

**OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE**

**Analyse de l'importance, de l'utilisation et de la  
gestion de l'aide accordée au Burundi, Cas du  
Royaume de Belgique (1995-2004)**

**Rapport final**

**Bujumbura, Août 2006**

## **REMERCIEMENT**

Nous remercions l'équipe de validation de cette étude et particulièrement les membres du comité de pilotage et les lecteurs critiques pour la qualité de leurs contributions.

Il s'agit de :

Monsieur Christophe SEBUDANDI,  
Ex-Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale et membre de l'OAG pour le moment.

Madame Pascasie KANA,  
Lecteur critique, Trésorière de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Monsieur l'Ambassadeur Ildephonse NKERAMIHIGO,  
Lecteur critique, Directeur du Département Europe au Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération.

Monsieur Gérard NIBIGIRA,  
Lecteur Critique, Ex-Ministre des Finances.

Monsieur Déogratias NZUNOGERA,  
Chargé de Programme à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Monsieur Tharcisse KADEDE,  
Consultant Indépendant.

## Liste des sigles et abréviations utilisées

APS	: Appui aux provinces sanitaires
BIRD	: Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BNB	: Banque Nationale de Belgique
BNDE	: Banque Nationale de Développement Economique
BPES	: Bureau des Programmes de l'Enseignement Secondaire
BRB	: Banque de la République du Burundi
CNCA	: Comité National de Coordination des Aides
CSLP	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTB	: Coopération Technique Belge
DTF	: Dossier Technique et Financier
FACAGRO	: Faculté des Sciences Agronomiques
FAD	: Fonds Africain de Développement
FED	: Fonds Européen de Développement
FBBR	: Fonds Belgo-Burundais de Réemploi
Fbe	: Franc belge
GCSE	: Gestion et Conservation des Sols et des Eaux
I-PPTE	: Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
ISABU	: Institut des Sciences Agronomiques du Burundi
MPDRN	: Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale
MRECI	: Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale
MST	: Maladies Sexuellement Transmissibles
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisations Non Gouvernementales
PAS	: Programme d'Ajustement Structurel
PCT	: Programme de Coopération Technique
PDP	: Programme des Dépenses Publiques
PIP	: Programme d'Investissements Publics
PNLT	: Programme National de Lutte contre la Lèpre et la Tuberculose
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
USD	: United States Dollar

## **Table des matières**

Résumé exécutif	4
0. Introduction générale	8
<u>Chap. 1 : Analyse des tendances de l'aide de la Belgique au Burundi</u>	10
1.1. Contexte de la coopération Belgo-burundaise	10
1.2. Importance du volume de l'aide de la Belgique en faveur du Burundi	12
1.3. Analyse de la qualité de l'aide accordée par la Belgique	15
1.4. Analyse de l'aide indirecte de la Belgique au Burundi	21
Conclusion du chapitre	23
<u>Chap. 2 : Problématique de la gestion de l'aide accordée par la Belgique</u>	24
2.1. Projets et programmes financés par la coopération belge	24
2.2. Mécanismes d'élaboration des programmes d'aide	25
2.3. Mécanismes de mise en œuvre des programmes d'aide	26
2.4. Suivi et évaluation des Projets / programmes d'aide	28
2.5. Analyse d'impacts de quelques projets sélectionnés	30
Conclusion du chapitre	36
<u>Chap. 3 : Problématique de la coordination de l'aide au Burundi</u>	37
3.1. Présentation du dispositif de coordination de l'aide	37
3.2. Création du Secrétariat Permanent du CNCA	40
3.3. Pour une amélioration sur le plan technique des instruments de programmation et de coordination de l'aide	42
Conclusion du chapitre	44
<u>Conclusion générale et recommandations</u>	44
<u>Documents consultés</u>	48
<u>Annexes</u>	

## **Résumé exécutif**

### **1. Objectifs et articulation du travail**

Conformément aux termes de référence, **l'objectif global poursuivi par l'étude** est de contribuer à la clarification des enjeux et des défis liés à la gestion de l'aide accordée au Burundi par le Royaume de Belgique en vue d'améliorer sa gestion, son impact, sa planification ainsi que les mécanismes de son évaluation. Au niveau **des objectifs spécifiques**, il s'agit de : (i) Faire un état des lieux de la politique et du volume de l'aide accordée par le Royaume de Belgique au Burundi au cours de la dernière décennie (1995 – 2004) ; (ii) Analyser la façon dont cette aide a été gérée de manière à apprécier si elle répond aux besoins des populations bénéficiaires ; (iii) Amener les gouvernements burundais et belge à promouvoir une politique pertinente en matière de coopération, de gestion et d'affectation de l'aide ; enfin (iv) Faire des propositions concrètes pour que les aides accordées au Burundi aient plus d'impact sur les bénéficiaires.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons consulté la documentation disponible sur le sujet et collecté les données chiffrées nécessaires. Nous avons également organisé des entrevues avec les personnes ressources directement intéressées à la gestion de la coopération belgo-burundaise. Le rapport qui a été rédigé à cette fin s'articule comme suit. Le premier chapitre analyse les tendances de l'aide de la Belgique au Burundi. Le deuxième chapitre traite de la problématique de la gestion de l'aide. Le troisième chapitre aborde la problématique de la planification et de la coordination de l'aide reçue par le Burundi.

### **2. Principales conclusions**

Les analyses faites nous permettent de dégager les conclusions suivantes.

La crise de 1993 a eu des effets négatifs sur le volume et la nature de l'aide accordée au Burundi par l'ensemble des donateurs et de la Belgique en particulier. Avant la crise, la coopération belge était substantielle et couvrait ses secteurs traditionnels : l'agriculture, l'éducation, la santé, l'appui à l'économie et les infrastructures de base. Durant la crise, l'aide globale accordée par la Belgique a drastiquement diminué et a été essentiellement indirecte. En effet, elle a préféré faire

transiter les ressources financières par le canal des ONG humanitaires et le Système des Nations Unies.

Avec le retour de la paix, l'aide directe reprend progressivement et devrait à l'avenir retrouver au moins les niveaux du début des années 90. En effet, il y a de bonnes raisons de penser que son aide devrait s'accroître substantiellement dans le cadre du financement du Cadre Stratégique de croissance et Lutte contre la Pauvreté Complet qui est en cours de finalisation.

Nous nous sommes intéressés au mode de gestion de l'aide accordée par la Belgique en ses différentes étapes: (i) d'identification et formulation des projets (ii) de leur mise en œuvre, (iii) du suivi et évaluation. Il est apparu clairement que le type de coopération instauré entre le Burundi et la Belgique présente l'avantage d'associer le pays bénéficiaire et les populations bénéficiaires à ces différentes étapes du processus de gestion. De même, le système de cogestion qui lui est propre permet de gagner des délais dans l'exécution des projets et cultive un climat de co-responsabilité entre les deux parties.

Les développements faits nous permettent de conclure que ces dernières années, la gestion de l'aide a souffert de l'absence de coordination du fait que les centres d'actions étaient éparés et comportaient des mandats qui se chevauchaient. Ce qui occasionnait forcément des conflits de compétence et des doubles emplois. Le fait que le Gouvernement vient de mettre sur pied une structure de coordination (le CNCA) qui comprend en son sein les acteurs traditionnels et qu'elle soit placée sous l'autorité de la Deuxième Vice-Présidence est une avancée dans la bonne direction qui peut contribuer à corriger les tares du passé à condition qu'elle remplisse correctement le mandat lui confié.

### **3. Recommandations**

En analysant de plus près l'importance de l'aide accordée au Burundi par la Belgique et la façon dont elle est gérée au regard de certains projets sélectionnés, nous suggérons aux différents acteurs concernés des propositions d'amélioration.

### **3.1. Au Gouvernement du Burundi :**

- (i) Que l'aide soit dirigée prioritairement vers les populations les plus pauvres afin qu'elle contribue à la lutte contre la pauvreté ;
- (ii) Qu'il mette en place des pratiques de gestion transparente qui associent les populations bénéficiaires à toutes les étapes du processus de gestion des projets financés par l'aide extérieure ;
- (iii) Que le système de co-gestion ou de co-responsabilité du pays donateur et du pays bénéficiaire pratiqué par la coopération belgo-burundaise à toutes les étapes de la gestion de l'aide soit étendu aux autres coopérations étant donné le caractère bénéfique de la décentralisation ;
- (iv) Qu'il se donne les moyens afin que l'aide à attendre des donateurs soit plus prévisible;
- (v) Qu'il allège les procédures administratives surtout au niveau de la nomination des directeurs d'intervention ;
- (vi) Que les interventions des différents bailleurs qui interviennent dans le même secteur soient synchronisées afin qu'elles produisent de meilleurs impacts sur les bénéficiaires;
- (vii) Qu'il négocie avec le gouvernement belge pour qu'il soit associé dans le recrutement des consultants et des délégués à la co-gestion. Dans le meilleur des cas, il faudrait qu'ils soient recrutés sur la base d'un appel d'offre international et qu'au niveau des critères de sélection, à compétence égale que la préférence soit donnée aux experts ressortissants du Burundi ou de la sous-région. Cette option aurait l'avantage de réduire les charges salariales et d'utiliser une expertise qui a une meilleure connaissance du terrain ;
- (viii) Que l'évaluation faite à l'occasion des rapports périodiques soit suffisamment détaillée au niveau des impacts sur les bénéficiaires cibles du projet de manière à faire ressortir les leçons apprises et les propositions de mesures correctrices sur la manière d'améliorer ces impacts.
- (ix) Dans la perspective de l'après projet, pour éviter de laisser un vide, il faudrait que chaque projet envisage systématiquement les mécanismes de pérennisation des acquis de l'intervention.
- (x) En matière de coordination de l'aide, que la création récente de la structure de coordination des extérieures (CNCA) soit suivie par l'amélioration des instruments de coordination de l'aide;

(xi) Qu'il garantisse l'indispensable dialogue permanent entre les pouvoirs publics, les partenaires du développement et les bénéficiaires des projets de coopération ;

### **3.2. Au Gouvernement du Royaume de Belgique et aux autres donateurs :**

(i) Au niveau du volume de l'aide, que les donateurs et en particulier la Belgique affiche une plus grande volonté politique pour atteindre l'objectif des Nations Unies de la part de 0,7% du PNB consacrée à l'aide officielle au développement. Le Royaume de Belgique qui n'est qu'à 0,41% devrait se donner un calendrier réaliste pour atteindre l'objectif ;

(ii) Qu'il réduise progressivement la part de l'aide octroyée sous forme d'assistance technique c'est-à-dire les services de conseil et les honoraires des experts internationaux. En effet, ce type d'assistance amoindrit l'aide réelle;

(iii) Qu'elle consacre plus de ressources aux programmes qui touchent les franges les plus pauvres de la population car son aide contribuerait plus efficacement à la réduction de la pauvreté ;

(iv) Que les donateurs se défassent des pratiques ayant pour effets d'atténuer l'efficacité de l'aide dans la réduction de la pauvreté. Les pratiques qui sont mises à l'index sont entre autres : une assistance technique inefficace et sciemment gonflée, l'aide liée, le manque de prévisibilité et le phénomène du double comptage qui a lieu à l'occasion des annulations de la dette extérieure.

(v) Que le gouvernement belge allège les procédures administratives notamment en raccourcissant les délais au niveau de l'analyse et de l'approbation des dossiers techniques ainsi que dans la sélection des délégués à la co-gestion.

### **3.3. Aux bénéficiaires des projets financés par l'aide extérieure**

(i) Qu'ils soient mobilisés pour exiger au Gouvernement burundais et aux donateurs de favoriser le financement des projets qui contribuent davantage à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement et à la réduction de la pauvreté des franges les plus pauvres de la population ;

(ii) Qu'ils prennent conscience qu'il leur revient de plein droit de participer activement aux différentes étapes du processus de gestion des projets financés sur l'aide extérieure.

## **0. Introduction générale**

### **0.1. Rappel des objectifs de l'étude**

Conformément aux termes de référence en annexe, **l'objectif global** poursuivi par l'étude est de contribuer à la clarification des enjeux et des défis liés à la gestion de l'aide accordée au Burundi en vue d'améliorer sa gestion, son impact, sa planification ainsi que les mécanismes de son évaluation.

**Les objectifs spécifiques**, sont les suivants: (i) Faire un état des lieux de la politique et du volume de l'aide accordée par le Royaume de Belgique au Burundi au cours de la dernière décennie (1995 – 2004) ; (ii) Analyser de manière critique la façon dont cette aide a été gérée de manière à apprécier si elle répond aux besoins des populations bénéficiaires ; (iii) Amener les gouvernements burundais et belge à promouvoir une politique pertinente en matière de coopération, de gestion et d'affectation de l'aide ; enfin (iv) Faire des propositions concrètes pour que les aides accordées au Burundi aient plus d'impact sur les bénéficiaires.

### **0.2. Les résultats attendus**

Les termes de référence de l'étude précisent que les résultats attendus qui sont les suivants : (i) L'opinion connaît la politique et le volume de l'aide accordée par le Royaume de Belgique au cours de ces dix dernières années ; (ii) Une analyse critique de la gestion de cette aide accordée au Burundi par le Royaume de la Belgique est faite en tenant compte des besoins de la population bénéficiaire ; (iii) La production d'un document de plaidoyer pour la promotion d'une politique pertinente en matière de recherche, d'affectation adéquate et de bonne gestion de l'aide ; (iv) Les deux gouvernements sont sensibilisés sur la participation des populations dans la programmation, le suivi et l'évaluation de l'aide ; (v) Des propositions concrètes sont faites pour que les aides accordées au Burundi aient plus d'impact sur les bénéficiaires.

### **0.3. Méthodologie**

Pour mener à bien le mandat nous confié, nous avons utilisé la démarche méthodologique suivante:

**(i) La recherche documentaire** au cours de laquelle nous avons rassemblé et consulté la documentation disponible sur le sujet. L'essentiel des documents ont été mis à notre disposition par le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération (MREC), le Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale (MPDRN) ainsi que la Coopération Technique Belge (CTB) au Burundi.

**(ii) La collecte des données** (quantitatives et qualitatives) auprès des institutions impliquées directement dans la gestion de la coopération belgo-burundaise à savoir : les services du MREC, du MPDRN, l'Ambassade du Royaume de Belgique au Burundi, la CTB ainsi que quelques projets sélectionnés financés par la coopération belge.

**(iii) Le traitement des données**

## **Chap. I : Analyse des tendances de l'aide de la Belgique au Burundi**

### **1.1. Contexte de la coopération Belgo-burundaise**

L'aide du Royaume de Belgique au Burundi indépendant date d'une quarantaine d'années. Sur le plan légal, la coopération belgo-burundaise a été longtemps régie par la Convention Générale de Coopération et d'Assistance Technique qui a été signée à Bruxelles le 29 juillet 1963. En juin 1990, elle a été modifiée et remplacée par une Convention de Coopération au Développement.

Les domaines privilégiés de la coopération belge au Burundi ont été : l'agriculture, l'éducation, la santé et l'appui institutionnel. Il y a lieu de mentionner quelques projets représentatifs.

- (i) **Dans le secteur agricole** : la Belgique a apporté ses appuis à l'Institut des Sciences Agronomiques du Burundi (ISABU), Filière des semences, au Service Maraîcher et Fruitiier ; l'Amélioration des exploitations agricoles traditionnelles ; la Consolidation du Centre de recherche, le petit élevage ; la Mise en valeur des Marais ; la Gestion et à la Conservation des Sols et des Eaux (GCSE) ainsi que le Reboisement du Kirimiro.
- (ii) **Dans le secteur de l'éducation** : la coopération a appuyé la Faculté des Sciences et celle des Sciences Agronomiques (FACAGRO) de l'Université du Burundi, l'enseignement primaire et secondaire en particulier au Bureau des Programmes de l'Enseignement Secondaire (BPES) ainsi que l'Ecole Technique Secondaire de Kamenge.
- (iii) **Dans le secteur de la santé** : l'appui de la Belgique a porté sur la Promotion des soins de santé primaire et de référence dans les secteurs sanitaires de Makamba, Kibumbu et Rutovu, la lutte contre les grandes endémies et la malnutrition, le Centre Neuro-psychiatrique de Kamenge, l'Hôpital Prince Régent Charles ainsi que la Clinique Prince Louis Rwagasore.
- (iv) **Dans le secteur de l'appui à l'économie**, il y a lieu de mentionner : le Fonds d'Etudes et d'Expertises, la SOSUMO, la BNDE, le Fonds belgo-burundais de Réemploi.

- (v) **Au niveau des infrastructures de base**, la coopération belge a financé des projets d'adduction d'eau potable, d'amélioration de l'habitat rural et des matériaux locaux de construction ainsi que l'électrification rurale.

Suite à la crise de 1993, l'exécution de la plupart de ces projets a été suspendue et ce à l'instar de l'essentiel de la coopération structurelle avec les bailleurs de fonds traditionnels du Burundi. Sa reprise a été subordonnée à l'avancement du processus de paix. Néanmoins, la Belgique et certains partenaires tels que la Banque Mondiale, l'Union Européenne et les agences des Nations Unies ne se sont pas complètement retirés du Burundi et ont maintenu un certain niveau d'intervention afin d'accompagner les efforts de recherche de la paix.

En particulier pour ce qui est de la Belgique, elle a renouvelé son appui sur des programmes qui couvraient le biennium 1994-1996 dans les domaines suivants : l'agriculture, l'éducation, la santé, les infrastructures, l'industrie et les mines, la gestion de l'économie ainsi que le secteur socio-juridique pour une enveloppe de 800 millions de francs belges (Fbe) d'aide directe et 200 millions Fbe d'aide indirecte.

Le phénomène majeur à souligner est que l'aide structurelle a changé de forme en cédant la place à l'assistance humanitaire et d'urgence. De même, l'aide qui était essentiellement directe a été remplacée en grande partie par l'aide indirecte où les financements accordés transitaient par les organismes du Système des Nations Unies et les ONG étrangères. Seules les interventions du Fonds Belgo-Burundais de Réemploi (FBBR) ont été maintenues. En raison de la persistance de la crise et l'insécurité généralisée, la Belgique a suspendu progressivement sa coopération. En 1995, elle a retiré du pays ses 250 coopérants et a gelé officiellement sa coopération en mars 1996.

Les autorités belges ont révisé leur position à l'égard du Burundi en raison des avancées dans les négociations avec l'opposition armée. La relance de la coopération a eu lieu à la suite de la visite de l'ex-Secrétaire d'Etat belge en charge de la Coopération, Monsieur Reginald MOREELS intervenue du 30 juillet au 1<sup>er</sup> août 1998 avec le déblocage de 180 Millions Fbe correspondant aux reliquats des

ressources qui étaient programmées, engagées ou déjà ordonnancées en faveur des programmes arrêtés en raison de la suspension de la coopération.

Ces projets et programmes ont été identifiés de commun accord entre les deux gouvernements suite à une mission d'experts belges qui a séjourné à Bujumbura au début d'octobre 1998. Mais leur réalisation concrète a été extrêmement lente à cause des lourdeurs administratives dans les administrations des deux pays. Les rencontres régulières de suivi et d'évaluation entre les autorités burundaises et celles de l'Ambassade de Belgique ont permis la mise en exécution ou la formulation de certains projets/ programmes avec les fonds dégelés. Il en est de même des engagements financiers faits par la Belgique lors des conférences de mobilisation des financements de Paris (Décembre 2000), de Genève I (Décembre 2001), de Genève II (Novembre 2002) et du Forum de Bruxelles (Janvier 2004).

## **1.2. Importance relative du volume de l'aide de la Belgique au Burundi**

Pour comprendre l'importance relative des financements accordés par la Belgique, nous allons analyser l'évolution du volume de l'aide que le Burundi a décaissée par source de financement (bilatérale, multilatérale, Belgique).

Historiquement, si nous faisons abstraction des apports des missionnaires religieux, l'aide extérieure en faveur du Burundi remonte aux années 50. En effet, c'est en 1957 que la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) a accordé au territoire du Rwanda – Urundi encore sous tutelle belge un prêt de 4,8 millions de USD. Le prêt a servi à la construction et à l'asphaltage du tronçon de la Route Nationale n° 1 (Bujumbura – Bugarama) ainsi qu'aux travaux d'agrandissement et de modernisation du port de Bujumbura. Suite à son accession à l'indépendance (1962), le Burundi a noué des relations de coopération avec d'autres pays du monde qui ont apporté leurs appuis financiers.

Sur le plan multilatéral, le Burundi a surtout bénéficié des apports du Fonds Européen de Développement (FED) qui ont été principalement affectés aux projets de développement rural. Peu avant la crise (en 1992), son assistance avait atteint 80,3 millions de USD soit 53,8 % du total des apports d'origine multilatérale.

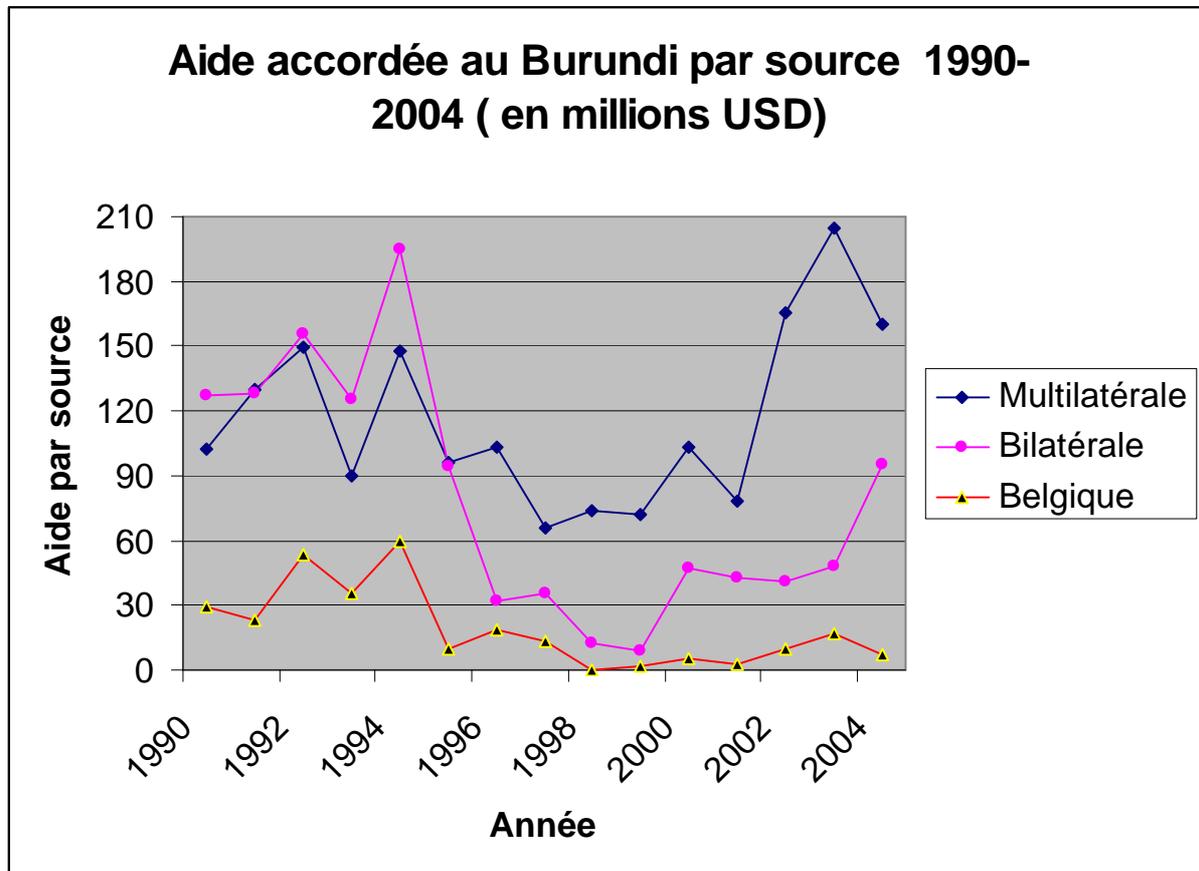
L'Association Internationale de Développement (IDA) était également un des principaux contributeurs multilatéraux du Burundi. Pour la même année, elle a apporté une aide de 64,2 millions de USD, soit 42,9% de l'aide multilatérale. De par sa vocation, cette agence accorde des prêts aux pays pauvres à des conditions de faveur si l'on considère les faibles taux d'intérêts pratiqués, la période de remboursement et les délais de grâce qui sont relativement longs. Au sein de la catégorie des multilatéraux, les apports du Système des Nations Unies ont été également substantiels. En 1992, ils étaient de 18,8 millions de USD soit 12,6 % de l'aide multilatérale.

Au niveau bilatéral, le Burundi a bénéficié principalement des financements de la Belgique, des Etats-Unis, de la France, de l'Allemagne Fédérale et de la Chine populaire. A considérer cette catégorie de l'aide, la caractéristique générale qui se dégage est que traditionnellement l'assistance bilatérale a occupé une forte proportion de l'ensemble de l'aide. Comme le montre le graphique ci-après, jusqu'en 1992, elle était de l'ordre de 50% de l'ensemble de l'aide qui avoisinait les 300 millions de dollars américains (USD).

Avec la crise déclenchée en octobre 1993, l'aide globale a continué à baisser sensiblement pour atteindre les 193 millions de USD en 1995 où l'assistance bilatérale y contribuait pour une proportion d'environ 50%. En 1999, l'aide extérieure globale reçue par le Burundi avait atteint son niveau le plus bas des 89 millions de USD. En effet, l'aide bilatérale avait commencé à baisser fortement à partir de 1996 du fait que les donateurs bilatéraux avaient suspendu progressivement leur assistance au pays comme déjà évoqué plus haut. Leurs contributions qui se chiffraient à 94,5 Millions de dollars américains en 1996, ont été pratiquement divisées par trois en 1997 en atteignant le niveau de 31,8 Millions. En 1999, qui est l'année de suspension de l'embargo, l'aide bilatérale atteignait le niveau plancher de moins de 10 millions de dollars.

Dans le même temps, du côté des bailleurs multilatéraux, certaines institutions financières internationales comme la Banque Africaine de Développement et l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) avaient malheureusement

gelé leurs interventions en raison du cumul des arriérés de remboursement du service de la dette du Burundi envers ces institutions.



**Source :** Données de l'Annexe n°1

Un autre phénomène marquant de cette période de crise est que l'essentiel des interventions des bailleurs bilatéraux se faisaient de façon indirecte en transitant leurs financements à travers les ONG étrangères et le Système des Nations Unies qui finançaient principalement le secteur humanitaire et l'aide d'urgence. C'est ce qui explique la prolifération sur terrain des ONG étrangères.

L'assistance extérieure a repris de façon substantielle à partir de 2000, année de la signature de l'Accord de paix d'Arusha. Les déboursements ont pratiquement doublé d'une année à l'autre en passant de 88,7 millions de USD en 1999 à 164,7 millions en 2000. Par ailleurs, les bailleurs bilatéraux ont répondu positivement puisque l'aide bilatérale directe a augmenté substantiellement en passant de 8,6 à 47,5

millions de USD (les « dividendes de la paix »). En somme, la même tendance de hausse du flux global de l'aide extérieure s'est poursuivie jusqu'en 2004.

S'agissant plus spécifiquement de la Belgique, son assistance directe au Burundi a drastiquement diminué durant la crise par rapport aux niveaux de ses apports d'avant la crise. En effet, son aide directe qui atteignait les 52,2 millions de USD en 1992, a chuté jusqu'à seulement 1,7 millions de USD en 1999. Mais depuis la signature de l'Accord de paix d'Arusha d'août 2000, la Belgique s'est jointe aux autres bailleurs en relançant sa coopération. Elle a essayé de tenir ses promesses faites lors des Tables rondes de Paris (2000), Genève I (2001), Genève II (2002) et le Forum de Bruxelles (2004). Le total de ses engagements lors de ces rencontres s'élevait à 44,62 millions de USD. Au 31 décembre 2004, elle avait déjà déboursé 28,80 millions de USD soit un taux de 64,5% pour un taux moyen de 66,7% pour l'ensemble des bailleurs<sup>1</sup>.

### **1.3. Analyse de la qualité de l'aide directe de la Belgique au Burundi**

La qualité de l'aide s'apprécie généralement en portant un regard sur la ventilation de l'aide par type d'assistance, par secteur d'activités ou la part de dons.

#### **1.3.1. Du point de vue de l'affectation de l'aide par type d'assistance**

Selon la distinction du Comité d'Aide au Développement, l'aide extérieure peut être octroyée sous forme : d'assistance technique, de financement des projets d'investissement, d'aide aux programmes (appelée aussi l'aide budgétaire ou l'appui à la balance des paiements) et l'aide humanitaire (ou les secours d'urgence).

L'**assistance technique**, fait référence à ce qu'on appelle communément la coopération technique c-à-d la réalisation des études de faisabilité lorsque l'investissement lui-même n'a pas encore été approuvé ou le transfert de compétences et de connaissances techniques destinées à renforcer les capacités nationales.

---

<sup>1</sup> Dismas Baransaka, Les résultats des conférences de mobilisation des financements extérieurs en faveur du Burundi, séminaire/atelier sur le financement du développement et de la reconstruction, Communication, Séminaire sur le financement du développement et de la reconstruction, IDEC, Gitega, Mai 2005

**Le financement des projets d'investissement** qui est aussi appelé « assistance financière » concerne le financement en espèce ou en nature de projets d'équipement précis susceptibles de créer de nouveaux biens et services. Sous ce volet, la plupart des bailleurs affectent leurs ressources dans le secteur des infrastructures de base et le développement rural.

Quant à **l'aide aux programmes**, elle est une forme d'assistance qui correspond à des objectifs plus larges de développement et non à des projets précis d'investissement ou de coopération technique. Elle est fournie dans le but d'améliorer la balance des paiements du pays bénéficiaire en mettant à sa disposition des devises. L'aide aux programmes peut prendre la forme d'**aide budgétaire** ou d'**appui à la balance des paiements**.

S'agissant de **l'assistance humanitaire et de secours d'urgence**, elle consiste en fournitures (de vivres, des habits ou des abris) destinées à alléger des situations de détresse, des catastrophes naturelles ou des conflits armés.

L'analyse des chiffres du tableau n° 1.1 ci-après relatif à l'aide accordée par le Royaume de Belgique au Burundi par type d'assistance montre une évolution divergente entre la période de crise par rapport à celle d'avant la crise. Jusqu'en 1992, l'aide accordée était essentiellement liée aux efforts de développement du pays du fait que la totalité de l'aide consistait en assistance technique, en projets d'investissement et en aide aux programmes.

Mais à ce niveau, au regard de la structure de cette aide en 1992, l'on peut s'interroger sur l'importance de l'aide réelle attribuée au Burundi en s'intéressant à la proportion de l'aide accordée par les pays donateurs qui contribue effectivement à la réduction de la pauvreté dans les pays pauvres. En effet, une grande partie de cette aide (soit les 55%) était consacrée à l'assistance technique c'est-à-dire aux services de conseil et aux honoraires des experts internationaux. Selon un rapport d'une étude de l'ONG britannique ActionAid<sup>2</sup>, ce type d'appui est à ranger dans la catégorie

---

<sup>2</sup> European Centre for Development Policy Management, ActionAid, Real Aid : "An Agenda for Making Aid Work" InfoCotonou n°10, Décembre 2005, p.2  
Action Aid International, Real Aid : An agenda for making aid work , Londres, Juin 2005

de l'aide qualifiée de « fantôme ». Dans ses estimations<sup>3</sup>, elle a obtenu l'aide « réelle » pour les principaux pays développés en déflatant la valeur de l'aide officielle pour tenir compte des pratiques ayant pour effets d'atténuer son efficacité dans la réduction de la pauvreté. Il s'agit notamment des éléments suivants : la part de l'aide consacrée à une assistance technique inefficace et surévaluée, l'aide liée, la faiblesse de la coordination entre les bailleurs, le manque de prévisibilité et le phénomène de double comptage telles que les annulations de la dette.

En 2003, l'aide globale déboursée par les donateurs était estimée à 69 milliards USD soit 0,25% de leur Produit National Brut (PNB)<sup>4</sup> qui reste de loin inférieur à l'objectif de 0,7% fixé par les Nations Unies. Selon les résultats des estimations faites par ActionAid, pour la même année, il ressort que seulement 27 milliards USD soit 0,1% du PNB représente l'aide « réelle ». Ce qui signifie que la part de 61% de l'aide est qualifiée de « fantôme ». Parmi les pays les plus généreux en termes de ratio d'aide réelle sur le PNB se trouve le Luxembourg avec 0,65% suivi par la Norvège (0,62%), le Danemark (0,60%), la Suède (0,57%) et la Hollande (0,52%). Par contre, au premier rang des pays les moins généreux figurent les Etats-Unis (0,02%) et la France (0,04%). La Belgique se place dans la catégorie des pays moyennement généreux avec une aide réelle estimée à 0,19% du PNB alors qu'elle affiche une aide officielle au développement de 0,41% du PNB. La part de son aide fantôme est de 69% du PNB.

Durant la période de crise, la coopération technique et les projets d'investissement ont cédé la place à l'aide humanitaire et les secours d'urgence. Par exemple, en 1997, les 87% de l'aide de la Belgique qui était fort réduite ont été orientées dans l'humanitaire.

---

<sup>3</sup> ActionAid a évalué les performances des pays donateurs en recourant à la méthodologie utilisée par Clemens, Radelet and Bhavani, *Counting Chickens When they Hatch : The Short term Effect of Aid on Growth*, Working paper 44, Center for Global Development, Washington DC, 2004

<sup>4</sup> Le PNB est une mesure de l'activité productive d'un pays qui est basée sur la propriété des facteurs de production

**Tableau n°1.1. a. : Répartition de l'aide directe du Royaume de Belgique par type d'assistance (en milliers USD)**

Type d'assistance	1992	1995	1996	1997	1999
1. Coopération technique (CT)	28 941	2 412	1 347	396	1 002
<u>Dont</u> : CT autonome	20 368	2 179	1 259	396	
CT liée aux investissements	8 573	233	88		
2. Projets d'investissement	14 488	7100	3 703	1366	
3. Aide aux programmes	8 763				21
4. Aide humanitaire			13 916	11 487	663
<b>TOTAL</b>	<b>52 192</b>	<b>9512</b>	<b>18 966</b>	<b>13 249</b>	<b>1 667</b>

Source : Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale, Direction de l'Aide et Financement des Projets.

**Tableau n°1.1.b : Répartition de l'aide directe du Royaume de Belgique par type d'assistance en 2000, 2003 et 2004 (en milliers USD)**

Type d'assistance	2000	2001	2002	2003	2004
1. Coopération technique (CT)	4 258		1 270	1 000	4 000
<u>Dont</u> : -CT autonome	4 258		1 270	1 000	4 000
2. Projets d'investissement		138	627	6 506	
3. Aide aux programmes				6 100	
4. Aide humanitaire	639	2 427	8 164	3 018	3 529
<b>TOTAL</b>	<b>4 897</b>	<b>2 565</b>	<b>10 061</b>	<b>16 624</b>	<b>7 529</b>

**Source** : Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale, Direction de l'Aide et Financement des Projets.

Depuis ces dernières années (2002-2004), l'on a assisté à une reprise certes encore timide de la coopération au développement : son niveau étant largement inférieur à celui qu'il avait atteint en 1992. Toutefois, il faudrait noter que l'année 2004 a été marquée par une baisse sensible de l'aide directe accordée par la Belgique (7.529 Millions USD en 2004 contre 16.624 millions USD en 2003). Cette situation

s'explique par le fait que la plupart des projets financés par la coopération belge étaient en phase de clôture pendant que d'autres étaient en cours d'identification.

### 1.3.2. Du point de vue de la ventilation de l'aide directe par secteur d'activité

Une analyse de l'affectation de l'aide du Royaume de Belgique par secteur d'activité (Tableau n°1.2.) montre une fois de plus que l'aide humanitaire est la plus importante durant la période de crise compte tenu des ressources directes qu'il a drainé. De même, les secteurs comme la gestion de l'économie, la mise en valeur des ressources humaines ainsi que l'agriculture, la foresterie et la pêche ont continué à bénéficier des financements.

**Tableau n°1.2.a : Affectation de l'aide extérieure directe de la Belgique par secteur (en milliers de USD)**

Secteurs	1992	1995	1996	1997	1999
Gestion de l'économie	17 206		136	2	
Administration du développt.	2 636	481	13		
Ressources naturelles	1 049	5			
Mise en valeur des ressources humaines	8 355	374	727	36	
Agriculture, foresterie et pêche	8 249	6 953	3 354	1792	
Développement régional	1 822	13			
Industrie	3 455	476		321	461
Energie	611		335		
Transports	432	1			
Développement social	3 277	716	86	14	538
Santé	5 120	494	400	25	25
Aide et secours humanitaire			13 916	12 852	663
<b>TOTAL</b>	<b>52 192</b>	<b>9 513</b>	<b>18 967</b>	<b>15 042</b>	<b>1 687</b>

**Source :** Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale, Département de l'Administration et Financement des Projets.

L'affectation des ressources observée depuis l'année 2002 dans des secteurs comme la gestion de l'économie, l'administration du développement constitue un indicateur de relance de la coopération au développement bien que les enveloppes y consacrées restent encore assez modestes. Le financement du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) en cours de finalisation devrait mobiliser des financements plus substantiels en direction de ces secteurs.

**Tableau n°1.2.b : Affectation de l'aide extérieure directe de la Belgique par secteur (en milliers de USD)**

Secteurs	2000	2001	2002	2003	2004
- Gestion de l'économie				6 100	
- Administration du développement		633	399	1 818	3 529
- Mise en valeur des ressources humaines		138	270		4 000
- Ressources naturelles				5 300	
- Agriculture, foresterie et pêche	506	1 541	20		
- Développement social		7	35		
- Développement régional			627	1 206	
- Santé	4 390	246	1 107	1 000	
- Aide et secours humanitaire			7 602	1 200	
<b>TOTAL</b>	<b>4 896</b>	<b>2 565</b>	<b>10 060</b>	<b>16 624</b>	<b>7 529</b>

**Source** : Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale, Département de l'Administration et du Financement des Projets.

### 1.3.3. Du point de vue de la répartition de l'aide en dons et en prêts

Sur la période étudiée, l'aide extérieure publique accordée au Burundi est à plus de 75% sous forme de dons. Même pour la part de l'aide qui est consentie sous forme de prêts, il s'agit essentiellement des prêts des institutions multilatérales telles que l'Agence Internationale pour le Développement (IDA) ou le Fonds Africain pour le Développement (FAD) qui, par vocation accordent leurs prêts à des pays pauvres à des conditions de faveur (c-à-d des taux d'intérêts faibles, des délais de grâce et des échéanciers longs).

**Tableau n°1.3. : Décomposition de l'aide en dons et en prêts (en millions USD)**

	1992		1995		2000		2002		2003		2004	
	Valeur	%	Valeur	%	Val.	%	Val.	%	Val.	%	Valeur	%
<b>Dons</b>	241,8	76	168,2	87	112,9	68	172,3	75	201,0	79	216,2	85
<b>Prêts</b>	76,8	24	25,4	13	51,8	32	58,8	25	52,3	21	39,2	15
<b>Total</b>	<b>318,6</b>	<b>100</b>	<b>193,6</b>	<b>100</b>	<b>164,7</b>	<b>100</b>	<b>231,1</b>	<b>100</b>	<b>253,3</b>	<b>100</b>	<b>255,4</b>	<b>100</b>

**Source** : MPDRN, Département de l'Administration et du Financement des Projets

Il faudrait noter que depuis l'année 1995, le Burundi a commencé à accumuler des arriérés de paiement de sa dette extérieure alors que jusque là il avait pu faire face à

ses engagements contractuels sans faille. Ce phénomène de cumul des arriérés de paiement est attribuable au problème de ressources budgétaires lié au contexte de guerre.

Le volume des dons a par conséquent pris de plus en plus d'importance par rapport aux crédits. Cette tendance va certainement se confirmer dans l'avenir avec l'accessibilité du Burundi aux bénéficiaires de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (I-PPTE). En effet, les institutions de Bretton Woods recommandent aux pays bénéficiaires de l'initiative de privilégier les prêts concessionnels et comportant une large proportion de l'élément don.

#### **1.4. Analyse de l'aide extérieure indirecte de la Belgique au Burundi**

L'aide extérieure indirecte représente l'aide que le gouvernement belge octroie au Burundi en faisant transiter les ressources par le canal des organisations internationales et des organisations non gouvernementales (ONG) surtout internationales. Pour la période sous étude, même si nous n'avons pu réunir les données que pour les années 2003 et 2004, elles nous permettent de tirer les principales conclusions sur l'importance relative de l'aide indirecte de la Belgique et son affectation par secteur d'intervention.

Si l'on se réfère aux chiffres des tableaux n°1.4 et 1.5 ci-après relatifs à l'affectation de l'aide indirecte de la Belgique, il y a lieu de faire les constatations suivantes. Premièrement, en termes d'importance relative de l'aide indirecte par rapport à l'aide directe, pour l'année 2003, la Belgique a octroyée au Burundi une aide directe de loin plus importante que l'aide indirecte : le rapport étant du simple au quadruple. Par contre en 2004, le volume de l'aide indirecte était un peu plus important que celui de l'aide directe dans la mesure où l'aide indirecte qui passe surtout par les organisations internationales avait pratiquement quadruplé pendant que l'aide directe était divisée par deux.

Deuxièmement si l'on s'intéresse à l'utilisation de l'aide indirecte, il ressort qu'elle a été principalement affectée à l'aide humanitaire d'urgence alimentaire et non alimentaire, à l'annulation de la dette extérieure publique ainsi qu'à la construction

des infrastructures de base dans les domaines sanitaires et d'adduction de l'eau potable.

**Tableau n°1.4. : Affectation de l'aide extérieure de la Belgique transitant par les Organisations internationales en 2003 et 2004** (en milliers de USD)

Secteur d'activité	Agence	2003	2004
1. Aide humanitaire d'urgence / alimentaire	FAO	1.100.000	1.300.000
2. Aide humanitaire d'urgence / alimentaire	PAM		1.100.000
3. Aide humanitaire d'urgence / non alimentaire	UNICEF	500.000	1.987.541
4. Aide humanitaire d'urgence / non alimentaire	HCR		1.041.033
5. Aide humanitaire d'urgence / non alimentaire	UNESCO	524.418	
6. Aide humanitaire d'urgence / non alimentaire	PNUD		30.270
7. Aide plurisectorielle	PNUD	55.738	66.901
8. Egalité Hommes et Femmes	PNUD		30.270
9. Annulation de la dette	Banque Mondiale		3.000.004
<b>TOTAL</b>		<b>2.180.156</b>	<b>8.556.019</b>

Source : Ambassade du Royaume de Belgique au Burundi

**Tableau n°1.5.: Affectation de l'aide extérieure de la Belgique transitant par les Organisations Non Gouvernementales en 2003 et 2004** (en milliers de USD)

Secteur d'activité	2003	2004
1. Santé de base / Lutte contre les maladies infectieuses	31.385	31.732
2. Infrastructures sociales / Services sociaux	400.923	417.456
3. Renforcement de la société civile	13.500	27.809
4. Aide d'urgence / Financement de l'avion humanitaire et Adduction d'eau	1.066.010	
5. Concours aux ONG locales	30.600	4.942
<b>TOTAL</b>	<b>1.542.418</b>	<b>481.939</b>

Source : Ambassade du Royaume de Belgique au Burundi

## Conclusion du chapitre

De l'analyse faite, il ressort que la crise de 1993 a eu les effets négatifs sur les volumes et la nature de l'aide accordée au Burundi par l'ensemble des donateurs et de la Belgique en particulier. Avant la crise, la coopération belge était substantielle et couvrait ses secteurs traditionnels (l'agriculture, l'éducation, la santé, l'appui à l'économie et les infrastructures de base). Durant la crise, l'aide globale accordée par la Belgique a drastiquement diminué et a été essentiellement indirecte préférant faire transiter les ressources par le canal des ONG humanitaires et le Système des Nations Unies.

Avec le retour de la paix, l'aide directe reprend progressivement et devrait à l'avenir retrouver au moins ses niveaux du début des années 90. En effet, il y a de bonnes raisons de croire<sup>5</sup> que l'aide du Royaume de Belgique devrait s'accroître substantiellement dans le cadre du financement du Cadre Stratégique de croissance et Lutte contre la Pauvreté Complet qui est en cours de finalisation.

---

<sup>5</sup> Lors de notre entretien avec Monsieur Anton BROECKE, Ministre Conseiller chargé de la Coopération au Développement de l'Ambassade du Royaume de Belgique au Burundi, nous avons appris que dès que le CSLP Complet sera approuvé par les institutions de Bretton Woods, la Commission mixte belgo-burundaise tiendra ses assises afin d'arrêter le Programme Indicatif de Coopération.

## **Chap. 2 : Problématique de la gestion de l'aide accordée par la Belgique**

### **2.1. Programmes et projets financés par la coopération belge**

C'est sur la base de la Convention Générale de Coopération signée entre les Gouvernements Burundais et Belge que se dessinent les politiques, les stratégies et les secteurs d'intervention de la coopération belge. La dite convention s'inspire elle-même de la nouvelle loi belge sur la coopération qui définit les cinq secteurs de prédilection à savoir : les infrastructures de base, l'éducation, la santé, l'agriculture, la justice et l'état de droit ainsi que les trois secteurs transversaux (le SIDA, le genre et l'économie informelle).

**Tableau n°2.1. Projets en cours d'exécution fin 2 004 dans le cadre de la relance de la coopération belge (en Euros)**

<b>Secteurs et projets financés</b>	<b>Coût du projet</b>	<b>Contribution belge</b>	<b>Période d'exécution</b>
<b>1. Fonds d'études et d'expertise</b>	1.739.468	1.739.468	2004-2009
<b>2. Secteur agricole :</b> Appui à l'ISABU - Filière des semences	1.645.850	894.000	2003-2006
<b>3. Secteur de la santé :</b> Appui au PNTL APS Kirundo APS Mwaro-Kibumbu	3.145.065 263.334 868.232	2.039.645 163.610 480.371	2003-2008 2003-2005 2003-2006
<b>4. Secteur de l'éducation :</b> Projet d'Appui aux Infrastructures scolaires et d'Equipements Pédagogiques	908 273		2003-2006
<b>5. Justice et droit de l'homme :</b> Appui aux Bibliothèques des Cours d'Appel de Gitega et Ngozi	198.315	198.315	2001-2003
<b>6. Infrastructures de base :</b> Habitat rural et matériaux locaux de construction Adduction d'eau potable de Kirambi II	549.233 134.385	171.979 134.385	2003-2005 2002-2003

**Source :** Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale

Pour apprécier comment cette aide est gérée, nous allons nous intéresser aux étapes : (i) d'identification et d'élaboration des programmes, (ii) de leur mise en œuvre, (iii) du suivi et évaluation et, (iv) de l'analyse d'impact de quelques projets sélectionnés.

## **2.2. Mécanismes d'identification des programmes d'aide**

Le travail d'identification d'un projet à soumettre à la coopération directe de la Belgique pour le financement revient au ministère technique concerné par le secteur visé. En effet, c'est ce dernier qui a la responsabilité d'élaborer le document de projet. Un atelier de restitution qui regroupe les représentants des bénéficiaires du projet, les partenaires du développement et les autres parties prenantes permet d'enrichir le rapport d'identification du projet.

Après sa validation, le rapport d'identification du projet est transmis par le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération au Gouvernement belge via son Ambassade à Bujumbura pour requête de financement. En concertation avec l'Ambassade de Belgique, le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération convoque le Comité de Concertation des partenaires pour analyser la recevabilité de la requête. Ce comité est composé des représentants des Ministères en charge des Relations extérieures et de la Coopération, du Plan, des Finances, du Parlement, des ministères techniques concernés par les projets à étudier, de l'Ambassade de Belgique, de l'Agence de Coopération Technique au Burundi (CTB), et des Partenaires extérieurs identifiés (tels que la FAO, l'OMS, l'UNESCO, le PNUD, l'UNICEF) suivant le secteur d'intervention. Le contenu du procès-verbal du Comité de concertation qui sanctionne la réunion suggère les modifications à apporter au document d'identification du projet.

L'ensemble des requêtes de financement sont discutées lors de la tenue de la Commission Mixte Belgo-burundaise. Les deux délégations (Belgique – Burundi) décident ensemble de la liste des projets à inscrire au Programme Indicatif de Coopération (PIC). Le PIC est pluriannuel et couvre plusieurs secteurs de coopération.

De ce qui vient d'être décrit, il y a lieu de souligner le fait que l'approche d'identification des projets financés par la coopération belge est participative dans la mesure où le projet initial est identifié et confectionné par le pays bénéficiaire via le ministère technique qui tient compte des besoins des populations bénéficiaires. Le document de projet est enrichi par les participants au cours d'un atelier de restitution qui inclue le Comité de concertation, les bénéficiaires, les autres partenaires du développement et les autres parties prenantes du projet.

Il faudrait aussi noter qu'avec la reprise de la coopération belge intervenue en 1998, les choses n'ont pas avancé rapidement au niveau de cette étape d'identification des programmes du fait que la Commission Mixte Belgo-Burundaise n'a pas pu se tenir alors qu'il a le mandat d'arrêter le Programme Indicatif de Coopération (PIC). A la place, les deux gouvernements se sont convenus sur la liste des projets à mettre en oeuvre et qui a constitué le PIC provisoire.

En termes de perspectives, nous avons appris<sup>6</sup> que dans les mois à venir, dès que le document complet du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP-C) sera finalisé et approuvé par les institutions de Bretton Woods, il est prévu la tenue de la grande Table Ronde pour le financement du CSLP-C avant la fin de l'année 2006. Une nouvelle convention générale de coopération devrait être signée entre les Gouvernements belge et burundais. La prochaine Commission mixte devrait se réunir avant la tenue de la Table Ronde pour arrêter le Programme Indicatif de Coopération.

### **2.3. Mécanismes de mise en œuvre des programmes d'aide**

Lorsque la demande de financement du projet / programme a été acceptée par le Gouvernement belge, ce dernier signe avec le Gouvernement du Burundi une Convention spécifique. Les deux parties se con viennent sur les éléments principaux suivants : (i) les objectifs de l'intervention, (ii) les résultats attendus, (iii) les contributions financières respectives, (iv) les modalités de gestion.

---

<sup>6</sup> Entretien avec le Ministre Conseiller chargé de la Coopération au Développement à l'Ambassade de Belgique à Bujumbura

En particulier pour ce qui est des modalités de gestion, la coopération belgo-burundaise consacre le principe de la cogestion. Ce qui signifie qu'en matière de gestion journalière, le projet est cogéré par un directeur d'intervention et un délégué à la cogestion. Ils sont désignés respectivement par le Ministère technique et le Représentant résident de la Coopération Technique Belge (CTB)<sup>7</sup>. Le Ministre des Relations Extérieures et de la Coopération assure les fonctions d'Ordonnateur national tandis que du côté de la partie belge, c'est le Représentant résident de la CTB qui assure les fonctions du Co-ordonnateur délégué.

➤ **Une décentralisation bénéfique**

Au niveau de l'appréciation, l'ensemble des personnes rencontrées jugent positivement l'effort de décentralisation fait par l'Etat belge en déléguant un pouvoir de décision assez étendu à la CTB lorsque le projet est déjà mis en route. La non objection de Bruxelles n'est pas requise pour les achats de biens et services pour des montants inférieurs à 67.000 Euros. Si l'on considère les délais relativement longs que les projets financés par certaines coopérations prennent pour attendre la non objection pour des dépenses allant jusqu'à 5.000 USD, l'on comprend facilement les chances d'exécuter le projet suivant le calendrier préétabli. La formule de la cogestion crée naturellement un climat de co-responsabilité.

➤ **Des procédures administratives lentes**

Néanmoins, une lenteur est à déplorer dans les procédures administratives d'engagement et de débloqué des fonds gelés qui se situe au niveau des deux parties. Si nous considérons les quatre projets sélectionnés, il y a lieu de constater que les délais qui séparent la Signature de la Convention spécifique entre les deux parties et le Démarrage effectif du projet peuvent être assez longs. Ils ont été de deux mois pour le cas du projet APS Mwaro contre huit mois pour le projet APS Kirundo. Même au niveau du Gouvernement belge et la CTB, le temps qui sépare la

---

<sup>7</sup> La CTB est une agence d'exécution chargée de réaliser pour le compte de l'Etat belge, des actions de développement avec l'aide des partenaires établis dans les pays en développement. Fondée en 1998, elle mène actuellement ses activités dans 36 pays où elle exécute environ 250 projets.

préparation de la Convention de mise en œuvre et sa signature<sup>8</sup> peut être assez long à en croire les délais entre la Signature de la Convention spécifique et celle de la Convention de mise en œuvre. Ils ont neuf mois pour le cas de l'APS Kirundo. Ce qui montre que du côté de la Belgique, les retards ont eu lieu au niveau de l'analyse et de l'approbation des dossiers techniques ainsi que dans la sélection des délégués à la co-gestion. Du côté Burundais, la nomination des directeurs d'intervention a pris généralement beaucoup de temps.

**Tableau n°2.2: Quelques dates marquantes dans la mise en place des projets sélectionnés**

<b>Etapas</b>	<b>ISABU, Semences</b>	<b>APS MWARO</b>	<b>APS KIRUNDO</b>	<b>PNLT</b>
1. Signature de la Convention spécifique	30/5/2003	10/10/2003	17/02/2003	09/05/2003
2. Signature de la Convention de mise en oeuvre	26/08/2003	04/12/2003	14/05/2003	14/01/2004
3. Démarrage du projet	01/09 / 2003	14/05/2004	24/04/2003	31/10/2003

De même, selon certains responsables des projets visités, la CTB devrait améliorer les procédures de sélection des délégués à la co-gestion notamment en y incluant dans les critères de choix des candidats ayant la connaissance du terrain. Au mieux, il faudrait impliquer d'une manière ou d'une autre le ministère technique burundais afin que les deux parties se conviennent sur les meilleurs profils des experts à recruter. Une préférence pourrait être donnée aux ressortissants du Burundi ou de la sous-région afin de réduire aussi les charges salariales.

#### **2.4. Suivi et évaluation des projets / programmes d'aide**

Dès que le projet a démarré, le suivi du projet est assuré par un Comité de concertation qui organise des réunions de suivi évaluation une fois par trimestre. Ce

<sup>8</sup> La Convention de mise en œuvre est signée entre la Direction Générale de la Coopération Internationale du Royaume de Belgique et la CTB

dernier est composé d'un Représentant du Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération qui assure la présidence du Comité, du Représentant résident de la CTB, d'un Représentant du ministère technique, d'un attaché à la Coopération de l'Ambassade de Belgique, du directeur d'intervention et du délégué à la Co-gestion. C'est en particulier ce comité qui approuve les programmes et budgets annuels ainsi que les rapports semestriels d'exécution du projet qui font état de l'avancement de la prestation de coopération.

S'agissant de la conduite de l'évaluation proprement dite, l'Accord spécifique et le Dossier Technique et Financier (DTF) du projet sont les documents de référence qui fournissent les éléments précis sur la nature de l'intervention, les moyens (humains, matériels et financiers) mis en œuvre, les objectifs fixés, les résultats attendus, les indicateurs objectivement vérifiables et leurs sources de vérification.

Sur une base semestrielle, les gestionnaires de l'intervention dressent le rapport de monitoring qui fait un examen de l'état d'exécution des activités et du budget. Ce qui permet d'apprécier les taux de réalisation de chaque composante, de rechercher les causes des éventuelles insuffisances constatées par rapport à l'exécution du programme.

De même, dans ces rapports périodiques, l'évaluation devrait être plus détaillée au niveau des impacts sur les bénéficiaires cibles du projet de manière à faire ressortir les leçons apprises et les propositions de mesures correctrices sur la manière d'améliorer ces impacts.

Dans la perspective de l'après projet, pour éviter de laisser un vide, il faudrait que chaque projet envisage systématiquement les mécanismes de pérennisation des acquis de l'intervention. A titre illustratif, le projet APS Kirundo avait permis notamment la constitution d'un fonds de roulement sous forme d'une dotation initiale pour l'achat des médicaments. Mais la gratuité des soins de santé sans l'institution des mesures d'accompagnement telle que la subvention des médicaments peut être un handicap de taille pour la réalisation de l'objectif de l'autonomie de gestion de certaines structures de santé. Pour y faire face, il faudrait faire un plaidoyer en direction d'autres bailleurs de fonds afin d'initier des projets axés sur les activités

génératrices de revenus, de lutte contre la désertification et du domaine de l'éducation en visant à terme le développement intégré et durable de la circonscription.

Il faudrait aussi créer le lien avec l'identification d'une nouvelle intervention sur la base des acquis du projet et des considérations sur le contexte actuel de la zone d'action du projet. Surtout dans un secteur où il intervient plusieurs bailleurs de fonds, il faudrait favoriser les synergies entre les différentes interventions. L'exemple illustratif est celui du domaine de la recherche agronomique où mis à part la Belgique, l'ISABU est appuyé par d'autres bailleurs comme la FAO, le FIDA, la Coopération Suédoise et la Banque Mondiale (PRASAB). Pour que ces interventions aient davantage d'impacts sur les bénéficiaires, il faudrait que l'amont (c'est-à-dire la production et la multiplication des semences par l'ISABU) soit synchronisé avec l'aval (la diffusion des semences, l'encadrement et la vulgarisation des variétés). Ce qui signifie qu'au mieux l'itinéraire technique d'accompagnement des variétés devrait faire l'objet d'une attention particulière des autres bailleurs afin d'aider les bénéficiaires à maîtriser les techniques culturales.

De plus, les responsables de l'ISABU attachent une grande importance à une reprise substantielle de la coopération belge en matière de recherche agronomique en particulier le volet Semences en atteignant ses niveaux des années 1990-1992. En effet, selon ces responsables, la coopération belge a un avantage compétitif sur ce terrain. Les besoins en ce domaine se font davantage sentir au niveau de la sélection variétale des cultures de rente qui affichent actuellement des rendements assez faibles. Il en est de même des cultures vivrières (la banane, le manioc, la pomme de terre) qui sont de plus en plus vulnérables aux maladies.

## **2.5. Analyse d'impacts pour quelques projets sélectionnés**

S'agissant de l'analyse d'impacts, nous nous sommes intéressés particulièrement à quatre projets à savoir:

- (i) Le Projet d'appui à l'ISABU, Filière Semences ;
- (ii) Le Projet d'appui à la province sanitaire de Kirundo ;
- (iii) Le Projet d'appui à la province sanitaire de Mwaro;

(iv) Le Projet d'appui au PNLT.

**Le Projet d'appui à l'ISABU, Filière Semences** vise à appuyer ses capacités de production afin de satisfaire la demande en semences à travers :

- la production des semences de souche et de prébase de qualité en quantité suffisante ;
- le renforcement du contrôle interne de la qualité ;
- la formation des cadres et des techniciens ;
- la reconstitution et la conservation du germoplasme en lieu sûr.

**Le Projet d'appui à la province sanitaire (APS) de Kirundo** a pour objectif d'améliorer la qualité des soins curatifs dans treize centres de santé de la province.

La réalisation de cet objectif passe par :

- l'amélioration des capacités du bureau provincial de santé de Kirundo ;
- le recyclage des titulaires des centres de santé en poste ou recrutés dans le cadre du projet ;
- la création des comités de gestion et du recrutement des gestionnaires ;
- la formation des membres du comité de gestion et les gestionnaires en gestion et en comptabilité ;
- la mise à disposition des médicaments essentiels aux centres de santé et d'un équipement médico-technique amélioré.

**L'APS de Mwaro** qui vise à améliorer les soins de santé dans la province sanitaire de Mwaro, par le biais de la mise en œuvre rapide d'actions de première nécessité dans les structures sanitaires. La priorité est donnée à l'hôpital de Kibumbu afin qu'il puisse jouer son rôle de structure sanitaire de référence. La réalisation de l'objectif consistera en : la réhabilitation des structures sanitaires, la fourniture du matériel médical, des médicaments et des consommables ainsi qu'un appui à la gestion et au fonctionnement de la province sanitaire.

**Le Projet d'appui au Programme National de Lutte contre la Tuberculose et la Lèpre (PNLT)** a pour objectifs de :

- Réduire l'infection, la morbidité et la mortalité due à la lèpre et à la tuberculose grâce à une optimisation du système de dépistage, de traitement et de suivi des patients ainsi que la réhabilitation physique et sociale des lépreux ;

- Sauvegarder les acquis du PNLT contre ces deux maladies tout en renforçant les aspects de gestion, de contrôle de la tuberculose et de la lèpre ainsi que le suivi des co-infectés TB/VIH+.

S'agissant de la mise en place du financement de ces projets, elle est faite conjointement par la coopération belge et le gouvernement burundais. La Belgique a contribué pour une part relativement plus importante (variant entre 62% et 88%). La contrepartie burundaise couvre notamment les loyers, les infrastructures physiques, les salaires des gestionnaires et du personnel local chargé de collaborer dans le cadre du projet ainsi qu'une partie des frais de fonctionnement.

**Tableau n°2.3. : Etat des financements des projets sélectionnés de la coopération belge (en Euros)**

Rubriques	ISABU, Filière Semences	APS Mwaro	APS Kirundo	PNLT
Budget global	1 645 811	868 232	263 334	3 079 290
Contribution burundaise	198 000	197 832	99 724	1 039 645
Contribution belge	1 447 811	670 400	163 610	2 039 645
- Cogestion	748 811	667 200	163 610	1 927 346
- Régie	699 000	3 200	0	112 299
Part Contribution belge	88%	72%	62%	66%
Part ressources cogérées	52%	99,5%	100%	94%

**Source** : CTB

La contribution de la Belgique est logée dans deux comptes : le compte de cogestion et le compte en régie. Les ressources de ce dernier couvrent les dépenses des salaires des coopérants et des consultants pendant que les ressources du compte de cogestion supportent les autres catégories de frais de fonctionnement du projet.

Pour les projets considérés, la plus grande part des ressources de la contribution belge est cogérée sauf pour le Projet ISABU, Filière semences où les ressources cogérées et celles en régie sont pratiquement d'égale importance. Le cas de l'ISABU traduit l'importance des coûts liés à la rémunération des coopérants affectés au projet et ceux de l'assistance technique.

Comme cela transparaît dans le tableau n° 2.4 ci-dessous, une analyse plus approfondie du budget de ces projets met effectivement en relief l'importance des frais liés aux opérations soit ceux liés à l'exécution des programmes pour les projets visés (APS Mwaro, APS Kirundo et PNLT) où les ratios Frais d'opération rapportés à l'enveloppe de la contribution belge (FO/CB) sont compris entre 80% et 99,5%. Ce qui garantit que les ressources sont utilisées davantage dans l'exécution des programmes auxquels elles ont été destinés.

**Tableau n°2.4. Structure du budget de la contribution belge dans les projets sélectionnés (en Euros)**

Rubriques	ISABU, Semences	APS Mwaro	APS Kirundo	PNLT
<b>I. Frais d'opération (FO)</b>	<b>382.664</b>	<b>667.200</b>	<b>152.403</b>	<b>1.927.145</b>
<b>II. Frais généraux (FG)</b>	<b>1.085.147</b>	<b>3.200</b>	<b>11.207</b>	<b>472.500</b>
Salaires du personnel local	137.430			
Salaires des Coopérants (SC)	300.000			360.000
Assistance technique (AT)	399.000			62.494
Equipement et charroi	210.844			
Suivi et évaluation	17.873		3.718	49.799
<b>Total de la contribution belge (CB)</b>	<b>1.447.811</b>	<b>670.400</b>	<b>163.610</b>	<b>2.399.645</b>
<b>Ratios:</b>				
<b>FO / CB</b>	<b>26,4%</b>	<b>99,5%</b>	<b>93,1%</b>	<b>80,3%</b>
<b>AT / FG</b>	<b>36,7%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>13,2%</b>
<b>SC / FG</b>	<b>27,6%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>76,2%</b>

**Source :** CTB pour les données de base

A l'opposé, le même ratio n'est que de 26,4% pour le cas de l'ISABU qui affiche des frais généraux relativement importants constitués en grande partie par les rémunérations de l'assistance technique c'est-à-dire les consultants internationaux ou nationaux (36,7%) et des coopérants (27,6%) et dans une moindre mesure les frais d'acquisition des équipements et du charroi du projet.

Comme déjà souligné plus haut, une assistance technique qui engloutit de gros montants peut constituer la proportion de l'aide qui ne contribue vraisemblablement pas à la réduction de la pauvreté. L'idée est à nuancer pour le cas de l'ISABU car l'assistance technique est venue combler un déficit en matière d'expertise locale dans la mesure où le Burundi a fait venir des consultants spécialement dans le

domaine de la recherche agronomique. Mais faut-il qu'elle soit utilisée efficacement dans le renforcement des capacités locales de manière à ce que l'expertise locale puisse assurer la relève dans le moyen terme. Aussi pour s'assurer qu'on n'est pas en train d'utiliser une expertise surévaluée et inadaptée, la CTB pourrait associer la partie burundaise dans le recrutement des experts en favorisant les ressortissants locaux et ceux de la sous-région à compétence égale. Cette formule des experts nationaux qui est déjà utilisée par les financements multilatéraux comme la BAD et l'IDA aurait l'avantage d'être moins coûteuse et de recourir à un personnel qui maîtrise mieux le milieu.

Dans l'avenir, le Burundi pourrait s'inspirer des choix de certains donateurs qui ont résolu les problèmes de l'assistance technique en mettant les sommes y consacrées directement entre les mains du gouvernement bénéficiaire. C'est le cas de l'agence britannique pour la coopération internationale au développement (DFID) qui a appuyé le Programme de Réformes Economiques de l'Afrique du Sud. Elle a donné la possibilité à ce pays de sélectionner ses propres consultants, de gérer les contrats et d'effectuer les paiements.

S'agissant plus spécifiquement des impacts observables à la fin des projets par rapport aux objectifs fixés initialement, nous pouvons émettre les observations sur les deux projets qui étaient déjà clôturés au moment de la réalisation de nos enquêtes à savoir : APS Kirundo et ISABU, Filière Semences.

**(i) Pour le Projet APS Kirundo**, l'objectif global poursuivi étant la diminution de la morbidité et la mortalité dans la population de la province sanitaire de Kirundo, l'évaluation qui a été faite a montré que les soins curatifs ont été améliorés au niveau des 13 centres de santé couverts par l'intervention. En matière de disponibilité des médicaments, la dotation initiale en médicaments a permis de constituer un fonds de roulement. Mais le problème de la pérennisation des acquis de l'intervention reste posé. Il faudrait en particulier analyser l'opportunité de la mise en place des mécanismes de solidarité communautaire notamment en imaginant des mutuelles de santé ou un fonds de santé qui permettraient de pallier aux impayés liés à la prise en charge des groupes vulnérables tels que les indigents et les orphelins. De même, la gratuité des soins peut être un handicap de taille à l'objectif d'autonomie de gestion

des structures des structures de santé et celui de la disponibilité des médicaments. L'initiation des activités génératrices de revenus ou au mieux d'un programme de développement intégré et durable de la province devraient être vendus auprès d'autres partenaires potentiels.

**(ii) Pour le Projet ISABU, Filière Semences**, rappelons que son objectif spécifique de renforcement des capacités en matière de production des semences de souche et de pré-base en quantité et en qualité suffisantes. Selon l'évaluation faite<sup>9</sup>, au terme du projet, les besoins en semences de souche pour l'ISABU qui produit les prébases et ceux en pré-bases pour les producteurs de semences de base (la Direction Générale de l'Agriculture, quelques Directions Provinciales de l'Agriculture et de l'Élevage, la Société Régionale de Développement de l'Imbo) étaient satisfaits. Les semences de base étaient remultipliées par d'autres intervenants opérant en aval (les DPAE, les associations de paysans) et devant diffuser les semences commerciales auprès des agriculteurs.

Néanmoins sur le plan quantitatif, pour la production des semences de souche, les résultats ont été atteints pour toutes les semences à l'exception des arachides (75%). Quant aux semences de pré-base, la demande a été satisfaite de façon assez contrastée soit à concurrence de 137% pour le sorgho, de 131% pour le riz, de 130% pour la pomme de terre, de 100% pour le soja, 96% pour le maïs, 87% pour l'arachide, 76% pour la patate douce, 43% pour le haricot, 38% pour le blé et 17% pour le manioc. Il faut noter que le petit pois n'a pas bénéficié de l'attention voulue de l'ISABU faute de demande et de germoplasme amélioré. Pour le manioc, il y a eu une insuffisance des boutures des variétés résistantes à la maladie virale.

Pour que les impacts soient plus durables, il faudra une plus grande synergie des acteurs concernés et des bailleurs de fonds qui interviennent dans le secteur des semences. Il faudra également renforcer les capacités humaines (spécialiser le personnel), techniques (notamment en équipant les laboratoires de contrôle) et les partenariats pour une production et une diffusion efficaces.

---

<sup>9</sup> ISABU / CTB, Appui ISABU Filière Semences, Rapport final, N° Identification BDI 01/006 n° DGIS 10933/11

## **Conclusion du chapitre**

Le chapitre a analysé comment l'aide accordée par la Belgique est gérée en ses différentes étapes: (i) d'identification et d'élaboration des projets (ii) de leur mise en œuvre, (iii) du suivi et évaluation. Le type de coopération instauré entre le Burundi et la Belgique présente entre autres avantages d'associer le pays bénéficiaire et les populations bénéficiaires à ces différentes étapes. Le système de cogestion permet de gagner des délais dans l'exécution des projets et instaure un climat de co-responsabilité entre les deux parties.

En analysant de plus près certains des projets sélectionnés, des améliorations devraient être apportées au niveau des procédures administratives de deux gouvernements de la gestion de l'assistance technique qui a été identifiée comme étant une des sources de l'aide qualifiée de fantôme. Le gouvernement du Burundi devrait au moins être associée dans le recrutement des consultants et des délégués à la co-gestion. Au mieux, il faudrait qu'ils soient recrutés sur la base d'un appel d'offre international où la préférence serait donnée aux experts ressortissant du Burundi ou de la sous-région. Cette option a l'avantage de réduire les charges salariales et d'avoir des experts qui ont une meilleure connaissance du milieu.

## **Chap. 3 : Problématique de la planification et de la coordination de l'aide au Burundi**

### **3.0. Introduction**

Le développement d'un pays est largement tributaire de sa capacité de financer une politique d'investissements productifs et d'infrastructures économiques. Pour le cas du Burundi, cette capacité est entravée par la faiblesse du revenu national et l'insuffisance de l'épargne. Cette situation explique le fait que le Burundi finance son développement en recourant en grande partie à l'aide extérieure pour compléter les maigres ressources financières intérieures.

Pour garantir une utilisation efficace de l'aide, il est indispensable qu'elle fasse l'objet d'une planification et d'une bonne coordination. C'est naturellement au Gouvernement que revient ce rôle. Il doit se faire à plusieurs niveaux : l'élaboration des programmes et des projets, la recherche des financements, l'exécution ainsi que le suivi et l'évaluation des programmes. Pour ce faire, il faut un dispositif cohérent, des instruments adéquats et une bonne harmonisation de ces derniers.

### **3.1. Un dispositif institutionnel de l'aide qui a souffert d'un manque de coordination**

La crise de 1993 a affaibli les capacités des institutions de gestion de l'aide en introduisant des distorsions dans leur fonctionnement. L'absence d'une structure centralisant l'ensemble de l'aide a débouché sur une multitude de centres de décisions. En conséquence, il était difficile de déterminer les domaines prioritaires. Ce qui a créé des chevauchements, des doubles-emplois et des conflits de compétence. Naturellement dans ces conditions, les interventions des ONG pouvaient se concentrer sur les mêmes domaines ou régions.

Des structures étatiques pouvaient aussi transmettre des requêtes similaires de financement aux mêmes bailleurs de fonds. Il n'était pas non plus rare que des bailleurs de fonds choisissent des domaines d'intervention répondant davantage à leurs propres motivations qu'aux besoins prioritaires des bénéficiaires.

Jusque récemment (novembre 2005), la gestion de l'aide faisait intervenir de nombreux départements ministériels: le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération, le Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction, le Ministère des Finances, le Ministère en charge de la Réinsertion et de la Réinstallation des sinistrés, les ministères sectoriels et le Secrétariat Permanent de Suivi des Réformes Economiques et Sociales.

### **3.1.1. Le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération**

Le décret loi n°100/034 du 13/12/1989 portant organisation du Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération (MREC) lui attribue la mission de maintenir et développer la coopération entre le pays et ses partenaires. A ce titre, le MREC coordonne toutes les demandes de financement extérieur émanant des ministères techniques et se charge de les acheminer vers les donateurs potentiels. Il négocie les projets de coopération en étroite collaboration avec les ministères techniques et il fait le suivi des accords de coopération conclus avec les bailleurs.

Dans la réalité, son intervention se consacre aux domaines de la coopération bilatérale et de l'aide accordée par les organisations internationales. Les attributions en rapport avec la coordination de l'aide qui passe par les ONG sont en train d'être transférées vers le Ministère en charge de l'administration territoriale.

### **3.1.2. Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale**

D'après le décret -loi n° 100/060 du 22 Avril 1993 portant l'organisation du Ministère ayant le Plan dans ses attributions, ce dernier a la mission de coordonner le développement économique et social du pays. A ce titre, il est chargé de la préparation, du suivi et de l'exécution du Plan de développement économique et social et de son évaluation. De ce fait, il assure la supervision des études, l'évaluation des programmes/des projets et la coordination des programmes d'investissement publics (PIP) et des budgets d'investissement.

Dans ces conditions, le Ministère du Plan a servi d'organe de coordination de l'aide en matière d'élaboration des plans quinquennaux de développement qui devaient préciser les priorités du Gouvernement et les programmes / projets qui devaient les concrétiser. Ces plans servaient de référence dans la mobilisation de l'aide extérieure. En cette matière, c'est le Ministère qui s'occupe de la coordination des aides fournies par le PNUD et les bailleurs bilatéraux.

### **3.1.3. Le Ministère des Finances**

En matière d'aide extérieure, le Ministère des Finances gère les accords de crédits et les remboursements de la dette extérieure. Il est l'interlocuteur privilégié des institutions de Bretton Woods notamment en matière d'adoption du Document Cadre de Politique Financière, la mise en place des réformes économiques appropriées ainsi que le suivi des conditionnalités exigées par les bailleurs de fonds. Il assure par conséquent la coordination des financements accordés par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale. De même, en sa qualité de gestionnaire du budget de l'Etat, le Ministère des Finances élabore et exécute le budget qui fait ressortir les dons et les prêts en capital financés par l'extérieur.

### **3.1.4. Le Ministère en charge de la Réinsertion et de la Réinstallation des sinistrés**

Le Ministère a été créé en 1994 suite à la situation de détresse créée par la crise de 1993. Il est chargé entre autres de la coordination des aides en faveur des déplacés intérieurs et des réfugiés. A ce titre, il s'occupe du suivi de l'aide humanitaire.

### **3.1.5. Les ministères sectoriels**

Dans la pratique, les ministères sectoriels approchent de façon informelle les bailleurs de fonds qui peuvent répondre favorablement suivant la nature de la requête et le domaine d'intérêt du donateur. Cependant, selon les procédures normales, les ministères techniques formulent des requêtes suivant le canevas du MPDRN que le MRECI transmet au Gouvernement belge via son ambassade de Bujumbura.

### **3.1.6. Le Secrétariat Permanent de Suivi des Réformes Economiques et Sociales**

L'ancien Secrétariat Permanent du Suivi du Programme d'Ajustement Structurel (SP/PAS) des années 80 et 90 où le pays suivait le PAS s'est transformé en Secrétariat Permanent de Suivi des Réformes Economiques et Sociales (SP/REFES). Ce dernier a essentiellement dans ses attributions la formulation et le suivi des réformes économiques et sociales. A ce titre, il coordonne l'élaboration du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP).

En conclusion, nous pouvons souligner que le dispositif institutionnel avait pour difficulté majeure la multiplicité des centres d'actions qui n'étaient pas coordonnés et comportaient des mandats qui se chevauchaient. Cette situation d'absence de coordination occasionnait des conflits de compétence, des doubles emplois et la réduction des impacts des actions initiées sur le développement.

### **3.2. Création du Secrétariat Permanent du CNCA**

Partant des lacunes constatées en matière de coordination de l'aide, le décret n° 100/128 du 12 Décembre 2005 a créé le Secrétariat Permanent du Comité National de Coordination de l'Aide (CNCA). Il est placé sous la tutelle de la Deuxième Vice - Présidence de la République et il a pour missions principales:

- La création et l'animation d'un cadre de concertation entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement ;
- La poursuite des négociations avec les partenaires au développement ;
- La mise sur pied des stratégies de négociation des financements en vue de mobiliser les ressources ;
- La validation des priorités du Gouvernement en matière d'investissements et d'assistance;
- Le suivi de l'état d'avancement de la préparation et de la mise en œuvre des projets / programmes au niveau des ministères techniques ;
- L'activation du processus de déboursement des engagements servant à financer les différents projets et programmes.

Ses membres permanents sont: la Deuxième Vice-Présidente de la République (Présidente du Comité) et les ministres en charge : des Relations Extérieures et de la Coopération, de la Planification du Développement et de la Reconstruction, de l'Intérieur et de la Sécurité Publique celui des Finances. Il dispose d'un Secrétariat Exécutif Permanent chargé d'appuyer la coordination des activités des comités ministériels et des groupes thématiques. Chaque ministère est doté d'un Comité de coordination de l'aide.

Les Groupes thématiques constituent des cadres de concertation entre les ministères concernés et les bailleurs de fonds. Les groupes thématiques proposés sont les suivants :

- (i) Agriculture, Elevage, Environnement, Sécurité alimentaire et les catastrophes ;
- (ii) Santé, Nutrition, Paludisme, VIH/SIDA et autres épidémies ;
- (iii) Production et Secteurs d'appui à la production ;
- (iv) Paix, Réconciliation et Bonne Gouvernance ;
- (v) Rapatriement, Réinsertion, Réintégration et Réhabilitation des Sinistrés ;
- (vi) Suivi et gestion des dépenses PPTE ;
- (vii) Construction et réhabilitation des infrastructures ;
- (viii) Education, Culture et encadrement de la jeunesse ;
- (ix) Développement communautaire.

Maintenant que la structure de coordination de l'aide a été mise sur pied, il faudra qu'elle joue véritablement son rôle de coordination. De même, il faudra que les missions des autres acteurs concernés par la gestion de l'aide soient clairement définies. Le dialogue régulier avec les bailleurs de fonds est une condition de réussite de la coordination de l'aide. Leur implication devrait intervenir déjà au stade de la préparation des programmes d'investissement et de coopération technique. Ce qui constituerait une bonne occasion d'échange sur les domaines d'intérêt des différents bailleurs et les modes de collaboration dans le financement des programmes retenus.

Ces réunions de concertation pourraient être suivies de réunions des représentants de l'administration et de tous les bailleurs afin de concrétiser les engagements faits

lors des réunions de concertation. C'est à cette occasion qu'ils feraient leurs annonces concernant les niveaux de leurs interventions, les secteurs de choix et la revue des programmes d'aide en cours. Lors de la dernière conférence des donateurs tenue le 28 février 2006, les partenaires du développement ont largement insisté sur le dialogue et la transparence dans la gestion des aides.

De même, étant donné l'impérieuse nécessité de disposer constamment des informations économiques, ces dernières devraient être mises à la disposition des bailleurs qui accordent leurs aides en fonction de l'évolution socio-économique du pays. Comme les informations émanent de différentes institutions, il devrait y avoir un effort d'harmonisation des statistiques sur l'aide. Ce rôle devrait bien entendu être au dévolu au Secrétariat Permanent du CNCA.

### **3.3. Pour une amélioration sur le plan technique des instruments de programmation et de coordination de l'aide**

Historiquement, le Gouvernement du Burundi avait bâti son système de planification sur les Plans quinquennaux de développement. Ces derniers fixaient les priorités et les programmes au niveau macroéconomique et sectoriel. Dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel, le Gouvernement a adopté des instruments de programmation de l'aide à savoir : le Programme d'Investissements Publics (PIP) et le Programme de Coopération Technique (PCT) qui ont respectivement bénéficié de l'appui de la Banque Mondiale et du PNUD.

#### **3.3.1. Le Programme d'Investissements Publics (PIP)**

Le PIP a été adopté en 1988 dans le but de fixer les priorités en matière d'investissements publics et d'établir la cohérence entre les projets, les politiques sectorielles et les stratégies de développement. Le PIP devait traduire en programmes et projets les politiques sectorielles sur un horizon de trois ans.

Le PIP servait ainsi d'instrument d'arbitrages budgétaires et de mobilisation des financements intérieurs et extérieurs. Comme l'aide extérieure finance plus des 70% des investissements figurant dans le PIP, il constitue naturellement l'outil de dialogue

avec les bailleurs de fonds en matière de mobilisation et de coordination de l'aide extérieure si bien que son usage rationnel est indispensable.

### **3.3.2. Le Programme de Coopération Technique (PCT)**

Le PCT a été mis en place en 1990 dans le cadre du « National Technical Coopération Assistance Program » (Nat CAP) qui avait pour objectifs : la rationalisation de la coopération technique, la programmation des besoins de formation en vue d'assurer progressivement la relève de l'assistance technique extérieure. A l'image du PIP, le PCT est triennal et glissant.

### **3.3.3. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)**

Après l'abandon des PAS, le CSLP est devenu le nouveau cadre de référence que le Gouvernement du Burundi a adopté pour l'harmonisation de ses programmes de réduction de la pauvreté. Il définit les nouveaux axes stratégiques, les actions prioritaires pour le moyen terme (3 ans) en cohérence avec le budget national, le cadrage macroéconomique et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). De ce fait, il est un outil de coordination des appuis des différents partenaires extérieurs de développement.

Pour que les instruments ci-haut développés (le PIP et le PCT) puissent remplir correctement leur rôle de mobilisation de l'aide, il est indispensable que le dispositif de programmation qui leur sert de support soit amélioré surtout sur le plan technique. En effet, l'élaboration du PIP et du PCT demande le concours de plusieurs intervenants qu'il s'agit de coordonner. En particulier, il faut que les ministères techniques fournissent les informations suffisamment détaillées au Ministère de la planification qui est responsable de sa mise en place et qui alimente le dispositif. De même dans le souci d'une meilleure harmonisation du PIP avec le Budget, le Ministère des Finances doit organiser des séances de travail avec les ministères sectoriels en vue de la confection du budget.

## **Conclusion du chapitre**

Ces dernières années, la gestion de l'aide a souffert de l'absence de coordination du fait que les centres d'actions étaient épars et comportaient des mandats qui se chevauchaient. Ce qui occasionnait forcément des conflits de compétence et des doubles emplois. Maintenant que le Gouvernement vient de mettre sur pied une structure de coordination (le CNCA), il faudra qu'elle joue véritablement son rôle de coordination. Il faudra aussi que les missions des autres acteurs concernés par la gestion de l'aide soient clairement définies. Comme le dialogue régulier avec les bailleurs de fonds est une condition de réussite de la coordination de l'aide, il faudra que leur implication intervienne déjà au stade de la préparation des programmes d'investissement et de coopération technique. Ce qui serait une bonne occasion d'échanges sur les domaines d'intérêt des différents bailleurs et sur les modes de collaboration dans le financement des programmes retenus.

## **Conclusion générale et recommandations**

### **A. Conclusion générale**

Les analyses faites dans ce travail nous permettent de dégager les points saillants du travail. Il est apparu que la crise de 1993 a eu des effets négatifs à la fois sur le volume et la nature de l'aide accordée au Burundi par la Belgique. Avant la crise, la coopération belge était substantielle et couvrait ses secteurs traditionnels à savoir: l'agriculture, l'éducation, la santé, l'appui à l'économie et les infrastructures de base. Durant la crise, son aide globale a drastiquement diminué et elle a été essentiellement humanitaire et indirecte. En effet, la Belgique tout comme l'ensemble des autres donateurs a préféré faire transiter les ressources financières par le canal des ONG humanitaires et le Système des Nations Unies.

Avec le retour de la paix, l'aide directe reprend progressivement et elle devrait retrouver au moins les niveaux du début des années 90. En effet, il y a de bonnes raisons de penser que son aide devrait s'accroître substantiellement dans le cadre du financement du Cadre Stratégique de croissance et Lutte contre la Pauvreté

Complet qui est en cours de finalisation. Mais son aide officielle au développement qui est de 0,41% du PNB reste largement en dessous de l'objectif de 0,7% fixé par les Nations Unies. Son aide réelle estimée à 0,19% du PNB est davantage plus modeste et traduit globalement l'importance des éléments tels que : une assistance technique surévaluée, l'aide liée, la faiblesse de la coordination entre les bailleurs de fonds et le manque de prévisibilité de l'aide. Dans l'avenir, l'aide pourrait être plus efficace si elle était prioritairement et massivement dirigée vers les franges les plus pauvres de la population.

Nous nous sommes également intéressés au mode de gestion de l'aide accordée par la Belgique en ses différentes étapes: (i) d'identification et d'élaboration des projets (ii) de leur mise en œuvre, (iii) du suivi et évaluation. Il ressort nettement que le système de co-gestion instauré entre le Burundi et la Belgique la présente l'avantage d'associer le pays bénéficiaire et les populations bénéficiaires à ces différentes étapes du processus de gestion. Le système de cogestion permet de gagner des délais dans l'exécution des projets et cultive un climat de co-responsabilité entre les deux parties. Mais ses interventions pourraient être plus efficaces si elles étaient synchronisées avec celles des autres bailleurs qui interviennent dans le même secteur. Leurs interventions pourraient avoir plus d'impacts sur les bénéficiaires.

Les développements faits nous permettent aussi de conclure que ces dernières années, la gestion de l'aide a souffert de l'absence de coordination du fait que les centres d'actions étaient épars et comportaient des mandats qui se chevauchaient. Une telle situation occasionne forcément des conflits de compétence et des doubles emplois. Le fait que le Gouvernement vient de mettre sur pied une structure de coordination (le CNCA) qui est placée sous l'autorité de la Deuxième Vice-Présidence est une avancée dans la bonne direction qui peut contribuer à corriger les insuffisances du passé à condition qu'elle remplisse correctement le mandat lui confié et qu'elle mette en avant un climat de dialogue permanent avec les donateurs les acteurs locaux impliqués dans la gestion de l'aide.

## **B. Recommandations**

En analysant de plus près l'importance de l'aide accordée au Burundi par la Belgique et la façon dont elle est gérée au regard de certains projets sélectionnés, nous suggérons aux différents acteurs concernés des propositions d'amélioration.

### **B.1. Au Gouvernement du Burundi,**

- (i) Que l'aide soit dirigée prioritairement vers les populations les plus pauvres afin qu'elle contribue à la lutte contre la pauvreté ;
- (ii) Qu'il mette en place des pratiques de gestion transparente qui associent les populations bénéficiaires à toutes les étapes du processus de gestion des projets financés par l'aide extérieure ;
- (iii) Que le système de co-gestion ou de co-responsabilité du pays donateur et du pays bénéficiaire pratiqué par la coopération belgo-burundaise à toutes les étapes de la gestion de l'aide soit étendu aux autres coopérations étant donné le caractère bénéfique de la décentralisation ;
- (iv) Qu'il se donne les moyens afin que l'aide à attendre des donateurs soit plus prévisible;
- (v) Qu'il allège les procédures administratives surtout au niveau de la nomination des directeurs d'intervention ;
- (vi) Que les interventions des différents bailleurs qui interviennent dans le même secteur soient synchronisées afin qu'elles produisent de meilleurs impacts sur les bénéficiaires;
- (vii) Qu'il négocie avec le gouvernement belge pour qu'il soit associé dans le recrutement des consultants et des délégués à la co-gestion. Dans le meilleur des cas, il faudrait que les deux gouvernements se conviennent sur les critères de sélection des experts afin qu'à compétence égale, la préférence soit donnée aux experts ressortissants du Burundi ou de la sous-région. Cette option aurait l'avantage de réduire les charges salariales et d'utiliser une expertise qui a une meilleure connaissance du terrain ;
- (viii) Que l'évaluation faite à l'occasion des rapports périodiques soit suffisamment détaillée au niveau des impacts sur les bénéficiaires cibles du projet de manière à faire ressortir les leçons apprises et les propositions de mesures correctrices sur la manière d'améliorer ces impacts.

(ix) Dans la perspective de l'après projet, pour éviter de laisser un vide, il faudrait que chaque projet envisage systématiquement les mécanismes de pérennisation des acquis de l'intervention.

(x) En matière de coordination de l'aide, que la création récente de la structure de coordination des extérieures (CNCA) soit suivie par l'amélioration des instruments de coordination de l'aide;

(xi) Qu'il garantisse l'indispensable dialogue permanent entre les pouvoirs publics, les partenaires du développement et les bénéficiaires des projets de coopération ;

## **B.2. Au Gouvernement du Royaume de Belgique et aux autres donateurs,**

(i) Au niveau du volume de l'aide, que les donateurs et en particulier la Belgique affiche une plus grande volonté politique pour atteindre l'objectif des Nations Unies de la part de 0,7% du PNB consacrée à l'aide officielle au développement. Le Royaume de Belgique qui n'est qu'à 0,41% devrait se donner un calendrier réaliste pour atteindre l'objectif ;

(ii) Qu'il réduise progressivement la part de l'aide octroyée sous forme d'assistance technique c'est-à-dire les services de conseil et les honoraires des experts internationaux. En effet, ce type d'assistance amoindrit l'aide réelle;

(iii) Qu'il consacre plus de ressources aux programmes qui touchent les franges les plus pauvres de la population car son aide contribuerait plus efficacement à la réduction de la pauvreté ;

(iv) Que les donateurs se défassent des pratiques ayant pour effets d'atténuer l'efficacité de l'aide dans la réduction de la pauvreté. Les pratiques qui sont mises à l'index sont entre autres : une assistance technique inefficace et sciemment gonflée, l'aide liée, le manque de prévisibilité et le phénomène du double comptage qui a lieu à l'occasion des annulations de la dette extérieure.

(v) Que le gouvernement belge allège les procédures administratives notamment en raccourcissant les délais au niveau de l'analyse et de l'approbation des dossiers techniques ainsi que dans la sélection des délégués à la co-gestion.

## **B.3. Aux bénéficiaires des projets financés par l'aide extérieure**

(i) Qu'ils soient mobilisés pour exiger au Gouvernement burundais et aux donateurs de favoriser le financement des projets qui contribuent davantage à la réalisation des

Objectifs du Millénaire pour le Développement et à la réduction de la pauvreté des franges les plus pauvres de la population ;

(ii) Qu'ils prennent conscience qu'il leur revient de plein droit de participer activement aux différentes étapes du processus de gestion des projets financés sur l'aide extérieure.

### **Documents consultés**

1. Action Aid International, Real Aid : An agenda for making aid work , Londres, Juin 2005

2. Baransaka, Dismas, Les résultats des conférences de mobilisation des financements extérieurs en faveur du Burundi, séminaire/atelier sur le financement du développement et de la reconstruction, Communication, Séminaire sur le financement du développement et de la reconstruction, IDEC, Gitega, Mai 2005

3. Clemens, Radelet and Bhavani, Counting Chickens When they Hatch : The Short term Effect of Aid on Growth, Working paper 44, Center for Global Development, Washington DC, 2004

4. European Centre for Development Policy Management, ActionAid, Real Aid : "An Agenda for Making Aid Work" InfoCotonou n°10, Décembre 2005

5. CTB, Dossiers des Projets d'Appui aux Provinces Sanitaires (APS) Kirundo, Mwaro – Kibumbu, Projet National de Lutte contre la Lèpre et la Tuberculose (PNLT), Projet d'appui à l'ISABU, Filière Semences

6. ISABU / CTB, Appui ISABU Filière Semences, Rapport final, N° Identification BDI 01/006 n° DGIS 10933/11

7. Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale (MPDRN) et Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Rapport annuel sur la coopération pour le Développement du Burundi, 1990, 1991, 1992, 1994, 1996, 1997, 2000, 2004.

8. MPDRN, Note sur le Programme Indicatif de la Coopération Belge

9. MPDRN, Note Pays, Coopération belgo-burundaise, Etat d'avancement de la mise en œuvre à la lumière des engagements annoncés par le Gouvernement belge lors des conférences de Paris (12/2000), de Genève (12/2001) et de Genève (11/2002), Octobre 2003

10. MPDRN, Note sur la relance de la coopération entre le Burundi et la Belgique déclenchée par la visite du Secrétaire d'Etat belge Monsieur Reginald MOREELS au Burundi, du 30 Juillet au 1<sup>er</sup> Août 1998

11. MPDRN, Financements de la coopération belge dans le cadre de la relance de la coopération

12. MPDRN, Liste des projets retenus pour être relancés après la reprise de la coopération

13. République du Burundi et Royaume de Belgique, Arrangement Spécifique entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi relatif au Fonds pour le Financement des Etudes et des Expertises signé le 21 juin 1990 à Bruxelles et modifié le 13 août 1993

14. République du Burundi et Royaume de Belgique, Convention Générale de Coopération au Développement entre le Royaume de Belgique et la République du Burundi, Bruxelles, 21 juin 1990



**ANNEXE 1 : Aide accordée au Burundi par source de financement 1990-2004 (en Millions USD)**

Bailleurs	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Multilatéraux	102,7	129,7	149,5	90,3	147,3	95,9	103,4	66,0	73,6	72,0	103,6	78,3	165,6	204,5	159,9
Bilatéraux	127,4	127,7	155,4	125,3	194,7	94,5	31,8	35,6	12,7	8,9	47,5	42,7	41,1	48,1	95,4
Belgique	29,2	22,9	53,4	35,9	59,3	9,5	18,9	13,3	-	1,7	4,9	2,6	10,1	16,6	7,5

## **Annexe 2 : Liste des personnes et institutions rencontrées**

### **1. Ministère des Relations extérieures et de la coopération**

- Ambassadeur NKERAMIHIGO Ildephonse, Directeur du département Europe
- Monsieur Gérard SABUSHIMIKE, Directeur du Contrôle et du Suivi des ONG

### **2. Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale**

Monsieur Salvator NDAYEGAMIYE, Directeur de l'Administration et du Financement des Projets

### **3. Ambassade de Belgique**

Monsieur Anton BROECKE, Ministre Conseiller chargé de la coopération au Développement

### **4. Coopération Technique Belge (CTB)**

- Monsieur Yves COUVREUR, Représentant Résident
- Monsieur Etienne RODENBACH, Représentant Résident Adjoint

### **5. Projets financés par la Coopération belge**

- Docteur Michel BOSSUYT, Délégué de la CTB à la co-gestion des Projets du secteur de la santé
- Docteur Donatien NKURUNZIZA, Directeur du PNLT
- Monsieur BITOGA, Directeur Général de l'ISABU