



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

*De l'expérience à la connaissance...
De la connaissance à l'action...
De l'action à l'impact*



Burundi:

Évaluation de la stratégie et du programme de la Banque 2004–2015

Résumé analytique



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Septembre 2016

Les différents produits qui servent à atteindre les trois objectifs de l'évaluation indépendante



Résumé analytique

Le présent document est une synthèse des principaux constats de l'évaluation de la stratégie de la Banque Africaine de Développement au Burundi durant la période 2004–2015. Cette évaluation a été initiée et conduite par le département de l'évaluation indépendante du développement (IDEV).

Au niveau méthodologique, l'évaluation est structurée autour de 18 questions évaluatives. Une attention spécifique a été portée au contexte de fragilité dans lequel se trouve le Burundi, aux facteurs de fragilité, à leur évolution et leur prise en compte dans les stratégies de la Banque. 15 projets achevés ont été analysés de façon approfondie et ont fait l'objet de rapports d'évaluation des résultats de projets. Ces projets ont été menés en appui au développement des infrastructures économiques, en appui au renforcement de la gouvernance économique ainsi qu'en appui à l'inclusion sociale.

L'évaluation a été menée dans un contexte difficile marqué par une instabilité politique et économique croissante à partir du deuxième trimestre 2015, ce qui a d'une part empêché la tenue de la mission de terrain pour la collecte des données et d'autre part, posé un problème d'analyse des résultats et de leur durabilité. Cependant, la mission de démarrage d'avril 2015 et l'atelier avec les principales parties prenantes organisé par vidéoconférence en novembre 2015 ont complété les sources documentaires. Les répercussions de la situation récente sur les résultats acquis jusqu'ici et sur leur durabilité restent toutefois largement inconcues et potentiellement très négatives.

La coopération entre la BAD et le Burundi de 2004 à 2015 a été marquée par le **contexte de fragilité** et de sortie de crise du pays. En 2004, la fragilité revêtait une nature multidimensionnelle couvrant les sphères politique, économique, sociale et environnementale et alimentée par des facteurs structurels, conjoncturels et plus spécifiquement liés au conflit. Le contexte

institutionnel plus propice en début de période, s'est ensuite détérioré comme le reflète bien l'index Mo Ibrahim qui a connu une amélioration significative de la gestion publique entre 2005 et 2010, suivi d'un tassement, voire d'une détérioration en 2014. Deux périodes se dégagent en effet, celle qui suit la première élection présidentielle de 2005 et celle qui succède à la deuxième élection de 2010. Entre 2005 et 2010, le pays s'est engagé à mener des réformes sur de nombreux plans sociaux et économiques et à renforcer le cadre de mise en œuvre de l'aide internationale. Des dispositifs de coordination de l'aide et de dialogue entre le Gouvernement et les PTF ont été mis en place. Des progrès ont été réalisés dans le domaine de la gestion des finances publiques, des stratégies sectorielles ont été développées dans de nombreux secteurs (infrastructures, développement du secteur privé, éducation/santé). Dans ce climat constructif, il faut cependant noter que la problématique de la corruption est restée présente. Après 2010, le rythme des réformes s'est ralenti, la mise en œuvre des stratégies est restée partielle, la coordination s'est affaiblie.

La Banque est **un des partenaires principaux** du Burundi; elle a joué un rôle significatif dans la relance de la coopération et dans la normalisation des relations avec les partenaires internationaux, en particulier à travers la mobilisation du deuxième pilier de la Facilité pour les Etats Fragiles (FEF) visant l'apurement des arriérés vis-à-vis de la banque, ce qui a ouvert la voie à l'atteinte en août 2005 du point de décision de l'initiative PPTE et dès 2009, au point d'achèvement. Suivant les données de l'OCDE, la BAD occupe la 4^{ème} place des bailleurs de fonds (hors FMI) en termes de volume de l'aide allouée sur la période 2004–2015 mais loin derrière le groupe Banque Mondiale (BM), l'Union Européenne (UE) et la Belgique. Le poids de la Banque s'est cependant accentué en fin de période, en particulier en 2012–2013, avec des montants financiers proches de ceux de la Belgique ou de l'UE.

La BAD a articulé **sa stratégie** au cours de la période sous revue autour de quatre documents de stratégie pays (DSP) dont la qualité a été jugée satisfaisante et qui se sont globalement alignés sur les priorités et les stratégies générales de la Banque, notamment le développement des infrastructures, l'intégration régionale, le développement du secteur privé ainsi que la gouvernance. Les stratégies successives ont été en phase avec les stratégies nationales (CSLP I et II, Burundi 2025) et les stratégies sectorielles (en particulier dans le secteur des infrastructures et de la réforme de la gestion des finances publiques) que la BAD a par ailleurs contribué à développer. Elles ont évolué au cours de la période et suivi une séquence adaptée au contexte, à son évolution et aux nombreux défis à relever. Elles ont été basées sur des analyses étayées du contexte, de la situation des principaux secteurs ainsi que des dynamiques en cours. Ces analyses ont bien identifié les principaux facteurs de fragilité et les stratégies ont visé directement ou indirectement à attaquer un certain nombre de ces facteurs. Mais le poids de ces facteurs de fragilité sur la dynamique économique et sociale et leurs effets multiples se renforçant l'un l'autre ont été sous-estimés. Les interactions entre les différents facteurs de fragilité, le rôle plus spécifique du facteur politique ainsi que celui de la faiblesse des capacités, et les risques que ceux-ci faisaient peser sur l'efficacité et la durabilité des opérations n'ont pas été suffisamment pris en considération dans les stratégies.

Les préoccupations de **croissance inclusive** ont été prises en compte, y compris la question du genre qui est systématiquement traitée dans les DSP, même si de façon plus forte et plus visible depuis la mise à jour du profil genre du Burundi en 2011. Par contre, celles relevant de la **croissance verte** l'ont peu été et ce bien que la Banque ait adopté une approche intégrée du développement durable au travers des objectifs de «croissance verte et durable» dans sa nouvelle stratégie décennale 2013–2022. La Banque est intervenue dans le domaine de l'environnement sans que cela constitue un axe prioritaire d'actions, alors même que la durabilité des exploitations agricoles et la résilience des infrastructures et des communautés face au changement climatique sont des problématiques stratégiques au Burundi. Enfin, **l'intégration**

régionale au sein de la CAE a été une préoccupation constante et se reflète dans le poids des projets multinationaux dans le portefeuille. Néanmoins, si les DSP mentionnent bien l'importance à accorder à ce volet, ils en disent très peu sur la manière dont cet objectif sera poursuivi par la BAD et les priorités qu'elle entend viser dans ce domaine.

La stratégie développée par la Banque s'est traduite dans un **portefeuille** où ont dominé deux secteurs considérés comme prioritaires: le pilier infrastructures de transport (48% du portefeuille) et le pilier gouvernance économique (16%). La Banque a en parallèle mené des opérations dans 8 autres secteurs dont les principaux ont été le secteur social (9%), l'énergie (12%) et l'agriculture (6%). Cette relative dispersion qui confond le respect du principe de sélectivité s'explique en partie par le caractère multi-pays de plusieurs interventions et par le recours à une grande diversité de mécanismes d'intervention (9 fonds et instruments au total). Le volume global des interventions de la Banque au Burundi sur la période 2004–2015 s'est élevé à 544 millions d'UC dont 237,6 millions concernent 31 opérations spécifiques pour le pays (soit 7,66 MUC par projet et environ 20 MUC par an en moyenne), le reste (306,4 MUC) étant essentiellement constitué de projets multinationaux impliquant le Burundi.

La combinaison de plusieurs modalités d'intervention apparaît justifiée au regard des enjeux et leur justification s'est renforcée durant la période. En particulier le recours à la FEF et ses trois piliers s'est révélé particulièrement pertinent et bien adapté au contexte burundais. De même, les appuis budgétaires et les programmes de renforcement des capacités ciblant directement la mise en place d'un cadre de gouvernance propice à la mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté étaient entièrement justifiés au vu des enjeux présents (besoin de restaurer les équilibres macro-économiques et de remettre en place un système de Gestion des Finances Publiques qui assure la discipline fiscale, l'allocation des ressources aux priorités de la stratégie et la fourniture efficiente de services publics) et conformes au respect des principes d'engagement dans les États fragiles. Cependant, les

opérations multinationales, en particulier lorsqu'elles sortent du champ des deux piliers prioritaires, n'ont pas eu d'ancrage clair dans la logique d'intervention des DSP successifs et leur complémentarité avec le reste du portefeuille n'est pas démontrée.

Globalement, **l'efficacité des interventions** de la Banque est modérément satisfaisante. Les produits ont été réalisés de façon satisfaisante dans le domaine des infrastructures, mais dans le domaine social et surtout dans le domaine de la Gouvernance lors des premiers programmes, les produits réalisés n'ont pas été entièrement en ligne avec les attentes. Ceci est essentiellement lié à des difficultés d'appréciation des conditions initiales. La qualité des projets à l'entrée a souffert, d'une part, du manque de données et d'information sur la situation existante dans un pays émergeant de 10 années de guerre civile et d'autre part, d'une ambition trop grande par rapport aux capacités de gestion des institutions et des organisations du pays.

Dans le cas des appuis budgétaires, ce n'est qu'à partir du PARE III (2010) que la conception des programmes a mieux pris en compte les capacités institutionnelles en adoptant une approche programmatique comportant un nombre de mesures et domaines d'intervention restreint, une séquence claire et un décaissement multi-tranches aligné sur le calendrier budgétaire.

Les résultats des interventions de la Banque sont surtout significatifs dans le **domaine de la mobilité et des transports** sur les axes principaux (RN 3, 5, 13, 14 et 15) mais aussi secondaires (pistes rurales connexes), de l'accès à l'électricité dans la ville de Bujumbura, ainsi que dans certaines zones ayant bénéficié d'un programme de réinsertion ou d'emploi (communes urbaines de Bujumbura, provinces rurales de Ngozi, Gitega, Kayanza, Rutana et Bururi) où les opérations menées, notamment basées sur des travaux à haute intensité de main d'œuvre ont permis de générer 4,3 millions d'homme jour de travail dont un tiers ont été réalisés par des femmes, avec des effets significatifs en terme de distribution de revenus.

Dans le **domaine de la gouvernance économique**, plusieurs fonctions du système de gestion des finances

publiques ont été améliorées grâce aux appuis de la Banque (en particulier le processus de préparation budgétaire, la mise en place d'outils de gestion de trésorerie, la refonte du système de marchés publics, la mise en place et l'opérationnalisation d'un système de contrôle interne et de la Cour des Comptes). Ces progrès ont contribué à remettre en état un système déliquéscent et à faire fonctionner ses fonctions essentielles. Mais la qualité du système de gestion des finances publiques dans son ensemble reste faible au vu des indicateurs PEFA.

Au-delà de ces résultats directement visés par les 6 programmes d'appui budgétaire et les programmes de renforcement des capacités mis en œuvre parallèlement, la Banque a aussi contribué à travers ses programmes, les travaux analytiques menés et le dialogue de politiques initié à plusieurs niveaux, à la restauration et au maintien de la stabilité du cadre macroéconomique, à l'ouverture d'un espace fiscal nécessaire à la mise en place d'un certain nombre d'engagements pris par le Gouvernement dans les cadres stratégiques nationaux (notamment en matière de démobilisation, d'éducation et de santé) et au renforcement du cadre institutionnel dans lequel sont formulés et mis en œuvre les stratégies nationales et sectorielles du Gouvernement ainsi que l'aide au développement.

La Banque a eu un rôle particulièrement actif dans le dialogue et le suivi des politiques concernant les infrastructures et en particulier le sous-secteur routier, dans lequel la Banque a fortement contribué à établir une concertation forte entre les principaux acteurs en finançant en 2009, un plan d'action pour les infrastructures qui sert depuis comme cadre de référence à la coordination. Dans le domaine de la gouvernance et de la gestion des finances publiques, elle est avec l'UE et la BM un des trois partenaires qui conduit le dialogue avec le Gouvernement sur l'orientation des réformes et la mise en œuvre de la stratégie. Cette coordination est toutefois restée assez limitée malgré des progrès observés en 2009–2010. Elle est également affaiblie par le manque de capacités techniques des structures ministérielles et par le manque de coordination au sein même des autorités. Enfin, la Banque a intensifié le

dialogue avec le Gouvernement sur la problématique de l'intégration régionale (elle exerce depuis 2012 un rôle de leadership dans ce domaine) ainsi que sur la promotion du secteur privé.

Il est à noter cependant que le Burundi n'a pas réussi à mettre en place un cadre de dialogue et de coordination au sein duquel mener un dialogue stratégique permettant notamment d'effectuer un suivi systématique de la mise en œuvre des stratégies sectorielles et nationales, d'aborder la problématique de l'allocation des ressources entre secteurs et intra-sectorielle, d'envisager les implications budgétaires des politiques mises en œuvre.

Les avancées obtenues dans les principaux secteurs d'intervention de la Banque et les contributions apportées au plan budgétaire et macroéconomique ont participé à **une levée progressive de certains facteurs de fragilité** même si l'ampleur de cette évolution est plus limitée qu'initialement espéré. Les capacités humaines et institutionnelles ont été renforcées en matière de gouvernance administrative et économique; le sous-emploi a été amoindri à travers plusieurs projets de travaux d'infrastructures à caractère social; un accès plus égalitaire aux services et aux ressources s'est amorcé notamment grâce aux appuis budgétaires qui ont contribué à créer un espace fiscal rendant possible l'élargissement des services d'éducation et de santé; les conditions de la croissance se sont améliorées. Ces constats sont cependant à nuancer: les facteurs de fragilité structurels restent bien implantés en fin de période et la fragilité de l'État, comme celle de la société, n'ont pas été fondamentalement transformées. De plus, la dégradation du contexte institutionnel et politique en 2015 a aggravé certains des facteurs de fragilité ayant bénéficié des interventions de la Banque, tels que l'emploi, l'accès aux services et aux ressources, les conditions de la croissance, en particulier la stabilité macroéconomique et l'environnement des affaires.

La contribution des résultats de l'ensemble des projets aux objectifs de la Banque reste limitée en ce qui concerne la stimulation durable de la **croissance**

économique et la réduction de la pauvreté: la croissance, qui a plafonné entre 4% et 5% en deçà des objectifs des CSLP, est restée à un niveau insuffisant pour permettre une remontée significative du revenu par tête. La prévalence de la pauvreté monétaire, telle que mesurée par la dernière enquête menée en 2013–2014, s'est maintenue à des niveaux particulièrement élevés: elle touche 64,6% de la population totale du Burundi contre 67,1% en 2006.

La durabilité des réalisations et des résultats est une préoccupation forte au Burundi. La durabilité des interventions de la Banque est jugée modérément satisfaisante pour les projets d'infrastructures économiques et sociales. Elle est à la fois liée aux contraintes financières relatives à l'entretien et la maintenance des ouvrages réalisés aux différents niveaux de mise en œuvre, même si des dispositifs ont été prévus dans certains cas, et à la précarité institutionnelle. Pour ce qui est des appuis en matière de gouvernance, la durabilité est fragile du fait d'un manque d'appropriation des réformes par le gouvernement et d'un environnement macroéconomique, politique et institutionnel resté fragile. De plus, l'instabilité politique actuelle fait peser une lourde menace sur la viabilité de l'ensemble des investissements réalisés.

L'efficience de la Banque est jugée modérément insatisfaisante dans le secteur des infrastructures économiques et un peu meilleure dans le cas des projets de gouvernance, de réinsertion et de promotion de l'emploi. Les retards récurrents dans la mise en œuvre (excepté pour les programmes d'AB qui ont été décaissés dans les temps, assurant ainsi la prévisibilité de l'aide) sont en partie dus à la faible qualité à l'entrée des opérations entraînant des réaménagements, et à la faiblesse des capacités techniques des structures chargées de l'exécution des projets. L'installation du bureau local de la Banque a toutefois eu un effet positif.

La Banque recherche, autant que faire se peut, **un alignement sur les dispositifs nationaux et le recours aux systèmes nationaux** de gestion des finances publiques et de passation de marchés; ceux-ci

restent cependant limités en raison des risques fiduciaires qu'ils présentent et ce, malgré le soutien de la Banque en vue de leur amélioration. La Banque a néanmoins maintenu un appui budgétaire au Burundi lors de toute la période d'évaluation, ce qui n'a pas été le cas de tous les bailleurs engagés au départ dans cette voie. Elle maintient en outre sa recherche de plus d'alignement et d'harmonisation malgré les faiblesses persistantes des dispositifs nationaux. En 2013, la Banque a entamé à titre pilote l'utilisation des Procédures nationales de passation de marchés dans le cadre des Appels d'offres nationaux (AON).

La Banque a mis en place des mécanismes de coopération qui intègrent des caractéristiques clés d'une **gestion axée sur les résultats**, tels que la prise en compte systématique d'un cadre d'intervention axé sur les résultats, aussi bien dans les stratégies qu'au niveau de la plupart des projets. Les systèmes de surveillance sont satisfaisants et leur utilisation s'est intensifiée en fin de période. Certains éléments ne sont toutefois pas intégrés de façon entièrement satisfaisante: les logiques d'intervention ne sont pas entièrement réalistes et opérationnelles, les leçons des interventions précédentes ne sont pas prises en compte systématiquement de même que les conditions de durabilité; la sensibilisation et les compétences du personnel n'ont pas été entièrement satisfaisantes.

Les **complémentarités et synergies** au sein des programmes de la Banque n'ont pas été entièrement exploitées. Si les interventions ont une logique propre, bien établie et qui vise à assurer la cohérence avec les autres interventions ainsi qu'à assurer une continuité par rapport aux opérations précédentes, les complémentarités/synergies potentielles ne sont pas envisagées systématiquement dans les documents et sont peu exploitées. C'est en particulier le cas entre les projets multinationaux et nationaux mais c'est aussi visible entre les programmes d'AB et les autres interventions.

Enfin, si les interventions de la Banque ont ouvert la voie à d'autres financements dans plusieurs domaines et ont permis au gouvernement de mobiliser des ressources additionnelles pour son développement, la

Banque n'a cependant pas inscrit sa stratégie dans une logique de **mobilisation de ressources** à plus grande échelle pour répondre aux enjeux globaux ou sectoriels ou pour reproduire à plus grande échelle des projets menés.

L'évaluation propose six recommandations:

1. Intégrer de façon plus explicite dans la stratégie les objectifs d'intégration régionale et de croissance inclusive, et veiller à ce qu'ils soient reflétés dans le portefeuille d'intervention et relayés dans les politiques nationales.
2. Mieux intégrer les enjeux environnementaux au sein des stratégies et interventions dans le cadre des projets d'infrastructure et agricoles, en les orientant clairement vers la prise en compte et le renforcement des facteurs de résilience face aux effets du changement climatique.
3. Poursuivre la conduite des travaux analytiques visant à alimenter la formulation des politiques et stratégies et leur mise en œuvre en abordant les problématiques de croissance inclusive, de genre, de vulnérabilité et de développement de l'activité dans une perspective de marchés intégrés au sein de la CAE.
4. Jouer un rôle moteur plus actif dans la relance d'un dialogue conjoint autour des problématiques de gouvernance et de gestion des finances publiques ainsi que dans le domaine du développement du secteur privé.
5. Poursuivre les appuis au budget en veillant parallèlement à assurer la viabilité économique et financière des investissements réalisés et des politiques mises en œuvre par le gouvernement la coordination des projets d'investissement (en particulier) financés sur ressources internes et externes.
6. Appuyer la mise en place d'un système de suivi/évaluation des stratégies et programmes mis en œuvre dans le pays. ■



À propos de cette évaluation

Cette évaluation porte sur l'assistance de la Banque africaine de développement au Burundi sur la période 2004–2015 ainsi que sa contribution au développement du pays. Elle vise à tirer des leçons des performances passées pour améliorer la stratégie et les opérations futures de la Banque au Burundi. Entre 2004 et 2015, la Banque a financé des opérations nationales et multinationales pour un total de plus de 745 millions de dollars EU.

Quatre Documents de stratégie pays (DSP) ont guidé les actions de la Banque pendant la période évaluée. Ces stratégies étaient principalement axées sur le développement des infrastructures, l'intégration régionale, le développement du secteur privé et la gouvernance. Cette évaluation est basée sur des données et informations provenant de différentes sources parmi lesquelles des revues documentaires et un atelier de vidéo conférence avec des intervenants clés.

De façon générale, selon cette évaluation, la Banque a aligné ses différentes interventions de façon à ce qu'elles répondent aux besoins du développement du Burundi, plus particulièrement aux facteurs de fragilité du pays. La Banque a contribué à la restauration de la stabilité macroéconomique et du développement des infrastructures mais elle a accusé un retard dans ces interventions en raison de la rechute du climat institutionnel et politique en 2015. L'évaluation recommande que la Banque se concentre sur ses interventions en termes d'intégration régionale, de vulnérabilité et de développement des activités économiques, guidée par son travail d'analyse, et qu'elle devrait continuer à apporter une aide budgétaire au gouvernement pour qu'il puisse investir dans des projets viables.



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

Groupe de la Banque africaine de développement
Avenue Joseph Anoma 01 BP 1387, Abidjan 01 Côte d'Ivoire
Tél.: +225 20 26 20 41
Courriel: idevhelpdesk@afdb.org

