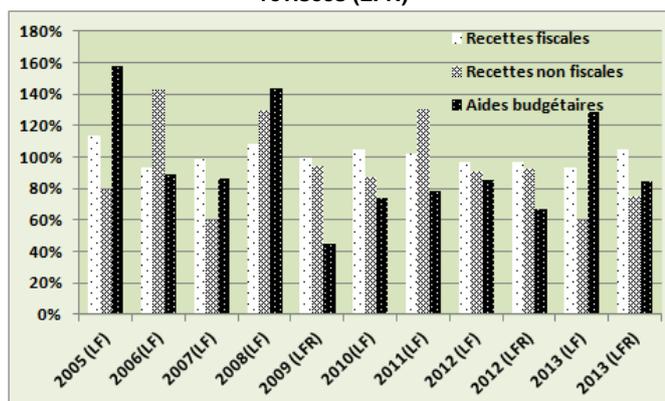
Outre les deux facteurs précédents qui expliquent l'évolution de la part des recettes dans le PIB, un élément plus fondamental contribue à la difficulté d'augmenter les recettes domestiques et au ralentissement de leur croissance en valeur absolue observée ces dernières années. Il s'agit de la faiblesse de la base taxable. Au Burundi, la principale contrainte en matière de recettes domestiques est l'étranglement de la base productive. Le principal levier par lequel l'aide budgétaire pourrait améliorer les recettes serait l'accroissement de la base taxable globale résultant d'une croissance plus importante. A ce stade les résultats économiques ne font pas apparaître de résultat significatif à cet égard (cf. infra section 4.1.3).

Les recettes domestiques sont généralement surestimées dans les budgets. Le taux d'exécution du budget est très bon pour les recettes fiscales. La budgétisation des aides budgétaires et leur taux d'exécution sont caractérisés par une très grande imprécision.

⁵⁵ La Banque Mondiale, dès ses premiers programmes, a surtout mis l'accent sur la simplification de la taxation des entreprises, la facilitation du commerce et des activités d'entreprises, et l'estimation du ratio des dépenses fiscales par rapport aux revenus fiscaux. L'Union Européenne, à partir de 2013, a fait de l'augmentation des recettes fiscales hors dons une condition de déboursement des tranches variables du programme Fabrice. L'AFD a imposé un engagement d'inscrire le plafonnement des exonérations dans la Loi de finances 2008 ou 2009. La BAD a inclus dans ses indicateurs la préparation de l'introduction de la TVA. On peut noter que la création de l'OBR et son impact sur la mobilisation des recettes domestiques ont été totalement traités en dehors des programmes d'AB ?

Les recettes sont généralement surestimées dans les prévisions (figure ci-contre). Le taux de réalisation des recettes fiscales est bon, ce qui est confirmé par les évaluations PEFA. Il est moins bon pour les recettes non fiscales et très mauvais pour les appuis budgétaires. Dans le cas des recettes non fiscales, il n'est pas possible de départager la marge d'erreur des prévisions et le manque d'efficacité de la perception. En ce qui concerne les appuis budgétaires, une cause importante de déviation est liée aux déboursements de la Banque Mondiale. Cet organisme débourse son aide en fin d'année et il est arrivé plusieurs fois qu'un paiement effectué en décembre ne soit effectivement enregistré qu'en janvier de l'année suivante, entraînant le report de l'AB d'une année sur l'autre.

Figure 22 - Taux d'exécution des recettes (par rapport aux Lois des finances (LF) et/ou aux Lois des finances révisées (LFR))



Sources: MFDPE (TOFE) et OBR

Apurement des arriérés et maîtrise des dépenses primaires

Les AB ont contribué à apurer les arriérés de salaires des fonctionnaires et du service de la dette.

Il y a principalement deux types d'arriérés, ceux relatifs au paiement des salaires et ceux accumulés sur le paiement de la dette (initiative PPTE). Les AB ont eu une contribution significative dans les deux cas. Par exemple, plusieurs AB ont eu pour objectif d'apurer les arriérés de salaire des enseignants. Il faut par ailleurs souligner l'importance de l'utilisation des premiers appuis budgétaires qui ont servi à rembourser les arriérés de dette et rendus possible l'initiative PPTE et l'accès aux Facilités de Crédit Étendues du FMI et tout ce qu'elles ont entraîné comme appui des autres bailleurs⁵⁶.

Les AB ont visé, par leurs conditions, à la maîtrise des dépenses primaires mais ont contribué à leur rigidité en favorisant l'accroissement de la masse salariale du secteur public.

Les AB ont inclus des conditionnalités relatives à la maîtrise des dépenses primaires (en particulier le recensement des fonctionnaires, etc.). Simultanément les AB ont contribué au maintien d'un niveau élevé de salaires créant une rigidité en favorisant l'accroissement du nombre de fonctionnaires (cf. section 3.3.2 et figure 11). Les indicateurs associés budgétaires illustrent cette dualité d'objectifs.

⁵⁶ Il s'agit essentiellement d'appuis, généralement ciblés, des bailleurs bilatéraux pour apurer les arriérés du service de la dette à l'égard de la BAD, pour payer les arriérés de salaires et des rémunérations de fonctionnaires, et de remboursements de bons du Trésor ayant servi à financer la filière café. Ces appuis se montent à près de € 50 millions. Voir section 3.1 et annexe 1.

De nombreux indicateurs, notamment ceux des programmes de la Banque Mondiale ainsi que ceux de la BAD, de l'UE et de la France sont focalisés sur la réduction des dépenses exécutées via des procédures exceptionnelles, la maîtrise des salaires à travers l'amélioration de la planification et de la gestion de la solde, du recensement des fonctionnaires publics, le contrôle de l'évolution de la masse salariale totale en % du PIB. Ces programmes poursuivent aussi l'objectif d'une augmentation de la croissance des dépenses en faveur des secteurs sociaux (notamment les programmes de l'UE) voire le financement direct des salaires à travers des aides ciblées.

L'aide budgétaire importante fournie au début de la période a visé, pour d'excellentes raisons, la stabilisation politico-sociale. Cet objectif a été atteint et le pays a retrouvé une situation relativement pacifiée. Toutefois, le gonflement des effectifs de la fonction publique et l'allocation de l'essentiel des ressources à des dépenses difficilement compressibles de salaires et de transferts que cela a impliqué a abouti au résultat non voulu de rendre la stabilisation macro-économique beaucoup plus difficile à soutenir dans la durée. Une augmentation initiale souhaitable des dépenses discrétionnaires a augmenté le socle des dépenses devenues obligées les années ultérieures. De ce fait l'appui budgétaire a desserré la contrainte budgétaire temporairement mais l'a resserrée à moyen long-terme. Ceci pose une double question : d'une part, le dialogue sur l'utilisation de l'espace budgétaire AB n'aurait-il pas du mieux prendre en compte l'équilibre de l'ensemble des dépenses dans la durée, et, d'autre part, la réduction drastique de l'aide budgétaire, précisément à partir du moment où les dépenses qu'elle a stimulées accroissent le besoin de financement ne risque-t-elle pas de compromettre dramatiquement les gains acquis, y compris en termes de stabilité politique et sociale ?

Synthèse de l'analyse d'étape 1 pour le secteur stabilisation/croissance

Le tableau ci-dessous reprend les principaux produits directs et indirects observés et leur attribue un score de 0 à 4 traduisant l'importance de la contribution des AB : 4 : Essentiel ; 3 : Fort ; 2 : Moyen ; 1 : Faible/nul ; 0 : Négatif

Tableau 11 – Produits directs et indirects

Inputs	Produits directs observés	Rôle AB	Produits indirects observés	Rôle AB
Flux financiers (866 mlds FBU, soit 80% du total budgété sur la période)	▪ Volume et part d'aide extérieure accrus via le budget (espace budgétaire accru)	4/0	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meilleure formulation des politiques macroéconomique et budgétaire ▪ Meilleure maîtrise du cadrage macro-budgétaire 	2
	▪ Meilleure anticipation et réduction du besoin de financement de l'Etat	3		
	▪ Réduction de la contrainte budgétaire en période de crise	4		2
	▪ Contribution au paiement des arriérés de salaires des agents civils de l'Etat	4		
Dialogue	▪ Meilleure prise en compte des impératifs de stabilisation	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction durable des arriérés domestiques et extérieurs 	3
	▪ Dialogue et conditions ont favorisé une orientation pro-pauvres et sociale des dépenses.	4		
	▪ Meilleure coordination des efforts pour formuler et mettre en œuvre des réformes favorables à la croissance	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilisation accrue des recettes domestiques 	1
Renforcement des capacités techniques	▪ Réponses ponctuelles aux besoins liés à la mise en œuvre des réformes	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maîtrise de la masse salariale du secteur public 	0
	▪ Amélioration d'une série d'outils et de méthodes notamment dans le domaine du cadrage macro-budgétaire (par ex. TOFE), de l'exécution du budget (par ex. plans de trésorerie), de la mobilisation des recettes (création de l'OBR)	3		
	▪ Coordination pour favoriser une approche plus cohérente et stratégique	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcement de la capacité d'absorption des chocs externes et internes 	1

4.1.3 ETAPE 2 : Les résultats observés en matière de stabilisation et de croissance

Un rythme régulier de croissance a été rétabli, mais en deçà des objectifs des programmes.

Après une longue période de croissance volatile et souvent négative un retour à une croissance stable s'est opéré (figure 23) mais elle est à peine supérieure à la croissance démographique et insuffisante pour permettre une remontée significative du revenu par tête.

Malgré l'importance du soutien extérieur le taux de croissance est resté constamment en dessous des objectifs fixés par les programmes du FMI, comme l'illustrent la figure 24 et le tableau ci-après.

Ce tableau reprend les objectifs et les projections de croissance tels que formulés au cours des différentes revues des FEC successives, les taux croissance objectifs des CSLP et les taux de croissance réalisés du PIB. La réalité est toujours très en deçà des objectifs ambitieux des CSLP. Quant aux programmes du FMI, la figure 24 montre une évolution vers une plus grande convergence entre les objectifs assignés et les réalisations mais c'est essentiellement dû à une réduction des ambitions, les objectifs étant fixés de plus en plus bas au fil des années.

Tableau 12 – Croissance du PIB: objectifs attendus et résultats

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de croissance du PIB attendu lors des revues des FCE									
FCRPC 2004-2008									
2ème revue, juillet 2005	5.0	5.0	5.0	5.0					
5ème revue, février 2007		6.1	5.5	6.6	6.6	6.6			
6ème revue, décembre 2007		6.1	5.5	5.9	5.7	6.0			
FEC 2008-2012									
2ème revue, juillet 2009					3.2	3.6	4.2	4.8	
3ème revue, mars 2010					3.2	3.9	4.5	4.8	
5ème revue, avril 2011							4.5	4.8	5.0
6ème revue, juillet 2011							4.2	4.8	5.0
7ème revue, février 2012								4.8	5.0
FEC 2012-2015									
3ème revue, septembre 2013								4.0	4.5
Tx de cr. objectifs des CSLP I et II		6.1	6.6	7.1	6.7			5.1	6.6
Taux de croissance observé du PIB	0.9	5.4	3.5	4.9	3.8	5.1	4.2	4.2	4.8

Source: FMI, Revues des FEC. En caractères gras les chiffres des programmes. Les années suivantes sont des projections. CSLP I et II. Comptes nationaux: ISTEERBU.

La figure 25 compare, par ailleurs, la croissance du PIB au Burundi avec celle des autres pays de la CAE et deux pays enclavés d'Afrique sub-saharienne, le Burkina Faso et la Centrafrique. Pratiquement sur toute la période c'est au Burundi que la croissance a été le plus faible. Cela s'explique largement par le manque de diversification des exportations et leur maintien à un niveau très inférieur à celui des importations. Le déficit des ressources s'améliore très légèrement au cours des dernières années mais il se monte encore à 27% du PIB ce qui pose un réel problème de soutenabilité (figure 27). Le compte courant de la balance des paiements (figure 28) s'est amélioré régulièrement jusqu'en 2008 mais s'est ensuite détérioré pour atteindre un nouveau insoutenable, même avec les transferts officiels⁵⁷, et constitue un risque majeur de reconstitution d'un emballement de la dette extérieure.

⁵⁷ Les transferts officiels incluent les dons alloués au titre de l'APD

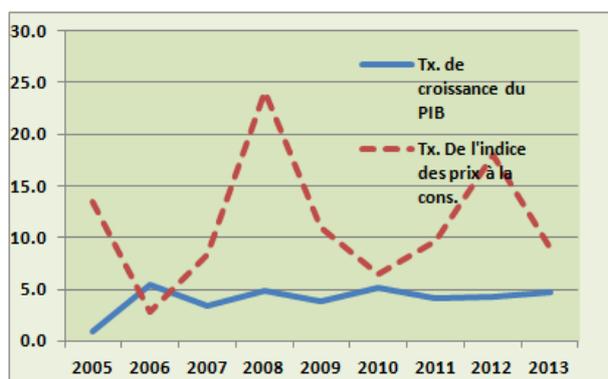
Par rapport à la période antérieure à 2005 un retour à la stabilisation macroéconomique s'est opéré mais sa soutenabilité n'est pas assurée.

L'inflation a été relativement maîtrisée (figure 23) mais avec des pics correspondant à des hausse de prix des importations d'énergie et des produits alimentaires. Cette évolution est, toutefois, comparable à celles des pays de la région (figure 26).

Au total il y a eu une incontestable stabilisation de l'économie mais pas de démarrage de la croissance, dès lors les problèmes de soutenabilité ne sont pas résolus et la stabilité reste totalement dépendante de l'aide extérieure.

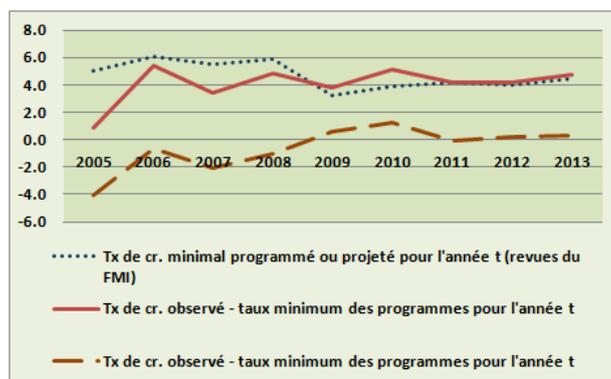
Certains facteurs positifs peuvent néanmoins être notés : la réduction de la dette, grâce à l'initiative PPTE, crédibilité de la politique monétaire et de change qui a permis le maintien d'un niveau de réserves stable, l'amélioration de la mobilisation des ressources domestiques.

Figure 23 - Taux de croissance du PIB et de l'indice des prix à la consommation



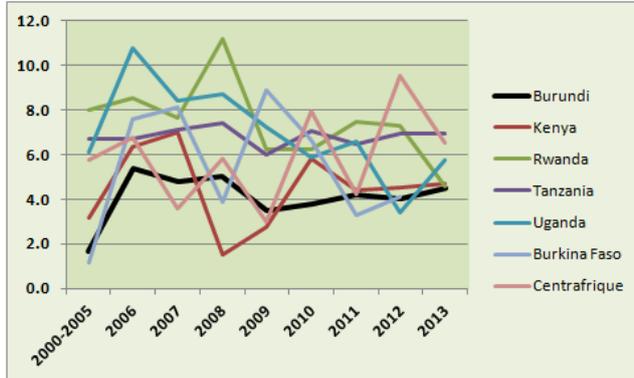
Sources: ISTEERU, WDI

Figure 24- Croissance du PIB: Ecart entre programmes et réalisations



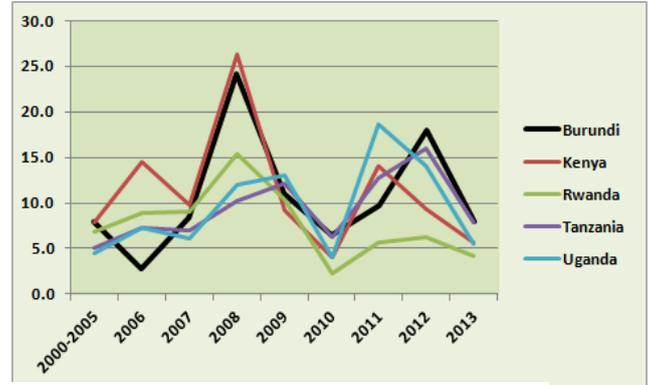
Sources: ISTEERU, IMF revues de la FCE

Figure 25- Croissance du PIB: Burundi et une sélection de pays



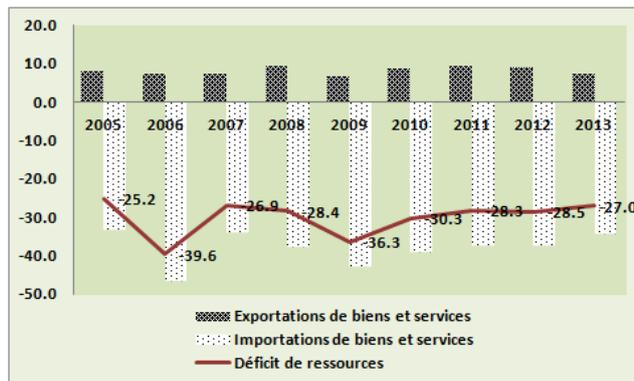
Sources: ISTEERU, WDI

Figure 26 - Inflation (taux de cr. Prix à la cons.): Burundi et une sélection de pays



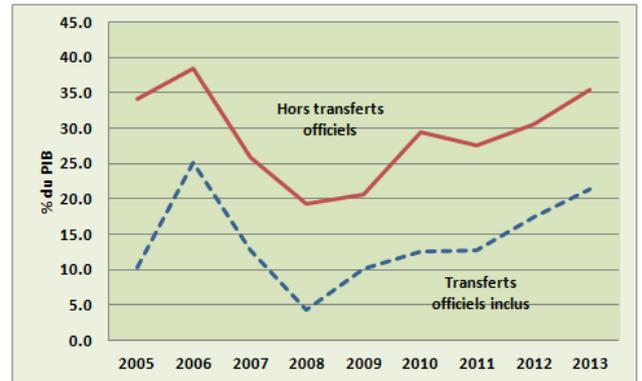
Sources: WDI

Figure 27- Exportations et importations (% du PIB)



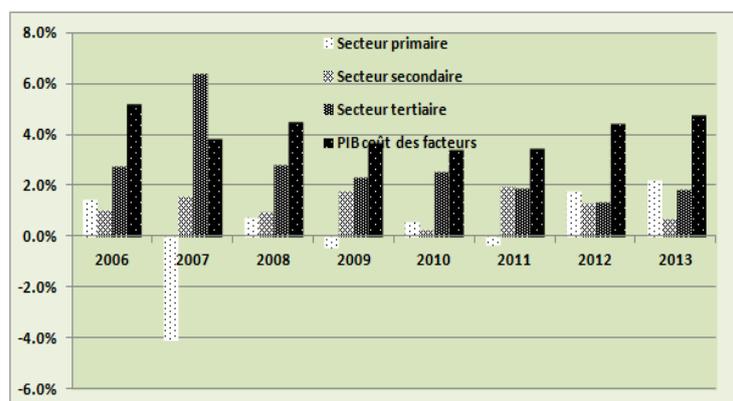
Sources: ISTEERU, comptes nationaux

Figure 28 - Déficit du compte courant de la balance des paiements (% du PIB)



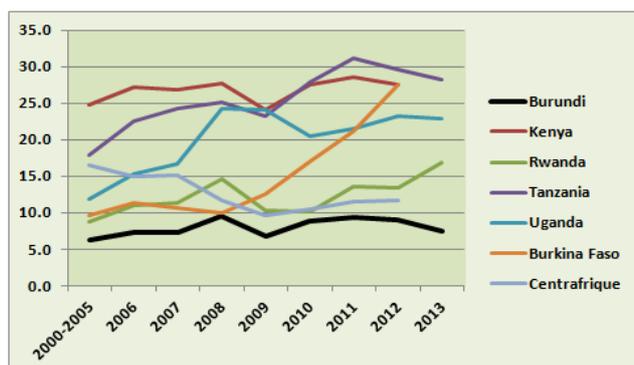
Sources: BRB

Figure 29 – Contributions sectorielles à la croissance du PIB



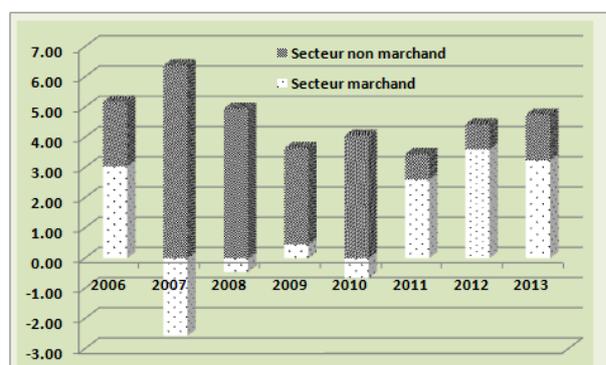
Sources: Comptes nationaux ISTEERBU

Figure 30 – Taux de croissance des exportations: Burundi et sélection de pays



Sources: WDI

Figure 31 - Contributions sectorielles à la croissance du PIB



Sources: Comptes nationaux ISTEERBU

La politique macroéconomique s'est centrée sur la maîtrise de l'équilibre interne mais n'est pas encore parvenue à restaurer l'équilibre externe. Cela suppose des efforts importants en matière de réformes structurelles pour stimuler la base productive, renforcer les infrastructures largement déficientes, et permettre à l'économie du Burundi de tirer parti de son intégration dans la CAE.

Les appuis budgétaires ont jusqu'ici surtout contribué à renforcer la gestion des finances publiques et à restaurer les secteurs sociaux mais au prix d'une forte augmentation des dépenses courantes de salaires et transferts qui ont en quelque sorte évincé les dépenses pouvant favoriser le développement de l'offre. Des efforts ont néanmoins été faits, notamment pour stimuler l'agriculture et renforcer la filière café. L'analyse des contributions sectorielles à la croissance du PIB fait apparaître (figures « Contributions sectorielles à la croissance du PIB ») des évolutions intéressantes. Notamment, à partir de 2012 une contribution importante du secteur primaire à la croissance (figure du haut) et, plus significative peut-être, un changement assez radical en ce qui concerne les contributions respectives des secteurs marchand et non marchand. Alors que le second avait été le moteur de la croissance jusqu'en 2010, c'est le secteur marchand qui depuis tire la croissance sans que les statistiques ne permettent d'identifier les secteurs moteurs. Ceci doit toutefois être interprété avec une grande prudence car la comptabilité nationale observée s'arrête en 2011 et par ailleurs la croissance des exportations du Burundi reste très inférieure à celle des pays de la CAE et ne s'est pas améliorée dans les années récentes.

Le tableau ci-dessous résume les résultats en matière de stabilisation et de croissance et les facteurs explicatifs

Tableau 13 – Synthèse de l'analyse d'étape 2

Résultats et impacts	Facteurs déterminants liés à la mise en œuvre des politiques	Facteurs externes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maîtrise de l'inflation comparable à celle des pays voisins ▪ Retour à une monnaie et un taux de change crédibles ▪ Maintien d'un niveau de réserves de change autour de 3 mois d'importations. ▪ Amélioration de la politique macroéconomique et budgétaire mais aggravation du déficit des opérations du gouvernement ▪ Croissance du PIB réel réamorcée mais faible et très en deçà des objectifs ▪ Amorçage d'un renforcement de la contribution à la croissance du secteur marchand. ▪ Pas de diversification significative de l'économie, taux d'investissement domestique faible et IDE négligeables. ▪ Croissance des exportations plus faible que dans les autres pays de la CAE ; taux de couverture des importations par les exportations très bas et donc maintien d'un important déficit de ressources. ▪ Déficit du compte courant de la balance des paiements insoutenable 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politique macroéconomique appuyée par les FEC du FMI mise en œuvre de manière quasi continue par le gouvernement et encouragée par les AB → a soutenu la politique de stabilisation du gouvernement. ▪ Biais dans l'allocation des dépenses publiques et en faveur des dépenses courantes et, compte tenu des contraintes budgétaires, au détriment du financement de réformes structurelles → La politique de stabilisation est de plus en plus difficile à soutenir dans la durée vu le caractère incompressible des dépenses et le faible développement de la base taxable → Le développement du secteur productif reste freiné par des contraintes majeures, notamment les infrastructures. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modification radicale du choix des modalités d'aide proposées par les bailleurs de fonds (glissement important de l'AB vers de l'aide projet) sans prévisibilité ni réaction possible du gouvernement burundais. ▪ Faiblesse des ressources humaines, partiellement liée à des facteurs externes (conséquences des années de guerre) et internes (pour des raisons politiques des ressources qualifiées peuvent être sous ou non utilisées) ▪ Environnement économique extérieur ▪ Conditions climatiques

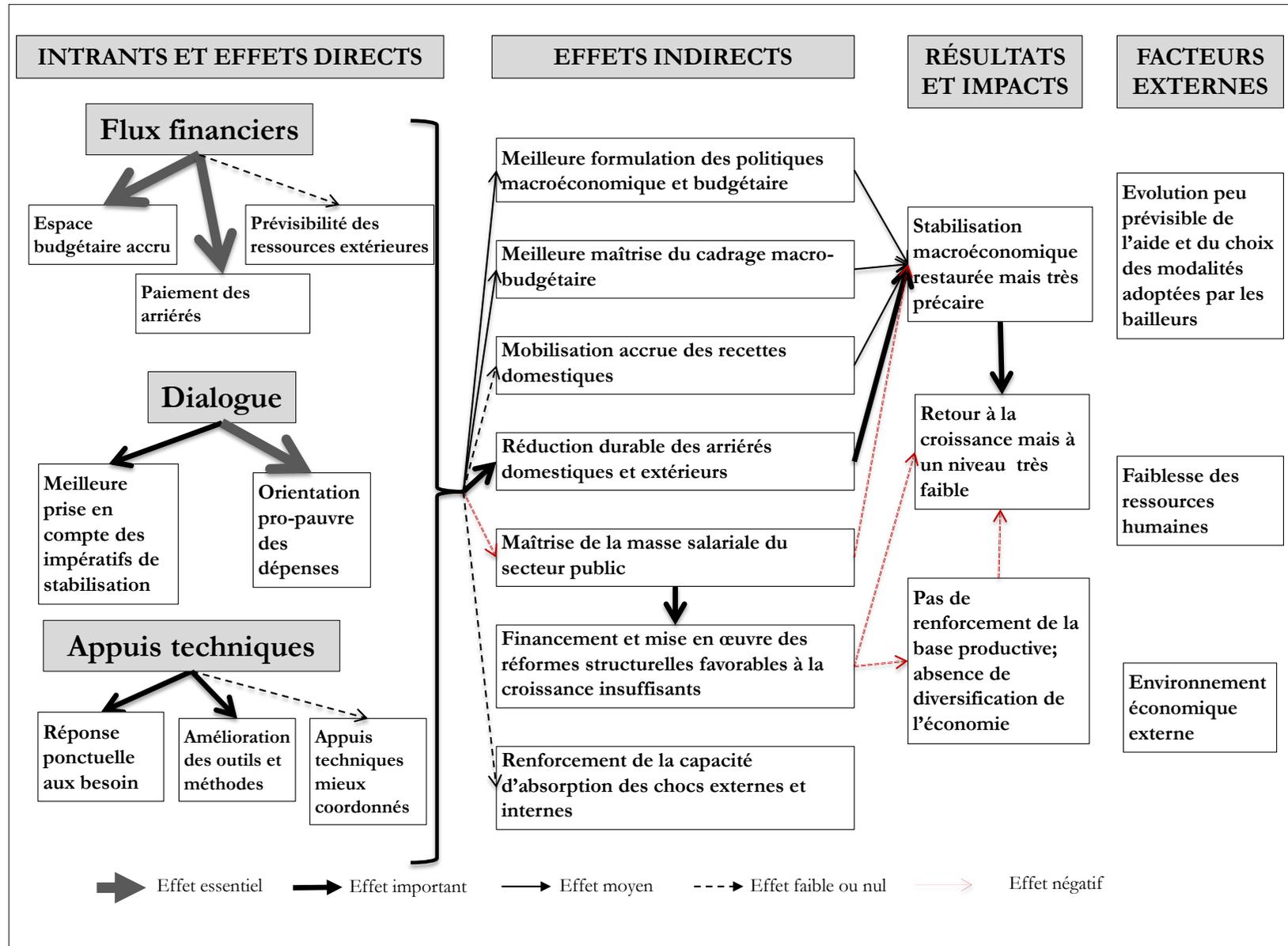
4.1.4 ETAPE 3 : Contribution des AB aux résultats en matière de stabilisation et de croissance

Le tableau ci-après est une tentative de représentation graphique et schématique des principaux liens entre les AB fournis et les résultats. Les AB ont constitué un apport financier qui a permis la survie économique du pays en contribuant largement à la réduction des arriérés et à la réduction d'un déficit public insoutenable. Cela a permis une stabilisation de l'économie mais précaire en raison de la combinaison de plusieurs facteurs :

- Une pression, politiquement et socialement justifiée, pour accroître les dépenses sociales et en faveur des pauvres a entraîné une augmentation du nombre de personnes et institutions employées ou subsidiées par l'Etat et partant une augmentation de la partie la plus rigide des dépenses budgétaires.
- Les AB des bailleurs ont fait l'objet de peu de coordination et n'ont pas assuré un renforcement priorisé des capacités institutionnelles très faibles du pays. L'identification de la manière dont des réformes mises en œuvre vont être financées et les conséquences financières des choix de politique en matière de dépenses sont les points faibles de l'appareil politico-institutionnel du Burundi. Le dialogue de politique et le renforcement des capacités techniques accompagnant les aides budgétaires n'ont pas eu de résultats tangibles dans ce domaine.
- Des décisions des bailleurs quant au choix des modalités de leur aides ont entraîné une réduction importante de l'aide budgétaire et donc de la partie de l'aide extérieure gérée par le gouvernement à travers son budget. Compte tenu de l'importance croissante de l'aide projets, la marge de manœuvre du gouvernement se limite à essayer de maintenir la stabilité à travers la maîtrise des dépenses courantes, sans possibilité de formuler et de financer une véritable politique de croissance. Ces décisions des bailleurs sont non concertées entre eux ni avec le gouvernement.

Au total les AB ont contribué à la survie de l'économie au sortir des années de conflit et à la restauration d'un équilibre macroéconomique viable mais insuffisant pour entraîner croissance et sortie de la pauvreté. La faiblesse de la croissance et de la compétitivité du pays contribuent en retour à une stagnation de la base taxable de l'économie rendant toujours plus nécessaire mais difficile une politique de stabilisation.

Tableau 14 – Contribution des AB aux résultats et impacts observés



4.2 Développement du secteur privé et réforme de la filière café

4.2.1 Contexte - Cadre d'intervention des aides budgétaires et principales caractéristiques/enjeux dans le domaine

Le Burundi a entrepris de moderniser son environnement productif déjà depuis 1991 avec l'introduction d'un programme de privatisation/libéralisation, suite à l'adoption du programme d'ajustement structurel en 1986, à travers notamment le lancement d'une politique sectorielle de réforme des entreprises publiques. Les réformes initiées ont rapidement été freinées par la guerre qui a éclaté en 1993 et sévi plus d'une décennie durant. Le retour progressif du pays à la stabilité a été marqué par une redynamisation de la coopération avec ses PTF et les institutions financières internationales et dès l'entame de la période « post transition », par un accent mis sur l'axe « développement de l'activité du secteur privé » afin notamment de contribuer à l'élargissement et à la diversification de la base productive.

Trois chantiers ont été (re)lancés dès 2005 :

- La mise en place d'un environnement favorable au développement de l'activité du secteur privé ;
- Un processus de privatisation et de restructuration d'une partie des entreprises publiques ;
- Un désengagement de l'Etat du secteur café fortement affaibli au sortir du conflit.

Les enjeux auxquels devaient répondre ces réformes étaient complexes :

- Diversifier une économie essentiellement basée sur l'agriculture (50% du PIB et 90% de l'emploi), caractérisée par une faible productivité, un morcellement des exploitations et un sous encadrement institutionnel et stratégique ;
- Renforcer les capacités d'exportation pour 70% dépendantes du café, un secteur en perte de vitesse, dont la production était en déclin, de même que la qualité, et dont la filière dominée par l'Etat était financièrement non soutenable et plus à même de stimuler une base productive affaiblie, en raison notamment de l'âge des vergers et des coupes opérées dans les caféiers ;
- Dynamiser un secteur privé peu développé (entre 2001 et 2004 74% des investissements étaient publics), en raison d'un climat des affaires défavorable (en 2010, le Burundi occupait la 169^{ème} place du classement Doing Business sur près de 180 pays), notamment pénalisé par un niveau d'infrastructures productives très bas et par un environnement juridique et réglementaire peu fiable. D'autres contraintes au développement du secteur privé étaient également visibles, en particulier, l'accès aux institutions financières.

Dans ce contexte, le CSLP I, dans son axe 2, a visé tout à la fois, le développement des secteurs de croissance et notamment du secteur privé ainsi que le développement des infrastructures d'appui à la production. Le CSLP II s'est inscrit dans la continuité du premier en insistant en particulier sur la levée des obstacles à l'intensification des systèmes de production agricole, au développement du secteur privé et à l'accès à l'énergie.

Des réformes ambitieuses ont été de fait mises en place. Elles ont visé d'une part, l'adoption d'un cadre légal et réglementaire favorable au développement du secteur privé (en révisant

en particulier les lois sur les faillites, le code des investissements, le code de commerce, le code des sociétés et les lois fiscales). D'autre part, elles ont entrepris de renforcer/mettre en place des institutions qui puissent encourager le secteur privé à développer ses activités et qui soient aussi compatibles avec la privatisation et la libéralisation du secteur café avant d'entamer la vente des actifs de l'Etat dans ce secteur.

Les acteurs impliqués dans ce domaine sont nombreux et surtout pour une part importante, des représentants du secteur privé ou du secteur café. On relèvera en particulier, en plus du Ministère du Commerce, le SCEP (Service Chargé des Entreprises Publiques), le Comité interministériel chargé de la privatisation (rassemblant le SCEP, le Ministère du Commerce, le REFES et le Ministère des Finance), ainsi que le Groupe Sectoriel de Concertation pour le Développement du Secteur privé (GSDSP) et le cadre de dialogue et de concertation pour un partenariat secteur public et secteur privé (DPP).

4.2.2 ETAPE 1 : Produits directs et indirects de l'AB

Le rôle joué par les AB dans ce secteur a été essentiellement technique, à travers d'une part les appuis techniques apportés pour encadrer les réformes et d'autre part, à travers le dialogue qui s'est développé autour de la mise en œuvre des conditions préalables aux AB et dans une moindre mesure, autour des indicateurs de suivi et de performance. Les orientations poursuivies par les réformes ont été largement « inspirées » des politiques soutenues par les AB, en particulier à travers les conditions préalables fixées aux programmes DARE et à travers les indicateurs de performance suivis.

Les principaux enjeux des réformes du secteur café et la privatisation ont été abordés au sein des groupes techniques spécifiques mis en place pour le suivi des réformes. C'est par contre, au sein du GSDSP qu'ont été discutés les contours de la stratégie nationale de développement du secteur privé et que celle-ci a été validée avant son adoption en 2012 ainsi que le Plan d'action qui l'accompagne. Comme déjà mentionné, ce groupe a été peu concerné par les volets plus directement couverts par les AB et n'a pas été impliqué dans la négociation sur les indicateurs déclencheurs et leur suivi. Ces matrices n'ont de fait pas été vraiment intégrées au dialogue sectoriel.

Si le respect de ces indicateurs ont permis de décaisser les AB, les financements obtenus n'ont pas eu d'effets directs ou indirects dans le domaine puisque comme souligné plus haut, il n'y a pas eu d'augmentation significative du budget vers les secteurs productifs.

Contribution des AB à la mise en place d'un processus institutionnel pour la conduite des réformes

La volonté d'avancer sur la réforme du secteur café, sur la privatisation et l'amélioration du climat des affaires, en lien avec les orientations du CSLP, a incité les PTF et la BM en particulier, à encourager le Gouvernement à mettre sur pied un processus institutionnel pour la conduite des réformes, qui s'est articulé autour de trois dispositifs distincts :

- Le comité interministériel chargé de conduire la privatisation du secteur café, sous l'égide du SCEP qui a lui-même bénéficié d'appuis techniques et de renforcement des capacités;
- Un comité technique de suivi de la réforme du café rassemblant tous les acteurs, qui a été au départ, perçu par les burundais non pas comme un espace de dialogue mais comme un lieu d'information des orientations décidées pour mener la libéralisation et la

privatisation du secteur, mais qui a évolué au fil des années pour devenir une réelle plateforme de dialogue autour de la réforme ;

- Un processus de révision du cadre légal et de création d'institutions d'appui au secteur privé sous l'égide de la deuxième Vice-présidence.

Sur le volet secteur privé, les groupes techniques n'ont pas été spécifiquement liés aux AB, plutôt à l'aide extérieure en général mais les incitants créés par certaines des conditions de décaissement ont pu encourager leur mise en place.

Le fonctionnement de ces instances n'a pas toujours été optimal ; comme mentionné, ils ont dans le cas de la réforme du café, été inadapté au contexte au départ, entraînant des blocages dans la mise en œuvre de la réforme (notamment de la part des caféiculteurs). Ils ont par ailleurs souffert d'un manque de capacités techniques et humaines, en particulier pour conduire à bien le processus de privatisation.

Contribution des AB à l'adoption des réformes et à la mise en place d'un environnement favorable à l'activité du secteur privé et de la filière café

Cette partie traite du secteur privé et du secteur du café, chacun de ces thèmes étant traité dans une sous-section bien identifiée.

Environnement favorable à l'activité et aux investissements du secteur privé

En ce qui concerne **le climat des affaires**, des avancements sont notables pour ce qui est de la préparation, adoption et application des textes. Les réalisations se matérialisent dans les lois adoptées depuis 2006, conformément à ce qui était attendu si on se réfère aux conditions préalables et aux indicateurs de performance des AB. Il s'agit notamment de:

- Loi n°1/07 du 15 mars 2006 sur les faillites ;
- Loi n°1/24 du 10 septembre 2008 portant code des investissements du Burundi ;
- Loi n°1/23 du 24 septembre 2009 déterminant les avantages fiscaux prévus par la loi n°1/24 du 10 septembre 2008 portant code des investissements ;
- La loi n°1/02 du 17 février 2009 portant Institution de la Taxe sur la Valeur Ajoutée « TVA » ;
- Loi n°1/07 du 26 avril 2010 portant code de commerce ;
- Loi n°1/06 du 25 mars 2010 portant régime juridique de la concurrence ;
- Loi n°01/09 du 30 mai 2011 portant code des sociétés privées et à participation publique ;
- Loi n°1/02 du 24 janvier 2013 relative aux impôts sur les revenus.

Dans le cadre des réformes visant la création d'un environnement favorable aux affaires, l'établissement d'un cadre légal et réglementaire favorable au développement du secteur privé et, en particulier pour la filière café, a été complété par la mise en place d'institutions d'appui au secteur privé, cohérentes avec le cadre libéralisé et privatisé. Ceci s'est matérialisé, notamment par:

- i. Décret n° 100/106 du 17 juin 2008 portant création du cadre de dialogue et de concertation pour un partenariat secteur public et secteur privé ;
- ii. Décret n°100/99 du 1er juin 2009 portant Création, Missions, Organisation et Fonctionnement de l'Autorité de Régulation de la Filière Café du Burundi (ARFIC) ;

Ce dispositif institutionnel et régulateur de la filière s'articule autour de deux instruments: l'autorité de régulation (ARFIC) et l'Interprofession (INTERCAFE). Ainsi, le décret n° 100/99 du 1er juin 2009 crée un établissement public à caractère administratif dénommé Autorité de Régulation de la Filière Café au Burundi « ARFIC ». En décembre 2009, les acteurs de la filière café ont convenu de créer une Association Interprofessionnelle du Café du Burundi, "Inter Café - Burundi" et ont adopté les statuts de cette Association ;

- iii.* Décret n°100/177 du 19 octobre 2009 portant création et organisation de l'Agence de Promotion des Investissements ;
- iv.* Loi n°1/11 du 14 juillet 2009 portant création organisation et fonctionnement de l'office burundais des recettes ;
- v.* Arrêté n°121/VP2/03 du 18 novembre 2010 portant institution et organisation des structures de réformes du Doing Business au Burundi ;
- vi.* Arrêté n°121/VP2/037 du 29 avril 2013 portant création, organisation et fonctionnement du guichet unique d'octroi des permis de construire ;
- vii.* Arrêté n°121/VP2/039 du 29 avril 2013 portant création, organisation et fonctionnement du guichet unique de création d'entreprises au Burundi.

Les AB ont joué un rôle important, voire essentiel, pour la mise en place de ce cadre plus propice aux investissements privés. Seule la création de l'OBR n'a pas été directement impulsée par les conditions des programmes d'AB, comme l'indique le tableau ci-dessous qui retrace les points d'attention des programmes AB dans le domaine du développement du secteur privé. Des appuis techniques complémentaires ont été également mobilisés pour faciliter la mise en œuvre des dites stratégies. Ainsi dans le cadre du DARE I et du PAGE qui a suivi, des AT ont été apportées pour (i) renforcer le cadre légal et réglementaire des affaires, (ii) améliorer l'environnement des affaires, (iii) renforcer le secteur financier, (iv) accroître l'accès au financement des petites et moyennes entreprises y compris en milieu rural, et des études préparatoires ont été réalisées pour faciliter l'adaptation du cadre réglementaire.

Tableau 15 – Actions préalables et indicateurs de performance repris dans les programmes d'AB relatifs à l'appui au développement du secteur privé

	DARE de la BM							PARE BAD
	I	II	III	IV	V	VI	VII	V
Préparer, adopter et mettre en œuvre la stratégie nationale de développement du secteur privé (SNDSP)	x							x
Préparer et adopter un projet de loi portant sur les Partenariats publics-privés (PPP) et relancer la consultation public-privé		x	x					x
Analyse des capacités et de la situation financières des EP	x	x	x	x	x			
Mise à jour et amélioration du cadre légal pour le développement du secteur privé (code des investissements, textes légaux, dialogue Secteur Privé/Gov)		x	x	x		x		x
Mise en place effective de l'API avec des ressources adéquates				x	x	x		x
Mise en place et fonctionnement du guichet unique pour les nouvelles entreprises – Nbe de jours pour enregistrer une entreprise/obtenir un permis		x	x	x	x	x	x	
Efficacité des tribunaux du commerce Réduction des délais de résolution des conflits commerciaux		x	x					
Simplification de la taxation des entreprises et de l'enregistrement		x		x				
Réforme du secteur énergétique		x	x	x	x			
Réforme du secteur financier	x	x	x					

Source : BM, Documents de programme DARE I à V et BAD, Rapport d'évaluation du PARE V.

Ces mesures prises pour adapter le cadre légal, réglementaire et institutionnel aux normes internationales, et améliorer l'attractivité du Burundi pour les investissements privés, largement encouragées par les AB, ont eu pour effet d'améliorer concrètement le climat des affaires, même si l'évolution est contrastée suivant les facteurs retenus.

Globalement, le Burundi est passé de la 169^{ème} place au classement « Doing business » en 2010 à la 117^{ème} place en 2014. Les indicateurs qui ont connu une forte amélioration sont le coût et les délais de création d'entreprise ainsi que l'obtention des permis de construire et du transfert de propriété ainsi que le taux d'imposition total passé, en % du bénéfice brut, de 279.7% en 2006 à 51.6% en 2013. En particulier sur le plan fiscal, les avancées sont très importantes mais en même temps, le secteur privé continue d'être entravé par un système fiscal lourd⁵⁸. Selon le rapport *Doing Business in the EAC 2011*, le poids total de la taxation supporté par les entreprises se situait autour de 125,3% au Burundi contre 63% en moyenne

⁵⁸ Les enquêtes effectuées en 2006 et 2007 montraient que le Burundi figure parmi les pays où la pression fiscale sur les entreprises est trop forte, avec une charge fiscale supérieure à leurs bénéfices nets. Les impôts dont il est question ici ne se réduisent pas à l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les bénéfices. Ils comprennent les cotisations de sécurité sociale et autres cotisations sociales payées par l'employeur, l'impôt foncier, l'impôt sur le chiffre d'affaires et d'autres impôts, comme les impôts locaux et les impôts sur les véhicules et les carburants ainsi qu'une série d'autres taxes telles que les taxes administratives payées à l'ouverture d'un établissement pour son immatriculation et la publication de son existence; les taxes de transactions payées sur les achats des biens et services; l'impôt mobilier sur les dividendes distribués aux associés; le prélèvement forfaitaire sur des bénéfices hypothétiques à réaliser.

dans le reste de l'ÉAC⁵⁹. L'écart entre le poids total de la taxation en 2011 et celui de 2013 traduit donc une évolution significative bien que la fiscalité soit toujours perçue par les entreprises comme un des freins importants à leur compétitivité.

La position du Burundi s'est donc fortement améliorée sur certains plans mais comme l'indique le tableau ci-dessous, reste très défavorable sur d'autres.

Tableau 16 – Classement du Burundi « Doing Business » 2012-2014

Classement très favorable	Classement au-delà de la 120 ^{ème} place (par ordre décroissant)
Création d'entreprises	Commerce Transfrontalier
Obtention des permis de construire	Exécution des contrats
Protection des investisseurs	Obtention des prêts
Transfert de propriété	Règlement de l'insolvabilité
	Raccordement à l'électricité
	Payement des impôts

Source : Doing Business

Restructuration de la filière café

Dans le **secteur café**, le processus a été plus lent. En effet, le processus de réforme s'est d'abord concrétisé par les cadres légaux suivants : (i) le décret présidentiel n°100/012 du 14 janvier 2005 portant sur la libéralisation de la filière café ; (ii) l'ordonnance Ministérielle N° 540/710/650 du 16 juin 2005 portant autorisation des ventes directes du café et de la vente des unités de transformation, avant de tomber dans une sorte d'immobilisme, qui serait attribuable à un manque d'appropriation par les décideurs nationaux d'une réforme, largement poussée à travers les AB.

Selon les auteurs d'une étude commanditée par le PAGE sur la prévention des conflits dans la filière café⁶⁰, « Après le décret de janvier 2005, peu d'avancées concrètes sont observées dans la filière. Sur le plan de la privatisation, le capital des sociétés mixtes de la filière est resté inchangé, la vente des usines de dépulpage n'a pas progressé après l'échec de la tentative de vente des stations de dépulpage de Nkondo et Gasave en septembre 2005. On pourrait tenter d'expliquer cet immobilisme par le fait que le gouvernement issu des élections de juin 2005 voulait se donner un temps de maîtriser le dossier, ce qui peut s'expliquer au vu de l'échec de la vente des deux stations précitées. Mais l'immobilisme s'explique aussi par l'absence d'une stratégie claire et crédible de privatisation et de vente des actifs de l'état dans le secteur café, en dépit des multiples études élaborées pour aider le gouvernement à définir cette stratégie. L'on peut imaginer que les stratégies proposées jusqu'alors n'ont pas suffisamment convaincu le gouvernement et les principaux intervenants et que les enjeux importants de la privatisation, au niveau des possibilités mais aussi des risques majeurs, font hésiter les décideurs principaux ». Le problème d'appropriation de la réforme dans ce domaine a également été souligné par la BM dans son rapport d'exécution du DARE I, reconnaissant le manque « d'espace politique » pour traiter les enjeux de la réforme.

⁵⁹ REPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTERE DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE, DES POSTES ET DU TOURISME (2013), « Promotion du commerce, du tourisme et développement du secteur privé », Conférence sectorielle des partenaires au développement du Burundi, Bujumbura, 15-16 juillet.

⁶⁰ LANGE, M., NTIRANYIBAGIRA, D. (2008), Prévention des conflits dans le processus de privatisation de la filière café au Burundi, Rapport final soumis au Projet d'Appui à la Gestion Economique (PAGE) et le Comité de Réforme du Secteur Café.

Ces difficultés ont conduit à la création du Comité de réforme du secteur café en mars 2006 afin d'instaurer un dialogue avec les parties prenantes ainsi que par la réalisation d'une série d'études préparatoires, financées par le PAGE, portant sur la conduite et le contenu de la réforme, notamment sur les différents scénarios de cession des actifs de l'Etat. Ces études ont permis de désamorcer certaines résistances à la réforme en partageant un diagnostic sur l'état de la filière et des propositions de scénario de réformes.

Le processus a été réamorcé à partir de 2009 et a permis d'atteindre la libéralisation du secteur mais avec un processus de privatisation inachevé. Des pratiques concurrentielles ont été introduites, notamment grâce à la suppression du mécanisme de fixation des prix du café, à la mise en place de l'autorité de régulation et de l'interprofession ainsi que grâce à la liberté d'établissement et le développement de coopératives agricoles.

Le transfert de propriété des sociétés de lavage reste lui partiel : un premier appel d'offres pour la vente des stations de lavage est intervenu en juin 2009 avec 117 stations mises en vente. Lors de cette première phase, seulement 13 stations ont été vendues⁶¹. Un deuxième appel d'offre de vente des stations de lavage est intervenu en 2011. Un total de 28 stations de lavage a été vendu, pour un montant de 4 115 937 USD⁶². Il reste donc plus de 70 stations à vendre, la 3^{ème} phase n'est pas encore préparée.

Le processus a connu un nouveau coup d'arrêt en 2012 pour le lancement de la troisième phase de privatisation et semble sortir de l'impasse actuellement, en partie grâce à la reprise du dialogue avec les producteurs au sein du comité de concertation.

Il est évident que les programmes DARE de la BM et le volet institutionnel financé à travers le PAGE ont été des éléments moteurs de la réforme. Ceci étant, le projet de réforme du secteur avait été envisagé depuis de nombreuses années, avant même le conflit. Mais les programmes d'AB à travers les conditions préalables et les indicateurs de performance ainsi qu'à travers les encadrements techniques apportés via des études ou directement en renforcement des capacités de fonctionnement du SCEP, ont contribué à modeler les modalités choisies pour la privatisation et la libéralisation du secteur et à les mettre en œuvre dans le cadre des deux phases déjà lancées.

Au départ, les programmes d'AB ont sans doute surestimé la volonté des autorités de porter cette réforme qui avait de fait été pré-négociée avec le Gouvernement précédent et n'ont pas créé suffisamment d'espace de discussion autour des axes stratégiques de la réforme. Ils ont sans doute aussi dans un premier temps, sous-estimé les conflits potentiels pouvant mener à un blocage des mesures mais aussi la capacité de ces dernières à introduire un véritable fonctionnement concurrentiel aux différentes étapes de la filière.

Le dialogue mis en place à travers le comité de concertation ainsi que les études techniques en permettant de construire un diagnostic commun et de chercher une forme de consensus

⁶¹ Selon le Commissaire Général du SCEP, cette vente a été faite pour 977 000 USD. Une part équivalente à 75% du montant a été acquise par l'entreprise Webcor soit 732 750 USD tandis que les 25% restant, soit 244 250 USD correspondent à la part réservataire pour les caféiculteurs. L'Etat a déjà empoché les 75% de Webcor mais pas les 25% des caféiculteurs. Entretien avec le Commissaire Général du Service Chargé des Entreprises Publiques (SCEP) le 26 février 2014

⁶² Le montant de 3 086 952,75 USD a déjà été payé à l'Etat, soit 75% du montant total de la vente cédés à des acquéreurs privés. Sur les 1 028 984,25 USD restants, correspondant à la part réservataire de 25% pour les caféiculteurs, seulement 100 000 USD ont déjà été versés à l'Etat.

Inputs	Produits directs observés	Rôle AB	Produits indirects observés	Rôle AB
Dialogue de politiques : Indicateurs déclencheurs (voir QE3.4)	<i>Café :</i> Dialogue bilatéral rapproché avec les organes chargés du suivi du programme (Ministère des finances avec organes techniques) sur la mise en œuvre des réformes et les actions préalables au décaissement	4	<ul style="list-style-type: none"> • Au départ, peu d'espace de discussion des axes stratégiques de la réforme, sans doute prématurée au vu de la capacité des acteurs à la porter 	0
	Mise en place d'un comité technique de suivi de la réforme rassemblant tous les acteurs ; actif de 2008 à 2012	4	<ul style="list-style-type: none"> • Appropriation lente de la stratégie de privatisation • Identification des principales entraves à l'avancement du processus • Réorientation de la stratégie en cours de mise en œuvre 	1 4 4
	<i>Privatisation :</i> calé sur l'agenda de discussion des conditions liées aux AB –	1	<ul style="list-style-type: none"> • Résolution des conflits mais pas complètement abouti 	4
	<i>Secteur privé :</i> Démarrage groupe sectoriel tripartite en 2009 (+10 groupes techniques) Réunions régulières	2	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de système de suivi et d'analyse des réformes (réalisés de façon ad hoc) 	1

4.2.3 ETAPE 2 : Les résultats observés en matière de stabilisation et de croissance

Secteur privé

Les résultats des politiques mises en œuvre sont décevants. Comme déjà souligné en 4.1.3, l'évolution de l'activité économique au Burundi est restée peu dynamique et en deçà des attentes, avec pour effet une quasi-stagnation du PIB par habitant (en USD constants) qui a progressé de moins de 7% de 2005 à 2012. Les secteurs moteurs sont essentiellement l'agriculture et le tertiaire non marchand, avec une contribution toujours limitée du secteur privé. La position économique du Burundi par rapport à des pays comparables s'est détériorée à plusieurs niveaux, notamment la position du commerce extérieur.

Globalement les investissements privés n'ont pas connu d'accroissement substantiel sur la période sous revue et aucune indication ne permet de conclure à l'émergence d'un mouvement structurel de hausse. Une augmentation limitée des investissements se dessine dans certains secteurs, notamment des services (télécom, tourisme et dans une moindre mesure, banques-assurance) mais sans effet visible sur l'activité de ces secteurs.

L'API a enregistré par contre un nombre important de projets et d'intentions d'investissement portés par le secteur privé mais sans effet visible sur l'activité, indiquant un décalage entre les intentions d'investissement matérialisés par les projets certifiés et les

investissements effectifs. Même constat sur la création d'entreprises qui suivant l'API et le guichet unique, ont connu une hausse importante mais qui ne sont pas relayés au niveau des indicateurs de l'activité économique.

Les IDE ont oscillé entre 0% et 0.25% du PIB entre 2005 et 2012, soit des niveaux extrêmement bas, et sans tendance haussière avec 2 pics, l'un en 2008 (0.25% du PIB) et l'autre en 2011 (0.15% du PIB).

Les indications disponibles montrant qu'il n'y a pas d'améliorations notoires de la dynamique de développement du secteur privé, sont confirmées aussi par des acteurs du secteur rencontrés lors de la mission de collecte. Les interviews menés sur le terrain ont mis en lumière que de nombreux acteurs-investisseurs dans les secteurs des télécommunications et de l'agro-alimentaire ainsi que du secteur manufacturier expriment de très vives inquiétudes par rapport à l'instabilité de l'environnement économique-légal au cours du temps. Certains investisseurs envisagent d'ailleurs activement de désinvestir étant donné la tendance à la détérioration du climat des affaires.

Par rapport à 16 autres pays comparables, le Burundi occupe la 11^{ème} place pour le montant de la FBCF du secteur privé en % du PIB et cette place n'a pas varié entre 2005 et 2012. Le pays est également très en retrait en termes de flux entrants d'investissements étrangers.

Les améliorations apportées au climat des affaires et à l'environnement des entreprises n'ont donc pas suffi pour amorcer le redressement escompté. Si certains effets incitatifs positifs sont à relever comme la stabilisation macroéconomique ou la simplification administrative de certaines procédures pour la création d'entreprise, l'obtention de permis etc., d'autres facteurs continuent de constituer des handicaps majeurs. La qualité des performances logistiques (y compris portuaires) est en baisse et classe le Burundi parmi la queue de peloton de l'échantillon. L'environnement légal s'avère ni efficace ni fiable. La corruption semble également s'être empirée de manière alarmante. De plus les procédures fiscales semblent s'être fortement alourdies durant la période - le Burundi a un taux d'imposition parmi les plus élevés avec une lourdeur de procédures parmi les plus fortes de l'échantillon. Du côté des infrastructures, la densité des réseaux de communication est faible. Le secteur bancaire se développe très peu et très lentement.

L'analyse économétrique réalisée (voir QE4.3 et annexe 4) confirme d'abord le peu de liens au Burundi entre l'évolution observée des facteurs généralement déterminants des IDEs et la dynamique des IDE très atypique, rendant difficile toute interprétation des facteurs potentiellement explicatifs. Par contre, l'analyse en DEA basée sur une comparaison avec d'autres pays de l'efficacité du cadre mis en place, confirme l'inefficacité des changements apportés. Le Burundi a vu son classement en terme d'efficacité d'attractivité des IDE (fonction d'un ensemble de variables « inputs »), s'améliorer entre 2001 et 2006, pour ensuite se détériorer drastiquement. En 2012 le Burundi se retrouve en queue de peloton avec un score d'efficacité en termes d'attractivité IDE plus faible que le Burkina Faso et le Lesotho traditionnellement les pays les moins performants en termes d'IDE. Le niveau d'efficacité obtenu en fin de période, de loin le plus bas observé dans l'analyse, indique en particulier que le niveau d'IDE est extrêmement faible par rapport « aux inputs » injectés ou que la combinaison d'inputs est tout à fait inefficace pour atteindre une efficacité en termes de production d'output comparable à celle observée parmi les autres pays. Le Burundi, sur base des frontières d'efficacité mesurées, présente un profil de combinaison d'inputs très

inefficaces pour atteindre un output (IDE en % du PIB) qui par conséquent est nettement inférieur aux autres pays.

L'analyse des slacks, c'est-à-dire des facteurs qui devraient être améliorés pour remonter la frontière d'efficacité du Burundi, montre que c'est au niveau de la maîtrise de son taux d'inflation, de l'augmentation de son ouverture commerciale, et surtout de la baisse de son taux d'imposition des sociétés et de l'amélioration du respect de l'« Etat de droit » que le Burundi doit porter ses efforts.

Les résultats mitigés en termes d'attraction des IDE et, plus généralement, de développement du secteur privé, sont au moins en partie, dus aux faiblesses dans l'application des textes adoptés et dans l'atteinte des résultats visés. Ainsi, l'évaluation de la mise en œuvre du CSLP I montre par exemple que le Centre Burundais d'Arbitrage et de Conciliation, mis en place pour régler les conflits à caractère commercial avec le Tribunal du Commerce, n'était jusqu'à présent pas opérationnel. Cette évaluation soulignait la persistance des inefficacités du cadre réglementaire, légal et institutionnel des affaires tels que la corruption, la faiblesse du système judiciaire, la rigidité des réglementations, la lourdeur des procédures, des lenteurs dans le renforcement de l'infrastructure financière et la modernisation du système de paiement, le retard mis dans la création d'un cadre légal en matière de partenariat public privé (PPP).

Des faiblesses dans l'atteinte des résultats en ce qui concerne le climat des affaires ainsi que les politiques et stratégies affectant celui-ci sont aussi ressorties dans une note de la deuxième Vice-Présidence de la République portant sur les réalisations du Gouvernement en matière de gouvernance économique⁶³.

Secteur café

Les résultats observés dans la filière café apparaissent encore moroses. L'évolution de la valeur ajoutée dans le secteur du café et des revenus de la commercialisation du café montrent un profil haussier à partir de 2009 mais une analyse plus fine montre que

1. Les gains réalisés sont essentiellement liés à une augmentation substantielle des prix sur les marchés internationaux depuis la campagne 2006/07 jusqu'en 2011/12 ;
2. globalement la production de café au Burundi a continué à chuter tendanciellement jusqu'en 2010 pour ensuite se stabiliser entre 15 et 20 milliers de tonnes.
3. il y a un fort contraste dans l'évolution du type de café produit⁶⁴ : la production de café « washed » (W) a augmenté régulièrement au cours de la période, alors que celle du « fully washed » (FW) (café vert usiné et de qualité en principe supérieure) a chuté, ne représentant plus que la moitié de la production totale en fin de période contre près de 80% en début de période, ce qui va à l'encontre des effets recherchés.

⁶³ REPUBLIQUE DU BURUNDI, DEUXIEME VICE PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE (2011), Les grandes réalisations du Gouvernement en matière de gouvernance économique, Bujumbura

⁶⁴ Au Burundi, la filière café est composée de deux filières : la filière « washed » traditionnelle où le dépulpage est réalisé « à la maison » nécessitant essentiellement des ressources internes dont les coûts d'opportunité sont très faibles et la filière « fully washed » dont le dépulpage est effectué dans les SDL et permet de produire du café parche de meilleure qualité. Ces deux types de café peuvent ensuite être « déparchés » et triés dans des usines de déparchage pour donner le café vert exporté sur les marchés internationaux. Le « washed » est de facto de qualité inférieure et souvent vendu rapidement sur le marché par le caféiculteur à qui il apporte un revenu rapide.

4. Globalement, la progression des revenus est tirée par la vente du café washed alors que les revenus provenant de la production et la vente de «fully washed » dont les prix à l'exportation sont supérieurs ont connu une augmentation très limitée.
5. A prix constants, la valeur ajoutée du secteur est stagnante tout au long de la période.

Dans l'organisation du secteur lui-même, certains mouvements encourageants méritent d'être signalés :

- une augmentation du nombre d'opérateurs au niveau des stations de lavage et des usines de déparchage qui progressivement, favorise l'émergence de situations plus concurrentielles et d'investissements nouveaux dans les outils. Ceci s'accompagne aussi d'une plus grande recherche de qualité des produits.
- Très récemment, une amélioration des conditions de rémunération des caféiculteurs se met en place progressivement pouvant en partie s'expliquer par l'introduction de pratiques concurrentielles et davantage de transparence dans la fixation des prix d'achat au producteur.

Par contre, à ce stade, on n'observe pas de renforcement clair des investissements dans la base productive (entretien, renouvellement des plants, application d'intrants). Par ailleurs, la situation d'un certain nombre d'opérateurs dont notamment les SOGESTALs en attente de privatisation, reste précaire et leur viabilité financière loin d'être assurée à terme.

Globalement, les effets de la réforme sont donc encore hésitants avec des points positifs mais aussi des facteurs de risque non négligeables. Parmi les principaux facteurs explicatifs des tendances observées jusqu'à maintenant, on relèvera en particulier, positivement : l'adoption des différentes mesures libéralisant le secteur, les deux premières phases de la privatisation et la mise en place d'un mécanisme de concertation en vue de renforcer la transparence sur le marché ; plus problématiques : la lenteur du processus de privatisation en partie explicable par les difficultés rencontrées pour intégrer les caféiculteurs, la faiblesse de l'encadrement et le manque de mesures d'accompagnement qui provient notamment d'un manque de moyens alloués à ce secteur qui a par ailleurs fait l'objet d'un désengagement total de l'Etat à ce niveau.

Il faut aussi souligner l'importance des facteurs externes, dans les évolutions observées, en particulier l'évolution des prix sur le marché international qui s'il a fortement augmenté jusqu'en 2011, a par contre chuté lourdement par la suite, au moment même où les opérateurs privés commençaient à développer leurs activités, créant des conditions de rémunérations difficiles à tous les niveaux de la chaîne.

Tableau 18 – Synthèse de l'analyse d'étape 2

Résultats et impacts dans le secteur	Facteurs déterminants majeurs liés à la mise en œuvre des politiques	Autres facteurs externes
<p><i>Secteur café</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Accroissement des revenus de la commercialisation et de la valeur ajoutée à prix courants • Pas de relèvement structurel de la production totale • Part du washed en forte augmentation (baisse de la qualité à la vente) • Augmentation du nombre d'opérateurs au niveau de l'industrie dont certains internationaux de qualité (SDL et usine de déparchage) • Relèvement des prix aux producteurs • En fin de période, écart de près de 20% entre prix au producteur et prix de référence minimum et versement de primes à la qualité • A ce stade, pas de renforcement clair des investissements dans la production (entretien, renouvellement des plants) 	<ul style="list-style-type: none"> • Libéralisation du secteur (prix fixé de façon libre, possibilité pour de nouveaux opérateurs de s'établir dans le secteur, lise en place d'une instance de régulation et de suivi) • Processus de privatisation inachevé et lent • Difficultés rencontrées au niveau de l'intégration des caféiculteurs dans la réforme • Mécanisme de concertation en vue de renforcer la transparence sur le marché • Mais jusqu'en 2012, manque de transparence sur l'évolution du prix international et le différentiel de prix au producteur (Fixation d'un prix de référence à partir de 2012) • Faiblesse de l'encadrement et manque de mesures d'accompagnement • Manque de moyens pour encadrement technique 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution positive des prix sur le marché international jusqu'en 2011 • Evolution climatique défavorable (en 2013) • Présence de la maladie du café • Faible disponibilité des terres
<p><i>Secteur privé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation limitée des investissements, concentrée dans le secteur des services (banques, assurances, télécom et tourisme) mais sans effet visible sur la VAJ de ces secteurs • Très forte volatilité des flux d'investissement étrangers qui sont très faibles au regard des pays voisins • Décalage entre les intentions d'investissement matérialisées par les projets certifiés et les investissements effectifs • Création d'entreprises en hausse mais questionnement sur leur niveau d'activité • Part du secteur informel maintenue à un niveau très élevé (entre 60 et 70%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilisation macroéconomique (+) • Ouverture commerciale (-) • Effet incitatif du nouveau code d'investissement, de la simplification des démarches administratives, de l'API, fonctionnement du tribunal de commerce (+) • Instabilité du cadre économique-légal (-) • Coût de la création d'entreprise (+) • Taux d'imposition des sociétés (-) • Rule of Law (-) 	<ul style="list-style-type: none"> • Environnement économique international • Caractéristiques intrinsèques du pays : <ul style="list-style-type: none"> ○ Population ○ Ressources naturelles ○ Accès au littoral

4.2.4 ETAPE 3 : Contribution des AB aux résultats en matière de stabilisation et de croissance

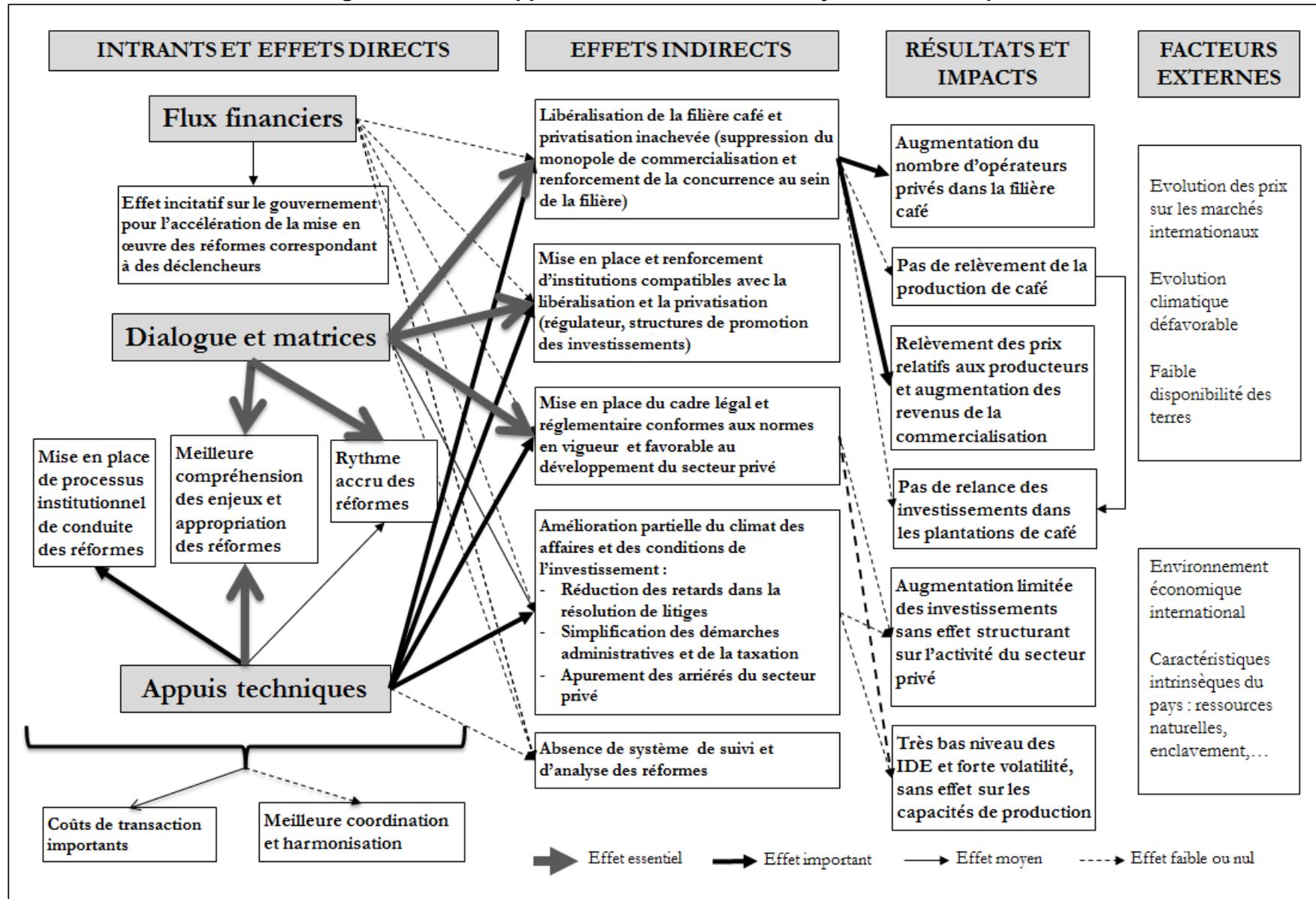
En résumé, et comme synthétisé dans le schéma ci-dessous, les AB ont été initiateurs d'une amélioration du climat des affaires et des conditions de développement de l'investissement privé, en poussant à travers le dialogue et les appuis techniques, une série de mesures permettant au Burundi de disposer d'un cadre plus incitatif, moins coûteux et plus efficace en termes de démarches administratives.

L'analyse économétrique a mis en lumière les facteurs déterminants de la dynamique des investissements privés et des IDE dans un panel de pays africains. Certains de ceux-ci ont connu une amélioration au Burundi, notamment en raison du fait qu'ils ont été intégrés dans les matrices d'indicateurs et dans les objectifs des programmes d'AB (en particulier, les efforts de stabilisation macro-économique, la réduction des coûts de création d'entreprise (variable ayant un coefficient négatif élevé) ainsi que l'environnement juridique et fiscal plus favorable).

Par contre, l'analyse en DEA souligne le maintien d'un certain nombre de handicaps majeurs qui n'ont pas été adressés de façon adéquate et qui pourraient améliorer l'efficacité de la stratégie du Burundi pour attirer les IDE : la réduction du taux d'imposition des sociétés, le respect de l'Etat de droit et l'ouverture commerciale.

Dans le secteur du café, les AB ont été moteurs de la réforme mise en œuvre depuis 2005 qui montre des effets potentiellement encourageants même si encore fragiles. En particulier, le dialogue et les conditions imposées aux programmes, ainsi que les appuis techniques ont favorisé la libéralisation du secteur, la privatisation d'une partie des actifs et la mise en place de mécanisme de concertation. Par contre, elles ont aussi contribué aux hésitations et soubresauts de la réforme, et n'ont pas permis de limiter la faiblesse de l'encadrement et le manque de moyens pour développer les investissements dans la base productive.

Figure 32 – Développement du Secteur Privé : Synthèse de l'étape 3



4.3 Contribution des aides budgétaires aux résultats observés dans les secteurs sociaux

Conformément aux attentes formulées dans les termes de référence une étude approfondie de la contribution des AB a été conduite pour le secteur de l'Education, qui, en complément des aides budgétaires globales, a bénéficié d'AB sectorielles ciblées, de la France en particulier. Surtout, le secteur de l'Education a bénéficié des ressources du Fonds Commun de l'Education⁶⁵, cofinancé par des partenaires ayant également contribué à l'ABG, l'AFD, la Coopération belge, DFID, la Norvège notamment, auxquels se sont joint le Luxembourg, puis, à partir de 2012, le partenariat mondial pour l'Education (GPE), et l'UNICEF. Suivant les conclusions formulées au début de l'étude et explicitées en annexe 1, le FCE ne revêt toutefois pas la forme d'une aide budgétaire sectorielle, même si la philosophie générale autour du FCE s'inscrit effectivement dans une démarche d'alignement des partenaires sur la politique nationale et d'harmonisation des procédures entre les bailleurs. Ainsi, cette section présentera-t-elle en premier lieu, une analyse de la contribution des AB aux résultats du secteur de l'Education (étapes 1, 2 et 3), en complément des appuis sectoriels spécifiques, le fonds commun en particulier.

A cette analyse approfondie de la contribution des AB au secteur de l'éducation, il a été demandé d'associer une analyse plus légère, de la contribution des AB au secteur de la santé, en vue de mettre en évidence des convergences dans les approches ou les résultats. La Santé est en effet un secteur fortement appuyé par l'aide extérieure, essentiellement via les ABG (il n'a pas bénéficié d'ABS) et des aides projets. Un « *Fonds commun* » est également en place, dont les modalités d'utilisation lui donnent toutefois un caractère notoirement « *virtuel* ». Cette section se terminera donc par un développement spécifique, en miroir, sur la contribution des AB au secteur de la Santé (limité aux étapes 1 et 2).

4.3.1 Contribution des aides budgétaires dans le secteur de l'Education : analyse étapes 1, 2 et 3

Contexte : principales caractéristiques/enjeux dans le domaine et rappel des inputs au secteur

Le secteur de l'Education dispose d'une stratégie cohérente et fortement appuyée par des partenaires sectoriels : les appuis extérieurs ont revêtu différentes formes, depuis l'ABS jusqu'aux projets, en passant par le Fonds commun de l'Education déjà présenté. Dans ce contexte, l'analyse de la contribution des AB au secteur prend aussi en compte les appuis sectoriels, en particulier ceux du FCE qui s'est inscrit, en tout cas à partir de 2011 dans une perspective d'alignement et d'harmonisation des interventions avec un objectif de renforcement du système national de mise en œuvre de la politique éducative.

⁶⁵ Le mécanisme du FCE est présenté dans le § 3.3.2 et développé en annexe 1

Contexte institutionnel et de politique

Après avoir été organisé autour de six sous-secteurs, l'Éducation, est gérée, depuis la fin 2013 par deux ministères⁶⁶, le Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation (MEBSEMFP) et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique. La présente analyse⁶⁷ se concentrera sur les niveaux primaire et secondaire et l'enseignement public.

Le secteur de l'éducation a été, au cours de la période d'évaluation, marqué par deux décisions stratégiques majeures. En 2005, le gouvernement a décidé de mettre en place la gratuité de la scolarité dans l'enseignement primaire, avec comme objectif l'atteinte de la scolarisation universelle d'ici 2015. En 2010, le gouvernement a annoncé la mise en place de 'l'école fondamentale', l'extension de l'enseignement de base de 6 à 9 années, réforme effective à la rentrée de septembre 2013. Le *Plan Sectoriel de Développement de l'Éducation et de la Formation* constitue le cadre stratégique sectoriel. Validé en Conseil des Ministres en 2009, il a par la suite fait l'objet d'une révision sur la base d'un diagnostic sectoriel approfondi (UNESCO/Pôle de Dakar, RESEN Burundi, 2012) et d'un cadrage financier prévisionnel. Le PSDEF 2012-2020, endossé par les partenaires extérieurs, a rendu en 2012, le Burundi éligible aux financements du Programme Mondial de l'Éducation (PME). L'amélioration des capacités d'accueil (infrastructures et personnel enseignant), la réduction des disparités genre et territoriales et le renforcement de la qualité des apprentissages ont constitué, durant la période d'évaluation, les grands objectifs structurants de la politique éducative.

Le MEBSEMFP constitue une figure de proue en matière de déconcentration/décentralisation, renforcée par la création en 2011 des Directions provinciales et communales de l'Enseignement (DCE) en appui aux Inspections déjà en place. En prévoyant de rendre opératoire la maîtrise d'ouvrage communale (MOC) en matière d'infrastructures scolaires, le PSDEF a en outre permis d'accompagner le processus de décentralisation naissant : le Ministère du Développement Communal, dont relève le Fonds d'Investissement Communal (FONIC), est ainsi devenu un acteur institutionnel du secteur.

Financement du secteur

Les ressources consacrées à l'éducation au sein du budget général de l'État ont fortement augmenté au cours de la période. Le budget à prix courants dédié à l'éducation a progressé de 420% entre 2005 et 2013, une croissance légèrement plus prononcée que celle du budget de l'État (hors dette), (+354% au cours de la même période), la proportion de l'éducation dans ce budget oscillant entre 27% et 32%.

Au sein de ce budget, en complément des ABG, le secteur a bénéficié de financements spécifiques sous forme d'opérations d'AB ciblées pour la prise en charge de la masse salariale des enseignants et des arriérés de salaires: 6,5MEURO de 2006 à 2008 pour le refinancement

⁶⁶ Pour des précisions sur l'organisation du système éducatif voir annexe 3, QE 3.5.

⁶⁷ L'organisation du secteur ayant varié au cours de la période d'évaluation, l'analyse a dû recourir à un traitement statistique spécifique pour reconstituer une série homogène sur la période.

des arriérés de salaires, suivis sur la période 2010-2014 de 2,856 MEUR au titre du C2D complétés par 3 MEUR alloués par l'AFD.

En complément les appuis du Fonds commun de l'Education, mis en place en 2008 et revu en 2012 ont permis la mobilisation d'un montant total de près de 41 MEUR versés au 31 décembre 2013, pour la période 2008-2013⁶⁸. La révision du PSDEF en 2012 et le schéma général de sa mise en œuvre intégré dans la logique du FCE ont en outre permis au pays d'être éligible au Partenariat mondial pour l'éducation (PME/GPE). Cette contribution substantielle à l'intérieur du FCE, devrait permettre de couvrir ainsi 7% du coût total du PSDEF et 22% du besoin de financement brut identifié.

A cela, s'ajoutent les contributions d'une aide extérieure dont les montants décaissés ont toutefois fortement fluctué d'année en année, passant dans le secteur de l'éducation de 18,1 MUSD en 2007 à 26,8 MUSD en 2013 avec un pic de 35,7 MUSD en 2011. A titre de comparaison, les fonds décaissés dans le FCE représentent des flux moyens annuels d'un peu plus de 9 MUSD (au taux de décembre 2013⁶⁹) tandis que les AB décaissés en 2013 ont représenté globalement près de 77 MUSD (sur la base du TOFE).

ETAPE 1 : Les produits directs de l'AB

Contribution des AB au renforcement du processus budgétaire dans le secteur

Les dépenses publiques effectuées dans les secteurs sociaux ont augmenté très fortement ; les fonds accrus rendus ainsi disponibles à travers le budget ont bénéficié des espaces budgétaires élargis par les AB ainsi que des orientations sur l'affectation des ressources aux secteurs prioritaires données par les bailleurs, notamment à travers les indicateurs contenus dans les programmes AB. En particulier, certains programmes DARE, le PPARP et le PABRE de l'UE ainsi que le programme SAS2007 de l'AFD ont appuyé cette orientation en faveur des secteurs prioritaires, à travers des indicateurs déclencheurs/de décaissement, des conditions suspensives ou des indicateurs de progrès.

La croissance du budget de l'Education a principalement été tirée par les dépenses courantes, notamment la **masse salariale**, qui a cru de 434%. Celle-ci a représenté une part croissante de la masse salariale totale de l'Etat: 39.6%, en moyenne, en 2005-2009, 45% en 2010-2013. En revanche il n'y a pas eu de revalorisation salariale, jugée pourtant nécessaire par les acteurs du secteur.⁷⁰

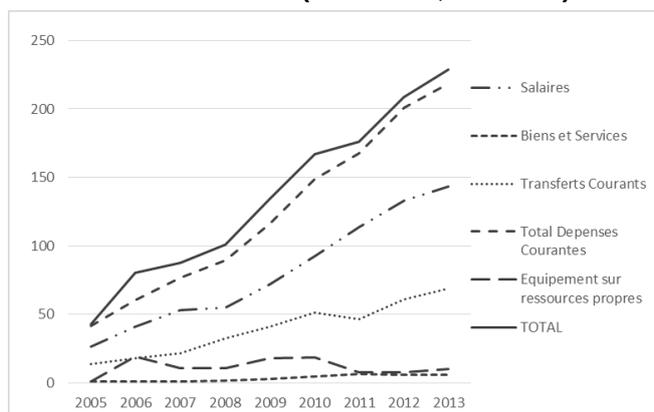
Les crédits destinés aux transferts ont été multipliés par plus de 5,5 entre 2005 et 2013. Leur quasi-totalité (>90%) est répartie entre quatre catégories, pour le primaire et le secondaire: la 'compensation des frais de scolarité' – le mécanisme mis en place par le gouvernement en 2006 pour compenser, notamment pour les écoles, l'abolition des frais de scolarité-, les cantines scolaires, l'entretien des élèves internes Lycées d'État à régime d'internat et l'organisation des examens.

⁶⁸ Source Inforeuro (Commission Européenne) pour dec 2013. Voir également tableau contributions des PTF au FCE 2008-2013 en annexe 3

⁶⁹ Source site inforeuro de la Commission Européenne. Données pour dec 2013.

⁷⁰ Un professeur du secondaire débutant gagne environ 145.000 FBU/mois, contre environ 235.000 FBU/mois pour une infirmière.

**Figure 33 – Composition du budget de l'Éducation, 2005-2013
(Mds FBU, courant)**



Source: les auteurs sur la base des données du Ministère des Finances.
NB: crédits ouverts ; 2012 et 2013, intègre fonds FONIC

Sur les cinq années qui ont suivi la décision de gratuité, la part des **dépenses d'équipement sur ressources propres** dans le budget total de l'éducation a progressé de manière significative : les AB y ont largement contribué, le programme de construction d'infrastructures scolaires ayant été, en majeure partie, financé par les fonds PPTE⁷¹.

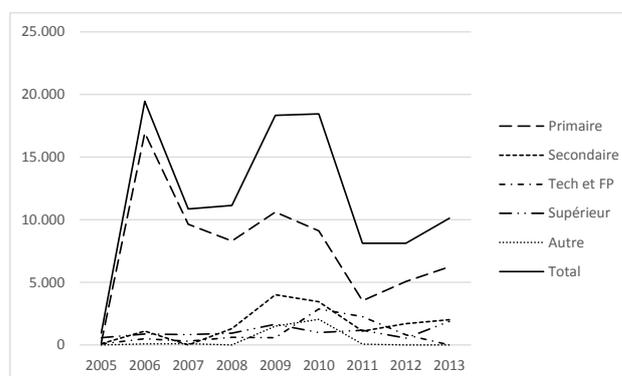
Tableau 19 – Part des fonds PPTE dans Infra.&Equip. financés sur ressources propres en %

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
94	90	90	41	81	76	39

Source: les auteurs, sur la base des données du Ministère des Finances
NB : crédits ouverts ; donnée 2012 prend en compte le budget éducation du FONIC

Après une baisse importante en 2011, les investissements ont connu une nouvelle progression à la hausse en 2012 et 2013 réalisés par le FONIC du Ministère du Développement Communal. Et si leur répartition intra-sectorielle a évolué dans le temps, le primaire/fondamental est resté le premier bénéficiaire des investissements en infrastructures et équipements réalisés dans le secteur sur la période.

Figure 34 – Répartition des investissements dans le secteur éducation sur ressources propres (millions de FBU)



Source: les auteurs, sur la base des données du Ministère des Finances, NB : crédits ouverts NB :

⁷¹ Se reporter au tableau "Part des fonds PPTE dans Infra.&Equip. financés sur ressources propres" en annexe 3 (QE 3.5) § Infrastructures et Equipements.

En dehors de 2007 (avec 83%), les taux globaux d'exécution ont été supérieurs à 90% sur une période marquée par la résorption des arriérés de salaires, leur paiement régulier et la diminution du délai pour la liquidation du premier salaire après recrutement.

La résorption des arriérés de salaires a été en grande partie financée par les programmes d'AB ciblée, provenant dans un premier temps de la Belgique (3.5MEURO (2002-2003) et dans un second temps de la France qui y a consacré un montant de 6.5MEURO. Le paiement régulier des salaires, ingrédient important de la paix sociale, a aussi été favorisé par plusieurs programmes d'AB : le C2D français, suivi du programme 2013-2014 mais également, ceux de la Belgique et des Pays-Bas qui ont visé le paiement des salaires des agents civils (hors armée et police).

Malgré la forte croissance des effectifs scolarisés, la dépense unitaire a progressé positivement, une tendance remarquable. Pourtant, le rythme d'augmentation des ressources n'a pas été suffisant pour de suivre celui, encore plus important de l'augmentation des besoins. Ces deux dernières années, dans les deux secteurs, des difficultés de trésorerie ont eu des répercussions sur l'exécution des dépenses de transferts en particulier, ce qui a perturbé le déroulement des activités à la périphérie. Cette irrégularité des transferts témoigne des progrès insuffisants réalisés dans le cadre de la composante 'Gestion de trésorerie' de la stratégie de réforme des finances publiques appuyée par les AB, palliée par un recours croissant et parfois incontrôlé aux familles. Alors que l'engagement politique du gouvernement visait à réduire le coût de la scolarisation des enfants pour les familles, les structures scolaires ont été en effet contraintes sur la période de solliciter directement les parents : difficiles à évaluer, les contributions des communautés ont été reconnues comme considérables destinées surtout à la construction des infrastructures scolaires et au fonctionnement des écoles primaires et secondaires.

Les écoles et services déconcentrés souffrent de plus de l'imprévisibilité des transferts, déconnectés du calendrier scolaire, dues en grande partie aux contraintes de trésorerie de l'Etat. Le pays a également enregistré de sévères difficultés d'exécution des dépenses d'équipements sur ressources propres, dont la lenteur renvoie plus globalement, aux limites des AB sur les questions de réformes des procédures de passation des marchés publics. Le Code des Marchés Publics, adopté en 2009, largement sous l'impulsion des PTF, semble en particulier partiellement inadapté à la réalité du tissu économique burundais.

Rôle spécifique du BAS-FCE et complémentarité avec le budget de l'Etat

Le FCE a fonctionné, jusqu'en janvier 2011, sur un mode similaire à celui d'une approche projet. Mais après que le manuel de procédure ait été substantiellement modifié en décembre 2010, permettant un plus grand alignement de l'instrument sur les systèmes et procédures nationaux, la capacité de mobilisation des fonds du FCE s'est fortement accrue et sa complémentarité avec le budget de l'Etat a été nettement renforcée.

Depuis 2012, les Plans de Travail Analytiques ont permis d'améliorer l'intégration des activités du secteur et la cohérence entre les financements mobilisés par le FCE, l'Etat et les autres sources de financement. Et les engagements budgétaires de l'Etat ont été réalisés en complémentarité importante avec le FCE, surtout dans sa version révisée de 2011. Le FCE complète ainsi la subvention de l'Etat aux écoles primaires/fondamentales par le transfert d'un montant de 800 FBU/élève. Par ailleurs, l'apport du FCE est tout à fait notable en

matière d'appui au fonctionnement des services déconcentrés (DPE, DCE, IPE et ICE). En matière d'infrastructures/équipement, l'apport complémentaire du FCE/BAS au primaire/fondamental est également déterminant.

Tableau 20 – Complémentarité financière budget/FCE – année 2013

	Montant Million FBU (budget)			En % du total	
	Etat	BAS/FCE	Total	Etat	BAS/FCE
Compensation des frais de scolarité	4 209	1 635	5 844	72	28
Frais de fonctionnement des DPE	148	250	398	37	63
Frais de fonctionnement des DCE	70	380	450	15	85
Frais de fonctionnement des inspections	180	532	712	25	75
Infrastructure/Equipements primaire et fondamentale	6 228	21 176	27 404	23	77
Infrastructure/Equipements secondaire	2 010	1 031	3 041	66	34
Infrastructure/Equipements EMFP	186	1 300	1 486	12	88
Infrastructure/Equipements supérieur	1 874	1 060	2 934	64	36

Source : les auteurs, à partir des données SIGEFI pour le budget de l'Etat (crédits ouverts ; intègre données FONIC) et Rapport Technique et Financier Annuel 2013 pour le BAS/FCE.

Enfin, la révision du manuel de procédure en 2010 a permis au BAS/FCE d'améliorer son taux d'exécution, qui continue cependant à ne pas être optimal (en 2013, 83% en engagement, 42% en ordonnancement)⁷². La mise en place de la maîtrise d'ouvrage communale en 2012 a soulevé des problèmes spécifiques d'exécution dus au manque de capacité au sein des communes. Les transferts du FCE aux écoles, en pratique déconnectés du calendrier scolaire, se caractérisent par leur manque de prévisibilité, notamment parce que leur décaissement est en fait conditionné par le versement de la première tranche de la subvention de l'Etat.

Contribution des AB à une structuration du dialogue de politiques et apport de ce dialogue

Le dialogue autour des AB a permis en premier lieu une augmentation des ressources financières allouées au secteur. Le suivi du CSLP et les indicateurs de résultats sectoriels retenus par les AB (PPARP, FABRICE et C2D) sont en outre le reflet de préoccupations sectorielles spécifiques concentrées sur i) les moyens en personnels accordés au système éducatif ; ii) leur allocation équitable sur le territoire ; iii) la qualité de l'offre ainsi que iv) l'accès à l'école. La question de l'efficacité interne du système a été appréhendée à travers des

⁷² Les rapports techniques et financiers du BAS/FCE ne font pas la distinction entre autorisations et crédits de paiement. Pour les années qui enregistrent la programmation de dépenses pluriannuelles (infrastructures, équipement), le taux d'exécution peut apparaître trompeur puisque il rapporte un montant exécuté annuellement (par exemple avances sur travaux) à un budget pluriannuel. Cependant, les entretiens avec les acteurs de la chaîne des dépenses du FCE ont souligné les difficultés persistantes d'exécution.

indicateurs comme le taux d'achèvement du cycle primaire et le taux de redoublement au primaire.

Or ces thèmes ont été faiblement pris en compte dans le dialogue autour de l'AB, finalement délégués sans véritable mandat aux plateformes sectorielles, au risque d'approfondir une méconnaissance au niveau du Cadre de partenariat, des problématiques spécifiques au secteur de l'Éducation et des outils pour les aborder. Aucune démarche structurante n'a en effet été engagée dans le cadre des AB pour développer des complémentarités entre le dialogue mis en place au niveau global et celui au niveau sectoriel, alors que le caractère pilote des réformes menées dans les secteurs sociaux aurait au contraire pu alimenter une réflexion globale et des discussions intersectorielles sur un certain nombre de sujets comme la décentralisation ou la déconcentration.

De son côté, le dispositif de coordination sectorielle souffre d'une complexité qui affaiblit le leadership des institutions des secteurs sociaux, dans le pilotage de leur politique. La coordination sectorielle est effectuée au sein du Groupe Sectoriel Éducation (GSE), dont les réunions mensuelles sont présidées par le Ministre : le GSE est une instance de concertation et un cadre de décision pour la mise en œuvre du PSDEF, dont les débats sont alimentés par les travaux des Groupes Thématiques spécifiques⁷³. Deux revues sectorielles annuelles ont également été organisées en 2011 et 2013. Le dialogue sectoriel a permis de nourrir les discussions autour de l'organisation et du suivi du RESEN, de la finalisation du PSDEF, ou encore des mécanismes d'affectation des enseignants (éléments nécessaires au suivi du C2D de l'AFD) dans le cadre de la politique de redéploiement décidée par le gouvernement. Par ailleurs sous l'impulsion des PTF, la société civile a progressivement été intégrée au dialogue, une participation qui conserve toutefois un caractère plus largement formel.

Mais le dialogue sectoriel n'a pas exercé d'influence majeure sur les décisions stratégiques prises à un haut niveau, comme le passage à l'école fondamentale pour lequel il n'est pas parvenu à promouvoir une transition graduée, assise sur une programmation des moyens. De même, il a été inopérant sur la question de la décentralisation, avec la juxtaposition de deux modes différents de maîtrise d'ouvrage (MOC vs FONIC). À l'opposé, une vision peut-être trop *gestionnaire* ou *décontextualisée* de certaines priorités (le redoublement par exemple) semble avoir prévalu parmi les partenaires tandis que le dialogue révélait également ses limites face aux contraintes de politique (l'affectation des enseignants par exemple).

Parallèlement, le pilotage du FCE est assuré par le Comité de Coordination du Fonds Commun (CCC-FCE), composé de représentants des ministères sectoriels et des PTF qui y participent. La juxtaposition de ces instances et l'importance stratégique du FCE dans le financement de la politique du secteur, ont contribué à affaiblir la coordination sectorielle : des thèmes comme le programme de constructions scolaires, la formation des enseignants ou l'acquisition de manuels scolaires par exemple, étaient surtout discutés au sein des Comités FCE. Dès 2012, une démarche de clarification a été entreprise limitant les échanges au sein du FCE à un niveau purement technique et procédurier en vue de renforcer la coordination sectorielle chargée des sujets liés au suivi de la mise en œuvre de la politique: les discussions et des décisions ont ainsi été organisées, de manière plus appropriée, sous l'égide du GSE et des groupes thématiques du secteur.

⁷³ Planification & Gestion financière, Éducation de base, Enseignement des métiers et formation professionnelle, Enseignement secondaire général et Enseignement supérieur

Mais, la démarche associée, consistant à élargir à l'ensemble du secteur, les outils développés par le FCE pour les promouvoir comme cadres uniques de référence, dans la planification et le reporting des activités de tous les acteurs, a rapidement révélé ses limites : à la différence du plan annuel désormais consolidé avec toutes les sources de financement du secteur, les outils de suivi du FCE ne remplissent encore que de manière lacunaire, la fonction intégrative souhaitée, alors même que les problèmes d'exécution restent cruciaux. Pourtant, à défaut d'un outil plus opérationnel, le FCE reste-t-il encore une instance importante du dialogue sectoriel, en particulier pour l'élaboration de la programmation sectorielle annuelle.

Renforcement des capacités et complémentarité avec d'autres programmes d'AT

Les programmes d'AB n'ont pas prévu d'appuis institutionnels directs aux secteurs sociaux. Ceux-ci ont été apportés par les partenaires sectoriels, sur des segments spécifiques de la politique, en lien, au cas par cas, avec les réformes engagées à un niveau plus global.

Les appuis mobilisés dans le cadre du FCE sont importants, avec notamment, un renforcement de la fonction stratégique et de planification et la mise en place d'un cadre stratégique sectoriel qui a facilité l'organisation progressive de la fonction de planification annuelle et triennale en intégrant progressivement les financements consolidés pour le secteur. En particulier l'appui destiné à la création du Budget d'Affectation Spéciale destiné à la gestion intégrée du FCE a été réalisé en lien étroit avec la réforme des finances publiques en cours. Mais cet acquis est plus le résultat de relations interpersonnelles que d'un processus transversal encouragé par les AB.

Par ailleurs, les rapports techniques et financiers du FCE sont parfois encore difficiles à exploiter, se référant à des données financières propres, sans véritable cohérence avec celles issues du SIGEFI. Surtout, en étant principalement focalisés sur le FCE, ils n'offrent pas une vision exhaustive des activités du secteur, notamment pour ce qui concerne la réalisation des infrastructures réalisées par l'ensemble des intervenants.

ETAPE 1 : Les produits indirects de l'AB

L'amélioration de la politique éducative et des institutions du secteur, l'accroissement des dépenses publiques et de l'offre de services observés dans le secteur de l'éducation ont été en partie le fruit des programmes d'AB.

En contribuant à la mise à disposition des crédits programmés par le MEBSEMFPFA à travers les ABG et en prenant directement en charge le paiement des arriérés de salaires et d'une partie des salaires du personnel enseignant, les AB ont joué un rôle important dans l'amélioration substantielle de l'offre éducative constatée sur la période. Cet apport s'est aussi matérialisé par la mobilisation des fonds PPTTE pour le financement des dépenses d'infrastructures et d'équipement financées sur ressources propres dans ce secteur (voir tableau 20).

Les apports non financiers des AB, essentiellement les orientations données pour renforcer les allocations budgétaires en faveur des secteurs prioritaires/dépenses pro-pauvres, ainsi que les indicateurs de suivi utilisés dans le cadre du C2D ont également pu contribuer à renforcer le plaidoyer en faveur d'une priorité accrue aux secteurs sociaux, accordée par le Ministère des Finances dans l'octroi des postes budgétaires pour le recrutement des professionnels de l'éducation, même si l'attractivité de la profession d'enseignant reste encore faible, caractérisée par des salaires notoirement insuffisants.

Mais la faiblesse du lien fonctionnel entre les niveaux global et sectoriel au niveau du dialogue et des appuis institutionnels n'a pas permis aux AB de jouer un rôle majeur dans changements institutionnels présentés ci-dessous.

Amélioration du fonctionnement des ministères et institutions chargés de la mise en œuvre de la politique sectorielle

La période sous revue a permis le développement de processus innovants au sein du Ministère de l'éducation, mais le lien avec le processus de réforme globale encouragé dans le cadre des AB apparaît comme très ténu. Les AB n'ont pas porté attention au renforcement des processus de formulation (à l'exception de l'exercice CDMT mais dont les résultats sont très décevants), d'exécution et de suivi des politiques sectorielles, en particulier à la dimension sectorielle de gestion des finances publiques. Les avancées observées sont principalement le fait de la mise en œuvre du FCE.

Le Ministère de l'Education a mis en place une série de réformes majeures sur la période. Dans le contexte burundais où les crédits sont ordonnancés par le Ministère des Finances, la création d'une Direction Générale des Ressources puis le détachement du Contrôle de l'engagement des dépenses auprès du MEBSEMFPFA, ont permis une clarification des procédures et un suivi plus analytique et plus précis des activités sectorielles et des financements associés. La délégation aux Communes de l'utilisation des crédits d'investissements, a enfin permis de tester au niveau de tout un secteur les implications pratiques de la politique de décentralisation en cours, et de rapprocher le processus de planification des marchés, des normes admises au plan international. Ces réformes ont constitué un premier pas qui a rendu le MEBSEMFPFA éligible à un processus de déconcentration de l'ordonnancement du budget de l'État et de subdélégation de crédits.

Ce processus s'est accompagné d'une déconcentration des crédits entre le niveau central et les structures périphériques par des transferts directs aux services bénéficiaires (Directions et Inspections provinciales, Directions et Inspections communales, lycées d'Etat, écoles). Mais, en l'absence de structures déconcentrées du Trésor, les solutions pratiques ainsi retenues pour renforcer l'autonomie de gestion des structures déconcentrées, ne permettent ni contrôle de l'utilisation des fonds, ni sanction associée, les structures déconcentrées de l'Education n'ayant pas de personnalité juridique⁷⁴.

Amélioration du cadre de mise en œuvre et de suivi de la stratégie sectorielle

Sous l'impulsion de la BM, les AB ont encouragé l'élaboration en 2011 d'un CDMT sectoriel en vue de structurer la mise en œuvre de la stratégie du secteur par l'identification des moyens associés. A cette époque, le Ministère de l'Education, finalisait sa propre stratégie, et l'élaboration du CDMT a été perçue comme un processus plus '*top down*' que '*bottom up*' de la part des Administrations des Finances et du Plan. La liaison opérationnelle entre les CDMT global et sectoriels a été difficile à réaliser, dans un contexte où la cohérence sectorielle avec le CSLP II et le cadrage macro-économique n'étaient pas encore formellement établis. En corollaire les nomenclatures des CDMT ont été arrêtées sans tenir compte des spécificités des secteurs ce qui a accentué les difficultés des techniciens pour remplir le cadre CDMT standard. Finalement, l'exercice de préparation des CDMT n'a pas

⁷⁴ Le problème est identique dans la santé, abordé dans la sous-section suivante.

joué le rôle structurant des stratégies sectorielles qui était attendu de lui. Sous la forme d'un 'habillage' des budgets de moyens, le CDMT a ainsi d'abord constitué un outil de costing et de plaidoyer, avant de s'imposer plus spécifiquement comme un outil de préparation d'une programmation triennale glissante des activités et des moyens. Et ce sont les projections et les cibles inscrites dans le PSDEF (sur la base d'un modèle de simulation budgétaire) qui servent de référence aux agents de la planification, et d'outil de négociation avec le MdF. (CJ 3.5.1)

Renforcement de l'offre dans le secteur

Les efforts financiers du gouvernement, rendus en partie possibles par les AB et les fonds PPTÉ, ont fortement contribué à accroître l'offre en infrastructures, matériels didactique et surtout en enseignants. Ceci constitue un résultat majeur dans le contexte burundais, car le système éducatif a dû relever le défi d'absorber des effectifs en forte croissance, nourris par une forte natalité, la réintégration des enfants déscolarisés pendant la guerre et le retour des réfugiés au terme du conflit. A ces défis démographiques se sont ajoutés ceux liés à la décision d'allongement du cycle d'enseignement fondamental au primaire, qui a encore accentué la pression sur l'offre. Les apports non financiers des AB, le dialogue en particulier, mené dans le cadre de l'ABS de la France, ont en effet contribué, grâce aux recrutements importants, à résorber partiellement les écarts dans la distribution nationale des ressources humaines. Mais la question du redéploiement des enseignants reste un sujet particulièrement sensible pour lequel il ne peut y avoir de progrès trop rapides.

En dépit de ces acquis importants, les conditions d'enseignement restent, en 2013, insatisfaisantes, peu propices à un apprentissage de qualité, avec des méthodes pédagogiques centrées sur l'apprenant.

Infrastructures

L'offre d'infrastructures a fortement progressé: entre 2005/06 et 2012/13, le nombre de salles de classe a augmenté de près de 80% au primaire et de 150% au secondaire. Cependant les ratios élèves/salle de classe demeurent, au primaire comme au secondaire, à des niveaux très élevés, des chiffres moyens de 60 ou 70 élèves par classe cachant des réalités encore plus tendues. Le déficit en latrines, bancs-pupitres et, dans les collèges/lycées communaux, en bibliothèque et laboratoire est également criant.

Par ailleurs, la qualité des infrastructures n'est pas entièrement satisfaisante, notamment dans le cas des bâtiments construits par les communautés, qui concernent un pourcentage élevé des écoles primaires et la quasi-totalité des collèges communaux. Dans le cas des constructions financées sur ressources propres, l'Etat a également rencontré des difficultés pour assurer un suivi adéquat des travaux, notamment par manque de moyens de fonctionnement. Enfin, si l'offre s'est améliorée sur l'ensemble du territoire, l'écart entre les provinces a eu tendance à croître. Depuis 2006, le gouvernement a tenté de concentrer ses efforts sur les provinces et communes ayant les plus forts déficits. Cependant, l'approfondissement des disparités reflète des dysfonctionnements dans la maîtrise de la carte scolaire, en tant qu'outil de programmation des investissements et la difficulté de l'Etat à coordonner l'ensemble des intervenants (communautés mais aussi communes, PTF, ONG etc.).

Manuels scolaires

La moyenne nationale de disponibilité en manuels scolaires s'est nettement améliorée pour trois disciplines majeures confondues – Français, maths, Kirundi- mais la distribution des manuels en 2012/13 enregistrait une très forte disparité entre les provinces. L'augmentation du ratio au niveau national n'est due qu'à quatre provinces: Bujumbura Mairie, Gitega, Ngozi et Bururi.⁷⁵

Enseignants

Sur les dix dernières années, le nombre d'enseignants au primaire a été multiplié par près de 2,4 et a presque triplé au secondaire. Ces recrutements ont permis une réduction progressive du nombre d'élèves par enseignant au primaire (passé de 55 en 2005/06 à 45 en 2012/13) et une stabilisation du ratio au secondaire. Cette amélioration a eu lieu sur l'ensemble du territoire et l'écart s'est réduit entre provinces. Le degré d'aléa⁷⁶ dans l'affectation des enseignants du primaire s'est considérablement réduit, fruit d'une politique volontariste du gouvernement menée en 2010/11 de redéploiement des enseignants vers les établissements sous-dotés.

Cependant les recrutements sont restés en-deçà des besoins. Au primaire, les candidats à l'enseignement sont nombreux, en revanche au secondaire, les communes éprouvent des difficultés à trouver des enseignants, notamment pour les matières scientifiques, en raison du manque d'attractivité de la profession. L'absence d'harmonisation de la politique salariale au sein de la fonction publique, le maintien d'importants arriérés de salaires, le délai encore long entre le recrutement et le premier salaire nourrissent le mécontentement des enseignants, leur absentéisme et un fort taux de déperdition. Par ailleurs, les disparités demeurent entre provinces et à l'intérieur des provinces. En raison du risque politique associé, la politique proactive de rééquilibrage dans l'affectation des enseignants est désormais réservée aux nouveaux recrutés. Les zones reculées ou celles qui ont été plus particulièrement touchées par le conflit rencontrent des difficultés persistantes pour se doter en enseignants.

La politique de recrutement s'est accompagnée d'une volonté d'accroître le niveau de formation des enseignants avec la suppression programmée du niveau D6. Cependant la formation initiale des enseignants demeure excessivement théorique. Par ailleurs, le passage à l'école fondamentale s'est accompagné d'une propension à recruter dans l'urgence des personnels avec une formation pédagogique minimale. Enfin, les processus de recrutement et d'affectation sont soumis à des phénomènes de clientélisme : outre le diplôme, l'affiliation politique ou la capacité à payer des pots-de-vin influent sur les décisions de recrutement.

Synthèse de l'analyse d'étape 1 pour le secteur de l'éducation

Les ABG destinés à la mise en œuvre du CSLP avec les AB ayant directement ciblé le refinancement des arriérés de salaires des enseignants et la prise en charge des salaires d'une cohorte d'enseignants ainsi que la mobilisation des fonds PPTE pour le financement des infrastructures scolaires, ont significativement contribué à l'élargissement des marges de manœuvre budgétaires permettant au gouvernement de mettre en œuvre sa politique

⁷⁵ Les raisons de telles disparités n'ont pu être cernées au cours de la présente étude.

⁷⁶ Le degré d'aléa met en évidence la part de facteurs non liés aux effectifs élèves dans l'affectation des enseignants.

sectorielle. En mettant l'accent sur la progression des budgets alloués à ce secteur, ainsi que sur le recrutement des enseignants et la répartition géographique dans leur affectation, le dialogue amené à travers les AB sur le budget de l'Etat ainsi qu'à travers le suivi du C2D ont en outre contribué à une augmentation des dotations au secteur et soutenu les efforts de la politique sectorielle. Il est par contre difficile de considérer que l'inclusion de certains indicateurs de résultats comme les taux bruts de scolarisation, le taux d'achèvement et de redoublement primaire, au titre des conditions de décaissement des tranches variables de l'UE ait permis d'alimenter le dialogue sur les stratégies déployées pour renforcer l'offre à ce niveau, le dialogue global autour des AB n'ayant pas été connecté au dialogue sectoriel.

Accompagné par des mécanismes de dialogue et d'appui institutionnels trop éloignés des problématiques de ces secteurs, les AB n'ont pas mieux réussi que le dialogue et les appuis institutionnels réalisés au niveau sectoriel à anticiper les conséquences budgétaires et financières des décisions politiques prises en faveur de la gratuité de l'enseignement primaire, puis de l'extension du cycle fondamental en primaire .

Tableau 21 – Résumé de l'analyse d'étape 1-Education

4 : Essentiel ; 3 : Fort ; 2 : Moyen ; 1 : Faible/nul ; 0 : Négatif

Inputs	Produits directs observés	Rôle Aide	Produits indirects observés	Rôle Aide
Financement : - 31 ABG (y comp. Fonds PPTE) dont 5 ciblés sur coût enseignants + 1 AB ciblé - FCE : env. 41M€ (2008-2013)	<ul style="list-style-type: none"> Budget du secteur multiplié par 5 Croissance de la dépense unitaire Arriérés de salaire résorbés et paiement régulier des salaires Non revalorisation salariale Complémentarité forte avec FCE Importants pb d'exécution 	4 4 4 2 1 2	Amélioration élaboration et exécution des politiques <ul style="list-style-type: none"> Document stratégique sectoriel Programmation intégrée Amélioration cap. négociation budg. du MEBSEMFPFA Mise en place DGF et CDE Mise en place des Comités de gestion Introduction de la MOC pour les investissements Suivi exécution lacunaire Décisions politiques sans programmation des moyens Déconcentration ad-hoc, pp fdtx de GFP non respectés Multiplication des modalités de maîtrise d'ouvrage : fragilisation de la carte scolaire Amélioration de l'offre <ul style="list-style-type: none"> Offre en hausse (salles de classe, manuels, enseignants) Insuffisante vav besoins Disparités territoriales accrues pour infrastructures, réduites mais importantes pour enseignants 	2 1 2 1 1 1 1 1 1 1 1 4 2 2
Appuis techniques : - Pas d'AT sectoriels prévus dans les AB - AT FCE: pilotage, infrastructures, passation des marchés, SIGE, gestion	<ul style="list-style-type: none"> CDMT : non fonctionnels Déconcentration des crédits Outils programmation/suivi Coordination déficiente des nbx AT 	3 1 1 1		
Dialogue de politiques : - Groupe sectoriel, groupes de travail thématiques, revues sectorielles (2011 et 2013), comités FCE et Lettres d'entente (2008 et 2012) - Indicateurs : accès, qualité et allocation territoriale équitable	- Coordination et harmonisation accrue; Rejoint par PME - Articulation problématique dialogue sectoriel/FCE - Architecture dialogue complexe - Pas de lien indic. AB / dial. Sectoriel - Participation, relative, de la société civile au dialogue - Dialogue équilibré accès/qualité/équité - Approche réductionniste de certaines problématiques : décentralisation, redoublement - Influence limitée sur décisions de nature politique (école fondamentale, redéploiement des enseignants, politisation des recrutements, affectations) - Non prise en compte d'aspects clefs (politique salariale)	2 1 2 4 3 3		

Effet potentiellement positif des AB; Effet potentiellement négatif des AB; Effet plus spécifique des appuis sectoriels

ETAPE 2 : Evolution des indicateurs de résultats et d'impact et de leurs déterminants

Les résultats des politiques mises en œuvre sur la période sont manifestes en termes d'élargissement de l'accès des enfants à l'éducation : le pays a enregistré d'importants progrès en termes de scolarisation sur l'ensemble du territoire, y compris pour les filles. Et, l'analyse économétrique a mis en lumière l'influence déterminante des éléments d'offre (salles de classes fonctionnelles, enseignants qualifiés) à la fois sur les dynamiques de scolarisation mais aussi sur les taux de réussite aux examens.

Mais les résultats en termes d'efficacité interne et de qualité des apprentissages demeurent mitigés, caractérisés par une importante hétérogénéité et leur grande fragilité. La

consolidation de ces résultats dépend en effet de la mobilisation continue de ressources accrues, alors où les marges de manœuvre budgétaires se rétrécissent, faute d'une croissance soutenue porteuse de recettes supplémentaires.

Accès

Constat : au cours de la période d'évaluation, le Burundi a enregistré une progression importante de la scolarisation au primaire comme au secondaire (deux cycles). Au primaire, le taux brut de scolarisation⁷⁷ a, dans une première phase, fortement augmenté, passant de 113% en 2005-06 à près de 141% en 2008-09. Depuis 2009-10, ce taux a eu tendance à se tasser voire à diminuer. Au secondaire (deux cycles), les effectifs ont augmenté de près de 140% entre 2006-07 et 2012-13. L'amélioration de la scolarisation a été plus marquée pour les filles, au primaire comme au secondaire, mais, si la parité scolaire a été atteinte au primaire, les disparités de genre persistent au secondaire. Le taux brut de scolarisation au primaire s'est amélioré dans l'ensemble des provinces mais avec une intensité différenciée.

Analyse

Les progrès de scolarisation ont été l'effet combiné de la gratuité et de l'amélioration de l'offre. Au primaire, l'analyse économétrique⁷⁸ a démontré l'influence de l'offre d'infrastructures, d'enseignants et de cantines scolaires sur le taux brut de scolarisation. Notamment, plus il y a d'établissements en double vacation sur une commune plus le taux de scolarisation sur cette commune a tendance à être faible. Ces aspects d'offre – notamment la présence de cantine – ont un effet proportionnellement plus important sur la scolarisation des filles. L'analyse économétrique met également en lumière l'effet de richesse sur la scolarisation: plus les ménages de la commune sont favorisés, plus le taux de scolarisation sur cette commune est élevé. Au secondaire, l'offre d'enseignants constitue le principal facteur déterminant de la scolarisation. La présence d'établissements privés dans une commune influe également de manière significative sur l'accès à ce niveau d'enseignement. Ces deux facteurs conjugués contribuent aussi à réduire les écarts de scolarisation entre filles et garçons.

Efficacité interne du système⁷⁹

Constat : Dans l'enseignement primaire, le taux de redoublement⁸⁰ a connu une tendance haussière jusqu'en 2010/11 – avec des taux très élevés et supérieurs à la moyenne africaine, avant d'enregistrer une forte baisse en 2011-12 et 2012-13. En revanche, le taux d'abandon⁸¹ au primaire a suivi une trajectoire erratique, avec cependant une tendance à la hausse depuis 2008-09. Il est plus important en milieu rural qu'en milieu urbain et reste particulièrement

⁷⁷ Le taux brut de scolarisation (TBS) est le rapport entre les effectifs d'élèves scolarisés dans un cycle donné quel que soit leur âge, sur la population en âge officiel de scolarisation (7-12 ans pour le primaire, 13-16 ans au 1er cycle d'enseignement secondaire, 17-19 ans pour le 2ème cycle d'enseignement secondaire).

⁷⁸ Voir annexe 4

⁷⁹ Il est important de souligner les limites des indicateurs utilisés pour appréhender l'efficacité interne – taux d'abandon et de redoublement – ainsi que la qualité des apprentissages – taux de réussite aux examens. Les indicateurs ne permettent de capturer que de manière très approximative le concept de qualité. Notamment, le taux de redoublement ou le taux de lauréat au concours de fin de 6^{ème} reflètent moins les performances individuelles des élèves que les contraintes d'offre au niveau supérieur.

⁸⁰ Rapport entre les redoublants de l'année en cours sur les effectifs des élèves de l'année précédente.

⁸¹ Pourcentage des élèves d'une cohorte inscrits dans une année d'étude donnée dans une année scolaire donnée qui abandonnent l'année scolaire suivante.

élevé et supérieur à la moyenne nationale dans trois provinces (Ngozi, Ruyigi et Kirundo). Le taux d'abandon est plus important pour les garçons que pour les filles.

Analyse

La diminution du taux de redoublement en fin de période a été le fruit d'une politique proactive du gouvernement visant à sensibiliser l'ensemble des acteurs sur ses effets pervers: congestion du système, stigmatisation de l'élève redoublant, gains d'apprentissage incertains. Cependant, cette politique a été mise en œuvre dans une approche excessivement gestionnaire, avec des objectifs de résultats imposés aux enseignants et déconnectés d'une réalité de terrain où les conditions d'apprentissage ne permettent pas un suivi individualisé des élèves les plus faibles. Cette approche, qui revient à réduire la politique éducative à une pure politique de gestion des flux, a été source de frustration au sein de la profession enseignante.

La dynamique de l'abandon scolaire au primaire est la résultante de multiples facteurs, qui relèvent des environnements scolaire et familial, sans qu'il soit aisé de hiérarchiser l'effet de chacun. Ils sont liés à: i) l'insuffisance de l'offre ; ii) les programmes vastes et obsolètes, l'exigence de quatre langues d'enseignement (kirundi, français, anglais et swahili), une pédagogie de la contrainte, des pratiques d'évaluation déficientes ; iii) la question enseignante (nombre insuffisant, formation initiale lacunaire, affectations dans zones enclavées difficiles, manque de motivation) ; iv) la pauvreté des familles et le niveau d'éducation de la mère (Verwimp et al., 2014, p.16) ; v) le redoublement d'un enfant accroît la probabilité de le voir abandonner l'école (ibid., p.18). Au secondaire, l'analyse économétrique souligne également l'influence déterminante du taux d'encadrement pour contenir les phénomènes d'abandon et de redoublement. L'abandon s'avère également réduit dans les communes avec un grand nombre d'internats alors que le redoublement affecte moins les élèves des établissements privés.

Qualité des apprentissages

Le nombre de lauréats au concours national en fin de sixième fluctue d'année en année en fonction du nombre de places disponibles au secondaire. Cependant, la note minimale pour la réussite au concours, fixée administrativement par ordonnance du Ministre, a diminué régulièrement sur la période, signe d'un déclin de la qualité des apprentissages.

Tableau 22 – Réussite au concours national et au test de fin de 10ème

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Pourcentage de participants au concours national avec note \geq 50% (public et privé)	ND	14,5	6,5	83,6	9,8
% de filles parmi les participants	ND	50,8	53,0	53,6	ND
% des filles parmi les participants avec note \geq 50%	ND	35,9	39,39	51,7	
Pourcentage de participants au test national de fin 10e avec note \geq 50% (public et privé)	12,9	8,9	13,9	18,3	ND

Source : les auteurs, d'après données du Bureau des Evaluations (MEBSEMFP). NB : au CN, note maximale = 200 ; test de fin 10e : 345

Pour la période couverte (à l'exception de 2011/12), on peut noter la faible proportion d'élèves parvenant à obtenir une note moyenne au concours national et au test de fin de

10ème⁸². Par ailleurs, si la parité genre a été atteinte en termes d'accès, les filles réussissent notablement moins bien que les garçons lors du concours national. Les enquêtes ponctuelles sur les acquis scolaires menées dans la période récente traduisent également un niveau d'acquisition des savoirs de base insuffisant. Il existe par ailleurs de grandes disparités dans les taux de réussite au concours national, entre écoles, communes et provinces.

Analyse

Comme pour le taux d'abandon, les facteurs influant sur la qualité des apprentissages relèvent à la fois d'éléments d'offre et de demande. Au primaire, si la disponibilité de salles de classe fonctionnelles influe sur le taux de réussite⁸³, l'analyse économétrique met surtout en lumière l'importance de la disponibilité d'enseignants et de leur niveau de formation sur la qualité des apprentissages. La pauvreté, au niveau des ménages et des communes, a également un impact significatif sur les résultats au concours national (Verwimp et al., 2014). Par ailleurs, plus un enfant est âgé, plus ses chances de réussite diminuent.

Dans un contexte de forte augmentation des effectifs et d'arrivée dans le système éducatif d'enfants ou de jeunes adultes avec un capital culturel bas, ce déclin des résultats n'est que peu surprenant. Cependant, certaines mesures ou orientations stratégiques ont pu renforcer les tendances négatives : par exemple l'introduction en 2005/06 de nouvelles langues à partir de la 4^{ème} (Anglais et Kiswahili), le maintien de programmes scolaires lourds et obsolètes, la perpétuation d'une pédagogie de la contrainte, le passage précipité à l'éducation fondamentale qui a profondément déstabilisé un système déjà fragile, l'instabilité des modes d'évaluation ou la politisation des recrutements et affectation des enseignants qui ne valorisent pas le diplôme.

Tableau 23 – Résumé de l'analyse de l'étape 2

Résultats et impacts dans le secteur	Facteurs déterminants majeurs liés à la mise en œuvre des politiques	Autres facteurs externes
<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration importante de l'accès tous cycles • Amélioration de la scolarisation des filles • Persistance taux abandon élevés • Baisse importante du redoublement en fin de période • Niveau des acquis considéré comme insuffisant et en déclin • Persistance de disparités régionales et rural/urbain en termes d'accès et de performances 	<ul style="list-style-type: none"> • Décision de gratuité • Amélioration de l'offre <ul style="list-style-type: none"> ○ Insuffisance de l'offre ○ Transferts aux structures déconcentrées et écoles irréguliers et insuffisants ○ Problématique gestion des enseignants (recrutement, formation, affectation, motivation) ○ Questions pédagogiques (approche gestionnaire des redoublements, langue, pédagogie de la « réussite » impraticable) ○ Politisation du système éducatif 	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance démographique • Effets retardés de la guerre civile • Rapatriement des réfugiés • Pauvreté et malnutrition • Famine dans provinces du nord • Marché du travail peu dynamique dans zones rurales

⁸² La comparaison des données selon les années doit être réalisée avec précaution puisque, depuis 2010, le ministère a régulièrement modifié le mode d'évaluation. Le chiffre singulier de 2011/12 pour le concours national s'explique par le caractère plus facile des questions posées dans les QCM. Jugé trop laxiste, le mode d'évaluation a été de nouveau révisé en 2013

⁸³ Le taux de réussite est ici défini, par convention, comme le pourcentage des élèves ayant participé au concours/examen national et ayant obtenu une note moyenne égale ou supérieure à 50% de la note maximale.

ETAPE 3 : Contribution des AB aux résultats dans le secteur de l'éducation

Les progrès enregistrés par le Burundi en matière de scolarisation ont été influencés de manière déterminante, et de manière conjuguée, par la décision de gratuité – qui a permis de réduire les effets de richesse pesant sur l'accès à l'école – et par l'augmentation de l'offre d'infrastructures et d'enseignants. Les AB ont contribué de manière importante à ces progrès en matière de scolarisation. Leur apport a été notamment crucial pour financer le programme de construction d'infrastructures scolaires. Les AB ont également permis de desserrer la contrainte pesant sur le recrutement d'enseignants et la résorption des arriérés de salaire. En contribuant à ouvrir un espace budgétaire pour les transferts aux écoles en vue de compenser l'abolition des frais de scolarité, les AB ont également accompagné de manière stratégique la politique de gratuité. De même, en abondant le budget de l'Etat, elles ont participé à la mise en place d'un financement des cantines scolaires, et ont donc plus particulièrement contribué à la scolarisation des filles.

Le rôle financier du FCE a également été très important pour soutenir la dynamique d'accroissement de la scolarisation: en matière d'infrastructures, il a pris le relais des fonds PPTE, en 2010 et prend en charge la vaste majorité des investissements liés au passage à l'école fondamentale. La révision en 2011 du manuel de procédures du FCE, a également eu un rôle important en matière d'accélération des processus de construction. Cependant, les engagements conjoints de l'Etat, des AB et du FCE n'ont pas été suffisants pour éviter le recours très important aux contributions des parents, ce qui brouille le message politique sur la gratuité de l'enseignement primaire et soulève la question de la possible réversibilité, dans le moyen terme, des résultats atteints en termes de scolarisation.

Au-delà de la pression des effectifs et de l'insuffisance des moyens, les difficultés des AB/FCE à peser sur l'accélération des procédures internes de passation des marchés publics a également contribué aux insuffisances de l'offre d'infrastructures par rapport à la demande de scolarisation. Enfin, dans le cadre de la décision sur l'école fondamentale, le dialogue sectoriel n'est pas parvenu à promouvoir une transition graduée, assise sur une programmation des moyens. Cet épisode illustre la difficulté des bailleurs, dans le cadre des AB et du BAS/FCE, à influencer sur les choix stratégiques pris au plus haut niveau de l'exécutif.

Les AB et le FCE ont eu un rôle ambivalent sur le maintien de disparités territoriales en termes d'accès à l'école. Ces appuis n'ont ainsi pas contribué à un rééquilibrage territorial de l'offre d'infrastructures et certains aspects de ces instruments ont pu participer au renforcement des déséquilibres. La multiplication des modalités de mises en œuvre (MOD, MOC pour le FCE plus FONIC), tend à fragiliser la carte scolaire comme instrument de programmation des investissements dans un contexte où le MEBSEMFPFA n'a pas les moyens d'assurer son rôle de coordination. Par ailleurs, dans le cadre du MOC/FCE, la priorité donnée au 4^{ème} cycle (école fondamentale) rend inéligibles les communes enregistrant un nombre bas de lauréats au concours national. Cela risque de conduire à une concentration des ressources dans les provinces/communes obtenant déjà de bons résultats, un phénomène qui pourrait contribuer à accroître les disparités de dotations. Enfin, la MOC a été pilotée – pour les fonds FCE – uniquement dans les provinces disposant de projets de renforcement des capacités des communes : on peut questionner la pertinence de faire prévaloir, dans le contexte présent, ces aspects 'capacité des communes' au détriment des besoins effectifs des provinces/communes sous-dotées.

En revanche, les AB/FCE ont joué un rôle non négligeable dans la réduction des disparités dans l'affectation des enseignants sur le territoire. En particulier, l'orientation par le C2D du dialogue sur la question de l'affectation des enseignants a influé sur la politique de redéploiement décidée par le gouvernement et la diminution importante du degré d'aléa. Cette question a été relayée dans le contexte plus large du dialogue sectoriel auquel les AB n'ont pas contribué.

Cependant, la stratégie des PTF se heurte au caractère politiquement sensible de tout processus de redéploiement, à la politisation des affectations et mutations mais aussi à la faible attractivité de la profession, spécifiquement au secondaire, en grande partie due à un niveau de salaire peu attrayant. Dans ce contexte on peut souligner que si les PTF ont fait de la question enseignante un axe clef de leur intervention (financière et de dialogue), la dimension salariale (hors la question des arriérés) en demeure un point aveugle

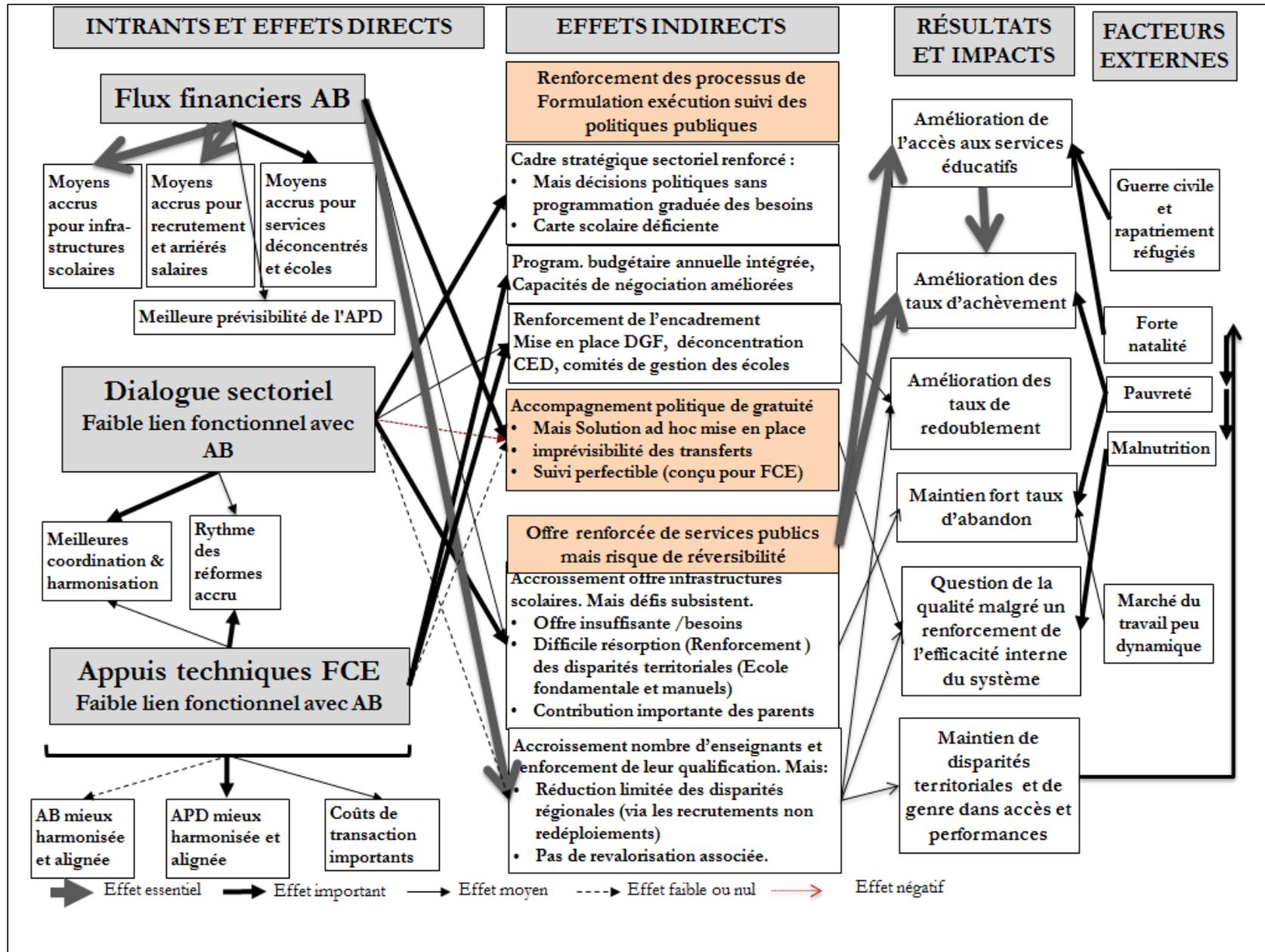
Dans la mesure où l'efficacité interne du système éducatif ainsi que la qualité des apprentissages – appréhendée à travers la réussite aux examens scolaires – sont influencées de manière déterminante par la disponibilité en salles de classes et en enseignants qualifiés, l'analyse ci-dessus de l'influence des AB et du FCE sur l'offre est applicable aux aspects de qualité.

Plus spécifiquement, le souci de prendre en compte les effets de l'augmentation des effectifs sur la qualité des apprentissages a été présent dans les interventions des PTF depuis le début de la période d'évaluation. Ainsi, le choix de mettre l'accent sur la question enseignante – recrutement, arriérés de salaire, politique d'affectation - était pertinent non seulement en termes de capacités d'accueil des élèves mais également en vue de créer les conditions d'une transmission efficace des savoirs. Par ailleurs, les AB, en appuyant l'effort financier de l'Etat pour compenser la décision de gratuité pour les écoles à travers la mise en place des frais de compensation, ont accru l'autonomie de gestion des écoles, condition pour une meilleure transmission des savoirs. Dans cette perspective, l'appui financier complémentaire du FCE a également joué un rôle important notamment pour assurer aux écoles une source de revenu certaine, dans un contexte de versements erratiques de l'Etat. Les AB et, de manière plus significative, le FCE, ont également contribué, à travers leurs transferts aux services déconcentrés, au renforcement de l'encadrement administratif et pédagogique des écoles. Le FCE couvre également les frais de déplacement liés aux stages pratiques des élèves-enseignants. Le FCE a donc pris en charge des dépenses orientées vers la qualité qui ne sont pas prioritaires dans les arbitrages budgétaires de l'Etat. Enfin la politique du gouvernement de réduction du redoublement a été largement inspirée et soutenue financièrement (financement d'activités de sensibilisation) par les bailleurs, notamment dans le cadre du FCE. Les AB et le FCE ont donc influé de manière incontestable sur la baisse du redoublement.

Cependant, même si la qualité des apprentissages dans un système éducatif en expansion accélérée constitue un défi complexe et considérable, certains éléments des interventions des PTF ont pu concourir à une prise en compte non optimale de la problématique. Par exemple, la question du redoublement – dimension phare de l'intervention des PTF sur les aspects qualité – a pu évincer d'autres aspects peut-être plus déterminants mais aussi plus sensibles (par exemple la question des langues, les programmes scolaires, les méthodes pédagogiques). Mais surtout l'approche gestionnaire du redoublement par le gouvernement a été nourrie de la perspective essentiellement quantitative des PTF sur cette question. Par ailleurs, dans un

contexte de très forte contrainte de trésorerie pour l'Etat burundais, on peut s'interroger sur la pertinence de conditionner le versement aux écoles de la compensation des frais de scolarité par le FCE au versement de la 1ère tranche de l'Etat. Le bénéfice d'une telle conditionnalité pour les PTF – s'assurer que l'Etat verse sa part, créer les conditions d'une additionalité effective – est probablement plus que compensé par l'impact négatif du manque de prévisibilité sur la gestion des écoles. Plus généralement, on peut souligner le manque d'informations sur la réalité financière des écoles et services déconcentrés : cette connaissance parcellaire reflète en partie la focalisation des PTF sur les aspects de programmation budgétaire au détriment de l'exécution (au-delà du seul FCE), qui détermine pourtant les conditions effectives de gestion des écoles. Enfin, la priorité donnée dans les investissements FCE aux niveaux 7-9^{ème} (école fondamentale), en cohérence avec le PSDEF, tend à négliger les trois premiers cycles, alors que du point de vue de la rétention et de la qualité des apprentissages, assurer de bonnes conditions d'accueil durant les premières années de scolarisation est crucial.

Figure 35 – Education : Synthèse de l'étape 3



4.3.2 Contribution des aides budgétaires dans le secteur de la Santé: Analyse étapes 1 et 2.

Contexte – Cadre d'intervention des aides budgétaires et principales caractéristiques/enjeux dans le domaine

A l'instar de l'Education, le secteur de la Santé dispose d'une stratégie cohérente et fortement appuyée. Mais les financements, y compris ceux mobilisés dans le fonds commun constitué autour de la stratégie de Financement basé sur la performance, peu harmonisés entre les partenaires et faiblement alignés sur les procédures nationales.

Le contexte institutionnel et de politique

La politique sectorielle est menée sous la responsabilité du Ministère de la Santé publique et de la Lutte contre le SIDA (MSPLS) issu de la fusion en 2010 du Ministère de la Santé et de celui de la lutte contre le SIDA. Le secteur est fortement déconcentré, organisé autour de 45 districts sanitaires, regroupés dans 17 provinces sanitaires ; les prestations de santé sont fournies par 893 centres de santé et 69 hôpitaux fonctionnels en 2013, majoritairement publics, gérés soit directement par l'Etat (60% pour les centres de santé 65% pour les hôpitaux), soit par des confessions religieuses (14% des CS et 13% des hôpitaux) ou des structures privés. A noter que, comme dans l'éducation, l'offre publique est apportée par les formations publiques et confessionnelles ayant passé une convention avec l'Etat.⁸⁴

La *Politique Nationale de Santé* (2005-2015) a été mise en œuvre à travers trois Plans Nationaux de Développement Sanitaire (PNDS). Le PNDS II (2010-2015) en cours de réalisation vise l'amélioration de la santé de la population à travers trois orientations répondant globalement aux OMD 4 & 5, (réduction de la mortalité, maternelle, néo-natale et infantile) et 6 (réduction de la morbidité liée aux maladies transmissibles). Pour cela, l'engagement pris par le gouvernement en mai 2006 de garantir *la gratuité des soins* aux populations vulnérables, les enfants de moins de cinq ans et les femmes enceintes, a été progressivement étendu à d'autres catégories de soins et aux médicaments pour le traitement du paludisme, de la tuberculose et du VIH/SIDA.

Parallèlement la *stratégie de financement basée sur la performance* (alors testée dans quelques zones pilotes) a été généralisée en 2010 : elle vise à *'améliorer la qualité des services, motiver et stabiliser le personnel, renforcer la gestion et l'autonomie des structures de santé, tout en prenant en compte le point de vue des bénéficiaires'*. Mais la nécessité d'assurer le financement des prestations de santé assurées à titre gratuit, a progressivement détourné cette stratégie de son objectif initial, les fonds ayant alors été mobilisés pour financer la politique de gratuité.

Enfin, la volonté d'assurer une couverture maladie universelle exprimée dans la *composante prévoyance sociale du CSLP II*, s'est matérialisée par la revitalisation du système de la Carte d'Assurance Maladie (CAM), destinée initialement aux populations à faible revenu et étendu ensuite à la totalité de la population et des actes pratiqués. D'une valeur de 3000 FBU⁸⁵, la

⁸⁴ Pour des détails sur l'organisation du système de santé voir annexe 3, QE 3.5. « *Evolution de l'offre de services dans le secteur de la Santé* »

⁸⁵ Soit à peu près la moitié du coût moyen de traitement d'une infection respiratoire par antibiothérapie.

Carte CAM finance désormais, pour le cotisant et sa famille, 80% des coûts des consultations, des analyses de laboratoires et des hospitalisations.

Financement du secteur

Les ressources provenant du budget général et allouées au secteur de la santé ont été multipliées par 12 entre 2005 et 2013, un accroissement très nettement supérieur aux moyens budgétaires, le secteur Santé absorbant ainsi près de 11% du budget général (hors dette) entre 2010 et 2013 contre seulement 3,5% en 2005.

Le secteur n'a pas bénéficié d'AB à caractère sectoriel mais a été un des domaines visés indirectement visés par les ABG.

Le financement extérieur du secteur a également suivi une courbe exponentielle, avec des financements extérieurs passés de moins de 1 MUSD en 2005 à près de 4 MUSD en 2006, puis près de 100 MUSD en 2013 (données CNCA). Mais en dehors des AB et des financements apportés par l'Etat, les appuis extérieurs ne sont que très partiellement reflétés dans le budget: le tiers de l'aide extérieure est mobilisé à travers des financements spécifiques (Fonds mondial, Gavi et Agences des Nations Unies) ou des programmes verticaux, et la majorité des dépenses est effectuée par des projets ou des ONG.

ETAPE 1 : Les produits directs de l'AB

Contribution des AB à une augmentation des dépenses publiques (programmation et exécution) dans le secteur de la Santé

Les AB ont significativement contribué à l'élargissement des marges de manœuvre budgétaires permettant au gouvernement de mettre en œuvre sa politique sectorielle. En mettant l'accent sur la progression des budgets alloués, le dialogue autour des AB a contribué à une augmentation des dotations au secteur, passées de 3,5% du budget général (hors dette) en 2005 à près de 11% des allocations programmées entre 2010 et 2013. Les ressources financières associées ont, dans un premier temps, donné au MSPLS les moyens de financer ses dépenses prioritaires, destinées aux salaires et aux transferts. Mais elles n'ont pas permis de suivre l'augmentation encore plus rapide des besoins liés à la prise en charge de la politique de gratuité des soins pour les populations cibles et de subventionnement de l'Assurance maladie.

Les efforts budgétaires ont été orientés en priorité pour le financement d'une masse salariale en progression constante⁸⁶ sur la période, afin de reconstituer et de valoriser les ressources humaines ayant la capacité de prendre en charge la santé de la population. Le poste des transferts courants, a également connu une forte progression, destiné au paiement des subventions aux hôpitaux et aux structures d'encadrement, et au règlement des factures en provenance des formations sanitaires. **Le volume financier destiné au paiement des salaires a ainsi été multiplié par un peu plus de 17 en valeurs courantes tandis que celui mobilisé pour les transferts a été multiplié par 12.** L'effort spécifique en faveur de ces deux principaux postes de dépenses (salaires et transferts) exécutés à plus de 95% sur la

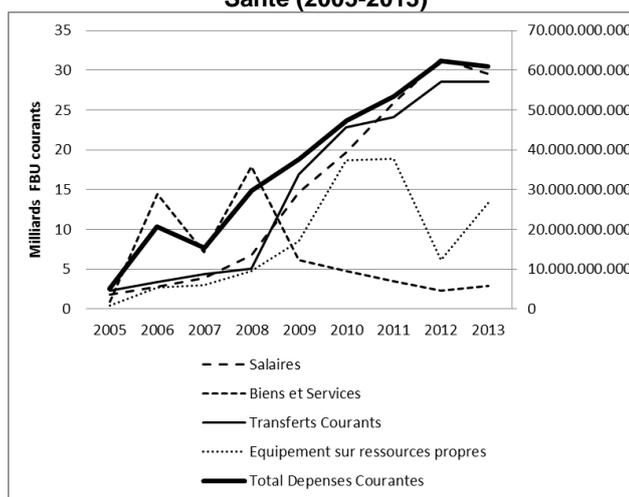
⁸⁶ Le budget consacré aux salaires du personnel du MSPLS absorbait en fin de période, 10% du budget global consacré aux salaires contre 2,3% en 2005.

période, a été fourni essentiellement au détriment des biens et services dont la part a fortement et régulièrement diminué dans le budget de fonctionnement. (CJ 2.2.2).

Parallèlement, suite à la double décision assurant la gratuité des soins de santé aux groupes cibles, ou leur subventionnement via la Carte d'Assurance Maladie, les Centres de santé, privés de leur principale source de financement⁸⁷, ont été autorisés à refacturer à l'État le montant du manque à gagner subi sur les prestations réalisées. A défaut d'un contrôle suffisant, la mise en œuvre de cette politique a induit une augmentation incontrôlée des transferts aux formations sanitaires périphériques. Le processus de financement basé sur la performance (FBP) a alors été généralisé pour permettre de systématiser le contrôle des factures présentées. Mais l'enveloppe associée, cofinancée par l'Etat et les partenaires du secteur⁸⁸ est mobilisée sans véritable programmation préalable, suivant des dispositions contractuelles individualisées : l'absence d'une véritable démarche d'harmonisation entre les partenaires ou d'alignement sur les procédures nationales, justifie ainsi la qualification de « *fonds commun virtuel* » pour le FBP. Faiblement associés à la redéfinition de la CAM les partenaires engagés dans le FBP ont en outre refusé de prendre en charge les dépenses associées et les ressources du Ministère de la Santé, pourtant en rapide croissance, se sont révélées insuffisantes pour permettre le financement de la politique adoptée. (voir QE3.5).

Une part croissante des transferts (70% en 2013) correspond désormais au paiement de factures, directement émises par les formations sanitaires à l'attention du niveau central, au titre de la compensation de la gratuité et du manque à gagner sur les prestations effectuées au titre de la CAM⁸⁹. Ce montant est encore insuffisant pour couvrir la totalité des factures ce qui induit une accélération des arriérés au titre du FBP estimés en juin 2014, à 6,8 milliards de FBU (soit 38% du montant total des transferts réalisés par le FBP au titre de 2013). De même, les factures au titre de la CAM, n'étaient plus payées, sur les sites visités depuis la fin du 2ème trimestre 2013.

Figure 36 – Composition du budget du Secteur de la Santé (2005-2013)



Source : Lois de finances.

Remarque : le montant des transferts a d'abord été inscrit dans la catégorie Biens et services du Budget du Ministère de la Santé (9 milliards de FBU en 2008) avant d'être inscrit à partir de 2009 dans la catégorie des transferts.

Faute d'une trésorerie suffisante, les transferts aux structures de soins sont irréguliers et l'absence de prévisibilité des ressources rend particulièrement difficile la gestion quotidienne à la périphérie. Ainsi, la subvention totale destinée aux hôpitaux ne représentait plus en 2013 que 80% de l'enveloppe versée 2010, à répartir désormais entre 50 hôpitaux au lieu des 32

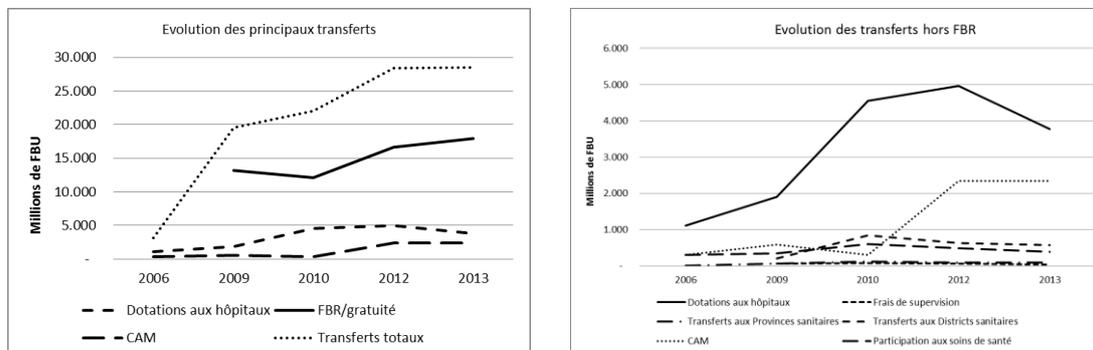
⁸⁷ Les centres de santé faisaient payer le coût réel des soins aux patients (le processus est détaillé l'encadré « Modalités retenues pour la déconcentration des crédits dans les secteurs sociaux ») CJ 3.5.3

⁸⁸ L'Etat contribue à 38-40% de l'enveloppe totale, et certains de ses partenaires dont notamment la BM/IDA (28-30% du financement total), l'UE via Cordaid (avec 12 à 14%) ou la CTB (4-8%). Fourchettes données à titre indicatif, car la répartition des contributions varie d'année en année

⁸⁹ Se reporter au détail présenté en annexe 3 (à la fin de la QE 2.2)

bénéficiaires de 2010. De même les transferts effectués au profit des **activités d'encadrement** ont culminé autour de 70 MFBU en 2010 avant de redescendre autour de 25 MFBU en 2013.

Figure 37 – Evolution des différentes composantes des transferts



Source : les auteurs, à partir des données d'exécution du budget.

Remarque: les transferts de 2009 tiennent compte de la subvention pour les 14 hôpitaux destinés à être rouverts en 2010.

Ces tensions financières ont justifié la recommandation de certains PTF dont l'UE, d'élaborer rapidement une stratégie de financement du secteur dont l'identification a déjà démarré, avec tous les partenaires. La réflexion en cours s'effectue en appui et en concertation avec le secteur de la Protection Sociale, ce qui devrait permettre de revoir en profondeur le modèle économique autour de la carte CAM. La stratégie de financement envisage ainsi un système assurantiel susceptible d'apporter une 'Couverture maladie Universelle'.

Contribution des AB à une structuration du dialogue de politiques

Le dialogue autour des AB a permis une augmentation des ressources financières allouées aux secteurs prioritaires dont la santé. Les indicateurs de résultats sectoriels retenus par les AB (PPARP, FABRICE,...) reflétaient des préoccupations spécifiques, relatives au suivi des capacités du système de santé à prendre en charge la population, au suivi de la performance du système de santé ou au suivi de l'état de santé de la population⁹⁰. Mais leur suivi a été faiblement pris en compte dans la mise en œuvre des AB, le dialogue associé étant délégué, sans véritable mandat, aux plateformes sectorielles, au risque d'approfondir une méconnaissance au niveau global des problématiques sectorielles et des outils pour les aborder. Au niveau sectoriel, la complexité du dispositif de coordination n'a pas non plus permis d'anticiper les conséquences budgétaires des décisions prises pour assurer la prise en charge des prestations destinées aux groupes cibles, ou aux détenteurs de la carte CAM.

Le pilotage de la stratégie du secteur Santé est assuré par le Cadre de concertation des partenaires pour la santé et le développement (CPSD) établi au sein de la coordination générale mise en place à travers le CNCA. Mais celui-ci ne dispense pas le secteur de faire l'objet de mécanismes de coordination différenciés, déployés autour de financements spécifiques comme le Fonds Mondial.

⁹⁰ Se reporter l'annexe 3 (QE3.5) § inputs des AB dans les secteurs sociaux.

Pourtant, le MSPLS avait signé en 2011 un mémorandum d'entente avec 15 partenaires techniques et financiers, dans le cadre de l'initiative *International Health Partnership* (IHP+) visant une harmonisation des interventions pour permettre une accélération de la réalisation des objectifs des OMD. Le *Compact*, document issu des travaux et finalisé sur la période (2012-2015), avait d'ailleurs permis d'initier des discussions en vue de la mise en place d'un panier commun. Cette proposition s'est matérialisée plus tard autour de la stratégie de financement basé sur la performance et la plupart des partenaires du secteur ont alors intégré une composante FBP dans leurs programmes. Mais aucun mécanisme de suivi commun n'a été mis en place et chaque bailleur suit ses propres conditionnalités et ses propres procédures de décaissement.

Face à un dialogue atomisé, aucune démarche structurante n'a été engagée dans le cadre des AB pour développer des complémentarités entre le dialogue mis en place au niveau global et celui établi au plan sectoriel. Pourtant le caractère pilote des réformes menées dans les secteurs sociaux aurait pu alimenter une réflexion globale et des discussions intersectorielles sur un certain nombre de sujets comme la décentralisation, la déconcentration ou les modalités de renforcement des contrôles internes.

Contribution des AB au renforcement des capacités sectorielles

Les programmes d'AB n'ont pas prévu d'appuis institutionnels directs aux secteurs sociaux et dans la Santé en particulier. Ceux-ci ont été apportés par les partenaires sectoriels, sur des segments spécifiques de la politique appuyée, et en lien, au cas par cas, avec les réformes engagées à un niveau plus global. Mais aucun lien fonctionnel n'a été constitué pour permettre une liaison entre les appuis aux réformes globales et sectorielles.

Pourtant, certains renforcements institutionnels réalisés au niveau sectoriel présentaient également une pertinence au niveau global. En particulier, le renforcement de l'autonomie des formations sanitaires qui gèrent leurs crédits et adressent les factures de leur prestations au Ministère de la santé, associé au processus de financement basé sur la performance, a suscité un besoin de renforcement des contrôles internes pour traiter et vérifier les demandes émanant des formations sanitaires périphériques. Cette fonction de contrôle interne a bénéficié d'un appui institutionnel important et aurait pu nourrir une réflexion à un niveau plus global, cohérente avec les thèmes suivis dans le cadre des AB. Le mécanisme créé, vise en effet à garantir l'effectivité des services rendus et à améliorer concomitamment leur qualité, en identifiant les surfacturations et encourageant une culture d'autonomie de gestion. Mais la démarche administrative et quantitative qui prévaut dans des contrôles de cette envergure est inadaptée à long terme à la réalisation d'objectifs destinés à améliorer la qualité des prestations du système de santé.

ETAPE 1 : Les produits indirects des AB

En contribuant à la mise à disposition des crédits utilisés par le MSPLS, les AB ont joué un rôle important dans l'amélioration substantielle de l'offre de soins de santé constatée sur la période. Les apports non financiers des AB ont également pu contribuer à renforcer le plaidoyer en faveur d'une priorité accrue aux secteurs sociaux, accordée par le Ministère des Finances dans l'octroi des postes budgétaires pour le recrutement des professionnels de la santé. Mais la faiblesse du lien fonctionnel établi entre les niveaux global et sectoriel

par le dialogue et les appuis institutionnels n'a pas permis aux AB de jouer un rôle majeur dans changements institutionnels présentés ci-dessous.

Amélioration du fonctionnement des institutions chargés de la mise en œuvre de la politique de santé

Dans le contexte burundais où les crédits sont ordonnancés par le Ministère des Finances, le détachement du Contrôle de l'engagement des dépenses auprès du secteur de la Santé, à l'instar de la décision prise pour le secteur de l'Education, a constitué un premier pas en faveur d'un renforcement des Ministères pour la gestion de leurs crédits : un processus cohérent avec celui de la réforme des finances publiques en cours, mais déconnecté des appuis non financiers des AB. En outre, la création d'une Direction Générale des Ressources au sein du MSPLS, a permis une clarification des procédures et un suivi plus analytique et plus précis des activités sectorielles et des financements associés. Elle rend par ailleurs ce ministère éligible, tout comme le Ministère de l'Education, à un **processus de déconcentration de l'ordonnancement du budget de l'État** et de subdélégation de crédits.

Mais surtout la **déconcentration des crédits** par le biais des mécanismes de transferts retenus dans la Santé a été réalisée, de la même façon que dans l'Education, à travers des solutions ad hoc, en l'absence de structures déconcentrées du Trésor. La plupart des services bénéficiaires (Directions provinciales, Districts sanitaires, centres de santé) ne bénéficient en effet, à l'exception des hôpitaux les plus importants, d'aucune personnalité juridique ni autonomie de gestion et sont considérés à ce titre comme des « *associations fictives ou faux nez de l'Etat* » (PEFA, Mars 2012). Et la multiplication des 'caisses d'avances' ouvertes de facto dans toutes les communes du pays, déroge au principe d'unicité des comptes du Trésor pourtant réaffirmé en 2010. Elle questionne en particulier l'effectivité des contrôles financiers effectués a priori et a posteriori sur l'utilisation des crédits transférés par l'Etat sur les comptes bancaires des structures déconcentrées du MSPLS.

Amélioration du cadre de mise en œuvre et de suivi de la stratégie sectorielle

Sous l'impulsion de la BM, les AB prévoyaient et ont intégré comme condition de décaissement la mise en place d'un appui institutionnel aux secteurs sociaux pour l'élaboration de CDMT sectoriels : celui de la santé a été réalisé avec le soutien de l'UE. Le Ministère a réalisé son CDMT, suivant une nomenclature programmatique cohérente avec sa stratégie sectorielle. Cependant l'outil développé et amendé pour renforcer sa cohérence avec le CDMT global s'est finalement révélé inadapté à la fois aux exigences du secteur et à celles des Ministères des Finance et du Plan. Son adaptation et sa réactualisation se sont ensuite révélées impossibles, limitant fortement la portée de l'exercice réalisé.

Renforcement de l'offre dans le secteur (CJ 3.5.2)

Dans ce domaine spécifique, les apports financiers des ABG combinés à ceux des appuis sectoriels, apportés par les PTF sous forme de projets essentiellement, ont fortement contribué à l'amélioration tangible de l'offre constatée sur la période. L'effort consenti dans le secteur de la santé pour améliorer l'offre de soins s'est en effet traduit par une **forte augmentation de la couverture de la population en infrastructures sanitaires et en personnels qualifiés.**

Le **nombre de centres de santé fonctionnels** a quasiment doublé sur la période, passant de 483 centres de santé en 2004 à 893 en 2013, répartis sur tout le territoire. Ces efforts ont permis d'améliorer la couverture de la population avec un centre de santé pour 10 154 habitants en 2013, légèrement supérieur à la norme de l'OMS⁹¹, mais en forte progression par rapport à 2007; ceci en dépit d'une augmentation de la population de 12% sur la période 2007-2013. Ainsi la majorité de la population peut-elle accéder à une formation sanitaire de base dans un rayon maximal de 5 km. Sans totalement se résorber, les disparités régionales se sont fortement atténuées, à Bubanza en particulier, mais également dans des provinces comme Muramvya, Karuzi, Gitega, Kirundo et Muyinga. A l'inverse, l'augmentation de l'offre de Services de santé de base n'a pas été suffisante pour absorber l'augmentation de la population dans la Province de Makamba, de près de 25% sur la période 2007-2013 et largement supérieure à l'augmentation de la population mesurée au niveau national.

L'offre hospitalière a également doublé sur la période de référence, passant de 35 unités en 2004 (soit un hôpital pour 146 000 habitants), à 69 hôpitaux fonctionnels en 2013. Mais, avec un hôpital pour 131 413 ha en 2013, la couverture hospitalière est encore insuffisante au regard des normes de l'OMS⁹².

Cette augmentation des infrastructures fonctionnelles s'est accompagnée d'une amélioration très nette de la **couverture de la population en personnels de santé**, dont les effectifs avaient fortement décliné pendant la période de conflit. Le nombre de médecins en exercice a été multiplié par 6 entre 2007 (65) et 2012 (437) même si la couverture de la population est encore insuffisante (1/30000) au regard des préconisations de l'OMS⁹³. De même l'intensification de la politique de formation des personnels paramédicaux a permis un doublement des effectifs infirmiers entre 2005 (2400) et 2012 (5424). Actuellement, le pays compte un infirmier pour 1349 habitants ce qui répond largement aux préconisations de l'OMS d'un infirmier pour 3000 hab. Les inégalités dans la répartition des personnels de santé, criantes en début de période, avec des provinces quasiment désertées par les médecins, se sont atténuées sans se résorber totalement : 50% des médecins et de 21% des infirmiers exercent toujours à Bujumbura.

Synthèse des effets directs et indirects des AB dans le secteur de la santé

Comme pour l'Education, le rôle joué par les AB dans le secteur de la Santé a été partiellement technique, et essentiellement financier. En introduisant des indicateurs liés aux allocations budgétaires et donnant la priorité aux secteurs sociaux, les aides budgétaires ont en effet permis un renforcement des moyens accordés au secteur en vue de renforcer sa performance et d'améliorer in fine l'état de santé de la population. Mais, dans la Santé également, aucun lien fonctionnel n'a été établi sur la période entre les attentes formulées dans les programmes d'AB et le dialogue sectoriel mené sur la période.

En corollaire, les AB ont significativement contribué à l'élargissement des marges de manœuvre budgétaires permettant au gouvernement de conduire ses politiques sectorielles. Mais l'absence d'une coordination entre les dialogues global et sectoriel n'a pas permis de

⁹¹ L'OMS préconise un centre de santé pour 10.000 habitants

⁹² L'OMS préconise un hôpital pour 100.000 habitants

⁹³ L'OMS préconise, de 1 médecin pour 10.000 habitants, 1 infirmier pour 3.000 habitants et 1 pharmacien pour 15.000 habitants. Source PNS op.cit. (2004)

prévenir les conséquences budgétaires de décisions politiques prises pour renforcer l'accessibilité financière des services de santé qui entraînent le Ministère de la santé sur une trajectoire financière délicate. De la même manière, l'absence d'intégration des appuis techniques au niveau global et sectoriel a limité la prise en compte des goulots d'étranglement dans la mise en œuvre des principaux axes de la politique sectorielle, en particulier au niveau de la gestion des budgets.

Tableau 24 – Résumé de l'analyse d'étape 1- Santé.

Inputs	Produits directs observés	Produits indirects observés
Financement : ABG, pas d'ABS Appuis importants partenaires (100 MUSD) sous forme : <ul style="list-style-type: none"> • Contributions aux FBR • Projets 	Augmentation importante des budgets (*12 en val courante) <ul style="list-style-type: none"> • surtout sous forme de salaires et de transferts. Mais <ul style="list-style-type: none"> • imprévisibilité des transferts (problèmes de trésorerie) • en dépit de appuis importants des PTF, problèmes de pérennisation du financement des engagements de l'Etat : CAM, gratuité 	Amélioration du fonctionnement institutions chargées de la mise en œuvre de la politique sectorielle <ul style="list-style-type: none"> • Création de la Direction Générale des Ressources • Délocalisation du CED au MSPLS • solutions ad hoc mises en place pour la déconcentration des crédits Processus amélioré de formulation, d'exécution et de suivi de la politique <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un CDMT 'babillage du budget de moyens' • Système original mais difficilement contrôlable de facturation interne des prestations effectuées par les formations sanitaires.
Appuis techniques : CTB UE -Appui CDMT -AI Imprévus dans le cadre du Projet PAPSBU-Amagara Meza (FED 10)	<ul style="list-style-type: none"> • Processus de programmation ascendante qui est pour l'instant trop long pour être totalement en phase avec le processus de programmation budgétaire. • Amélioration du Contrôle interne par le Renforcement du système de vérification contre-vérification 	Amélioration de l'offre <ul style="list-style-type: none"> • Forte augmentation de la couverture de la population en infrastructures sanitaires (de premier niveau et de référence) et en personnels qualifiés (Médecins et paramédicaux) • Développement d'une politique de formation des personnels paramédicaux qui a permis une augmentation importante des effectifs infirmiers • Meilleure attractivité de la profession MAIS <ul style="list-style-type: none"> • Le renouvellement du FDR des FOSA pas garanti • Le FBP induit ainsi des mécanismes pervers préjudiciables à terme à la recherche de qualité
Dialogue de politiques : Groupe sectoriel groupes de travail thématiques, revues sectorielles (2011 et 2013), distincts du Cadre de partenariat de l'AB 3 types d'indicateurs de suivi : relatifs aux (à) <ul style="list-style-type: none"> • Capacités du système • Performance du système : • L'état de santé de la population 	Harmonisation alignement <ul style="list-style-type: none"> • Début de coordination avec signature protocole (IHP+) • Mutualisation partielle des financements des PTF dans le FBP • Mais FBP « panier commun virtuel » chaque PTF garde ses procédures. Mais pas de concertation préalable avant l'annonce de la CAM ou gratuité. -> financement gratuité par FBR	

Effet potentiellement positif des AB; Effet potentiellement négatif ou nul des AB; Effet plus spécifique des appuis sectoriels

ETAPE 2 : Evolution des indicateurs de résultats et d'impact et de leurs déterminants

En accord avec les parties prenantes, le secteur de la santé n'a pas fait pas l'objet d'une analyse approfondie d'étape 2 dans le cadre de la présente évaluation de l'AB et aucune analyse économétrique n'a ainsi été menée. Mais il a été convenu de mettre en lumière, sur la base des constats faits aux différentes étapes antérieures de cette évaluation, les liens possibles de causes à effets, entre les intrants fournis par les AB, les réformes institutionnelles dans le système de santé, et les résultats obtenus dans ce secteur.

Les résultats des politiques mises en œuvre sur la période sont en effet manifestes en termes d'accès, et dans une moindre mesure en termes d'amélioration de l'état de santé des populations, même si les objectifs retenus pour les OMD ne sont pas atteints. Ces acquis sont malheureusement très fragiles, fortement dépendants des financements accordés au secteur, tout comme des variables exogènes associées aux conséquences de la pauvreté sur la nutrition des personnes vulnérables, ou leur résilience face à la maladie, par exemple.

Accès

Le renforcement de la couverture du pays en formations sanitaires fonctionnelles, conjugué à la série de décisions allégeant ou (supprimant totalement pour certains groupes cibles) la charge financière des soins de santé jusqu'alors supportée par les familles, ont amélioré les conditions d'accessibilité géographique et financière des malades sur la période. Ces deux éléments ont certainement fortement contribué à une augmentation de la fréquentation des formations sanitaires qui, d'après les statistiques sectorielles, affichent un doublement du nombre de consultations externes entre 2007 et 2013⁹⁴. L'augmentation de l'utilisation de la maternité dans les formations sanitaires, est notable aussi bien pour les femmes enceintes issues des ménages très pauvres, que riches. Ce résultat peut également indiquer la relative confiance gagnée auprès des femmes par les agents de santé, comme en témoigne également une prévalence contraceptive en forte progression. Enfin, d'après les statistiques sanitaires, la couverture vaccinale en VAR (Vaccin Anti Rougeole) et en VAP (Vaccin anti Polio), déjà supérieure à 80% en 2007, dépasserait ainsi les 100% en 2013⁹⁵. (CJ 4.4.2)

Amélioration de la santé des populations

Les objectifs poursuivis avec le deuxième volet de la stratégie sectorielle (PNDSII) visaient à accélérer les performances du système de santé en vue de la réalisation des OMD 4 (réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans) 5 (améliorer la santé maternelle) et 6 (combattre le VIH/SIDA et le paludisme) ont une forte probabilité de ne pas être atteints, d'après les résultats de l'évaluation des OMD faite pour le Burundi en 2010.

Pourtant, les performances enregistrées en matière de vaccination et de prise en charge des enfants de moins de 5 ans devraient, si elles se prolongeaient dans la durée, avoir un effet à terme sur les taux de mortalité infantile, à l'instar de l'impact mesuré sur la mortalité infanto-juvénile qui a chuté de 176 en 2005 à 96 p.1000 en 2010 (source EDSB 2010). Notons

⁹⁴ Les résultats présentés ci-après sont extraits des annuaires de statistiques sanitaires publiés sur la période 2007 à 2013.

⁹⁵ Ce qui peut indiquer que la population de référence est sous-évaluée, soit parce que la démographie est plus dynamique que les projections retenues, soit que le retour des réfugiés n'a pas été correctement valorisé sur la période.

également, une relative stabilisation du VIH dans les zones urbaines et semi-urbaines, le Burundi enregistrant un taux de prévalence proche de celui du Rwanda (autour de 3%) et inférieur aux taux estimés pour le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda (autour de 6%)⁹⁶. Enfin des pathologies comme le Paludisme sont en net recul, tandis que celles associées à la malnutrition, aux infections respiratoires ou intestinales restent dominantes dans le profil épidémiologique du pays. Le Paludisme reste toutefois la principale cause de morbi-mortalité dans la population et les maladies liées à la pauvreté continuent de sévir fortement (voir QE4.4).

Efficacité interne du système et qualité des soins

Mais des réserves apparaissent sur la durabilité des résultats constatés, conséquence des interrogations sur la pérennisation des financements nécessaires à la poursuite de la politique menée, et sur la qualité des soins apportés par le système de santé. En privilégiant l'accessibilité financière des soins par l'extension de sa politique de gratuité, le Gouvernement mise sur une certaine visibilité de son action politique. Mais il s'est engagé dans une fuite en avant qui l'oblige à trouver toujours plus de financements, ce qui n'est pas tenable sur le plan macro-économique sans un appui massif des partenaires. En particulier le financement de la gratuité des soins par les fonds du FBP constitue une solution ad hoc, inadaptée à l'approche qualitative d'une politique de financement basé sur les performances. Or la généralisation du FBP a accentué une approche quantitative des problématiques relatives à la qualité des soins : en tentant de limiter les fraudes, le contrôle interne des factures est parfois perçu comme '*tatillon*' par un bon nombre de formations sanitaires ne parvenant pas in fine à reconstituer les ressources financières mobilisées pour exercer leurs activités. L'accumulation des arriérés au titre de la CAM fragilise celles-ci dans le renouvellement du fonds de roulement nécessaire à une prise en charge de qualité des attentes des patients. Si cette situation s'installe dans la durée, la fréquentation des formations sanitaires risque de chuter et de fragiliser encore plus leur situation financière, et de mettre en péril le service public que les formations sanitaires sont chargées d'apporter aux patients sur le territoire burundais.

⁹⁶ Rapport de revue du plan stratégique national de lutte contre le VIH/SIDA (cité dans suivi du CSLP II Nov 2013)

5. Appréciation d'ensemble et conclusions

Ce chapitre présente les conclusions de l'évaluation. Celles-ci découlent de l'analyse présentée dans le cadre des analyses transversales et sectorielles (chapitres 3 et 4) et sont discutées au regard du contexte dans lequel la coopération des PTF a pris place (chapitre 2). Elles sont précédées d'une appréciation d'ensemble des aides budgétaires déployées au Burundi. Le chapitre se clôt par la présentation d'un schéma récapitulatif des analyses réalisées dans le cadre des trois étapes de l'approche méthodologique suivie.

5.1 Appréciation d'ensemble

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

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

La première période, jusqu'en 2008-2009, présente une dynamique positive : l'AB très importante a servi à la consolidation politique et sociale et qui a largement été utilisée pour accroître les dépenses pro-pauvres, en particulier dans l'éducation et la santé. Un cercle vertueux s'amorce avec en parallèle l'accroissement des recettes domestiques et la maîtrise croissante du déficit budgétaire qui conduit à une augmentation des flux d'AB.

Cependant, le dialogue et la coordination des efforts pour renforcer simultanément la base productive ont bénéficié d'une moins grande attention, si bien que, graduellement, les AB ont renforcé les dépenses, nécessaires mais incompressibles, de salaires et de transferts aux secteurs sociaux, sans contribuer significativement à un renforcement de la base productive (et taxable) et sans avoir tracé une trajectoire de politique soutenable et viable à moyen terme.

L'accompagnement institutionnel prévu connaît lui aussi des difficultés de mise en œuvre et ne parvient pas à atténuer la contrainte de faibles capacités techniques et à renforcer significativement le fonctionnement du système de gestion des finances publiques.

Ces lacunes, assorties des chocs politiques en 2009-2010 (voir l'analyse du contexte), ont eu raison de ce cercle vertueux. La période qui suit, à priori prometteuse, est devenue très difficile. Les déficits budgétaires se sont fortement accrus et la désaffection des bailleurs pour l'AB a imposé une priorité absolue à la stabilisation macro-financière, amenant le pays dans un cercle devenu vicieux, où l'impossibilité de mener des réformes structurelles n'a offert aucune perspective de redressement des déficits, alors même que le poids des dépenses initiées au cours de la première période a pesé de plus en plus lourd. On s'est dès lors retrouvé dans un contexte de stabilisation sans ajustement, avec pour risque de provoquer une asphyxie de l'économie. Le repli des PTF sur des approches sectorielles projet, voire des fonds communs, justifié notamment par le maintien d'un risque fiduciaire élevé, n'a pas permis d'ouvrir de porte de sortie.

Au cours de la période d'évaluation, les AB ont, ceci étant, été moteurs d'un certain nombre de changements, par exemple au niveau du cadre réglementaire, de la mise en conformité avec les standards internationaux d'un certain nombre de lois, de certains progrès dans la GFP et de la libéralisation du secteur café. Mais ces réformes ont été complexes, menées dans des contextes difficiles et sont loin d'être achevées. Le cadre de dialogue établi à travers les AB, ou plus largement au niveau de la coordination de l'aide, a permis d'encadrer certains volets de la politique macroéconomique et de GFP, mais n'a pas été en mesure d'initier un dialogue concerté et mobilisateur autour d'une politique de développement et du budget, son principal instrument de mise en œuvre.

Les résultats plus mitigés engrangés par les AB à partir de 2010, ne doivent pas remettre en cause le choix de l'instrument en tant que tel mais illustrent les risques encourus dans les situations de fragilité.

En 2014, le Burundi reste dans une situation de forte fragilité, tant économique que politique. Les facteurs de fragilité présents en début de période ont peu évolué, avec des perspectives économiques peu encourageantes et des tensions politiques fortes. Les analyses⁹⁷ menées récemment sur les perspectives en termes de croissance et de réduction de la pauvreté concluent que le Burundi doit opérer un très profond changement de priorités de politiques économiques en vue d'accélérer sa croissance économique et de réduire la pauvreté.

5.2 Conclusions

Les conclusions de l'évaluation abordent successivement 1) les moyens fournis par les bailleurs à travers les AB au Gouvernement burundais pour mettre en œuvre sa stratégie et leur pertinence par rapport aux enjeux ; 2) l'amélioration apportée par les AB à la mise en œuvre des politiques gouvernementales et 3) la contribution des AB à des résultats durables dans les secteurs focaux.

La figure ci-dessous présente une vue synthétique de l'ensemble des seize conclusions.

⁹⁷ Banque Mondiale (2014), *De l'Aide au Commerce. L'Intégration Régionale comme Moteur de Croissance*, Premier Rapport de Suivi de la Situation Economique et Financière du Burundi, Washington, Juin.

Figure 38 – Conclusions

Conclusions sur les moyens apportés par les AB pour soutenir la stratégie du Gouvernement	Mobilisation d'AB importante en première moitié de période, plus instable ensuite	C1
	Des AB globalement pertinentes au vu des enjeux liés à la fragilité et des priorités gouvernementales mais sans vision claire pour faciliter la sortie de la fragilité	C2
	Une prise en compte insuffisante des faiblesses institutionnelles et de la capacité limitée d'absorption des autorités nationales	C3
Conclusions sur les effets directs transversaux	Une aide globale qui plafonne et dont une part croissante est mobilisée en dehors du circuit budgétaire national	C4
	Un manque de prévisibilité de l'AB	C5
	Un processus de coordination et d'harmonisation peu avancé, entraînant des coûts de transaction élevés	C6
	Un dialogue autour des AB fractionné et globalement peu stratégique	C7
Conclusions sur le renforcement observé des politiques gouvernementales en lien avec les AB	Un espace budgétaire accru favorisant une allocation des dépenses en faveur des pauvres mais dont la soutenabilité n'est pas assurée	C8
	Un renforcement de la gestion de la politique macro-économique qui demande à être poursuivi	C9
	Des AB très orientées sur la réforme de la gestion des finances publiques avec des effets en demi teinte	C10
	Contribution financière des AB aux politiques sociales et stimulation des réformes structurelles pour favoriser la croissance	C11
Conclusions sur les résultats et impacts	Résultats économiques décevants et sociaux plus encourageants	C12,13
Conclusions sur l'étape 3	Contribution AB à l'amélioration cadre macro et avancées secteurs sociaux	C14,15

Source : ADE

5.2.1 Etape 1 : Conclusions sur les moyens apportés par les AB pour soutenir la stratégie du Gouvernement

Les programmes d'AB ont fourni des moyens très importants au Gouvernement pour lui permettre de mettre en œuvre sa stratégie développée dans le cadre des 2 CSLP successifs et pour appuyer la mise en place des réformes.

Néanmoins, l'évaluation montre un certain nombre de difficultés rencontrées dans la mobilisation des AB. En particulier, les conditions de mise en œuvre des AB au Burundi n'ont répondu que partiellement aux recommandations issues des travaux visant à améliorer la mise en œuvre des AB en situation de fragilité⁹⁸, en particulier en termes: (i) de coordination des moyens mis en œuvre (à tous les niveaux : dialogue sur les politiques, actions de renforcement, travail d'analyse et transferts financiers) et entre PTF ; (ii) de séquençage des

⁹⁸ Voir en particulier Banque mondiale et Banque africaine de développement, « La prestation de l'aide budgétaire en situation de fragilité : une approche commune de la Banque mondiale et Banque africaine de développement »

interventions (conditions et modalités) ; (iii) d'adéquation des matrices au contexte ; (iv) et de prévisibilité quant aux montants alloués et aux périodes effectives de décaissement.

Ces problèmes de mise en œuvre ont affecté l'efficacité des AB, en induisant des coûts de gestion élevés pour le pays partenaire, des difficultés d'appropriation des réformes à court et moyen terme, en brouillant certains messages sur les volets prioritaires des réformes et en entraînant un surcoût pour la gestion budgétaire.

Conclusion 1: Une mobilisation d'AB importante en première moitié de période, devenue plus instable après 2010

C1. Deux périodes se dégagent clairement dans la mobilisation d'AB par les bailleurs: de 2005 à 2009/2010, un appui massif à la stabilisation notamment macroéconomique, suivi de 2011 à 2013, d'un apport globalement en baisse, répondant davantage aux risques de non-intervention. Cette mobilisation inégale n'a pas permis d'offrir un appui dans la continuité au pays, alors même que celui-ci s'est trouvé dans une situation fragile tout au long de la période.

Basée sur les sections 3.1, 3.2, 4.1 et les Annexes 3 (Q1.1, Q2.1, Q2.3, Q2.4)

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- A partir de 2005, les bailleurs se sont fortement mobilisés pour accompagner le Burundi dans la sortie du conflit et la stabilisation macro-économique. Dans un contexte politique encourageant, leur appui s'est matérialisé par des AB générales comprenant des financements massifs doublant entre 2005 et 2008 atteignant 6% du PIB et plus de 40% des recettes propres de l'Etat, accompagnées de programmes de renforcement des capacités importants (pour un budget équivalent à 5% de l'AB mobilisée) et d'une volonté d'instaurer un dialogue accompagnant le processus de stabilisation et de réformes structurelles. Il visait à soutenir la stabilisation macroéconomique et la transition vers une situation de croissance et de développement économique.
- A partir de 2009/2010, le maintien d'un risque fiduciaire élevé, la persistance des tensions politiques et le manque de transformation structurelle observés dans le pays ont entraîné chez les partenaires bilatéraux (la Belgique, la Norvège et les Pays-Bas) une perte de confiance dans le processus engagé, qui les a progressivement conduits à cesser de fournir de l'aide sous forme d'AB à partir de 2011 et à se tourner notamment vers la mobilisation de fonds communs sectoriels. Les montants alloués sous forme d'AB stabilisés autour de 100 MUSD de 2008 à 2010, ont diminué, entraînant une chute massive à 37 MUSD en 2012 qui s'est partiellement confirmée en 2013. Dans cette seconde période, c'est davantage le risque de non-intervention dans une situation fragile qui a motivé les décisions des trois bailleurs multilatéraux encore impliqués dans les AB. La France de son côté a maintenu un appui ciblé sur la prise en charge des salaires d'enseignants.

Conclusion 2: Des AB globalement pertinentes au vu des enjeux liés à la fragilité et des priorités gouvernementales mais sans vision claire pour faciliter la sortie progressive de la fragilité

C2. Les programmes d'AB se sont globalement bien insérés dans le contexte fragile du pays et ont été bien articulés sur les priorités macroéconomiques et de développement nationales mais une vision claire et séquencée sur la voie à suivre pour aider le pays à progressivement sortir de la fragilité et à amorcer un développement plus autonome a manqué.

Basée sur les sections 3.1, 3.2 et l'Annexe 3 (Q1.2)

- Les AB se sont correctement inscrites dans le contexte post-conflit du Burundi et dans la stratégie de sortie de crise du pays encadrée par le FMI. Elles ont réussi à bien cerner les principaux enjeux socio-économiques et politiques du pays. Elles ont été calées sur les objectifs poursuivis par le gouvernement tels que repris dans les CSLP ainsi que sur les stratégies sectorielles formulées en cours de période (GFP, développement du secteur privé, restructuration du café, éducation). Elles ont accompagné l'évolution des grandes priorités, centrées au départ sur la stabilisation macroéconomique, la consolidation des processus de paix et le renforcement des dépenses « pro-pauvres », et s'orientant progressivement vers des réformes visant à promouvoir la croissance et le secteur privé.
- Au cœur de l'approche suivie par les bailleurs se trouvait la reconnaissance de la pertinence de soutenir un pays qui est fragile sur un plan politique et institutionnel avec de l'AB afin de faciliter la transition d'une situation post-conflit à une situation de croissance et de développement économique.
- Les AB ont en priorité cherché à s'attaquer aux facteurs de fragilité économique, en appuyant la stabilisation macroéconomique et les réformes économiques. Elles n'ont que peu intégré les facteurs pesant sur la stabilité politique, en particulier les aspects de gouvernance politique. Bien que globalement pertinentes par rapport au contexte, les AB ont manqué de vision sur la voie à suivre pour sortir le pays de la fragilité, amorcer un processus de développement plus autonome et pour le rendre moins dépendant aux AB. Elles ont été trop tournées sur une stratégie nationale large, couvrant de très vastes chantiers, peu priorisés, et pas suffisamment intégrés aux stratégies déployées à travers les autres types d'aide. En effet, elles sont venues en appui à un CSLP vaste ne donnant pas de priorités claires sans pour autant expliciter la façon dont elles étaient censées contribuer à la transition vers une économie en voie de consolidation et renforçant sa capacité de résilience.
- Alors que l'AB était vue comme un instrument apportant des avantages spécifiques par rapport à l'ensemble de l'aide fournie, la mise en cohérence de cette approche avec celle poursuivie à travers d'autres types d'aide, y compris avec le FCE sur le plan financier, a été difficile à assurer.

Conclusion 3: Une prise en compte insuffisante des faiblesses institutionnelles et de la capacité limitée d'absorption des autorités nationales

C3. La conception des programmes a initialement insuffisamment pris en compte certains facteurs de fragilité présents. Des améliorations ont été progressivement apportées, mais des faiblesses ont continué à entacher la mise en place du « package AB ».

Basée sur les sections 3.2.2 et l'Annexe 3 (Q1.2)

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- En début de période, malgré l'ancrage fort des programmes dans le contexte post-conflit, les premières AB de la BAD, de la BM et de l'UE ont insuffisamment pris en compte les faiblesses institutionnelles et de capacités d'absorption du pays. Ceci s'est matérialisé par : des montants financiers volatiles manquant de visibilité ; des matrices de conditions trop complexes et qui s'inséraient dans des logiques de programme annuel ; un appui à un phasage de réformes mal adapté au contexte de départ ; l'initiation d'un processus de dialogue immédiatement confronté à un manque d'appropriation des réformes par les décideurs burundais ; et un volet d'accompagnement technique relativement modeste.
- Tirant les leçons de l'expérience, les AB ultérieures (notamment de la BAD, de la BM et de l'UE) ont cherché à être mieux adaptées au contexte post-conflit et à son évolution : une approche programmatique a été mise en place ; les AB ont cherché à être davantage ciblées et à viser des objectifs moins ambitieux ; et des accompagnements techniques ont été déployés.
- Pour autant, des faiblesses inhérentes liées à la conception des programmes sont venues entacher la mise en oeuvre du « package AB ». Les accompagnements techniques mis en oeuvre sont restés trop épars et peu coordonnés, et donc mal adaptés aux faiblesses des capacités. Au niveau des secteurs sociaux, les matrices de suivi définies au moment de la signature des programmes n'ont pas été adaptées à l'évolution rapide de l'environnement politico-économique du Burundi.
- Par ailleurs, les AB de la Belgique et de la France, qui ont cherché à combler le déficit budgétaire de façon ponctuelle, n'ont pas été spécifiquement conçues pour s'adapter à un contexte en évolution.

5.2.2 Etape 1 : Conclusions sur les effets directs transversaux

Conclusion 4: Une aide globale qui plafonne et dont une part croissante est mobilisée en dehors du circuit budgétaire national

C4. L'aide extérieure totale tant en ce qui concerne son montant que sa composition a connu une évolution contrastée entre les deux sous-périodes 2005-2009 et 2010-2013. Après avoir augmenté de façon régulière jusqu'en 2010, elle plafonne ensuite alors que sa composition a dans le même temps évolué avec une place croissante de l'aide projet et de l'AT.

Basée sur la section 3.3.1 et 3.3.2 et l'Annexe 3 (Q2.1)

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- Contrairement aux effets attendus, la proportion de l'aide transitant par les mécanismes budgétaires nationaux, après avoir augmenté de 2005 à 2009, a diminué les années suivantes, pour revenir entre 2011 et 2013 à des niveaux comparables à ceux du début de la période. Bien que certaines modalités retenues comme le FCE qui transitent partiellement par ces mécanismes, aient pris de l'ampleur au cours de ces dernières années, elles n'ont pas compensé la baisse de l'AB.
- A partir de 2010, la baisse de l'AB en proportion de l'aide extérieure inscrite au TOFE, a eu pour effet de diminuer la marge de manœuvre du gouvernement pour gérer sa politique à travers son budget tandis qu'une fraction de plus en plus importante des dépenses de l'Etat a été conduite à travers des projets dont la budgétisation est aléatoire et imprécise, et pas systématiquement alignée aux politiques nationales. Dans le secteur de l'éducation, la constitution d'un FCE, inscrit au budget et aligné sur les objectifs sectoriels, limite cet effet de désalignement, en particulier pour les activités prises en charge par le FCE.

Conclusion 5: Un manque de prévisibilité de l'AB

C5 : La volatilité forte des montants décaissés d'une année à l'autre assortie de décalages dans les décaissements en cours d'année a posé des problèmes de prévisibilité difficile à maîtriser par le pays.

Basée sur la section 3.3.3 et l'Annexe 3 (Q1.2)

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- La prévisibilité de l'aide a été limitée à deux niveaux :
 - En amont, au moment d'estimer les revenus attendus pour l'année fiscale à venir, qui vont déterminer le cadre budgétaire et les ressources disponibles pour financer la mise en œuvre de la stratégie ; et
 - En cours d'exécution du budget, en raison des difficultés d'anticiper correctement les dates effectives de décaissement, en partie fonction du respect ou non des conditions préalables au déboursement.
- Ce manque de prévisibilité a constitué l'une des faiblesses de l'approche AB au Burundi. Le contexte de dépendance forte du budget au financement extérieur et à l'AB en particulier rend le pays très sensible aux prévisions et au versement à bonne date des AB.

Conclusion 6: Un processus de coordination et d'harmonisation peu avancé, entraînant des coûts de transaction élevés

C6 : Des efforts ont été réalisés depuis 2005 pour renforcer la coordination et l'harmonisation des interventions autour des AB mais avec peu de retombées concrètes.

Basée sur la section 3.3.4 et l'Annexe 3 (Q1.2)

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- La coordination entre les fournisseurs d'AB, menée à travers le Cadre de partenariat ou de façon pro-active en phase de formulation des programmes, est restée limitée à un échange d'informations. Il n'y a pas eu de diagnostic commun discuté et partagé. Les échanges de vue sur les problèmes rencontrés/risques identifiés ont été limités.

- Il n'y a par ailleurs pas eu suffisamment de coordination au niveau des indicateurs retenus dans les matrices.
- L'harmonisation entre bailleurs est restée faible : absence de matrice commune de suivi des performances, très peu de missions conjointes (excepté entre le FMI et la BM) et dialogue essentiellement mené de façon bilatérale selon des mécanismes spécifiquement mis en place par chaque bailleur.
- Les tâches de gestion administrative des programmes et de coordination des missions des PTF ainsi que les procédures administratives spécifiques au suivi des programmes ont entraîné des coûts de transaction élevés.

Conclusion 7 Un dialogue autour des AB fractionné et globalement peu stratégique

C7. Le cadre de dialogue mis en place à partir de 2005 a fonctionné de façon inégale. Il a servi essentiellement de courroie de transmission de l'information, sans jouer un rôle stratégique dans la formulation et le suivi des programmes et des réformes en étant aussi déconnecté du dialogue sectoriel. Le dialogue mené autour des conditions des programmes a été compartimenté et mené dans une approche bilatérale.

Basée sur les sections 3.3.5, 4.2.1, 4.2.2, 4.3.2 et l'Annexe 3 (Q2.3)

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- Le cadre de dialogue mis en place pour le suivi des AB (le cadre de Partenariat) n'a globalement pas bien fonctionné même si depuis sa création, en 2005, il a connu des périodes d'activités plus intenses (comme entre 2007 et 2009). Il a été depuis 2010 peu dynamique avec néanmoins un réveil progressif depuis 2013.
- Le dialogue mené autour des AB dans le Cadre de partenariat a été en priorité centré sur la GFP et dans une moindre mesure sur la stabilisation macroéconomique parallèlement adressée directement par le FMI et la BM. Il a souvent été déconnecté du dialogue conduit dans le cadre plus large du GCP, dans des secteurs pourtant visés par les AB tels que l'éducation, la santé ou le développement du secteur privé.
- La meilleure coordination observée entre PTF et le dialogue qui s'est progressivement instauré autour des enjeux des politiques dans ces secteurs ont été initiés en dehors des AB. Le développement du plan stratégique PSDEF et le renforcement des capacités du Ministère de l'éducation, en matière de planification et de suivi des programmes, ont été essentiellement amenés par le dialogue sectoriel et par le FCE.
- Sur la période étudiée, la qualité du dialogue mené à travers le Cadre de partenariat est considérée comme faible car n'ayant pas permis de conduire un dialogue stratégique sur le contenu des réformes, leur financement, ni à contribuer à établir des priorités ou lever des contraintes au processus de réforme.
- Ce cadre de dialogue a souffert d'un manque de pilotage du plus haut niveau, d'une participation pas suffisamment ciblée des acteurs concernés ainsi que d'un manque de préparation et de suivi des réunions.
- Par ailleurs, la multiplicité et la fragmentation des cadres de dialogue ainsi que le manque de leadership et de volonté du Gouvernement ont handicapé la tenue d'un dialogue stratégique global.
- Le dialogue stratégique autour des enjeux sectoriels directement visés par les AB s'est tenu bilatéralement par chacun des bailleurs en fonction de ses propres priorités.

- La fragmentation du dialogue par secteurs et par bailleurs a aussi eu pour effet de ne pas aborder la problématique de la soutenabilité des politiques, en particulier de certaines décisions de politiques ayant pourtant des implications fortes au plan budgétaire et qui ont été prises sans tenir compte de celles-ci. Dans les secteurs de la santé et de l'éducation par exemple, des décisions, certes cohérentes avec la stratégie (gratuité, extension de l'école fondamentale dans le secteur éducation, extension de la politique de prévoyance sociale avec la relance de la carte CAM dans le secteur santé), ont été prises, mais sans dialogue et sans anticiper les besoins de financement pour pérenniser de la politique menée.

5.2.3 Etape 1 : Conclusions sur le renforcement observé des politiques gouvernementales en lien avec les AB

Conclusion 8: Un espace budgétaire accru favorisant une allocation des dépenses en faveur des pauvres mais dont la soutenabilité n'est pas assurée

C8. De 2005 à 2009, les AB ont contribué à générer un espace budgétaire important, favorisant ainsi une allocation des dépenses en faveur des pauvres et un accroissement de dépenses, essentiellement dans les secteurs sociaux. A partir de 2010, l'espace budgétaire pour mener de nouvelles réformes ou poursuivre le financement de celles déjà engagées s'est contracté suite à la nécessité de maintenir le déficit de l'Etat dans des limites compatibles avec les contraintes de stabilité et à la réduction concomitante des AB. La politique macroéconomique, mise en œuvre avec l'appui des FCE du FMI, a permis de maintenir la stabilité grâce notamment à une amélioration de la mobilisation des revenus domestiques, mais aussi au détriment des dépenses non salariales plus facilement compressibles. La continuité de l'action de l'Etat s'en est trouvée affectée, avec des difficultés de financement de certains secteurs prioritaires (éducation, santé).

Basée sur les sections 3.4.1, 4.1, 4.3 et l'Annexe 3 (Q1.2, Q2.2, Q3.1 et Q3.3)

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- Les AB, en ce compris les fonds PPTE qui ont été eux-mêmes mobilisés grâce aux programmes d'AB, ont représenté en moyenne près de 50% des recettes de l'Etat entre 2005 et 2010. Les espaces budgétaires ainsi créés ont favorisé le développement des dépenses appuyant la stabilisation politique et la consolidation de la société au sortir d'une longue période de crise et de violences, à travers essentiellement des dépenses de salaires et de transferts, et dans une moindre mesure d'investissement dans les secteurs sociaux.
- Alors que les AB ont stimulé les dépenses sociales/pro pauvres, elles ont simultanément contribué à une plus grande rigidité des dépenses courantes ce qui, sans relèvement durable des ressources de l'Etat, a rendu la stabilisation de plus en plus difficile.
- Par la suite, les ressources extérieures réellement intégrées au processus budgétaire ont diminué alors que les dépenses ont continué à s'accroître à un rythme qui a excédé celui des recettes propres. A partir de 2011-2012, la contraction de l'espace budgétaire a forcé le Gouvernement à mener une politique d'ajustement budgétaire pour maintenir la stabilité du cadre macroéconomique. Dans ce contexte, les AB ont essentiellement servi

à couvrir les dépenses courantes, ayant in fine un rôle mobilisateur limité dans le budget national.

- Par ailleurs, au cours des années les plus récentes, la contraction de l'espace budgétaire et le manque d'anticipation des besoins de financement des mesures adoptées dans les secteurs sociaux ont entraîné la constitution d'arriérés, en particulier au niveau de la couverture des frais de gratuité dans la santé (PBF) et dans l'éducation (transferts aux établissements).

Conclusion 9 : Un renforcement de la gestion de la politique macro-économique qui demande à être poursuivi

C9 : Les AB ont accompagné les progrès réalisés en matière de renforcement des capacités de formulation et de suivi des politiques macroéconomiques et budgétaires, et ont contribué à une plus forte mobilisation des recettes domestiques mais leur rôle n'a pas été déterminant.

Basée sur les sections 4.4.1 et l'Annexe 3 (Q2.4 et Q3.1)

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- Concernant les capacités de cadrage macro budgétaire et de suivi des politiques macroéconomiques, plus que la contribution des AB, ce sont les impératifs de la mise en œuvre des programmes agréés avec le FMI qui ont incité les bailleurs à déployer d'importants efforts pour appuyer techniquement ces fonctions, même si celles-ci restent encore assez faibles.
- En matière d'assainissement du cadre macroéconomique, les AB ont joué un rôle plus important en finançant directement l'apurement des arriérés de salaires des fonctionnaires et du service de la dette et en contribuant, à travers les conditions préalables, à la maîtrise des dépenses primaires mais sans arriver encore à amener le Gouvernement à développer une stratégie de maîtrise de sa masse salariale.
- L'amélioration des revenus domestiques a été un élément central des exigences du FMI ; elle a été appuyée par les fournisseurs d'AB à travers leurs conditionnalités mais surtout par des projets, notamment la création de l'OBR sur financement de Trade Mark East Africa.

Conclusion 10: Des AB très orientées sur la réforme de la gestion des finances publiques avec des effets en demi teinte

C10 : Les AB et accompagnements techniques ont été massivement orientés sur un renforcement de l'ensemble des volets de la gestion des finances publiques. Certains progrès ont été enregistrés essentiellement au niveau de la refonte du cadre légal des finances publiques ainsi qu'en matière de transparence et de gestion de la trésorerie. Mais des déficiences majeures persistent.

Basée sur les sections 3.4.2 et l'Annexe 3 (Q3.2)

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- Les AB (de la BAD, de la BM, de l'UE et de la France) ont cherché à stimuler activement les efforts du Gouvernement sur l'ensemble des volets de la réforme de la gestion des finances publiques. Un ensemble de bailleurs a par ailleurs fourni des appuis techniques au Gouvernement dans différents domaines de la GFP, qui sont néanmoins restés trop

épars et insuffisamment coordonnés. Les appuis ont très peu pris en compte les dimensions sectorielles de la gestion des finances publiques (p.ex. déconcentration budgétaire en éducation et en santé).

- Les appuis des bailleurs ont donné des incitants à la refonte du cadre légal des finances publiques décidée dans le cadre de la Stratégie de gestion des finances publiques (SGFP). Ils n'ont cependant pas favorisé un séquençage adéquat de la réforme.
- Ils ont stimulé les progrès enregistrés sur certains volets de la GFP, en ce qui concerne la transparence budgétaire et la gestion de la trésorerie. Mais ils n'ont pas réussi à impulser de réels changements sur d'autres volets, qui ont continué à présenter en fin de période sous revue des faiblesses importantes, en particulier la crédibilité du budget, le suivi de l'exécution budgétaire et les systèmes de contrôle interne et externe. L'efficacité de l'appui des bailleurs a été fortement contrainte par l'insuffisance des moyens déployés par le gouvernement -dans un contexte de ressources humaines et financières rares- pour la mise en place des réformes.

Conclusion 11 : Contribution financière des AB aux politiques sociales et stimulation des réformes structurelles pour favoriser la croissance

C11. Dans les secteurs prioritaires (secteurs sociaux et développement du secteur privé), les AB ont favorisé l'accroissement des dépenses publiques, essentiellement des salaires et des transferts, et ainsi contribué au renforcement de l'offre de services. Ils ont également été des incitants pour initier des réformes structurelles nécessaires pour stimuler la croissance mais dont la mise en œuvre reste fragile.

Basée sur les sections 4.2.2, 4.3 et l'Annexe 3 (Q3.4, Q3.5)

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- Au niveau des secteurs sociaux, l'élargissement des marges de manœuvre budgétaires du gouvernement a pu permettre de financer les décisions prises en faveur de/du:
 - Une politique de gratuité de l'enseignement à l'école primaire et des soins de santé pour les femmes enceintes et les enfants de moins de 5 ans
 - Renforcement des effectifs et d'une amélioration de leur formation dans les Ministères de la Santé et plus particulièrement dans le Ministère de l'Education sans permettre toutefois d'aborder la question de fond de la revalorisation des salaires et du métier d'enseignant.
 - La réalisation d'une stratégie d'investissements en infrastructures (surtout dans le secteur de l'Education), essentiellement stimulée par les fonds PPTE et ensuite par le FCE.
- Mais les engagements financiers massifs de la part de l'Etat, n'ont pas dispensé les populations d'une contribution notable au système : construction de salles de classe, paiement des vacataires, contributions ponctuelles au fonctionnement de l'établissement scolaire, etc.
- Les AB, à travers l'espace budgétaire créé et essentiellement via le relèvement de la masse salariale pour le paiement des salaires du personnel qui a fortement augmenté et des transferts, ont apporté une contribution au renforcement de l'offre scolaire ainsi que de la couverture sanitaire. Parallèlement, dans le secteur de l'éducation, le niveau des transferts par élève, servant notamment à financer le fonctionnement des écoles ou les cantines, a été maintenu malgré la croissance forte des effectifs. Les infrastructures ont également connu une forte expansion, en partie financée par le budget de l'Etat et les

fonds PPTE jusqu'en 2010, ainsi que plus récemment par le FCE, et de tout temps par une importante contribution des communautés elles-mêmes.

- Dans le domaine de l'appui au développement du secteur privé, les AB ont eu un rôle moteur dans l'adoption de réformes pour stimuler l'initiative privée et pour restructurer la filière café, à travers les conditions préalables fixées dans les programmes d'AB et avec l'appui technique des programmes de renforcement institutionnel parallèlement déployés par les bailleurs. Des progrès ont été engrangés mais des faiblesses fortes subsistent, notamment en matière d'application effective du cadre réglementaire adopté et en raison du maintien de contraintes fortes au développement du secteur privé que les AB n'ont pas réussi à faire monter à l'agenda gouvernemental. Dans le même temps, les moyens consacrés par l'Etat au développement des secteurs productifs se sont érodés sans entraîner de réaction des bailleurs fournisseurs d'AB.

L'évaluation a mis en lumière la difficulté rencontrée par l'AB d'orienter les politiques qu'elle tend à favoriser, notamment pour en garantir l'efficacité et la soutenabilité. Ceci va dans le sens des conclusions déjà connues sur l'inefficacité de l'aide extérieure et de l'AB en particulier, à initier des réformes qui ne sont pas totalement appropriées par le Gouvernement et à les conduire à terme. Au Burundi, les AB ont été essentiellement vues comme des moyens budgétaires supplémentaires dans un contexte de rareté extrême des ressources, accessibles moyennant l'adoption de mesures/réformes « négociées » avec les bailleurs, créant ainsi une relation inversée entre AB et politiques de développement. L'AB au Burundi a davantage répondu au principe de « Faire des réformes pour avoir de l'AB » plutôt que d'« Avoir de l'AB pour faire des réformes ».

Cette logique a eu pour conséquence de déplacer la redevabilité de l'action gouvernementale dans certains domaines couverts par les AB de l'Assemblée nationale et de la société civile vers les bailleurs. Ceci a particulièrement été le cas pour la gestion macroéconomique et budgétaire, et le renforcement de la gestion des finances publiques. Au niveau sectoriel, la mise en place d'un dialogue plus large, en dehors des AB, impliquant de plus en plus la société civile et le secteur privé, a néanmoins élargi le champ de la redevabilité.

5.2.4 Etape 2 : Conclusions sur les résultats et impacts dans les secteurs/domaines visés par les AB

Conclusion 12 : Des résultats économiques décevants

C12: Les résultats économiques engrangés sont globalement décevants et il y a peu de perspectives de connaître un relèvement du taux de croissance au cours des années à venir et qui permettrait de réduire significativement la pauvreté.

Basée sur les sections 4.1.3, 4.2.3 et l'Annexe 3 (Q4.2 et Q4.3)

Cette conclusion s'appuie sur les constats suivants :

- La stabilisation a été partiellement atteinte mais reste extrêmement précaire et encore totalement dépendante de l'appui extérieur.
- Un rythme régulier de croissance a été rétabli, mais en deçà des objectifs des programmes et à un niveau plus faible que dans les pays voisins. Les objectifs de croissance eux-mêmes

ont été revus à la baisse, tournant actuellement autour de 4-5%, soit une ambition moindre que ceux pravalant en 2005-2006, plus proches de 7%.

- Il n'y a pas eu jusqu'à aujourd'hui de mouvement significatif d'investissements du secteur privé, sur financement intérieur ou extérieur, qui soit porteur d'un élargissement de la base productive et d'un accroissement de la productivité, et susceptibles d'appuyer un processus de croissance plus rapide.
- Au niveau des secteurs d'exportation, les performances du secteur café sont restées en demi teinte jusqu'à aujourd'hui. Même si quelques indices de dynamisme du secteur commencent à être visibles, le potentiel de croissance reste incertain : il est marqué par la faiblesse des investissements dans le secteur et les difficultés de financement des activités et de rentabilité pour un certain nombre d'opérateurs de la filière qui n'est toujours pas entièrement privatisée.

Conclusion 13 : Des résultats sur le plan social plus encourageants

C13: Les résultats sur le plan social sont plus encourageants mais leur pérennité n'est pas assurée.

Basée sur la section 4.3 et l'Annexe 3 (Q4.4)

Les résultats enregistrés sur la période dans les secteurs sociaux sont spectaculaires en termes d'amélioration quantitative de l'offre et d'amélioration de la fréquentation des services fournis à la population. Mais des réserves persistent sur l'amélioration de la qualité des apprentissages et le renforcement durable de la qualité des soins. Surtout, en l'absence d'une véritable stratégie cohérente sur le long terme et financée de manière pérenne, la durabilité des résultats constatés est loin d'être acquise. Au contraire, en raison de leur extrême fragilité dans un contexte socio-économique et budgétaire faiblement stabilisé, il n'est pas impossible d'envisager un retournement des tendances positives constatées.

5.2.5 Etape 3 : Conclusions sur la contribution des AB aux résultats et impacts observés

Conclusion 14 : Une contribution à l'amélioration du cadre économique, toujours fragile

C14 : Les AB ont contribué à renforcer le cadrage macro-budgétaire pour permettre le retour à une stabilité macro-économique qui reste toutefois précaire. En contribuant à une augmentation massive des dépenses sociales, elles ont aussi entraîné une plus grande rigidité du cadre budgétaire sans assurer sa soutenabilité. Elles ont par ailleurs contribué à améliorer certains aspects de l'environnement économique des investisseurs privés. Mais ceci n'a pas été suffisant pour être vecteur de croissance et de réduction de la pauvreté.

Basée sur les sections 4.1.4 et 4.2.4

Les AB ont contribué à travers les apports financiers, à la survie économique du pays en permettant une réduction des arriérés et la réduction d'un déficit public insoutenable, mais sans parvenir à créer une stabilisation macroéconomique durable.

Jusqu'en 2009, les AB ont contribué à la restauration d'un équilibre macroéconomique viable permettant d'accroître les dépenses sociales et en faveur des pauvres sans déstabiliser

massivement la politique budgétaire à court terme du moins. A partir de 2010, les apports financiers des AB ont été insuffisants pour maîtriser le déficit budgétaire lié à un accroissement massif des dépenses devenues obligées.

Les AB ont de fait stimulé les dépenses sociales/pro pauvres, ce qui était socialement et politiquement entièrement justifié mais dans le même temps, elles ont contribué à une plus grande rigidité des dépenses courantes sans relèvement durable des ressources de l'Etat. La stabilisation a été rendue d'autant plus difficile qu'après avoir œuvré pour donner des moyens à l'Etat pour mettre en place sa politique, les bailleurs ont, à partir de 2010/2011, réalloué leur aide vers des circuits parallèles. L'Etat a été dans ce contexte forcé à mener une politique d'austérité, contraire à toute stratégie de développement, alors même que d'abondantes ressources extérieures (projets) sont allouées au pays sans qu'il puisse en maîtriser l'utilisation.

Ce dérapage du déficit s'explique aussi par la faiblesse des capacités en matière de conduite des équilibres macroéconomiques, notamment au niveau du cadrage macroéconomique et de la soutenabilité des réformes adoptées. Même si des efforts substantiels ont été réalisés et que des progrès ont été observés, le dialogue de politiques et le renforcement des capacités techniques accompagnant les AB n'ont pas encore conduit à un renforcement durable de ces fonctions.

La stabilisation macroéconomique difficilement maintenue au cours des dernières années, reste donc précaire. La politique économique depuis 2011/2012 est centrée sur un impossible retour à l'équilibre interne et cette situation paradoxale aboutit à ce que même les succès des politiques menées (p.ex. en termes de mobilisation des ressources domestiques) ne sont pas durables.

Parallèlement, l'amélioration du climat des affaires et des conditions d'incitation à l'investissement privé, poussée par les conditionnalités, le dialogue de politiques et les appuis techniques accompagnant les AB, n'a pas été suffisante pour déclencher, jusqu'à aujourd'hui, un mouvement d'investissement. Si des facteurs externes comme la morosité de l'environnement économique international depuis 2008, peuvent expliquer en partie la faible dynamique des IDE, le Burundi, en comparaison avec d'autres pays similaires, se classe au dernier rang en termes d'efficacité d'attractivité des IDE. Des contraintes internes fortes continuent de décourager les investisseurs potentiels, au premier rang desquels on retrouve le respect de l'Etat de droit et le taux d'imposition des sociétés.

La restructuration du secteur café a également été fortement encadrée par les conditions préalables aux programmes d'AB et les appuis techniques les accompagnant. Ces derniers ont contribué à la mise en place du processus de réforme avec des résultats mitigés jusqu'ici sur la filière. L'évolution de la valeur ajoutée du secteur montre une hausse depuis 2009 mais essentiellement liée à l'augmentation des prix observée sur les marchés internationaux depuis la campagne 2006/07 jusqu'en 2011/12. Par contre, la production globale après avoir lourdement chuté jusqu'en 2010, stagne mais avec une part croissante du café de moindre qualité (café « washed »). Malgré une évolution défavorable des prix sur les marchés internationaux à partir de 2012 qui a créé des conditions de rémunérations difficiles, des signes encourageants sont visibles dans le secteur, comme l'apparition de nouveaux opérateurs, locaux ou internationaux, porteurs d'investissement ainsi qu'une meilleure liaison entre les prix aux producteurs et les prix internationaux et le versement de primes à la qualité.

Conclusion 15 : Une contribution aux avancées en matière de scolarisation et à l'amélioration des indicateurs de santé

C.15 Les AB ont contribué aux progrès incontestables en matière de scolarisation, dans un contexte de massification de l'ensemble du système éducatif, vecteur important de la pacification de la société. Les AB n'ont cependant pas été des points d'ancrage pour discuter des décisions de politique éducative (gratuité, allongement de l'école fondamentale) et n'ont pas porté suffisamment d'attention à certains facteurs qui concourent à un déficit d'offre persistant, au déséquilibre territorial de l'offre d'infrastructures et à un système éducatif qui peine à remplir sa fonction proprement éducative.

Basée sur la section 4.3

Les principaux facteurs ayant rendu possible l'accroissement massif d'enfants scolarisés et qui ont bénéficié des apports des AB, essentiellement financiers, sont la politique de gratuité financée à travers les frais de compensation, les recrutements d'enseignants et l'affectation de ceux-ci sur le territoire, ainsi que le renforcement de l'offre d'infrastructures scolaire. De plus, en contribuant à ouvrir un espace budgétaire pour le financement des cantines scolaires, les AB ont plus particulièrement contribué à la scolarisation des filles.

Les résultats observés ont aussi été rendus possibles par d'autres appuis extérieurs, en particulier le FCE dont le rôle a été très important en matière de développement de l'offre d'infrastructures et dans l'animation d'un dialogue sectoriel à ce niveau ainsi qu'en termes de renforcement des capacités de planification et de suivi des dépenses au sein du Ministère.

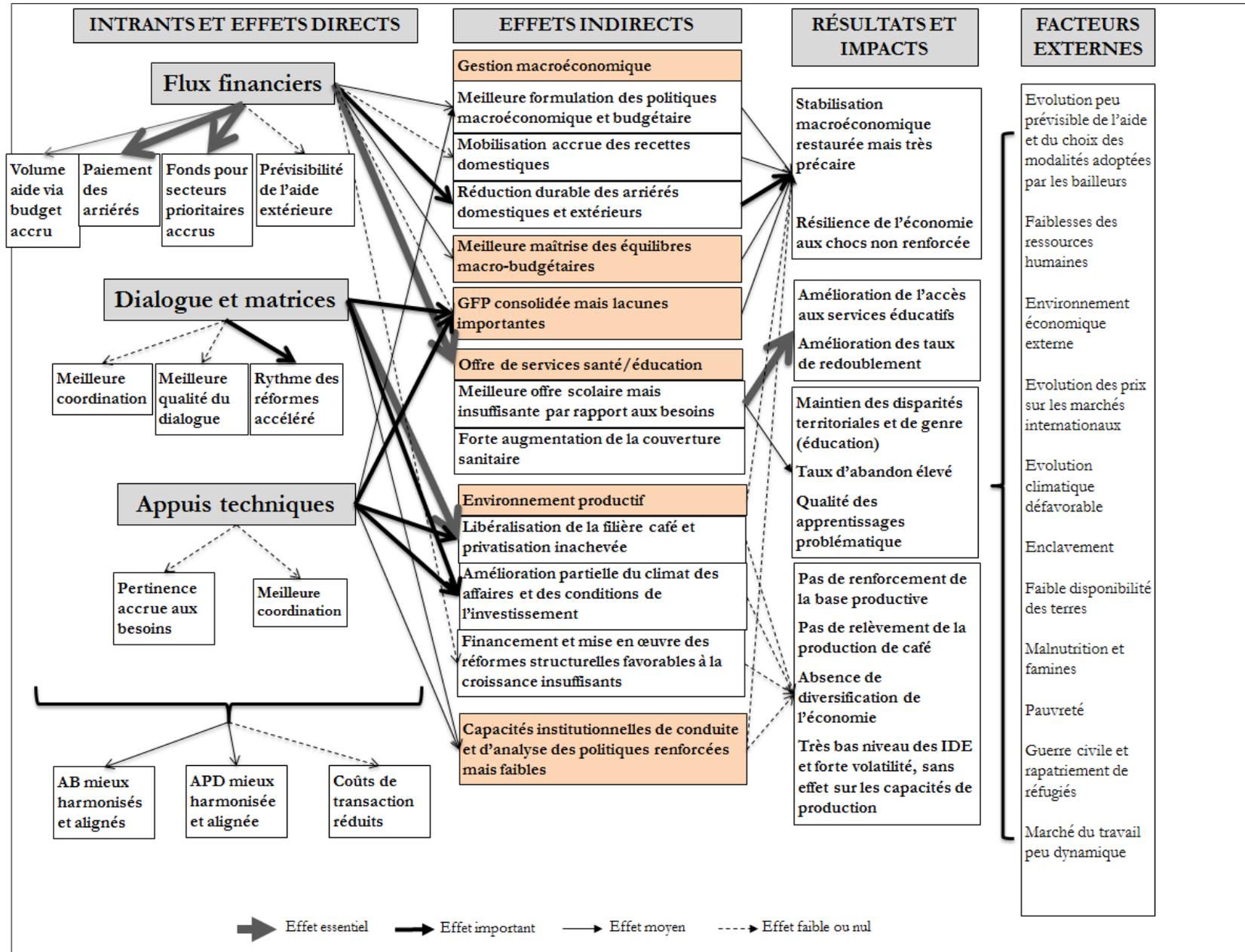
Si globalement les AB ont contribué au financement du secteur, elles n'ont cependant pas porté suffisamment d'attention au renforcement de la GFP dans le secteur, notamment en matière de déconcentration des crédits et de procédures de passation des marchés publics, ainsi qu'au rééquilibrage territorial de l'offre d'infrastructures, rendue difficile par la multiplicité des fonds et la faiblesse du Ministère à assurer son rôle de coordination.

Plus généralement, les AB n'ont pas été une courroie de dialogue avec les décideurs pour envisager les choix de politique sectorielle dans une perspective budgétaire et financière à court et moyen terme.

5.3 Schéma récapitulatif des trois étapes

La figure ci-dessous propose une représentation schématique synthétisant les messages clé issus de cette évaluation. Elle illustre les principaux effets directs et indirects des AB, ainsi que leurs liens avec les résultats et impacts identifiés au niveau macroéconomique et dans les différents secteurs étudiés. Les flèches illustrent la force des liens tel que suit

Figure 39 – Synthèse de l'étape 3



6. Recommandations

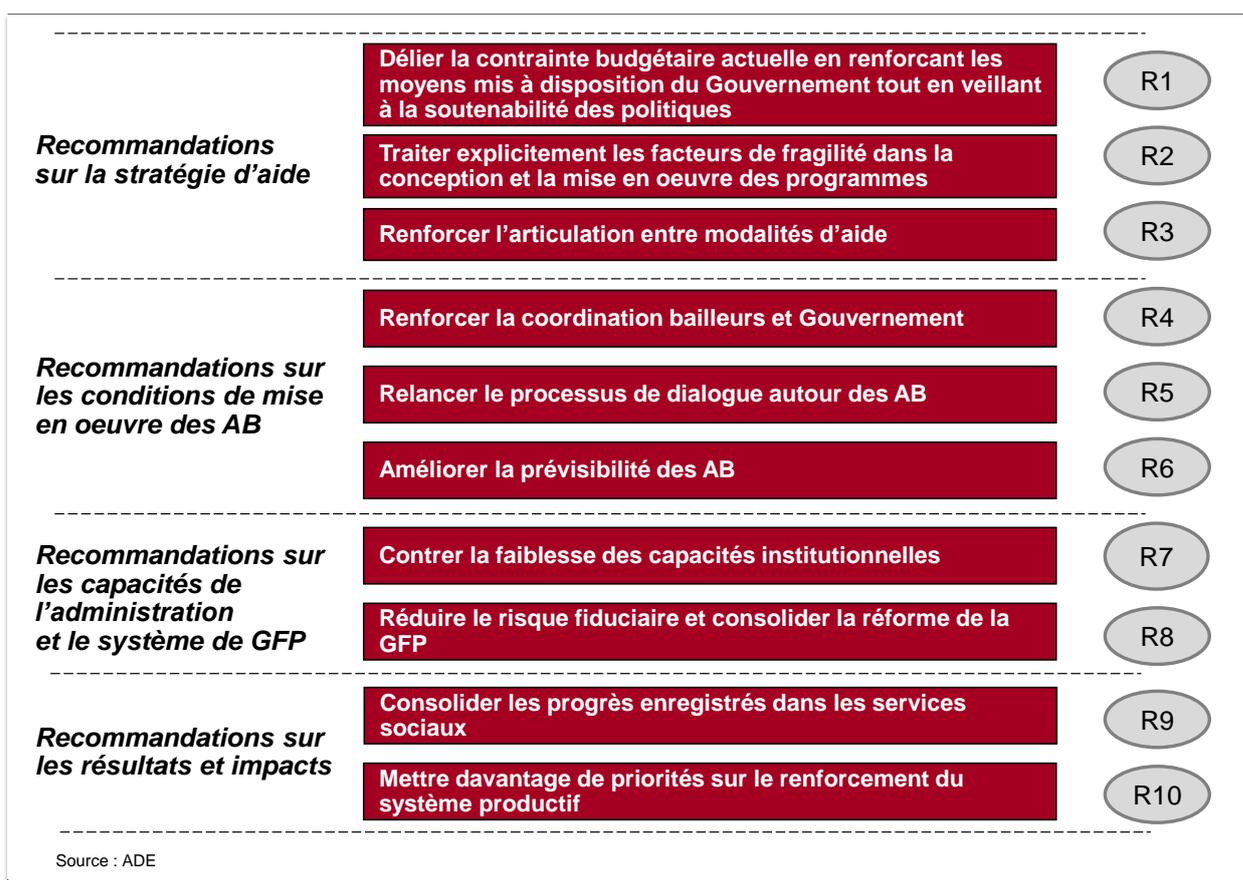
Les recommandations issues de l'évaluation visent à aider les PTF et le Gouvernement du Burundi à améliorer l'efficacité et l'efficience des AB. Ces recommandations, qui portent sur la stratégie à mettre en œuvre à l'avenir, prennent place dans un environnement politico-économique incertain et imprévisible. Tel que rappelé en conclusion de l'analyse de contexte (chapitre 2), des risques existent de voir la situation actuelle se fragiliser davantage, voire déboucher sur un nouveau contexte de crise. Les orientations stratégiques proposées ci-dessous partent de l'hypothèse que, tôt ou tard, le contexte présentera suffisamment de signes de stabilité et s'accompagnera d'une volonté claire des autorités du pays de porter un projet de développement sur le moyen terme.

Pour arriver à cette situation, la priorité fondamentale est d'assurer la stabilité macroéconomique et la stabilité politique. Les deux sont interdépendantes et sans leur restauration, une politique soutenable de croissance et de réduction de la pauvreté n'est pas possible. Quatre enjeux majeurs doivent pour cela être pris en considération:

- 1) L'absence de pilotage et de cap. Même si des CLSP ont été produits au Burundi, il manque une gestion politique claire pour mener un programme de développement national mobilisateur auquel les populations adhèrent. C'est un facteur de fragilité majeur au Burundi. Il est aggravé par le fait que la situation actuelle est caractérisée non seulement par la fragilité mais aussi par une grande incertitude par rapport à l'évolution politique au cours des prochains mois. Sur ce point, les évaluateurs ne peuvent pas apporter beaucoup de réponses sinon des recommandations visant à améliorer la qualité du dialogue de politique et la coordination.
- 2) L'apport d'une réponse adéquate aux problèmes de prévisibilité identifiés dans l'évaluation. Pour pallier ces défauts, des recommandations sont proposées visant à améliorer la continuité, la régularité, la stabilité des AB et éviter la volatilité.
- 3) La nécessité de dépasser la stabilisation et d'engager des politiques de croissance. Les ressources dont le Gouvernement dispose pour poursuivre une stratégie de développement plus globale visant à assurer la reconstruction d'une base productive capable de générer les ressources fiscales nécessaires pour garantir la soutenabilité des actions engagées sont très réduites: l'ensemble des recettes budgétaires, ressources domestiques, aides budgétaires et aides qui transitent par le budget (FCE) sont presque totalement absorbées par les dépenses de salaires et de transferts. Les perspectives d'augmentation de l'AB sont limitées tout comme celles des recettes propres contraintes par l'étroussure de la base imposable. En dehors de ces ressources, il reste plus de 500 milliards de FBU, sous forme de dons projets, dont l'affectation et l'utilisation échappent à peu près complètement au processus budgétaire. Une mobilisation ne fut-ce que partielle et une mise en œuvre de ces ressources coordonnée avec le processus budgétaire du pays constituerait un facteur majeur de renforcement des moyens d'une véritable politique de développement.
- 4) Le financement à moyen terme des réformes entreprises qui est loin d'être assuré actuellement et entraîne, outre un risque de non soutenabilité des politiques, des aménagements fréquents de la fiscalité pour répondre de manière ad hoc à des besoins budgétaires plutôt qu'à la mise en œuvre d'une politique fiscale conçue pour appuyer le développement.

Toutes les recommandations qui suivent tentent d'apporter des éléments de réponse à ces problèmes. Elles sont articulées autour des axes suivants : (i) la stratégie d'aide, (ii) les conditions de mise en œuvre des AB, (iii) le renforcement des capacités de gestion de l'administration et du système de gestion des finances publiques, et (iv) le développement socio-économique du pays. La figure ci-dessous présente une vision synthétique de l'ensemble des dix recommandations.

Figure 40 – Recommandations



6.1 Recommandations relatives à la stratégie d'aide

Recommandation 1: Délier la contrainte budgétaire actuelle en renforçant les moyens mis à disposition du Gouvernement tout en veillant à la soutenabilité des politiques

Basée sur la C1, C4, C7, C11, C13

Ligne stratégique

Les conclusions de l'évaluation ont montré l'impasse dans laquelle se situe le Gouvernement actuellement. Il est crucial, dans la situation du Burundi, de remettre la priorité sur les réformes structurelles et l'ajustement de l'économie et d'assurer les moyens nécessaires à ces ajustements. Il ne s'agit pas de démarrer tout d'un coup une politique budgétaire expansionniste, mais de donner au gouvernement des moyens permettant de mieux articuler

la politique macroéconomique et les politiques de réforme afin d'apporter des perspectives de croissance à l'économie tout en assurant la stabilité macroéconomique immédiate et des perspectives de financement à moyen terme du budget de l'Etat.

Le peu de visibilité actuelle ne doit pas faire perdre de vue que la condition d'un développement durable repose sur la capacité de l'Etat à en assurer le pilotage. L'AB reste dans ce cadre un instrument adéquat et pertinent.

Actions prioritaires à envisager

Du Gouvernement

- Poursuite des efforts en faveur de la mobilisation des ressources domestiques. Les points sur lesquels il faudrait mettre un accent prioritaire sont la transparence des décisions en matière de politiques de taxation, la clarification des rôles respectifs de l'OBR et du pouvoir politique, l'amélioration de la cohérence dans la gestion des exemptions.

Des PTF

- Renforcement de l'aide passant par le budget et pouvant couvrir des dépenses publiques, à la fois courantes et d'investissement. Le grand avantage de l'ABG dans ce contexte, comme le montre le tableau ci-dessous, est de pouvoir agir de façon cohérente à l'échelle du budget, de porter et de dialoguer autour d'un mixte de politiques bien articulé et d'en saisir les implications à moyen terme. Au vu de l'expérience de ces dernières années au Burundi, ces éléments sont capitaux pour sortir le pays de l'instabilité.

Cette aide devrait s'inscrire dans le cadre d'une politique cohérente de réformes structurelles et appuyer sa mise en œuvre. Cela ne peut se faire valablement que si les objectifs suivants sont remplis:

- a. Renforcer la coordination et la concertation des bailleurs autour d'une stratégie commune afin de déployer des moyens suffisants et efficaces pour aborder les principaux enjeux ;
- b. Elargir le dialogue stratégique mené dans le cadre de l'AB en instituant un dialogue sur les politiques autour des principaux enjeux du développement aujourd'hui au Burundi (stabilisation macro, soutenabilité des politiques sociales de l'Etat, développement de la base productive et taxable, et renforcement des capacités institutionnelles) ;
- c. Renforcer l'articulation aujourd'hui insuffisante entre les différents niveaux d'interventions (macro, sectorielle et structurelle) ;
- d. Renforcer la GFP et la gouvernance et limiter le risque fiduciaire.

Tableau 25 – Apport des différentes modalités d'aide au vu des objectifs poursuivis et dans le contexte actuel du Burundi

	ABG	ABS	Fond Commun	Projet
Cohérence de la politique macroéconomique et soutenabilité des politiques budgétaires	●	●		
Articulation entre les différents niveaux d'intervention (macro et sectoriel)	●	○		
Alignement sur les politiques/stratégies sectorielles	●	●	●	○
Tenue d'un dialogue stratégique	○	○		
Tenue d'un dialogue technique au niveau sectoriel		●	●	●
Renforcement des capacités institutionnelles - au niveau transversal (GFP, macro, gouvernance)	●	○		
- au niveau sectoriel		●	●	
Coordination des bailleurs	●	○	●	○
Harmonisation	○	○	○	
Limitation du risque fiduciaire			●	●

Apport très important ●
Apport reconnu ●
Apport mineur ○

Cependant, une approche sectorielle, à travers des ABS, dans certains secteurs prioritaires qui connaissent de graves problèmes de financement et de pérennité des mesures de politiques adoptées, comme dans la santé, pourrait être justifiée dans la mesure où elle permettrait d'appuyer les ajustements nécessaires, de clarifier les sources de financement et les enjeux des politiques à moyen terme et de renforcer la gestion des finances publiques au niveau sectoriel.

Ce recours à des AB, y compris sectorielles, nous semble plus adéquat que le recours à des outils parallèles comme les fonds communs qui agissent sur certains volets des politiques sectorielles sans avoir une vision d'ensemble de la politique dans le secteur et sans prendre réellement en compte la soutenabilité à moyen terme de ces politiques et de leur propre action, et qui, dans un contexte de faible capacité, ont tendance à se substituer aux administrations.

Le recours à des fonds communs ne devrait être qu'une réponse transitoire à un risque fiduciaire élevé et avoir pour objectif de maintenir autant que faire se peut, les acquis en termes macroéconomiques et dans les secteurs sociaux.

Recommandation 2: Traiter explicitement les facteurs de fragilité dans la conception et la mise en oeuvre des programmes d'AB

Basée sur la C2, C3

Ligne stratégique

L'évaluation a montré que les AB sont un instrument potentiellement très pertinent pour faciliter la transition d'une situation post-conflit à une situation de croissance et de développement économique. Mais, pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de développer une vision plus précise sur la voie à suivre pour sortir le pays de la fragilité dans ses différentes dimensions (politique, économique, sociale et institutionnelle) et d'identifier les risques de dérapage. Il faut également préciser dans ce cadre les objectifs spécifiques auxquels les AB et leurs composantes financières, techniques et de dialogue, vont répondre au regard aussi des autres modalités d'aide mobilisables.

Les AB doivent chercher de façon plus explicite à traiter les causes fondamentales de la fragilité et à renforcer la légitimité de l'Etat et ses moyens d'action.

Actions prioritaires à envisager

Des PTF:

- Une actualisation concertée de l'analyse de risque réalisée en début de période, qui devrait déboucher sur un plan d'atténuation des principaux risques en particulier, le risque fiduciaire et la faiblesse institutionnelle.
- La préparation d'une stratégie d'ajustement (adaptation des modalités d'AB, recentrage sur la sauvegarde des acquis prioritaires) en cas de matérialisation de risques majeurs et de dégradation progressive de la situation.
- Un approfondissement des facteurs institutionnels qui contrecarrent l'adoption de certaines réformes.

Recommandation 3 : Renforcer l'articulation entre les différentes modalités d'aide

Basée sur la C2, C4, C5, C11

Ligne stratégique

La difficulté à mener de front une politique de stabilisation macroéconomique et une politique de développement, permettant notamment de créer les conditions pour un développement soutenable des services publics et des investissements structurants, a été renforcée par le manque d'articulation entre les différentes modalités d'aide mobilisées par les bailleurs et le peu de cohérence et de complémentarités entre des interventions menées dans un même secteur avec des objectifs similaires. Le dispositif existant de coordination des aides ne permet pas à l'heure actuelle d'avoir une vue précise des interventions prévues et réalisées, et d'intégrer effectivement les modalités d'aide hors budget, dans les mécanismes de programmation budgétaire (notamment au sein des programmes d'investissements publics sectoriels).

Actions prioritaires à envisagerDu Gouvernement :

- Mettre en place un dispositif renforcé de coordination des aides afin d'avoir une vision globale de l'ensemble des ressources de financement de la stratégie du Gouvernement. Une revue du dispositif existant est actuellement en cours par la BAD. Ses conclusions et recommandations devraient être discutées avec les parties prenantes de l'AB.
- Revoir les mécanismes visant à articuler les programmes d'investissement publics dans les principaux secteurs avec les aides allouées par les bailleurs dans ces secteurs. Cela pourrait débiter par un travail d'identification et de suivi de la masse de projets inscrites au TOFE mais dont le contenu est peu transparent. Le minimum serait de disposer d'une ventilation sectorielle et à l'intérieur de cette ventilation d'avoir un suivi des dépenses d'AT et des autres dépenses.

Des PTF :

- Veiller à plus de cohérence dans le choix des modalités et dans la séquence de leur mise en œuvre.
- Expliciter d'avantage les complémentarités attendues, et si pertinent et pas encore en place, la mise en œuvre à l'échelle sectorielle d'un suivi de l'ensemble des actions touchant directement ou indirectement le secteur.

6.2 Recommandations relatives aux conditions de mise en œuvre des AB

Pour renverser la relation « faire des réformes pour avoir de l'AB » et assurer une certaine efficacité des AB, il est impératif d'améliorer significativement les conditions de mise en œuvre des programmes d'AB et de les adapter au contexte de fragilité.

Recommandation 4 : Renforcer la coordination/concertation dès la phase de formulation

<i>Basée sur la C8</i>

Ligne stratégique

La coordination entre les bailleurs fournisseurs d'AB et au niveau du Gouvernement est restée limitée tout au long de la période, avec comme rappelé

- peu de concertation autour des conditions de décaissement et des indicateurs de performance retenus dans chacun des programmes, que ce soit en phase de formulation ou de suivi ;
- un dialogue sur les réformes mené essentiellement par voie bilatérale ;
- un nombre très limité de missions conjointes ;
- l'absence d'une matrice commune de suivi des performances ;
- une coordination insuffisante des appuis institutionnels, en particulier ceux en appui à la réforme de GFP.

Ce renforcement de la coordination/concertation entre bailleurs est essentielle dans le contexte de fragilité du Burundi, non seulement pour limiter les coûts de transaction, mais également pour adopter une approche concertée, à la fois au niveau des montants alloués, des périodes de décaissement et des actions de renforcement des capacités. Il s'agit aussi de

partager une vision commune des causes structurelles de la fragilité, de mutualiser l'analyse des enjeux, et d'agir en créant des externalités positives et des effets d'entraînement plutôt que de façon dispersée et isolée. Au Burundi, les absences à ce niveau ont eu des effets dommageables sur l'efficacité des AB.

Actions prioritaires à envisager

Du Gouvernement :

- mettre en œuvre un mécanisme de concertation ex ante et de suivi (éventuellement via le SP-CNCA).
- Préciser le mandat de la CASR, le rôle qu'elle doit jouer en matière de coordination, en particulier au niveau des appuis institutionnels et du suivi des matrices, et les outils à développer (cartographie,...).

Des PTF :

- Systématiser la concertation lors des missions de formulation et de suivi.
- Veiller à l'alignement des conditions des AB sur la politique du Gouvernement, sur la formulation des protocoles d'accord, sur les appuis institutionnels.
- Etablir et partager un diagnostic commun sur les facteurs de fragilité actuelle et les grands enjeux du développement au Burundi (analyse de contexte + analyse de risques).
- En déduire des outils d'analyse et de suivi de la situation, en définissant une base d'information et d'indicateurs à suivre, à rassembler dans une matrice commune et faisant l'objet de missions conjointes de suivi et intégrant les indicateurs déclencheurs ou de performance repris dans les programmes d'AB.

Recommandation 5 : Relancer le processus de dialogue autour des AB, en veillant à établir des liens avec le dialogue sectoriel et la politique macroéconomique

<i>Basée sur la C5, C8</i>

Ligne stratégique

Le cadre de dialogue mis sur pied à travers le cadre de partenariat des AB a souffert :

- d'un manque de pilotage du plus haut niveau ;
- d'une implication d'un trop large panel d'acteurs, pas toujours les plus concernés par les problématiques abordées ;
- d'une focalisation quasi exclusive autour de la problématique de la GFP alors que le dialogue sur la politique macroéconomique ou sur les politiques de santé, d'éducation ou de relance du secteur privé était mené dans des cercles parallèles et sans interaction ;
- d'un manque de capacités pour animer, préparer et réaliser le suivi des réunions.

Le dialogue est un ingrédient essentiel de la stratégie proposée, basée sur une consolidation de l'AB au Burundi dans le but de mieux articuler politiques de stabilisation macroéconomique et réformes structurelles. La CASR a reçu un rôle prépondérant à ce niveau, rôle qu'elle doit jouer de façon plus proactive.

Actions prioritaires à envisagerDu Gouvernement, avec l'appui des PTF :

- Mettre en place un cadre de dialogue de haut niveau, piloté par le Ministère des Finances (de préférence le Ministre), autour des AB, en revisitant le mandat donné à la CASR, et en s'assurant que les moyens humains et techniques dont elle dispose sont en ligne avec les attentes fixées.
- Déterminer un certain nombre de thèmes qui doivent y être discutés régulièrement, en particulier 1) l'élaboration et le suivi du budget ; 2) la mobilisation des ressources domestiques ; 3) la stratégie de renforcement de la GFP ; 4) la conduite des réformes structurelles en parallèle ; 5) les moyens nécessaires au financement des réformes ; 6) le renforcement de l'administration au niveau central et sectoriel.
- Inclure dans ce dialogue les principaux acteurs impliqués sur ces différents volets (dont Trade Mark).
- Mieux articuler le dialogue sur les politiques entre le niveau global et sectoriel et veiller à faire « remonter » certaines problématiques stratégiques ou budgétaires du niveau sectoriel au niveau supérieur.
- Pratiquement, renforcer la préparation, l'animation et le suivi des réunions.
- Au-delà, élargir le dialogue sur les finances publiques à la société civile, en y intégrant les milieux universitaires et les centres de recherche.

Recommandation 6 : Améliorer la prévisibilité des AB en amont du budget et en cours de mise en oeuvre

<i>Basée sur la C8</i>

Ligne stratégique

La prévisibilité des AB doit être améliorée à deux niveaux : d'une part, au moment du cadrage budgétaire et de la préparation de la Loi de finances afin d'avoir une vue claire sur les ressources disponibles pour l'année qui vient, et d'autre part, en cours de mise en œuvre du budget, afin d'anticiper les besoins de trésorerie et d'établir les plans de trésorerie trimestriels et mensuels, ainsi que de pouvoir étaler si possible les versements en fonction de ces besoins et éviter qu'une grande partie des décaissements ne se fasse en fin d'année.

Actions prioritaires à envisagerDu Gouvernement

- Mettre en place et formaliser un circuit de transmission de l'information sur les montants des AB et les dates de décaissement prévues, impliquant les PTF, la CSAR, la direction du budget, la direction de la dette et de la trésorerie.

Des PTF

- Améliorer la prévision des AB au moment du cadrage macro-budgétaire ce qui implique que les PTF aient au moment de la préparation du budget (en année n-1), une vue précise des montants qui seront versées en année n, après appréciation du respect des conditions de décaissement. Ceci représente un changement important par rapport à la pratique actuelle qui consiste à évaluer les conditions de décaissement en cours d'année d'exécution du budget.

6.3 Recommandations relatives au renforcement des capacités de gestion de l'administration et au fonctionnement du système de gestion des finances publiques

Recommandation 7 : Contrer la faiblesse des capacités institutionnelles

Basée sur la C3, C9, C10

Ligne stratégique

La faiblesse des capacités institutionnelles relevée au Burundi est un facteur de fragilité fort et préoccupant dans le cadre de la conduite des AB, à tous les niveaux de l'administration, centrale (au niveau du Ministère des Finances), dans les secteurs prioritaires (comme l'éducation et la santé) ainsi qu'à leurs niveaux déconcentrés. Les efforts réalisés jusqu'à maintenant ont eu des effets mitigés à moyen terme et devraient être poursuivis en veillant à identifier les causes systémiques de ces faiblesses et les causes propres aux individus. Il s'agit d'une tâche énorme et indispensable qui nécessite une concentration de moyens bien articulés.

Actions prioritaires à envisager

Du Gouvernement

- Mener un audit organisationnel du Ministère des Finances et de la Planification afin de clarifier la répartition des compétences et des responsabilités et d'assurer une intégration effective de tous les services chargés de la programmation et de l'exécution budgétaire.
- Mettre en place une stratégie de réforme de la fonction publique afin de renforcer l'organisation des institutions, de clarifier le mandat des différents services, de désigner des responsabilités claires, de disposer d'outils de suivi et d'analyse adéquats et de relever les qualifications des individus travaillant dans ces systèmes.

Des PTF

- Intégrer la réforme de l'administration et de la fonction publique dans le champ du dialogue autour des AB.

Recommandation 8 : Réduire le risque fiduciaire en consolidant les appuis techniques à la GFP et en veillant à la mise en place de la stratégie centrée sur la bonne gouvernance

Basée sur la C10

Ligne stratégique

Le maintien d'un risque fiduciaire pourrait à juste titre inciter plusieurs bailleurs à adopter des modalités d'intervention moins exposées à celui-ci, limitant de fait les moyens financiers injectés directement dans le budget. Pour réduire ce risque, il est important que soit effectivement mise en œuvre, la stratégie de réforme de la GFP, et que soit réaffirmée la volonté politique de soutenir durablement ces réformes. Un appui significatif des PTF sera nécessaire notamment pour mettre en place un suivi rapproché. Cet appui devrait donner

une impulsion au processus de réforme, mais tout en poussant le gouvernement à faire des avancées et à considérer la réforme comme sienne. Ceci ne pourra se faire qu'à travers un appui coordonné entre partenaires à la réforme de la GFP et dont le rôle moteur et structurant est reconnu par toutes les parties.

De plus, la limitation de ce risque fiduciaire passe aussi par la mise en œuvre de la stratégie de bonne gouvernance⁹⁹, adoptée en 2012 et qui tarde à se concrétiser.

Actions prioritaires à envisager

Du Gouvernement

- Mettre la priorité sur le renforcement du cadrage macro-budgétaire (voir point suivant), la programmation dans les ministères sectoriels, le suivi de l'exécution budgétaire, notamment améliorer la qualité de l'information disponible, et des systèmes de contrôle externe et interne.
- Mieux coordonner le renforcement des outils (modèles), celui des statistiques, et les aspects d'intégration des objectifs et moyens de la politique dans le cadrage.
- Assurer, au plus haut niveau, un suivi effectif de la stratégie de gestion des finances publiques et une coordination des appuis techniques à la mise en œuvre de la stratégie.
- Intégrer les aspects sectoriels de gestion des finances publiques, en particulier en ce qui concerne la déconcentration.
- Mettre en œuvre la stratégie de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

Des PTF

- Mettre en place un suivi fort en accompagnement au processus de réforme, par exemple en ayant recours à une assistance technique résidente appropriée (telle que déployée depuis début 2012), tout en évitant la substitution.
- Continuer à renforcer l'ensemble des volets de la GFP, et en particulier plusieurs pans qui restent critiques : prévision macro-budgétaire, programmation budgétaire à moyen terme au niveau sectoriel et global, suivi de l'exécution budgétaire, contrôles interne/externe et passation des marchés publics, aussi pour des marchés concernant des petites infrastructures comme des écoles ou des centres de santé.
- Organiser/financer des formations pour la société civile, les journalistes économiques et l'Assemblée nationale pour renforcer leurs capacités d'analyse du budget.

⁹⁹ République du Burundi, Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2011-2015.

6.4 Recommandations relatives aux résultats et impacts au niveau des services sociaux et du développement du secteur privé

Recommandation 9 : Consolider les progrès enregistrés dans les services sociaux et assurer la soutenabilité des politiques menées

Basée sur la C12, C14, C16

Ligne stratégique

La consolidation des progrès enregistrés dans les secteurs sociaux passent d'abord par la prise en compte de la soutenabilité financière des choix stratégiques réalisés au cours de la période. Sans cela, la durabilité des résultats constatés risque d'être remise en cause, en particulier dans le secteur de la santé. De plus, différentes actions pourraient être prises rapidement pour renforcer l'efficacité des actions extérieures menées dans ces secteurs.

Actions prioritaires à envisager dans le secteur de l'Education

Du Gouvernement

- Soumettre les aspects exécution à une approche intégrée au même titre que la programmation ;
- La mise en œuvre d'une étude de type PETS 'Public Expenditure Tracking Survey' pourrait permettre, en l'état du système d'information financière, d'appréhender de manière plus systématique les flux financiers entre les niveaux administratifs¹⁰⁰. Par ailleurs, une étude qui viserait à évaluer le coût unitaire des dépenses d'une école fonctionnelle et des activités des différents services déconcentrés pourrait éclairer utilement la question de l'adéquation des enveloppes budgétaires aux besoins des services (démarche 'paquet minimum').
- Une analyse systématique de la chaîne de distribution des manuels scolaires pourrait être utile.
- Se pencher dans le dialogue sectoriel sur les aspects exécution et non seulement programmation et notamment, promouvoir une meilleure information sur les dépenses des autres bailleurs pour une vision intégrée des activités du ministère, améliorer la couverture du rapport annuel de suivi technique et financier pour mieux intégrer les autres projets et améliorer la qualité/cohérence des données¹⁰¹.
- Clarifier la place de la question de la décentralisation dans le secteur, notamment la place du Ministère du Développement Communal dans le dialogue sectoriel, la place du FONIC dans les rapports techniques et financiers du FCE, les mécanismes de coordination des constructions par l'ensemble des acteurs.

Des PTF

¹⁰⁰ Une PETS/QSDS (Quality Service Delivery Survey) a été conduite dans le cadre du projet PAGE dans les secteurs éducation, santé et justice mais ses résultats sont datés puisqu'ils concernent les exercices budgétaires 2005 et 2006 (RDB, 2009, *Enquête sur le suivi des dépenses publiques et le niveau de satisfaction des bénéficiaires dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la justice en République du Burundi*, Bujumbura : ISTEBUU et PAGE).

¹⁰¹ par exemple, taux d'exécution des crédits en engagement pour l'Etat accolés dans un même tableau à des taux d'exécution en paiement pour le BAS/FCE

- Dans le cas de la subvention du FCE pour la compensation des frais de scolarité, engager une réflexion sur le coût/bénéfice, dans un contexte de très forte contrainte de trésorerie pour l'Etat burundais, de conditionner le premier versement du FCE au versement de la 1ère tranche de l'Etat.

Actions prioritaires à envisager dans le secteur de la Santé

Du Gouvernement

- A très court terme, distinguer les financements destinés au financement de la politique de gratuité de ceux destinés à celui d'une politique de renforcement de la qualité des soins : le FBP ne peut pas et ne doit pas financer le remboursement des soins effectués à titre gratuit.

Des PTF

- Appuyer les efforts du gouvernement dans sa réflexion sur le financement à long terme du secteur et de la Protection Sociale : les aides budgétaires doivent constituer, sous conditions, une piste sérieuse, susceptible de contribuer à moyen terme au financement du gap entre prestations délivrées et ressources reçues.
- Il conviendra pour cela d'associer au plus tôt le Ministère des Finances à une réflexion globale sur la contribution à long terme des ressources endogènes au système assurantiel qui se dessine. Et de répondre à la question du mix à retenir, pour son financement par l'impôt ou les taxes, par les cotisations sociales prélevées sur les entreprises des secteurs formel et informel et/ou par les communautés. Sans une vision claire sur les capacités de développement du pays, le financement de la protection sociale risque de reposer longtemps sur les communautés et les partenaires, seulement.
- Renforcer dans l'hypothèse de prochains appuis budgétaires, les liaisons fonctionnelles entre les mécanismes de dialogue et d'appui institutionnel au niveau global, et ceux en place au plan sectoriel. Sur ces aspects des apports non financiers des AB, la configuration d'un AB sectoriel pourrait présenter un certain avantage.

Recommandation 10 : Mettre davantage de priorités et de moyens sur le renforcement des secteurs productifs

Basée sur la C11, C12, C13, C15

Ligne stratégique

Les transitions post-conflit réussies nécessitent généralement d'ancrer la stabilité dans la prospérité, de faire fructifier les « dividendes de la paix » par une croissance économique forte et inclusive, principale source d'espoir et de confiance dans l'avenir. Les réformes structurelles et l'atténuation des contraintes au développement du secteur privé sont indispensables et doivent faire partie intégrante des objectifs poursuivis par les AB et du dialogue concerté qui les accompagnent.

Actions prioritaires à envisager

Du Gouvernement :

Poursuivre l'amélioration du climat des affaires :

- Poursuivre l'analyse réalisée sur les facteurs déterminants des IDE en comparaison avec les pays voisins
- Envisager des mesures pour améliorer la situation du Burundi, en termes de taux d'imposition des sociétés et du respect de la règle de droit (par exemple, une plus grande

indépendance de la justice, une amélioration de la justice commerciale afin de contribuer à une plus grande sécurité des investissements).

- Améliorer la gouvernance économique (en veillant à une plus grande transparence au niveau des contrats et marchés publics, en rendant plus performant le système d'attribution des marchés publics, en adoptant un cadre réglementaire approprié pour le secteur minier assurant des retombées fiscales effectives, en mettant en place une politique d'exemptions fiscales et d'exonérations qui évitent les distorsions économiques).

Développer les indispensables infrastructures nécessaires au fonctionnement des entreprises :

- Renforcer les moyens budgétaires et techniques pour lever les contraintes fortes pesant sur le développement du secteur privé en termes d'infrastructures (énergie, routes, accès aux marchés internationaux) et d'accès aux services aux entreprises (accès au financement notamment).

Poursuivre la réforme des secteurs d'exportation en cherchant à accroître leur productivité, la qualité des produits et leur valeur ajoutée des produits:

- Finaliser la dernière phase de privatisation.
- Mieux prendre en compte les problèmes de préfinancement des campagnes ainsi que le nécessaire investissement dans la base productive (vergers, stations de lavage, recherche de qualité).