

## Conclusions de la revue à mi-parcours pour la République du Burundi

<b>1.</b>	<b>Résumé</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>L'agenda politique du Burundi</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Principales évolutions politiques, économiques et sociales</b>	<b>3</b>
<b>3.1.</b>	<b>Situation Politique nationale et régionale, situation des droits de l'homme</b>	<b>3</b>
<b>3.2.</b>	<b>Evolution de la situation économique et de la dette extérieure</b>	<b>4</b>
<b>3.3.</b>	<b>Réalisations dans les secteurs sociaux</b>	<b>5</b>
<b>3.4.</b>	<b>Evolution de la situation commerciale et intégration économique régionale</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Etat d'avancement de la mise en œuvre du programme de coopération</b>	<b>6</b>
<b>4.1.</b>	<b>Les résultats obtenus dans les principaux secteurs de la coopération</b>	<b>6</b>
<b>4.2.</b>	<b>Les résultats obtenus dans l'appui budgétaire et macro-économique</b>	<b>7</b>
<b>4.3.</b>	<b>Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des activités en cours</b>	<b>7</b>
<b>4.4.</b>	<b>Degré d'intégration des questions transversales</b>	<b>7</b>
<b>4.5.</b>	<b>Projets et programmes hors des secteurs de concentration</b>	<b>8</b>
<b>4.6.</b>	<b>Utilisation des ressources destinées aux acteurs non étatiques</b>	<b>8</b>
<b>4.7.</b>	<b>Utilisation de l'enveloppe B</b>	<b>8</b>
<b>4.8.</b>	<b>Les autres instruments</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>Perspectives de programmation pour l'avenir</b>	<b>9</b>
<b>5.1.</b>	<b>Participation des acteurs non étatiques</b>	<b>9</b>
<b>5.2.</b>	<b>Les nouveaux engagements et objectifs politiques de la CE / de l'UE</b>	<b>10</b>
<b>5.3.</b>	<b>Coordination et complémentarité entre donateurs</b>	<b>11</b>
<b>5.4.</b>	<b>Proposition de changement ou non de la stratégie</b>	<b>11</b>
<b>6.</b>	<b>Evaluation des performances</b>	<b>11</b>
<b>6.1.</b>	<b>Critère I: Performances financières du pays (situation au 31/12/2003)</b>	<b>11</b>
<b>6.2.</b>	<b>Critère II: Performance sectorielles et macro-économiques du pays</b>	<b>12</b>
<b>6.3.</b>	<b>Considérations spéciales</b>	<b>16</b>
<b>6.4.</b>	<b>Position de la Commission</b>	<b>17</b>

**Annexe**

## ACRONYMES

ACORD	Agency for cooperation and research in development
ACP	Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique
ADARE	Allègement de la Dette et Appui aux Réformes Economiques
APE	Accord de Partenariat Economique
BAD	Banque Africaine de Développement
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BM	Banque Mondiale
CE	Communauté Européenne
CEEAC	Communauté économique des Etats d'Afrique centrale
CELON	Cellule d'appui à l'Ordonnateur National
CEP	Country environmental profile
CEPGL	Communauté économique des pays de la région des Grands lacs
CMC	Commission mixte de cessez-le-feu
CNDD-FDD	CNDD - Forces pour la Défense de la Démocratie
CNLS	Conseil national de lutte contre le SIDA
CNRS	Commission Nationale pour la Réhabilitation des Sinistrés
COM	Cadre d'obligations mutuelles
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CSA	Commission de Suivi de l'Application de l'Accord d'Arusha
CSLP	Cadre Stratégique de Croissance Economique et de Lutte Contre la Pauvreté
CSLP-I	CSLP-Intérimaire
DDR	Désarmement, Démobilisation, et Réintégration
EAC	East African Community
EBA	Everything But Arms
ECHO	Office d'Aide Humanitaire
ESA Region	East and Southern Africa Region
FAO	Food and agricultural organisation
FBU	Francs burundais
FED	Fonds européen de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FLEX	Financing for short-term fluctuations in export earnings
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HCR	Haut Commissariat aux Réfugiés (Nations Unies)
ISCOS	Istituto Sindacale per la Cooperazione allo Sviluppo
ITEKA	Ligue burundaise des droits de l'homme
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
M€	Millions d'Euros
M\$	Millions de dollars américains
MDG	Millennium development goals
MDRP	Multi-Country Demobilisation and Reintegration Program
MIAB	Mission africaine au Burundi
OHCDH	Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies
OMC	Organisation mondiale du commerce
ON	Ordonnateur national
ONG	Organisation non-gouvernementale
PACE	Programme Pan-Africain de lutte contre les epizooties
PALIPEHUTU	Parti de Libération du Peuple Hutu
PALIPEHUTU-FNL	PALIPEHUTU - Forces Nationales de Libération
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit Intérieur Brut
PIN	Programme Indicatif National
PIR	Programme Indicatif Régional
PGI	Programme Général d'Importations
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPARP	Programme pluriannuel d'appui à la réduction de la pauvreté
PPTÉ	Pays pauvres très endettés
PRASAB	Projet de réhabilitation et d'appui au secteur agricole au Burundi
PREBU	Programme de Réhabilitation du Burundi
PRS	Réhabilitation sanitaire de 5 provinces
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RDC	République Démocratique du Congo
RN	Route nationale
STABEX	Système de Stabilisation des Exportations
UE	Union Européenne

## 1. Résumé

Après 11 ans de guerre civile, le Burundi est en train de remonter d'une crise profonde tant au niveau politique qu'au niveau économique et social. La reconstruction des infrastructures et des institutions politiques du pays nécessitera un effort particulier de la communauté internationale. Signé en août 2003, le *Programme indicatif national* (PIN) du 9<sup>ème</sup> FED est axé sur un programme de coopération pour la période 2003-2007 d'un montant total de 172 M€ (115 M€ de l'enveloppe A et 57 M€ de l'enveloppe B). Les secteurs de concentration identifiés sont le « développement rural » (56,75 M€) et la « bonne gouvernance » (17,25 M€), complétés par un appui macro-économique (31,5 M€) et des activités dans les secteurs transversaux hors concentration (9,5 M€).

Les performances financières, sectorielles et macro-économiques du Burundi ne sont pas satisfaisantes et, dans le passé, le pays a eu des problèmes d'absorber des ressources FED à cause de la situation du conflit et un manque de capacités au sein de la Délégation de la Commission sur place et au sein de l'administration burundaise. Aucun montant de l'enveloppe A du 9<sup>ème</sup> FED n'a été engagé jusqu'au mois d'août 2004. Par contre, des montants importants de l'enveloppe B ont été engagés pour contribuer au financement de la force de maintien de paix de l'Union africaine et pour l'allègement de la dette extérieure. On peut cependant s'attendre à une amélioration de la situation dans la mesure où le processus de paix se stabilise et les effectifs de la Délégation seront augmentés ainsi que les capacités de l'Ordonnateur national. En outre, un processus électoral réussi mettra fin au caractère transitoire du gouvernement actuel.

L'analyse doit aussi tenir compte des « considérations spéciales » importantes, notamment le contexte « post conflit » dans lequel le Burundi se trouve entraînant, dans un avenir très proche, des besoins multiples qui seront cruciaux pour la stabilisation du pays. Ces besoins viseront plus particulièrement la réintégration socio-économique des centaines des milliers populations réfugiées et déplacées, le processus de démocratisation et la réforme du secteur de la sécurité. Vu ces besoins, il est prévisible que les besoins financiers dépasseront l'allocation actuellement disponible dans le cadre du 9<sup>ème</sup> FED. Afin de pouvoir faire face à ces besoins d'une manière flexible, et en tenant compte de son taux d'engagement élevé, une augmentation de l'enveloppe B semble être justifiée. Dans ce contexte la recommandation de la Commission est d'augmenter les fonds disponibles de l'enveloppe B par 10 M€, dans les limites des ressources disponibles.

## 2. L'agenda politique du Burundi

La vision principale du développement du Burundi à long terme est fixée dans le *Cadre Stratégique Intérimaire de Croissance Economique et de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP-I)*. En 2001, le Gouvernement transitoire a commencé l'élaboration du CSLP-I qui a été adopté fin 2002 et mis à jour fin août 2003. L'objectif principal de l'action du gouvernement dans le cadre du CSLP-I est de réduire la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie des populations en cohérence avec les *Millenium Development Goals* (MDG).

Le CSLP-I a été approuvé par la Banque Mondiale et le FMI en janvier 2004 et a ouvert la voie pour une nouvelle intervention du FMI au titre de la *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance* (FRPC) d'un montant total de 104 M\$. L'objet de ce programme triennal est de rétablir un équilibre macro-économique, en renforçant la gouvernance et les services sociaux de base, en améliorant la productivité et les revenus agricoles et en revitalisant le secteur privé.

L'élaboration du CSLP-complet a débuté en mai 2004 et prévoit un processus des consultations communautaires ainsi que des réunions de concertation avec les bailleurs de fonds. Ensuite, les ministères sectoriels, accompagnés par des consultants, synthétiseront les propositions, y

apporteront une expertise technique et les chiffreront afin de pouvoir présenter le CSLP-complet au début 2005.

Au *Forum des partenaires* du Burundi en janvier 2004 à Bruxelles, le Gouvernement a présenté un programme d'urgence pour 2004 et 2005. Ce programme d'urgence traite des problématiques relatives à l'appui budgétaire et à la balance des paiements, au renforcement des capacités pour une bonne gouvernance, à la réhabilitation des sinistrés, ainsi qu'à la réforme des corps de défense et de sécurité. Lors du *Forum* de Bruxelles, les partenaires internationaux du Burundi ont annoncé leurs intentions de financement pour un montant total de 810 M\$.

### **3. Principales évolutions politiques, économiques et sociales**

#### 3.1 Situation Politique nationale et régionale, situation des droits de l'homme

La guerre civile qui a débuté en octobre 1993 après l'assassinat du premier président hutu démocratiquement élu du pays, Melchior Ndadaye, a causé la mort d'au moins 260.000 personnes, des civils pour la plupart. Suite à la signature de l'Accord d'Arusha en août 2000, le Burundi est dirigé, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2001, par un Gouvernement de transition. Conformément à l'Accord d'Arusha, la Présidence de la République a été transférée de Pierre Buyoya (tutsi) à Domitien Ndayizeye (hutu) le 30 avril 2003 dans des circonstances normales, au cours d'une cérémonie solennelle à laquelle ont pris part des Chefs d'état de la sous-région.

En novembre 2003, un accord global de cessez-le-feu a été signé avec le principal groupe armé hutu, le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza, suivi la formation d'un nouveau Gouvernement de transition intégrant le CNDD-FDD. Cette évolution positive du processus de paix est relativisée par le refus de l'autre groupe armé hutu, le PALIPEHUTU-FNL d'Agathon Rwasa, d'entamer des négociations pour un accord de cessez-le-feu avec le Gouvernement. Ce mouvement poursuit la guerre et est notamment responsable pour des attaques dans les environs de la capitale (Bujumbura rural). Par contre, dans les autres provinces du pays, la situation de sécurité s'est nettement améliorée depuis novembre 2003.

L'élaboration d'une constitution post-transition et d'une loi électorale suivie par les élections locales, parlementaires et présidentielles constitue d'autres importants projets prévus par l'Accord d'Arusha et devraient se réaliser, en principe, avant la période de transition, le 31 octobre 2004. Alors que certaines des parties burundaises demandent le respect de ce calendrier, d'autres ont suggéré un report, au motif que les conditions requises ne sont pas réunies pour le bon déroulement du scrutin. Un des facteurs majeurs pour expliquer la lenteur de la préparation du processus électoral est la difficulté des principaux partis à base ethnique de se mettre d'accord sur le partage du pouvoir pour la période après les élections.<sup>1</sup> L'autre motif important est que sans le cantonnement des rebelles, des armes sont encore disséminées un peu partout dans le pays, ce qui constitue un obstacle majeur à l'organisation d'une campagne électorale libre et démocratique.

Jusqu'à aujourd'hui, les droits de l'homme sont massivement violés pour cause d'opérations menées par l'ensemble des parties armées qui touchent la population civile. Des exécutions extrajudiciaires, des viols, des arrestations arbitraires, des pillages et destructions de biens et des déplacements forcés de civils continuent d'être rapportés dans de nombreuses provinces.

Dans une perspective régionale, le conflit burundais fait partie d'une crise profonde dans la région des Grands lacs, très souvent décrite comme liée aux problèmes politiques (mauvaise gouvernance), socio-économiques (manque des terres cultivables, densité des populations) et aux rivalités ethniques. Les guerres du Congo de 1996 et 1998 ont débuté toutes dans les deux provinces du Kivu, à l'est de la République démocratique du Congo (RDC) où sont implantées des communautés

---

<sup>1</sup> UPRONA (tutsi), FRODEBU et CNDD-FDD (hutu).

transfrontières. Pour le Rwanda, la poursuite des auteurs du génocide en 1994 lui a donné le prétexte d'intervenir militairement dans l'est de la RDC. Souvent, les différents groupes armés ont utilisé les pays voisins comme arrière base pour leurs opérations militaires (RDC et Tanzanie pour les groupes armés burundais). En outre, des flux importants de réfugiés se sont produits dans la région à la suite des affrontements militaires. L'effectif de réfugiés burundais dans la région, surtout en Tanzanie reste très élevé (le Gouvernement tanzanien l'estime à 800.000<sup>2</sup>) et a créé, dans le passé, des tensions entre les deux voisins. Dans un avenir proche, un mouvement de retour massif des réfugiés n'est pas exclu, compte tenu de l'amélioration de la situation de sécurité dans la plupart des provinces au Burundi, et sous la condition que le processus de transition réussisse.

La stabilisation de la situation politique interne au Rwanda et le début d'un processus de transition politique en RDC ont sans doute eu une influence positive sur la résolution du conflit burundais. En outre, le processus de démobilisation des groupes armés et armées nationales dans les trois pays a débuté (Rwanda) ou est en train de débiter (RDC, Burundi). Il convient de mentionner ici deux initiatives politiques pour pacifier davantage la région et renforcer la coopération régionale : le projet de la conférence internationale de la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs, prévue pour le mois de novembre 2004, et les tentatives de la revitalisation de la *Communauté économique des pays des Grands Lacs* (CEPGL).

### 3.2 Evolution de la situation économique et de la dette extérieure

D'après le CSLP-I et la Banque Mondiale, les principales données relatives à la situation économique et financière du Burundi sont les suivantes:

- Le PIB a baissé cumulativement de 20% sur la période 1993-2002. Le PIB par habitant a diminué de moitié de 210 \$ en 1990 à 110 \$ en 2002, faisant du Burundi un des pays les plus pauvres au monde. Le taux de croissance du PIB en 2003 est de 1,1% (prévision) ;
- Le taux d'investissement a baissé de près de 18% du PIB (1992) à moins de 9% (2002) ;
- Le taux de change du Franc burundais par rapport au \$ s'est déprécié de 350% en 10 ans ;
- Le taux d'inflation a diminué depuis 2000 (24%) mais devrait encore atteindre 10% en 2003;
- Le déficit budgétaire représentera environ 5,6% du PIB (hors dons), principalement pour cause des dépenses militaires et le déficit du compte courant, hors dons, devrait représenter 19,4% du PIB en 2003, principalement pour cause de la chute des exportations de café.

Le secteur de l'agriculture occupe plus de 90% de la population et représente 40% du PIB. Compte tenu de la pression démographique, les exploitations sont très petites (en moyenne un demi hectare) et la production a essentiellement un objectif d'autosuffisance. Les cultures de rente, qui représentaient plus de 80% des recettes d'exportation en 2002, sont principalement constituées par le café, le thé, le coton, le riz et le sucre, bien que les trois dernières cultures soient destinées essentiellement à la consommation locale. Le secteur industriel est peu développé et est caractérisé par une forte présence de l'Etat, avec un secteur privé marginal.

La situation de la dette extérieure du Burundi est extrêmement grave : Selon la Banque Centrale Burundaise l'encours de la dette extérieure du Burundi s'élève à 1,254 milliards de \$ à fin juin 2004 soit près de 215% du PIB. Per capita, l'encours de la dette extérieure s'élève à 185 \$ pour un revenu de 86 \$. Le pays a accumulé d'importants arriérés extérieurs évalués à 167 M\$ en juin 2004. Le contexte de crise a produit une réduction drastique des ressources tant extérieures qu'internes et a entraîné une accumulation progressive des arriérés de paiement pour l'ensemble de la dette. Depuis 1996, le Burundi n'est pas en mesure d'honorer ses engagements, contrairement à la période antérieure. Le stock des impayés de la dette extérieure par le Gouvernement en juin 2004 est estimé à 184 milliards de francs burundais (FBU) soit environ 167 M\$ (parité juin 2004). Le service de la

---

<sup>2</sup> dont environ 320.000 dans les camps, 200.000 dans des sites de réfugiés de longue date (des années 1970) et 270.000 personnes dispersées dans des villages hors des camps.

dette représente une part importante du budget de l'Etat. Pour les six premiers mois de 2004, le service (24,18 milliards de FBU soit environ 21,9 M \$) est équivalent à 34% des recettes intérieures (hors dons et prêts), 39% des revenus fiscaux et 264% des recettes non fiscales de l'Etat. Le service de la dette représente 157% des recettes d'exportation de janvier à juin 2004 (82% en 2003) ce qui n'est pas soutenable dans un contexte de limitation des financements extérieurs et de baisse des ressources d'exportation.

### 3.3 Réalisations dans les secteurs sociaux

La pauvreté s'accroît continuellement depuis dix ans: entre 1992 et 2002 le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est passé de 35% à 70%. L'indice de développement humain de juillet 2003 a classé le Burundi au 171<sup>ème</sup> rang sur les 175 pays classés. La situation humanitaire s'est détériorée en 2003, les infrastructures publiques et les services sociaux de base se sont dégradés. Bien que le pays n'ait pas connu d'épidémies en 2003, la situation sanitaire pour la plupart de la population burundaise est très critique. Seulement la moitié de la population a accès à de l'eau améliorée; il n'existe qu'un médecin pour 100.000 personnes; le taux de mortalité infantile pour les enfants de cinq ans a doublé en 10 ans atteignant 198/1000; l'espérance de vie est de 39 ans.

Le nombre des personnes infectées et affectées par le VIH/SIDA ne cesse d'augmenter au Burundi. Le taux d'infection a atteint 20% en ville et 7,5% dans les zones rurales s'attaquant à la tranche de la population la plus active du pays. 237.000 enfants sont des orphelins du VIH/SIDA. Conscient que le VIH/SIDA est un problème national de par sa progression rapide et son impact négatif sur tous les aspects de la vie nationale, le Burundi a créé le *Conseil National de Lutte contre le SIDA* (CNLS) pour donner les grandes orientations des actions à mener. C'est dans cette perspective qu'un plan d'action 2002-2006, axé sur la prévention, la prise en charge des malades et le renforcement des capacités, a été élaboré et présenté aux différents partenaires pour appui.

Le Gouvernement a également lancé un programme d'éducation pour tous, mais celui-ci est entravé par le manque d'infrastructures scolaires et d'enseignants, et par l'augmentation du nombre d'élèves indigents. La moitié des enfants en âge scolaire ne sont pas scolarisés et le phénomène des enfants de la rue se développe. Il n'existe pas non plus de système de récupération des déperditions scolaires, ni de programmes palpables d'appui aux autres niveaux de l'enseignement au-delà du primaire.

### 3.4. Evolution de la situation commerciale et intégration économique régionale

L'Union européenne est le principal partenaire commercial du Burundi représentant, en 2002, 54% de ses exportations et 35% de ses importations. En effet, l'UE a exporté pour 42 M€ et importé pour 19 M€ de biens en provenance du Burundi. 92% de ces importations étaient composés de matières premières et de produits agricoles, le principal produit exporté étant le café. Le Burundi pourrait en outre être bénéficiaire de l'initiative *Everything But Arms* (EBA) lancée par l'UE en 2001.

Depuis 1984, le Burundi est membre du *Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe* (COMESA). Le Burundi a régulièrement obtenu du COMESA des dérogations au dégrèvement tarifaire en raison de la perturbation des activités économiques suite à la situation de guerre. Il a cependant décidé d'appliquer le tarif zéro à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Le Burundi s'est associé à la région de *l'Est et du Sud de l'Afrique* (ESA) pour la négociation, débutée en février 2004, d'un *Accord de Partenariat Economique* (APE) avec l'UE. Les pays de la zone ESA ont nommé la COMESA comme "lead organisation" pour leur donner le support nécessaire à ces négociations. En outre, le Burundi a demandé, comme le Rwanda, l'adhésion à la *East African Community* (EAC) composé du Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda.

## 4. Etat d'avancement de la mise en œuvre du programme de coopération

### 4.1 Les résultats obtenus dans les principaux secteurs de la coopération

Dans un contexte post-conflit, les 7<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> FED ont été mobilisés pour financer des projets de réhabilitation, d'appui au rapatriement volontaire des réfugiés, à la réinsertion et à la réinstallation des sinistrés, et à la consolidation de la paix. Il est important de rappeler que, considérant la situation particulière du Burundi, il n'a pas été possible de définir, que ce soit au sein du CSLP-I ou du PIN 9<sup>ème</sup> FED, des objectifs quantifiables et objectivement vérifiables.

#### 4.1.1 7 ACP BU 54 – Programme de réhabilitation du Burundi « PREBU »

Le projet, portant sur un montant de 48 M€ a débuté en avril 2000 pour une période de 4 ans. En 2002, des ressources supplémentaires ont été allouées au programme provenant de l'augmentation du plafond de 20% de la Convention de Financement. Ces fonds sont envisagés pour des actions de soutien dans le secteur de la bonne gouvernance et d'appui à la transition politique. Au fait, dans le secteur de la justice/la réconciliation et le système pénitentiaire, le PREBU a déjà entrepris quelques interventions, à travers des ONG, notamment *Avocats sans frontières* (Belgique) et *Penal Reform International*. Sous le PREBU, deux institutions de la transition politique, la *Commission de suivi de l'application de l'Accord d'Arusha* (CSA) et la *Commission mixte de cessez-le-feu* (CMC), continuent à recevoir des soutiens financiers importants pour leur fonctionnement. Un appui à la réhabilitation de l'institution d'Ubushingantaha a été fourni à travers le PNUD, tandis qu'il est en cours pour le fonctionnement des chambres criminelles, récemment décentralisées.

L'intervention « traditionnelle » du PREBU est cependant basée sur la décentralisation, l'approche participative et l'autodéveloppement des communautés de base. Après une année de fonctionnement, une évaluation et un audit externe du projet ont été réalisés pour réorganiser et réorienter le projet. Le PREBU a réalisé 95% des réhabilitations économiques et sociales prévues touchant 800.000 personnes. Ces réalisations ont permis à plus ou moins 20.000 personnes d'accéder de nouveau à un revenu régulier. Il est à noter que le programme a atteint sa phase finale avec plus de 90% des fonds engagés. Un audit du PREBU a été préparé fin 2003 et a été réalisé début 2004. Une évaluation finale suivra.

#### 4.1.2 7 ACP BU 56 – Réhabilitation sanitaire de 5 provinces « PRS »

Le système de santé burundais bénéficie du travail réalisé au sein des 5 provinces d'intervention de ce projet réactivé, car la fréquentation des structures de santé y augmente. Ce projet a concrétisé le lien LRRD et contribué à l'émergence d'une démarche "développement" dans la santé via une approche horizontale, décentralisée, avec participation communautaire et partage de coûts. Un audit du projet et une évaluation du projet seront réalisés courant 2004. Une extension du PRS, à financer de l'enveloppe B du 9<sup>ème</sup> FED, est en train d'être préparée afin de pérenniser les résultats.

#### 4.1.3 Assistance au travers du STABEX

Deux *Cadres d'Obligations Mutuelles* (COM) ont été signés en 2000 (44,5 M€) et 2003 (11,7 M€) avec comme but principal de renforcer le processus de réhabilitation d'urgence sociale et économique du Burundi dans le domaine agricole. Parmi les résultats attendus on notera plus particulièrement le renforcement de la compétitivité des filières des cultures de rente, traditionnelles et nouvelles. Le STABEX, au travers des devises mises aux enchères, a en partie répondu au besoin en devises du pays (aide à la balance des paiements). D'autre part, les fonds de contrepartie générés ont permis au Gouvernement de respecter ses engagements vis-à-vis des employés du secteur public et ont contribué au financement du déficit brut. D'autres actions en cours de programmation (réhabilitation des pistes rurales, établissement d'un observatoire des filières, relance du secteur hortofructicole, réhabilitation des filières de cultures de rente) auront un impact évident notamment sur la réorganisation et l'augmentation des productions des filières de cultures de rente.

#### 4.1.4 8 ACP BU 7 – Appui au rapatriement volontaire des réfugiés burundais

Ce programme de trois ans, entre 2001 et 2003, vise à assurer le retour volontaire et la réinsertion des réfugiés burundais en Tanzanie dans la dignité et la sécurité afin de consolider la paix. Le HCR, agence contractuelle d'exécution, n'ayant dépensé que 14 des 25 M€ du projet, la durée de celui-ci a été étendue d'une année. L'assistance concerne la préparation du retour, la réhabilitation des infrastructures sociales, le transport et la réinsertion socio-économique des rapatriés. Environ 80.000 rapatriés volontaires (facilités et spontanés) ont été assistés au cours de 2003 ; l'insécurité persistante a empêché un retour plus massif.

#### 4.2. Les résultats obtenus dans l'appui budgétaire et macro-économique

Deux programmes ont été mis en œuvre en 2003 pour apporter un appui budgétaire au Gouvernement. La tranche de 8,02 M€ du *Programme Général d'Importations* (PGI – 7 ACP BU 9) a été décaissée fin 2002 et affectée en 2003, après ventes aux enchères, au financement des dépenses inscrites au budget de sept ministères à caractère social. Un audit de ce programme est prévu.

Le programme d'*Allègement de la Dette et Appui aux Réformes Economiques* (ADARE) s'élève à 22,6 M€ provenant du 8<sup>ème</sup> FED et sera déboursé en deux tranches dont la première, de 15 M€, permettra l'apurement des 2/3 des arriérés de paiements du Burundi vis-à-vis de la CE/BEI sur ressources FED, au 31/12/2003. Le décaissement de la première tranche est intervenu en mars 2004 et le second volet de l'appui (2<sup>ème</sup> tranche de 7 M€) sera engagé avant la fin 2004 dès que la question des arriérés aura été réglée. Sur ce point, on constate que les intérêts et les pénalités de retard continuent à s'accumuler depuis l'identification de cette action début 2002: les arriérés de la CE/BEI sont de 19,9 M€ au 31/12/2003 et ne peuvent donc pas être apurés totalement à travers le versement des 15 M€. En conséquence, l'ON a introduit une requête en novembre 2003 pour compléter le montant des arriérés à hauteur d'un engagement complémentaire de 4,52 M€ (20% de ADARE). La Commission envisage de répondre favorablement pour autant que le Gouvernement couvre le solde (minime) et qu'il assure le service de la dette en 2004.

#### 4.3. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des activités en cours

Les limitations indiquées au niveau des ressources à la Délégation, se font sentir dans la mise en œuvre de la coopération. En ce qui concerne les engagements globaux, les engagements prévus sur le 8<sup>ème</sup> FED (15,5 M€ pour la voirie de Bujumbura et 25,5 M€ pour la réhabilitation de la RN 12) sont reportés. Le seul engagement global en 2003 concerne l'utilisation de 25 M€ de l'enveloppe B du 9<sup>ème</sup> FED pour le financement de la mission de paix de l'Union africaine au Burundi. En ce qui concerne les engagements individuels, ils représentent 23,3 M€ (43,5 % des prévisions en février 2003). Les paiements en 2003 représentent un montant de 23 M€, ce qui représente 32% des prévisions du séminaire de Libreville, et 64 % de celles révisées en septembre 2003. Un montant de 15 M€ en paiement des arriérés CE/BEI a été retardé à 2004. L'essentiel du décalage concernant les engagements et les paiements s'explique par la faible capacité de l'administration burundaise et la situation sécuritaire du pays qui a retardé le renforcement des effectifs de la Délégation.

#### 4.4. Degré d'intégration des questions transversales

En ce qui concerne la mise en œuvre de la coopération avec le Burundi, c'est principalement à travers le PREBU, le PRS et les fonds de contrepartie du STABEX que les aspects *environnementaux* et *promotion de la femme* sont pris en compte. Dans le cadre du PREBU, il convient de noter la gestion de l'environnement au travers d'actions de reboisement de plus de 4.000 hectares. Une autre réalisation du PREBU visant la redynamisation du monde rural concerne le financement de plus de 600 groupements associatifs composés principalement des femmes qui sont les principaux acteurs dans les domaines agro-sylvo-pastoral. Dans le cadre du PRS, les femmes constituent, bien que toujours minoritaires, un acteur majeur dans la participation communautaire via les comités de santé. En outre, le programme de réhabilitation de la voirie de Bujumbura et la réhabilitation de la route Gitega-Karusi-Muyinga visent à faciliter l'accès des femmes aux marchés.

Dans l'avenir, d'un point de vue environnemental, il sera essentiel que les programmes et stratégies d'infrastructures du 9<sup>ème</sup> FED s'inscrivent dans un contexte de développement durable et seront examinés par la réalisation des *strategic environmental assessments* et des *environmental impact assessments*. Un *country environmental profile* (CEP) est inclu dans le rapport annuel conjoint 2003, mais doit encore être complété. Le prochain exercice de programmation dans le cadre du 10<sup>ème</sup> FED devrait refléter le contenu du CEP afin d'améliorer l'intégration des aspects environnementaux comme aspect horizontal dans les interventions de la Commission.

#### 4.5. Projets et programmes hors des secteurs de concentration

Le *projet d'appui à l'Ordonnateur National* se compose d'une assistance technique et d'un budget de fonctionnement et d'équipement. Une *Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National* (CELON) a été mise en place dès l'arrivée de l'assistance technique en avril 2000. En tant que projet de coordination, la CELON a été active dès le dernier trimestre 2000 et s'est impliquée dans les comités technique et de pilotage des projets communautaires (PREBU, STABEX). En plus, elle a participé activement dans la définition de la stratégie pour la mise en place des fonds STABEX et du projet santé. La Cellule a été impliquée dans la préparation du document de stratégie/PIN 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> FED. La situation politique et économique général du Burundi n'a cependant pas encore permis à la CELON de s'impliquer pleinement dans la réalisation de ses objectifs. La CELON a également continué à souffrir en 2003 de la crise à laquelle elle a dû faire face au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2002 avec le départ de l'ensemble de son assistance technique pour des raisons administratives. Une nouvelle assistance technique a été mise en place début 2003 avec la mission de tenter de remettre en place des structures de gestion appropriées. Un audit organisationnel a été programmé avant la clôture du projet en 2004, dont les résultats orienteront la formulation des termes de référence et la structure de la nouvelle phase à financer sur le 9<sup>ème</sup> FED.

#### 4.6. Utilisation des ressources destinées aux acteurs non étatiques

Le document de stratégie et le PIN 9<sup>ème</sup> FED n'ont été signés qu'en août 2003. Ceci, plus le problème de sous-effectif au sein de la Délégation, n'a pas permis la mise en place d'un fonds spécifique géré par la Délégation pour contribuer au renforcement des capacités des organisations de la société civile et des acteurs non étatiques pour favoriser leur participation dans le processus de développement du Burundi (voir paragr. 5.1.). Cet exercice pourra être mené en cours de l'année 2004 après renforcement des effectifs de la Délégation.

#### 4.7. Utilisation de l'enveloppe B

En 2003, l'enveloppe B a déjà été largement engagée: en novembre 2003 la requête du Gouvernement du Burundi de prélever 25 M€ sur l'enveloppe B pour contribuer au financement de la *Mission africaine au Burundi* (MIAB), première mission de maintien de paix de l'Union africaine, a été approuvée. En outre, la Commission est prête à appuyer le Burundi afin de régler les arriérés dûs à la *Banque africaine de développement* (BAD) pour un montant de 7,6 M€ dans le cadre d'une solution concertée et d'un effort partagé afin que le pays puisse atteindre le « point de décision » de l'initiative PPTE. Une extension du PRS est également actuellement en train d'être préparée. Enfin, une requête pour 3,18 M€ a été présentée dans le cadre du FLEX 2001. Enfin, il est aussi nécessaire de préserver une réserve de 7% sur l'enveloppe B mobilisable par ECHO au cas d'un rapatriement massif des réfugiés.

#### 4.8. Les autres instruments

##### 4.8.1. Coopération régionale

Le programme 8 ACP TPS 152 - *Programme Multi Pays de Démobilisation et de Réintégration* (MDRP), géré par la Banque Mondiale en concertation avec les contributeurs, offre aux combattants démobilisés dans la région une réintégration durable dans la vie civile. Le programme national

burundais de DDR, d'environ 90 M\$, a été approuvé par la Banque mondiale en mars 2004. Le programme *REG/5007/005 - Programme Pan-Africain de lutte contre les épizooties (PACE)* (0,66 M€) a comme objectif de renforcer les capacités nationales et régionales des services vétérinaires. Le programme *8 ACP TPS 097 - Transition Météorologique en Afrique (Projet PUMA)* consiste à permettre à l'ensemble des pays africains d'avoir accès aux données de la nouvelle génération de satellites météorologiques européens pour permettre un suivi des changements climatiques.

#### 4.8.2. Lignes budgétaires communautaires

La ligne budgétaire B7-201 *Sécurité Alimentaire* a octroyé, en 2003, 2,5 M€ au *Programme Alimentaire Mondial (PAM)* pour de l'aide alimentaire d'urgence et 0,5 M€ à la GTZ via le PAM, pour un soutien alimentaire au cessez-le-feu. Malgré les problèmes de mise en œuvre, ce soutien a aidé à stabiliser l'accord de cessez-le-feu conclu en décembre 2003. Deux autres projets financés par cette ligne budgétaire concernent *World Vision Germany* (0,19 M€) et *Agro-Action Allemande* (0,36 M€) pour l'amélioration de la sécurité alimentaire.

La ligne B7-6000, *Cofinancement d'ONGs* a octroyé 0,75 M€ à *Handicap International Belgique* pour la réadaptation des personnes handicapées (2002-2005) et 1,3 M€ à l'ONG *Voluntario Internazionale per lo Sviluppo* (2003-2006) pour la promotion socioéconomique des groupes vulnérables essayant de répondre à leurs besoins spécifiques. La ligne B7-6312 *HIV/AIDS and Population Related Operations in Developing Countries* finance 60% du coût (1,95 M€) d'un projet pour un programme de lutte contre le SIDA pour le Kenya, le Burundi et le Mozambique à travers *Handicap International France* (2002-2005).

Enfin, la ligne budgétaire B7-701 *Soutien à la démocratisation, au renforcement de la bonne gestion publique et de l'état de droit* a accordé des montants suivants en 2002 et 2003: 0,66 M€ à ACORD pour un appui aux initiatives locales de rapprochement des communautés divisées; 0,65 M€ à l'OHCDH pour un projet d'observation des droits de l'homme au Burundi; 0,33 à l'ISCOS pour soutenir le syndicat libre du Burundi à travers la formation de cadres et de formateurs; 0,3 M€ à la Ligue ITEKA pour l'Observatoire des droits de la personne et 0,98 M€ à CARE NL pour le renforcement de la société civile et les droits de l'homme. Ces projets sont des actions complémentaires importantes qui accompagnent le processus de paix et de démocratisation du pays.

#### 4.8.3. ECHO

Dans le cadre de la stratégie *Linking relief, rehabilitation and development (LRRD)*, les interventions d'ECHO continuent à répondre aux besoins humanitaires urgents, mais aussi préparent la reprise des programmes de réhabilitation et de développement, notamment par le FED. Dans le même cadre LRRD, une mission inter-service de la Commission a eu lieu en mars 2004 pour évaluer la situation des réfugiés et les conditions de leur retour. ECHO a consacré 17,5 M€ au Burundi en 2002, 15 M€ en 2003 et prévoit un budget total de 15 M€ pour 2004.

## 5. Perspectives de programmation pour l'avenir

### 5.1. Participation des acteurs non étatiques

Leurs structures et capacités étant encore très faibles, les acteurs non étatiques n'ont pas pu être associés au processus d'élaboration du rapport annuel conjoint 2003. La société civile burundaise montre encore des faiblesses en ce qui concerne les relations avec les bailleurs de fonds et le gouvernement dans la mesure où ces derniers agissent normalement dans un cadre formalisé et structuré. Les organisations de la société civile, de leur côté, évoluent normalement dans un cadre beaucoup plus informel ce qui peut impliquer des difficultés « d'adaptation ». Ces difficultés constituent un certain handicap pour le dialogue malgré la volonté évidente de s'y impliquer. On constate en outre une forte « politisation » des organisations de la société civile dans le sens d'être

associées à des partis politiques ce qui porte atteinte à la crédibilité de l'ensemble de la société civile par rapport à son indépendance.

Cependant, quelques organisations de la société civile peuvent fournir une contribution valable pour la mise en œuvre des programmes de développement, notamment pour assurer davantage une réponse appropriée aux besoins de la population au niveau des communautés. La société civile joue aussi un rôle dans la promotion et la défense des droits de l'homme compte tenu des insuffisances au niveau de la protection des droits de l'homme fournie par l'Etat. Un certain nombre d'acteurs non étatiques a aussi acquis des capacités dans la mise en œuvre des actions en matière de reconstruction/réhabilitation. Une évaluation des capacités pour les actions de développement est néanmoins difficile compte tenu du faible niveau des actions du genre effectivement mises en œuvre depuis le début de la guerre civile. En ce qui concerne la revue à mi-parcours dans le pays, il est prévu qu'un dialogue avec les acteurs non étatiques soit préparé en temps utile afin de les associer à l'exercice. A noter cependant que la tentative de les associer à la préparation du document de stratégie 9<sup>ème</sup> FED ayant été vaine, des efforts de sensibilisation préalable s'imposent.

### 5.2. Les nouveaux engagements et objectifs politiques de la CE / de l'UE

En ce qui concerne le *ciblage des secteurs sociaux*, le *Programme pluriannuel d'appui à la réduction de la pauvreté* (PPARP) du 9<sup>ème</sup> FED sera lié directement avec la revue annuelle du PRSP en ce qui concerne les performances dans les secteurs santé et éducation. L'objectif de la lutte contre le VIH/SIDA a été pris en compte par le PRS alors que l'accès à l'eau a été une activité privilégiée dans le cadre des interventions du PREBU. L'assistance au travers du STABEX vise le renforcement la compétitivité des filières de rente (café, thé) afin de stimuler le commerce.

En ce qui concerne la *prévention et la résolution des conflits*, le Burundi fait partie de la CEEAC et pourra bénéficier des actions sur la prévention des conflits qui seront décidées dans le cadre du Programme d'appui à la CEEAC, sous financement du programme indicatif régional (PIR) du 9<sup>ème</sup> FED. Les interventions de la Commission en faveur de la stabilisation du processus de paix au Burundi, à travers le *Mécanisme de Réaction Rapide* pour le soutien de la Mission d'Observateurs de l'Union Africaine (1,23 M€), une contribution à la force de maintien de paix de l'Union africaine (AMIB) (25 M€), ou encore le soutien pour l'accord de cessez-le-feu entre le gouvernement transitoire et le mouvement armé CNDD-FDD par le ravitaillement des combattants de ce groupe (0,5 M€), sont de meilleurs exemples, tous en 2003, pour une politique visant la prévention et la résolution des conflits dans le pays.

Pendant la période restante d'application du 9<sup>ème</sup> FED, des efforts seront entamés visant la facilitation du respect des engagements pris par le Burundi dans le *processus d'intégration régionale*, les négociations des APE ainsi que les négociations sur l'Agenda de Doha. Le PIN du 9<sup>ème</sup> FED épaulera, dans la mesure du possible, les implications des éventuels appuis dans ces domaines. La cohérence et la complémentarité avec les interventions du Programme indicatif régional seront également prises en compte. Ces appuis pourront concerner le renforcement de capacités nationales et la mise en œuvre d'actions visant notamment une plus grande implication des autorités nationales dans les questions d'intégration régionale et de l'OMC, la convergence de politiques macroéconomiques, l'union douanière et le marché commun, les politiques sectorielles régionales et l'intégration du Burundi dans l'économie mondiale, plus particulièrement en matière de commerce. Dans ce contexte, en 2004 le Burundi devrait bénéficier d'une assistance communautaire pour deux projets. Le premier, déjà approuvé, porte sur le renforcement des capacités en appui à la préparation des APE, dans le but d'organiser deux séminaires et une étude pour faire participer les différents acteurs burundais à l'APE et analyser l'impact de celui-ci dans l'économie burundaise. Le second concerne le financement d'un *Forum National de Développement et de Politique Commerciale*.

### 5.3 Coordination et complémentarité entre donateurs

Des mécanismes de coordination régulière ont été mis en place parmi la Commission, les Etats membres (B, F) et les coopérations bilatérales (A, D, I, LUX, UK) représentés sur place, notamment des réunions de concertation qui se tiennent d'une manière régulière. Les interventions des Etats membres se concentrent surtout au processus de paix et de la démobilisation, l'appui institutionnel, la réforme de la justice, et le développement rural, notamment les secteurs de la santé et l'eau potable, en complémentarité avec les interventions sous le FED, mais aussi dans des secteurs où la Commission n'est pas directement engagés comme la lutte contre le VIH/SIDA.

Une coordination a été également instaurée au niveau de l'ensemble des bailleurs, y inclus les institutions de *Bretton Woods*, avec ces dernières notamment en ce qui concerne l'implication dans les revues économiques et financières et l'échange régulier d'informations. Par ailleurs, des réunions des bailleurs de fonds sont régulièrement organisées par le gouvernement avec l'aide du PNUD<sup>3</sup>. Un *Comité de Suivi* de cette conférence a été établi à Bujumbura sous la présidence du Ministre de la Planification. En étroite coopération avec les partenaires, le comité fait régulièrement le point sur le progrès de la mise en œuvre des différents composants du programme que le Gouvernement a présenté lors du *Forum* de Bruxelles en janvier 2004. La coordination sectorielle par le Gouvernement est cependant encore insuffisante. Il est prévisible que l'élaboration concertée du CSLP-complet et son adoption comme référence par tous les bailleurs aidera à harmoniser les points de vue sur l'analyse des situations et des réponses à y apporter.

### 5.4. Proposition de changement ou non de la stratégie

Etant donné que les besoins et les axes de développement du pays n'ont pas changé depuis la signature du PIN, les secteurs de concentration prévus par le 9<sup>ème</sup> FED ne devraient pas être modifiés. Cependant, même si aucun montant de l'enveloppe A n'a été engagé jusqu'à présent, il apparaît déjà que le montant des allocations de l'enveloppe A et B est trop faible au vu d'un scénario post-conflit que connaîtra le Burundi à court et moyen termes. Le projet de construction de la RN 13/19 dont le dossier d'appel d'offres est prêt depuis 2003 sera limité au tronçon Ruyigi-Cankuzo de la RN 13.

## **6. Evaluation des performances**

### 6.1. Critère I: Performances financières du pays (situation au 31/12/2003)

#### *6.1.1. Fonds européen de développement*

En ce qui concerne le FED, bien que ces chiffres ne soient pas significatifs car ils se réfèrent à une période où la coopération a été suspendue et les effectifs de la Délégation réduits, le nombre d'années pour achever les engagements (moyenne sur 5 années) est de 13,14 ans; le nombre d'années pour achever les crédits délégués est de 12,15 ans et le nombre d'années pour achever les paiements est de 22,65 ans. En ce qui concerne le niveau d'utilisation des enveloppes A et B du 9<sup>ème</sup> FED, il a été déjà mentionné qu'aucun montant n'a pu encore être engagé sur l'enveloppe A tandis qu'un montant de 25 M€ a été engagé sur l'enveloppe B pour soutenir l'opération de maintien de paix de l'Union africaine. En ce qui concerne les prévisions d'engagements pour les années 2004-2005 pour un total de 100,97 M€, celles-ci impliquent:

- la préparation des projets de réhabilitation des infrastructures (41 M€ provenant du 8<sup>ème</sup> FED);
- l'engagement de l'appui macro-économique 9<sup>ème</sup> FED (31,5 M€) et d'un montant de l'enveloppe B du 9<sup>ème</sup> FED (7,6 M€) pour appuyer au règlement des arriérés de la dette externe;
- des engagements sous l'enveloppe A du 9<sup>ème</sup> FED pour la *Trade cooperation facility* (1,95 M€) et l'appui à la structure d'appui de l'ON (3 M€).

---

<sup>3</sup> A Paris en décembre 2000, à Genève en décembre 2001 et novembre 2002, et à Bruxelles en janvier 2004.

Il reste encore un volume financier important (81,6 M€) à décider en 2005, concernant le secteur rural 9<sup>ème</sup> FED (56,75 M€), le volet d'appui institutionnel, bonne gouvernance et justice (17,25 M€) et des activités « hors concentration ».

Suivant l'analyse de la Commission, jusqu'à maintenant, le Burundi a eu des problèmes d'engager et d'absorber les fonds du 9<sup>ème</sup> FED à cause de la situation du conflit et une manque des capacités tant au sein de la Délégation de la Commission sur place qu'au gouvernement burundais. Une amélioration peut cependant être attendue pour les années à venir à cause des facteurs suivants :

- La stabilisation du processus de la paix depuis Novembre 2003 et, en conséquence, une amélioration considérable de la situation de sécurité dans l'ensemble du pays ;
- Une amélioration de la situation du personnel au sein de la Délégation au Burundi au cours de l'année 2004<sup>4</sup>; et
- Une meilleure implication de la CELON dans la préparation et la mise en œuvre de la coopération.

#### 6.1.2. Lignes budgétaires communautaires

Ligne budgétaire	Montant engagé	nombre projets
« Sécurité alimentaire » (B7-201)	3,54 M€	4
« Co-financement ONG » (B7-6000)	2,05 M€	2
« VIH/SIDA » (B7-6312)	1,95 M€	2
« Soutien à la démocratie et droits de l'homme » (B7-701)	2,92 M€	5
<b>Total</b>	<b>10,46 M€</b>	<b>13</b>

Vu le contexte politique du Burundi et les conditions de travail, le taux de crédits délégués des projets financés par des lignes budgétaires est *satisfaisant*, en tenant aussi compte de la faible capacité de gestion de la Délégation dans ce secteur. A cause de la situation politique, les projets connaissent parfois des retards importants en ce qui concerne le taux de paiements.

#### 6.2. Critère II: Performance sectorielles et macro-économiques du pays

Dans le contexte post conflit du pays, les conditions pour évaluer les performances sectorielles ne sont pas optimales. Comme il a été mentionné ci-dessus, considérant la situation particulière du Burundi, il n'a pas été possible de définir, que ce soit au sein du CSLP-I ou du PIN 9<sup>ème</sup> FED, des objectifs quantifiables et objectivement vérifiables. Sous cette réserve, la performance du Burundi peut être évaluée comme suit :

##### 6.2.1 Développement rural

A cause du conflit armé mais aussi du caractère transitoire du gouvernement, ce dernier se doit encore d'adopter une série des réformes économiques et sociales. Les faibles capacités financières de l'Etat ayant été principalement orientées vers des dépenses sécuritaires, le gouvernement n'a pas encore été en mesure d'entamer certaines réformes et prendre des décisions politiques complexes et sensibles, prévues dans le « cadre d'intervention » du PIN 9<sup>ème</sup> FED et le CSLP-I, comme la définition d'une politique agricole nationale et d'une stratégie de promotion d'exportation, une politique de décentralisation administrative, ou du transport dans le milieu rural.

Néanmoins, la collaboration entre le Gouvernement et certains bailleurs de fonds tels que la Banque Mondiale, les coopérations belge et française, la Commission Européenne, des partenaires au développement tels que le PNUD, le FIDA, la FAO, la BAD ont permis de jeter des bases de travail sur lesquelles une approche sectorielle dans le domaine du « développement rural » pourrait se

<sup>4</sup> Arrivée d'un conseiller « économique » (mai 2004) et d'un conseiller « développement rural » (août 2004) à la Délégation.

développer. Quelques programmes sont en préparation ou en cours avec l'appui de ces partenaires de façon ad hoc plutôt que raisonnée, tels que le *Projet de réhabilitation et d'appui au secteur agricole au Burundi* (PRASAB – 26,5 M\$) avec la Banque mondiale, l'appui au désengagement de l'état dans les filières d'exportation avec la CE. Ils pourraient fournir des éléments précieux pour aider à la définition de politiques sectorielles fortes.

Cependant, la coordination sectorielle par le Gouvernement est à ce jour encore insuffisante et les programmes traduisant une vision politique globale sont encore trop peu nombreux pour aider le pays à s'engager fortement dans une politique sectorielle de développement rural. Il s'y ajoute encore le travail inachevé d'élaboration des stratégies sectorielles liées au développement rural, comme la déconcentration administrative ou la politique nationale du transport.

Dans le même contexte, le Gouvernement se voit confronter au défi de devoir réintégrer près d'un million de réfugiés, personnes déplacés et autres sinistrés du conflit en cours, la plupart dans le milieu rural. Pour y répondre, le Gouvernement a présenté aux bailleurs de fonds un « Programme national de réhabilitation des sinistrés » et a mis en place un Fonds National pour les sinistrés. Cependant, le lien de ce programme avec une stratégie globale pour le secteur du « développement rural » n'est pas tout à fait apparent et des questions importantes, comme la politique de « villagisation », la réforme foncière et les garanties de droits de propriété ne sont pas encore résolues. Enfin, la rivalité entre les cadres du Ministère de la Réinsertion, Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés et de la *Commission Nationale pour la Réhabilitation des Sinistrés* (CNRS) a tendance de compliquer la coordination dans le secteur. L'impact des activités financées à travers le HCR dans le cadre de l'accueil et la réinsertion des rapatriés est également peu visible sur le terrain.

En conséquence, la performance et les résultats dans le secteur du « développement rural » doivent être qualifiés comme *insuffisants*.

La Commission Européenne a jusqu'à présent joué un rôle limité l'égard du développement d'une stratégie sectorielle, à cause du manque de ressources humaines disponibles au sein de sa délégation. Avec la mise en place, à travers l'exercice de déconcentration, d'une section développement rural à sa Délégation, on peut espérer une contribution essentielle de la Commission pour appuyer les autorités nationales à la préparation et la rédaction d'une réelle stratégie de développement rural, considérant que l'existence d'une telle stratégie, inscrite dans le plan intérimaire de lutte contre la pauvreté, est un élément majeur pour la mise en œuvre des interventions du document de stratégie du 9<sup>ème</sup> FED pour le secteur.

### 6.2.2 *Bonne gouvernance, implication des acteurs étatiques et évaluation des approches participatives*

#### (a) *Bonne gouvernance :*

La situation de crise profonde du Burundi est principalement due à un déficit de gouvernance, notamment de gouvernance politique. En conséquence, le rétablissement d'un environnement de bonne gouvernance doit constituer une priorité pour l'ensemble des stratégies de réhabilitation post-conflit. En outre, les capacités des institutions et de l'administration de l'Etat sont fortement affectées par la décennie de guerre, aussi bien sur le plan des ressources humaines que sur le plan organisationnel et des équipements. Une analyse plus détaillée des principales contraintes de quelques institutions étatiques et les réponses du gouvernement est fournie dans l'annexe.

Concernant la mise en place d'une politique de réforme du service public et dans le but d'améliorer la bonne gouvernance, le Gouvernement a adopté un Programme national de bonne gouvernance. Ce programme est largement basé sur les prévisions pertinentes de l'Accord d'Arusha et couvre :

➤ La Gouvernance démocratique et renforcement de l'état de droit: activités ayant trait à

l'organisation politique de l'Etat, au renforcement des droits de l'homme et à l'aménagement des rapports entre l'Etat et la société civile;

- La Gouvernance administrative: activités relatives au renforcement des capacités de l'appareil administratif d'Etat et mise en place du processus de décentralisation;
- La Gouvernance économique: activités concernant la planification et la gestion de l'économie, la transparence de la gestion publique et le renforcement du secteur privé.

Au cours du *Forum* de Bruxelles (janvier 2004), le Gouvernement a présenté un plaidoyer qui couvre les années 2004 et 2005. Les besoins globaux de financement du programme pour cette période sont estimés à 64,9 M€ Un dispositif de gestion à trois niveaux est prévue pour la mise en œuvre du programme : un comité interministériel, un comité de pilotage de chaque sous-programme et un secrétariat technique permanent. Ces structures n'ont cependant pas encore été mises en place.

En attendant la mise en œuvre de ce programme ambitieux, le secteur de la « bonne gouvernance » est confrontée aux contraintes tant sur le plan politique que sur le plan des capacités techniques. A titre d'exemple, la corruption prend des envergures de plus en plus importantes à tous les niveaux de l'administration, mais les mesures prises par le Gouvernement pour la combattre sont encore très faibles. Par ailleurs, la mise en œuvre de ce programme dépendra de la volonté politique de véritablement exécuter les réformes et de la disponibilité des fonds pour les financer. Pour l'instant, l'impact du programme est encore faible voire non existant.

Le Gouvernement a également élaboré un Plan global de formation qui a été accepté et récemment actualisé, et certaines des formations ont été menées. En outre, quelques programmes de renforcement des capacités des institutions ont été mis en œuvre, mais leur impact est resté très limité vu le contexte de crise et le niveau de coopération structurelle encore faible.

En ce qui concerne la réforme de la justice, certains progrès ont été constatés. La loi sur la répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité et celle sur l'immunité provisoire pour des politiciens rentrés d'exil ont enfin été votées suite à l'alternance politique le 30 avril 2003. Cependant, le code de procédure pénale est souvent violé, des tortures et mauvais traitements sont régulièrement rapportés.

En ce qui concerne la mise en œuvre d'autres mesures afin de promouvoir la bonne gouvernance, on constate, jusqu'à ce jour, l'absence de la mise en place de la Cour des comptes, d'une politique de décentralisation, ou encore l'introduction et la vulgarisation des principes éthiques dans le service public. Cette insuffisance est essentiellement due au caractère transitoire du Gouvernement et vaut également pour la mise en place d'un cadre législative pour les activités de la société civile et la mise en place d'une politique de tolérance vis-à-vis des activités de la société civile. En conséquence, la manière dont ces engagements politiques sectoriels ont été effectués doit être qualifiée comme *insuffisante*.

*(b) Implication des acteurs étatiques :*

L'implication des acteurs étatiques dans le dialogue sur les politiques de développement reste limitée. Ces dialogues se font souvent entre le Gouvernement et les donateurs uniquement. Le Parlement intervient d'habitude au moment où des projets de lois lui sont transmis après avoir déjà fait l'objet des discussions décisives. Tandis que l'élaboration du CSLP-I veut se faire avec un processus consultatif, la réforme du secteur de sécurité se décidera exclusivement entre les acteurs politiques et militaires sans y associer l'administration décentralisée et encore moins des acteurs non étatiques. Le Parlement n'y interviendra que, encore une fois, au moment de l'adoption de la législation y relative.

*(c) Approches participatives :*

Le processus de paix, qui domine toutes les questions politiques, a tracé un cadre pour le dialogue politique qui est *de facto* limité aux partis politiques et à la classe politique. Des tentatives d'introduire la société civile dans les négociations d'Arusha ont échouées car leurs liens aux partis politiques étaient évidents (voir paragr. 5.1.). Le dialogue politique lié à la mise en œuvre des accords de paix se déroule, par conséquent, au sein de la classe politique et est rarement ouvert même aux partis politiques non signataires des accords de paix. Néanmoins, la société civile se prononce régulièrement sur ces questions à travers des déclarations et des conférences de presse, mais le gouvernement ne se sent pas lié par ses recommandations. Le gouvernement de transition ne semble pas être opposé à un dialogue constructif avec la société civile et il n'a pas encore montré une volonté de tenir compte de ses recommandations si celles-ci ne correspondent pas à sa politique déjà définie. Le développement de cette volonté semble possible, mais plus facilement dans les domaines liés au développement socio-économique que ceux relatifs à des questions politiques ou même à la gestion financière ou la bonne gouvernance.

### 6.2.3 Performance macro-économique

*(a) Stabilité macro-économique*

La volonté du Gouvernement de transition de poursuivre un programme de stabilisation macro-économique et de réformes économiques basées sur une consolidation budgétaire et des mesures ciblées pour améliorer l'efficacité de l'économie est manifeste. Il a reçu pour cela notamment le soutien de la Banque Mondiale et du FMI. La situation économique du Burundi est largement tributaire des conditions climatiques et de la sécurité sur le territoire. Les flux de capitaux extérieurs influent également sur la demande intérieure et la capacité d'importation du pays. L'appui financier extérieur représente environ le tiers des dépenses globales de l'Etat (2003). En outre, le pays doit faire face à court terme à un endettement extérieur de l'ordre de US\$ 1,2 milliards soit le double du PIB 2003. Cela se traduit par un service de la dette pénalisant (23% du budget 2003) et des impayés (arriérés) qui représentent, pour la seule dette extérieure 156 M\$, soit 85% du budget 2003.

La croissance économique en 2002 a été satisfaisante (4,5%) mais suivie d'une régression en 2003. Le programme triennal 2004/2006 appuyé par le FRPC prévoit une reprise de la croissance économique au-delà de 5% en termes réels et une inflation de 7 % en 2004. Il s'inscrit donc dans le cadre d'une politique budgétaire et monétaire restrictive soumis à une discipline stricte permettant à l'Etat de dégager un solde primaire positif afin de contribuer au paiement de la dette extérieure. Aussi le Gouvernement, avec l'assistance du FMI, vise la maîtrise et la rationalisation de l'allocation des dépenses publiques avec un effort pour accroître les recettes et résorber le déficit budgétaire. En ce qui concerne toujours la dette, une coordination des bailleurs de fonds interviendra en 2004 au titre de la dette multilatérale et bilatérale. Un appui spécifique pour les arriérés et le service de la dette pourrait être apporté notamment au travers d'un Fonds Fiduciaire élaboré et par la Banque Mondiale.

En général, la performance macro-économique du Burundi est en train de *s'améliorer*.

*(b) Gestion des finances publiques*

Le pays doit faire face à des contraintes sévères de réorganisation et de ressources humaines pour parvenir à une gestion performante et efficace des finances publiques. La gestion jusqu'en 2002 témoigne entre autres de l'obsolescence des systèmes de contrôle (douanes, impôts, dépenses), d'une absence de moyens humains et d'information et une comptabilité publique ne permettant pas de retracer toutes les opérations financières de l'Etat.

Toutefois, la situation est en train de *s'améliorer* car au delà des résultats récents limités, le gouvernement montre un engagement pour appliquer un programme de réformes soutenu notamment par la Banque mondiale, le FMI, la Belgique et la France. Des progrès ont été réalisés

dans plusieurs secteurs (classifications budgétaires, suivi de l'exécution, audit du Trésor, impact des exonérations douanières). Le PRSP intérimaire adopté par les autorités en novembre 2003 a prévu plusieurs mesures en matière fiscale, de contrôles des finances publiques, de marchés publics, de corruption et de fraudes. Le FMI a également inscrit dans le PRGF convenu avec le Gouvernement des mesures structurelles et des réformes en matière de finances publiques à mettre en œuvre d'ici 2006.

*(c) Dépenses secteurs sociaux*

En ce qui concerne les dépenses santé/éducation, après une forte baisse, elles recommencent à augmenter. Les niveaux de 1998 ne sont cependant pas encore atteints et restent très faibles. Enfin, en valeur absolue, les dépenses d'investissement restent extrêmement faibles, et évoluent de façon erratique. Cependant, la performance est également en train de *s'améliorer*, compte tenu d'une volonté manifeste du Gouvernement depuis 2000.

*(d) Réduction de la pauvreté*

La pauvreté au Burundi s'accroît continuellement depuis dix ans: entre 1992 et 2002 le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est passé de 35% à 69% en milieu rural et de 33% à 66% en milieu urbain. Entre 2000 et 2002, ce taux n'a quasiment pas évolué au niveau national, et a baissé de 68 à 66% au niveau urbain (voir paragr. 3.3). La performance ne peut en conséquence être qualifiée que comme *insuffisante*.

### 6.3. Considérations spéciales

Nonobstant le fait que les performances financières, sectorielles et macro-économiques du Burundi ne sont pas satisfaisantes, l'analyse de la situation du pays doit également tenir compte des considérations spéciales importantes. Le Burundi est un pays qui sort lentement d'une longue crise politico-militaire entraînant des conséquences sociales catastrophiques pour la plus grande majorité de sa population. Après plus que dix années de guerre civile et de marasme économique, la situation du pays est alarmante sous tous les angles.

Le coût humain et social de la guerre civile burundaise est très élevé conduisant à une régression de 15 ans de la plupart des indicateurs de développement humain. Depuis 1990, la pauvreté extrême s'est considérablement accrue, la population vivant en dessous du seuil de pauvreté a doublé passant à presque 70%. La guerre a produit un grand nombre de victimes civiles, d'importants déplacements de populations à l'intérieur et vers l'extérieur du pays, et la destruction d'infrastructures sociales et économiques essentielles.

La situation macroéconomique révèle des déséquilibres importants et une situation financière critique. La dette extérieure constitue une des principales contraintes à laquelle le pays doit faire face dans sa phase de sortie de crise. En outre, la succession de conflits sociopolitiques a mis à mal la cohésion nationale et a eu un effet désastreux sur les capacités des institutions à se mobiliser pour une bonne gestion publique.

En guise de conclusion, il convient de souligner que, dans un avenir très proche, le Burundi sera confronté à des besoins multiples qui seront cruciaux pour la stabilisation politique, économique et sociale du pays. Ces besoins viseront d'abord la réintégration socio-économique des populations réfugiés et déplacés ainsi que des combattants démobilisés. Au fait, l'amélioration de la situation sécuritaire depuis le début de l'année 2004 a déjà engendré une hausse des chiffres de réfugiés burundais revenant des camps de réfugiés en Tanzanie augmentant la pression sur les infrastructures sociales et économiques dans les zones rurales de retour. Il est prévisible que leur réinstallation et réintégration nécessiteront des investissements énormes de la part de la communauté internationale qui risquent de largement dépasser les fonds disponibles dans le secteur « développement rural » du 9<sup>ème</sup> FED.

En outre, au-delà de sa contribution dans le cadre du PREBU (voir paragr. 4.1.1), la Commission sera appelée à continuer de soutenir financièrement le processus de démocratisation, plus particulièrement le processus électoral et les institutions politiques futures du pays issues des élections. Des incertitudes planent encore sur la préparation du processus électoral, prévu par l'Accord d'Arusha avant la fin de la période de transition (31 octobre 2004), notamment pour ce qui est de l'élaboration d'un code électoral, d'un recensement de la population burundaise et l'enregistrement des électeurs, l'élaboration d'une nouvelle constitution et son adoption par référendum, l'organisation des élections au niveau local, régional et national, ainsi que du retrait des armes au sein des populations civiles. Néanmoins, le Gouvernement a déjà demandé une contribution de la part des bailleurs de fonds pour le financement du processus électoral dont une première estimation des coûts s'élève à 19 M\$.

Enfin, la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité, comme la création d'une nouvelle armée et d'un nouveau service de police et la réforme du secteur de la justice, reste un aspect critique pour la stabilité politique du pays et pour le succès du processus de la réconciliation nationale en général et du processus électoral en particulier. Pour ce qui est du secteur de la justice, la Commission s'y engage également déjà dans le cadre du PREBU mais vu son importance, il est fort probable que des fonds supplémentaires seront nécessaires afin de réhabiliter un système de justice fonctionnel et indépendant.

#### 6.4. Position de la Commission

Selon ces réflexions, et vu la date de signature du document de stratégie et les paramètres politiques du pays, qui ont évolué positivement, la stratégie de développement se concentrant sur les secteurs du « développement rural » et la « bonne gouvernance » accompagnée par un appui macro-économique, est toujours d'actualité.

En ce qui concerne l'enveloppe A, il a été mentionné que le montant total de (115 M€) reste encore à engager en 2005 et 2006, notamment dans les deux secteurs de concentration du « développement rural » (56,75 M€) et de la « bonne gouvernance » (17,25 M€). Par contre, le programme d'appui macroéconomique est actuellement en phase de préparation pour un montant total de 39,1 M€ dont 7,6 M€ de l'enveloppe B pour l'apurement des arriérés du Burundi vis-à-vis de la BAD. Il est prévu que la proposition de financement sera présentée au comité FED au mois d'octobre 2004.

L'analyse a montré que la performance financière (bien que les moyennes mentionnées dans le paragr. 6.1.1 ne soient pas représentatives), sectorielle et macro-économique du Burundi dans le passé n'est pas satisfaisante. Toutefois, il est probable que la capacité d'absorption au Burundi dans son ensemble augmentera d'une manière importante pour des raisons évoquées à la fin du paragr. 6.1.1. En outre, un processus électoral réussi mettra fin au caractère transitoire du gouvernement actuel. En conséquence, le développement des politiques sectorielles devrait améliorer la performance dans les différents secteurs d'intervention.

Pour ce qui est de l'enveloppe B (57 M€), le taux d'engagement est relativement élevé, comprenant la contribution à la *Peace Facility* (2,6 M€), l'engagement pour la Mission africaine de maintien de la paix (25 M€), l'extension du programme de réhabilitation sanitaire (3,4 M€- en cours) ainsi que la contribution au règlement des arriérés du Burundi vis-à-vis de la BAD (7,6 M€- en cours).

Les « considérations spéciales » énumérées dans le chapitre précédent ont révélé les caractéristiques de la situation « post-conflit » du Burundi. Outre l'aspect de lutte contre la paupérisation de la population burundaise, la nécessité de réhabiliter des infrastructures économiques et sociales

détruites et d'établir un système politique post-transition, le pays souffre d'un manque d'engagement de la part de la communauté des bailleurs de fonds<sup>5</sup>.

Cependant, comme il a été mentionnée, sous l'hypothèse de la continuation du processus de paix, et dans un avenir très proche, le pays doit faire face aux besoins supplémentaires multiples comme la réinstallation et réintégration de ses populations réfugiées et déplacées dans les zones rurales, l'organisation d'un processus électoral et l'établissement des institutions démocratiques. Or, il est prévisible que les besoins financiers dépasseront l'allocation actuellement disponible dans le cadre du 9<sup>ème</sup> FED. Afin de pouvoir faire face à ces besoins d'une manière flexible, et en tenant compte de son taux d'engagement élevé, une augmentation de l'enveloppe B semble être justifiée. A la lumière de l'analyse faite et en tenant compte des « considérations spéciales, il est proposé de:

- Maintenir la stratégie du pays pour le Burundi, comme stipulé dans le document de stratégie 9<sup>ème</sup> FED et le PIN ;
- Maintenir les fonds disponibles de l'enveloppe A ;
- Augmenter les fonds disponibles de l'enveloppe B par 10 M€, dans les limites des ressources disponibles.

---

<sup>5</sup> A noter que les déboursements de l'aide extérieure annuelle en faveur du Burundi sont tombés de 300 M\$ en moyenne au début des années 90 à moins de 100 M\$ actuellement alors que le PNB par habitant a chuté de 210 \$ en 1993 à 110 \$ en 2002.

**Analyse des principales contraintes de quelques institutions étatiques  
et les réponses du gouvernement:**

- Ministère des Finances : Le Ministre des Finances en tant qu'ON bénéficie déjà d'un programme d'appui de notre part (voir paragr. 4.4.). En tant que ministère technique, le même ministère bénéficie actuellement d'une assistance technique pour le suivi des appuis budgétaires fournis par la Commission. D'autres bailleurs de fonds travaillent dans le même sens ;
- Le cadre institutionnel pour la passation des marchés publics souffre également des capacités insuffisantes. Pour palier à cela, la Banque Mondiale met en œuvre des programmes pour renforcer ces capacités ;
- Un renforcement de la *Banque centrale* est souhaité par plusieurs bailleurs de fonds dont les institutions de Bretton Woods ; les réflexions y relatives sont en cours. Un audit préalable serait souhaitable ;
- Cour des comptes : prévue par l'Accord d'Arusha et les accords avec le FMI, elle a été établie par une loi, et malgré que ses membres soient aujourd'hui nommés, elle n'est pas encore fonctionnelle. La loi donne à la Cour des compétences judiciaires et non pas seulement d'enquêtes ;
- Parlement : Il s'agit actuellement d'un parlement bicaméral de transition. Initialement prévue pour 80 à 100 députés, l'Assemblée nationale compte actuellement plus de 200 membres suite aux dispositions de partage de pouvoir. Le parlement fait l'objet de programmes de renforcement des capacités depuis plusieurs années. Néanmoins, ses capacités administratives et législatives étant encore faibles, il a besoin d'un plan de renforcement des capacités. Le Parlement devrait être ramené à ses dimensions initiales (moins de 100 députés) au terme du processus électoral ;
- Système judiciaire : une réforme est entamée conformément à l'Accord d'Arusha et elle sera cruciale pour la résolution du conflit burundais. Cette réforme est en cours, mais procède parfois avec des lenteurs importantes. Le renforcement des capacités fait partie de la réforme et est soutenu par plusieurs programmes financés par des bailleurs de fonds et souvent mis en œuvre par des acteurs non étatiques internationaux. Le Ministère a élaboré un plan de formation du personnel judiciaire et la mise en place d'un centre de formation judiciaire est prévue. Le personnel a bénéficié de différentes formations au cours des dernières années, mais les besoins en formation sont encore énormes ;
- Système de sécurité : Une réforme est prévue par les accords de paix et sa planification est en cours. Etant le secteur clé du conflit burundais, il s'agit d'un domaine avec une grande sensibilité. La Commission européenne contribue au programme de démobilisation, mais elle ne s'est pas encore engagée à appuyer la réforme des corps de défense et de sécurité, à l'exception des domaines qui touchent le secteur judiciaire tel que la réforme pénitentiaire (voir paragr. 4.1.1.) ;
- Les *ministères des services sociaux* tels que la santé, l'éducation, l'eau et l'énergie ont souffert des différents effets de la guerre et de l'absence de politiques sectorielles et d'investissement budgétaire par l'Etat. Ils méritent une réhabilitation à fond et celle-ci est en cours pour certains à travers des financements des bailleurs de fonds ;
- *L'administration locale* souffre, elle aussi, des capacités insuffisantes. Les infrastructures et la documentation ont souvent été saccagées pendant la guerre. En plus, on constate un manque de mesures effectives de décentralisation et une absence totale de tradition démocratique car l'administration locale a toujours fait l'objet de nominations par l'autorité centrale. La notion de la responsabilité (*accountability*) de cette administration est par conséquent plus orientée vers le gouvernement central, que vers la population.