



ROYAUME DE BELGIQUE
Service public fédéral
Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement



Ministère néerlandais des Affaires
étrangères

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Evaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique, de la Commission européenne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le Burundi

Volume 2
Annexes 1 à 10

Février 2014

Development
and
Cooperation
EuropeAid



Euréval



SEE



GFA
Consulting Group



SIPU
INTERNATIONAL
SWEDISH INSTITUTE FOR
PUBLIC ADMINISTRATION

Consortium conduit par SEE sarl
Personne de contact
Luc Lefebvre
Luc.Lefebvre@see-policies.eu

*Rapport commandité par la Commission Européenne, Direction
Générale du Développement et Coopération – EuropeAid pour le
groupe formé par l’Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas, le
Royaume-Uni, la Suède et la Commission Européenne*

Contrat EVA 2011 – 274 858

Luxembourg, le 27 février 2014

Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux des auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement, ni ceux des Donneurs parties à
l'évaluation ni ceux des Autorités burundaises.

- Table des matières -

Volume 2 – ANNEXES imprimables

ANNEXE 1.	TERMES DE RÉFÉRENCE	4
ANNEXE 2.	LES STRATÉGIES DES DPE AU BURUNDI	21
ANNEXE 3.	PERTINENCE (QE1) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION	31
ANNEXE 4.	EFFICACITÉ – SÉCURITÉ (QE2) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION	44
ANNEXE 5.	EFFICACITÉ – GOUVERNANCE (QE3) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION	52
ANNEXE 6.	EFFICACITÉ – AGRICULTURE VIVRIÈRE (QE4) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION	62
ANNEXE 7.	EFFICACITÉ – CULTURES D'EXPORTATION (QE5) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION	74
ANNEXE 8.	EFFICACITÉ – ÉDUCATION (QE6) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION.....	88
ANNEXE 9.	APPUIS MACROÉCONOMIQUES (QE7) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION	118
ANNEXE 10.	COORDINATION (QE8) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION	123

ANNEXE 1. TERMES DE RÉFÉRENCE



COMMISSION DE L'UNION EUROPÉENNE

**Evaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique, de la
Commission de l'Union européenne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et
de la Suède
avec le BURUNDI
Evaluation de niveau national**

TERMES DE REFERENCE

1. INTRODUCTION

Plus de la moitié des fonds destinés à aider les pays pauvres proviennent de l'Union européenne (Commission et Etats membres) ce qui en fait le principal pourvoyeur d'aide au monde¹.

La Déclaration de Paris², le Programme d'Action Accra³ ainsi que le Consensus européen⁴ encouragent les bailleurs de fonds à évaluer conjointement leur aide, en impliquant les pays partenaires. Les évaluations conjointes devraient permettre d'apprécier la pertinence,

¹ http://europa.eu/pol/dev/index_fr.htm

² Un accord international entériné en 2005, dont les signataires s'engagent à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs. (OCDE).

³ Le Programme d'action d'Accra (PAA) a été adopté en 2008 et s'appuie sur les engagements pris dans la Déclaration de Paris.

⁴ Le Consensus Européen sur le Développement, adopté le 20 décembre 2005 par les Etats membres et trois institutions européennes (La Commission, le Conseil et le Parlement), est une déclaration de politique qui illustre la volonté de l'UE d'éradiquer la pauvreté et de construire un monde plus stable et plus équitable. Le consensus définit des valeurs, des objectifs, des principes et des engagements communs qui seront mis en pratique par la Commission européenne et par **les États membres** dans leurs politiques de développement.

l'efficacité, la viabilité et les résultats d'efforts conjugués ainsi que leur impact commun sur le développement du pays.

L'Allemagne, la Belgique, la Commission européenne, la France, les Pays-Bas, le Royaume Uni et la Suède nommés ci-après les Donneurs parties à l'évaluation (DPE) ont décidé de s'associer pour mener une évaluation conjointe de leur coopération avec le Burundi.

2. Justification

L'évaluation de la coopération de la Commission européenne avec le Burundi est un exercice obligatoire qui fait partie de son programme d'évaluation de l'année 2010/2011, tel qu'approuvé par les Commissaires des Relations Extérieures et du Développement.

Pour la Belgique, cette évaluation figure au programme des évaluations du service de l'évaluation spéciale et se justifie dans la mesure où le Burundi est un des principaux et plus anciens pays partenaires de la Belgique. Le Burundi est, depuis son indépendance en 1962, un pays partenaire de la Belgique. Ce partenariat n'a été interrompu que dans les années 1990 lors d'un embargo imposé par la communauté internationale. La coopération belge contribue au renforcement de l'Etat, à la stabilisation du pays et à la construction de la paix, et est intéressée à participer à une évaluation conjointe de ces secteurs.

L'évaluation des actions de la coopération française en faveur du Burundi a été inscrite au programme de travail 2010-2011 par le comité des évaluations de la Direction Générale de la Mondialisation du ministère français des Affaires étrangères et européennes, réuni le 19 octobre 2009.

Le nouveau gouvernement des Pays-Bas a pris la décision d'inclure le Burundi dans la liste des pays partenaires prioritaires et c'est la raison pour laquelle les Pays Bas ont décidé de s'associer à cette évaluation.

Bien que DFID ferme son bureau au Burundi en 2012, il est, important que l'évaluation concerne tous les partenaires au développement européen. Cette évaluation donnera des informations stratégiques au Royaume Uni pour alimenter leurs discussions sur leur futur soutien.

Depuis 1962 l'Allemagne intervient au Burundi, avec un renforcement des ses activités en 2004. Cette évaluation conjointe sera complémentaire à ses propres évaluations.

Le programme bilatéral de la coopération de la Suède avec le Burundi prenant fin en décembre 2012, une évaluation est nécessaire. Cet exercice conjoint en offre l'opportunité.

3. Le contexte du pays

Le Burundi, pays de hauts plateaux d'Afrique centrale est situé sur la ligne de séparation des eaux du Congo et du Nil, au coeur de la région des Grands Lacs. Ce petit pays enclavé de 28 000 km² a des frontières communes avec la République Démocratique du Congo à l'Ouest, la Tanzanie à l'Est et le Rwanda au Nord. Sa population est de 8,3 millions d'habitants, soit une densité supérieure à 354 hab/km².

Depuis son indépendance en 1962, le pays a été secoué par des conflits ethniques. En 1993, la guerre civile qui a suivi l'assassinat du premier président démocratiquement élu,

Melchior Ndadaye, a coûté la vie à 300 000 Burundais, civils pour la plupart, et a fait entre 500 000 et 700 000 réfugiés ainsi que 390 000 déplacés⁵.

Les négociations de paix sous l'égide de Julius Nyerere et puis de Nelson Mandela ont abouti à la signature d'un Accord de la paix et de réconciliation le 28 août 2000 à Arusha en Tanzanie. En 2005 des élections ont abouti à la construction d'un gouvernement de coalition marquant l'entrée du pays dans la phase post-conflit.

Une des initiatives qui s'inscrit dans la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha concerne l'élaboration d'une étude nationale prospective « Burundi 2025 » qui devrait permettre au pays d'acquérir une vision globale de son développement à long terme. Ce document a été finalisé en 2010 et approuvé en 2011.

Le dernier mouvement d'opposition armée (les Forces nationales de libération-FNL) a signé un cessez-le-feu en décembre 2008 et finalement déposé les armes en juin 2009. Le mouvement s'est par la suite transformé en parti politique officiel.

Le Burundi se trouve aujourd'hui en phase de stabilisation, comme en attestent les 5 scrutins électoraux de 2010, validés par la Mission d'observation électorale de l'Union européenne. Ces élections représentent, après celles de 2005, le deuxième rendez-vous démocratique du Burundi après la guerre civile.

Les héritages du conflit interne pèsent toujours sur le Burundi avec le retour massif des réfugiés des pays voisins et la problématique foncière exacerbée par ces retours.

Le Burundi⁶ est un des pays les plus pauvres au monde (PIB/hab de 160 \$ en 2009⁷) : il est classé en 166^{ième} position (sur 169) selon l'indice de développement humain du PNUD en 2010⁸ et plus de 81% de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté de \$1.25 par jour⁹.

Le pays a progressé dans la réalisation de quelques-uns des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et surtout le taux de scolarisation primaire, et le rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire et secondaire. Il est ainsi probable que le pays atteigne plusieurs indicateurs OMD d'ici 2015

Le budget de l'Etat en 2010 se présente comme suit : 726 470 millions FBU en ressource pour 863 060 millions FBU en dépenses.

Une croissance économique modérée et une stabilité macroéconomique ont été assez encourageantes ces dernières années mais l'économie reste très vulnérable face aux crises.

⁵ Stratégie de coopération et Programme indicatif national République de Burundi – Commission européenne

⁶ Le Burundi est considéré comme un *Etat en situation fragile*. Le concept de fragilité s'applique à des structures de gouvernement faibles ou défaillantes et à des situations dans lesquelles le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou du refus de l'Etat d'assurer ses fonctions de base. Communication de la Commission : Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité. COM(2007) 643 final.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0643:FIN:FR:PDF>

⁷ World Development Indicators, World Bank : <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-developmentindicators>

⁸ <http://hdr.undp.org/en/media/PR3-HDR10-HD1-FR.pdf>

⁹ World Development Indicators

Le secteur de l'agriculture occupe plus de 90% de la population et représente 40% du PIB. Les exploitations sont petites et essentiellement d'autosubsistance. Les cultures de rente les plus importantes sont le café, le thé, le riz et le sucre.

Entre 2005 et 2010, la politique nationale de développement a reposé sur deux cadres stratégiques :

- **Cadre Stratégique pour la Consolidation de la Paix (CSCP)** dont l'objectif est de prévenir le retour du conflit et de créer les conditions favorables à la paix et au développement durable.

- **Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP I 2007-2010)**¹⁰ élaboré par le Gouvernement selon un processus consultatif. Le Burundi est actuellement en train de préparer le deuxième Cadre Stratégique de Croissance (CSLP II) qui marquera la fusion des deux cadres.

L'avancement satisfaisant de la préparation du CSLP I via les consultations sectorielles et thématiques, a été un des éléments qui ont permis au Burundi d'atteindre le Point d'achèvement et d'accéder à l'allègement de sa dette multilatérale en 2009 dans le cadre de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Le montant de la dette publique s'élevait à 154% du PIB en 2008 (avant le point d'achèvement PPTE en 2009), contre 48% en 2010. Par ailleurs, le déficit de la balance des paiements s'élevait en 2010 à 177,8 millions \$.

Avec la reprise de la coopération, le Burundi s'est porté candidat pour l'allègement de sa dette dans le cadre de l'Initiative PPTE. En 2003, le Burundi a entamé des négociations auprès des pays du Club de Paris. L'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE en janvier 2009 a permis une remise de dette de près de 833 millions \$.

3.1. Assistance internationale

Sur la période 2005-2009¹¹, le volume d'aide totale apporté au Burundi a été de 2.326 millions \$ avec une croissance annuelle continue¹². Sur la même période, la contribution de l'Union Européenne a été de 1.162 millions \$ répartis entre 693 millions \$ pour les Etats membres et 469 millions \$ pour la CE.

Le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) est présent depuis 2005, avec un mandat à renouveler annuellement. Les objectifs du bureau (devenu BNUB) ont été revus en 2011. Depuis, il accompagne le pays dans les domaines de la gouvernance, de la justice transitionnelle, des droits de l'homme, du dialogue avec les partenaires politiques burundais, de la réintégration des populations affectées par la guerre ainsi que du développement socio économique.

Le Gouvernement du Burundi a exprimé son engagement pour l'amélioration de la gestion et de la coordination de l'aide internationale en créant **le Comité National de Coordination des Aides (CNCA)** présidé par le deuxième Vice-président. C'est un organe chargé de la coordination de l'aide et des engagements pris par la communauté internationale pour l'efficacité de l'aide au développement. Son bras opérationnel, le SP/CNCA organise aussi les consultations entre le Gouvernement et les partenaires au développement à travers le Groupe de Coordination des Partenaires (GCP). Le GCP inclut

¹⁰ http://cslpminiplan.bi/upload/sclp_document.pdf

¹¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/62/25/1877766.gif>

¹² Pour plus de détail voir l'annexe 2

le cadre de partenariat dans le domaine de l'appui budgétaire, chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre commune d'une matrice d'actions prioritaires et d'une feuille de route, relative au programme de réformes des finances publiques.

Entre les bailleurs de fonds concernés et le Gouvernement il existe un cadre de partenariat dans le domaine de l'appui budgétaire, chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre commune d'une matrice d'actions prioritaires et d'une feuille de route, relative au programme de réformes des finances publiques.

4. L'EVOLUTION DE LA COOPERATION DES DPE AVEC LE BURUNDI¹³

4.1. Commission européenne

Le 7^{ième} (1990-1995) et le 8^{ième} (1995-2000) FED avaient été mobilisés dans un contexte post-conflit pour financer des projets de réhabilitation, d'appui au rapatriement volontaire des réfugiés, à la réinsertion et à la réinstallation des sinistrés ainsi qu'à la consolidation de la paix.

Pour le 9^{ième} (2000-2007) FED, les objectifs de la coopération communautaire se sont inscrits dans le Cadre Stratégique de Croissance Economique et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP-I) et se sont traduits principalement par la contribution au processus de paix, à la croissance économique et à l'allègement de la pauvreté. Les secteurs de concentration ont été choisis par rapport aux priorités adoptées par le Gouvernement et visaient la relance des activités productives particulièrement en milieu rural, la bonne gouvernance, l'appui macroéconomique, attachant une attention particulière à la réduction de la pauvreté.

L'objectif global du 10^{ième} (2008-2013) FED vise essentiellement à aider le Burundi dans son processus de stabilisation et de reconstruction et dans la lutte contre la pauvreté. La coopération est concentrée sur la réhabilitation et le développement rural, sur la santé et sur l'appui budgétaire global.

4.2. France

Dans le contexte de sortie de crise, les actions de coopération de la France décrites dans le Document Cadre de Partenariat (2006 – 2010) avaient pour finalité principale la consolidation de la paix et la reprise d'un développement durable et étaient recentrées sur un nombre limité de domaines d'intervention, en recherchant la complémentarité avec les interventions des autres bailleurs de fonds et notamment celles de la Commission Européenne.

L'engagement de la France s'est donc concentré sur les axes stratégiques suivants :

- la reconstruction du système éducatif ;
- la gouvernance démocratique et la consolidation de l'Etat de droit ;
- la formation des élites ;
- le soutien et la promotion de la langue française;
- l'appui à la réinsertion socio-économique des populations vulnérables.

¹³ Pour la description détaillée voir l'annexe 1.

4.3. Belgique

La coopération bilatérale entre la Belgique et le Burundi date de l'indépendance du pays en 1962. Bien que la coopération avec le Burundi ne se soit jamais arrêtée elle a connu un redémarrage en 2002. Le Programme indicatif de coopération (PIC) 2007-2010, avec un budget de 60 millions € portait sur un grand nombre de secteurs. Il avait comme objectif central la reconstruction de l'Etat et le renforcement des capacités. Les axes prioritaires de ce PIC étaient :

- Le programme d'appui à la gouvernance et à la sécurité
- Le programme d'appui au Développement Economique et à l'Agriculture
- Le Programme d'appui aux services sociaux de base
- Des Programmes multisectoriels

Pendant la période 2007-2010 le portefeuille de la Coopération était très diversifié au niveau sectoriel et géographique. Le programme de coopération 2010-2013, d'un montant de 150 millions € est axé essentiellement sur les secteurs de l'agriculture, la santé et l'éducation, avec une ouverture sur la justice et la réforme de la Fonction Publique. Le programme de coopération a donc été recentré sur un nombre plus limité de secteurs dans un souci d'éviter le saupoudrage des interventions.

Globalement, les appuis prennent la forme de :

- promotion d'un environnement institutionnel favorable ;
- amélioration de la gouvernance sectorielle ;
- renforcement des compétences et formation du personnel ;
- participation au financement des secteurs à travers un instrument de financement sectoriel.

La coopération belge veille à renforcer les stratégies sectorielles définies par le gouvernement burundais. L'objectif est de renforcer la performance des systèmes nationaux. Malgré une réduction progressive du volet gouvernance sur les prochaines années, l'institution de l'Etat de Droit, le renforcement de la Justice et la modernisation de la Fonction Publique restent au centre des préoccupations de la coopération belge.

4.4. Pays Bas

Le programme de coopération pluriannuel pour le Burundi prévoit une contribution annuelle d'environ 30 millions €. Comme pour les autres DPE, ce budget exclut les contributions générales à des programmes d'organisations multilatérales. L'engagement des Pays Bas est concentré sur les axes stratégiques suivants:

- Appui à la Réforme du secteur de la sécurité à travers des contributions aux programmes de sécurité du gouvernement burundais et d'organisations internationales.
- Appui à la bonne gouvernance et la consolidation de l'Etat de droit, entre autres par appui budgétaire au programme d'assainissement des finances publiques et de réforme du régime foncier du gouvernement Burundais.
- Sous le titre de "*Peace dividend*" différents programmes d'appui au secteur privé sont financés, ainsi que des programmes de développement agricole et de production d'énergie domestique.

- Contributions au développement de la société civile et des media; appui au programme de lutte contre le SIDA, la tuberculose et la malaria et bourses pour des universitaires.

4.5. Royaume Uni

Le Royaume Uni est présent au Burundi depuis 2002 à travers DFID. Les interventions ont d'abord été une réponse à la crise humanitaire engendrée par la guerre puis ont été élargies pour soutenir la consolidation de la paix et le retour des 500.000 réfugiés. Un bureau de gestion a été ouvert en 2002 et est devenu un bureau déconcentré en 2005.

Après 2005 DFID est intervenu dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'eau et l'assainissement et de la justice, afin de construire un Etat durable. A partir de 2009, reconnaissant l'importance de l'intégration régionale économique du Burundi, la priorité sera la facilitation de l'adhésion du Burundi à la Communauté Est Africaine.

4.6. Allemagne

L'Allemagne est partenaire depuis l'indépendance du Burundi en 1962. Les champs d'intervention les plus importants étaient à l'époque la planification, l'agri-élevage, la protection de l'environnement, les infrastructures et l'eau potable. Après une phase de réduction de la coopération bilatérale en raison de la situation politique, l'Allemagne a repris ses activités en 2004 avec un accent sur l'aide humanitaire, la prévention des conflits et la stabilisation de la paix. Actuellement, l'eau est le secteur principal d'intervention. L'Allemagne est aussi active dans d'autres secteurs comme la décentralisation, la santé, la paix, et la sécurité, l'amélioration des conditions de vie et l'appui à la société civile. Depuis son démarrage, le volume total de la coopération technique et financière s'élève à plus que 400 millions €

La politique de l'Allemagne s'inscrit dans le cadre de l'appui de la communauté internationale des bailleurs de fonds et elle suit la Déclaration de Paris. Pour les années 2010/2011, le Ministère fédéral de la Coopération et du développement a octroyé 22,5 millions € au Burundi (13 Mo € coopération financière ; 9.5 millions € coopération technique) auxquels il faut ajouter 12,3 millions € pour les mesures dans les domaines

- Prévention des crises
- Energies renouvelables
- Programme « conférence Internationale sur la région des Grand Lacs »
- Renforcement de la Police Burundaise

4.7. Suède

La coopération bilatérale de la Suède avec le Burundi a débuté en 1994 et a longtemps été principalement centrée sur l'aide humanitaire.

La stratégie de coopération 2004-2008 s'inscrivait dans le cadre de la stratégie régionale pour la région des Grands Lacs. L'objectif global de la stratégie était de «contribuer à créer les conditions permettant aux populations pauvres d'améliorer leurs conditions de vie ». La coopération concernait l'aide humanitaire, la paix, la réconciliation, la démocratie et les droits de l'homme.

L'objectif général de la stratégie de coopération pour la période 2009-2012 vise un développement pacifique et démocratique de la société, en insistant sur les droits des populations pauvres. Pour atteindre cet objectif l'aide suédoise se concentre sur deux secteurs :

- la paix et la sécurité;
- la gouvernance démocratique.

5. OBJECTIF DE L'EVALUATION

L'objectif principal de l'évaluation est de fournir aux DPE une appréciation indépendante de leur coopération avec le Burundi pendant la période 2005-2011 et des enseignements utiles tant aux DPE qu'aux autorités et à la société civile burundaises.

- L'évaluation portera un jugement sur la pertinence et les résultats des stratégies de coopération des DPE sur le développement du Burundi en tant que concourant au renforcement de l'Etat, à la stabilisation du pays et à la consolidation de la paix.
- L'évaluation appréciera aussi dans quelle mesure les DPE ont harmonisé leurs stratégies et leurs interventions en vue d'une plus grande efficacité de leur aide. Elle appréciera dans quelle mesure la coordination et la complémentarité de leurs interventions et les synergies qui en ont résulté ont également amélioré cette efficacité.
- Elle permettra de tirer les enseignements pour améliorer les stratégies de coopération actuelles et futures des DPE, en particulier dans le contexte d'un pays post-conflit. Elle fournira notamment des recommandations permettant d'améliorer la cohérence entre les stratégies de croissance et de lutte contre la pauvreté avec le renforcement et la consolidation de la paix. Le suivi des recommandations incombera à chaque DPE en relation avec les autorités nationales burundaises.

6. OBJET ET CHAMP TEMPOREL DE L'EVALUATION

L'évaluation porte sur les stratégies de coopération des DPE et les résultats de leur mise en oeuvre pour la période **2005-2011**.

Les interventions menées par ECHO (Office humanitaire de la Commission européenne) et par la BEI (Banque européenne d'investissement) ne font pas partie de cette évaluation. La cohérence et la complémentarité entre les stratégies de ces organisations et celles des DPE devront cependant être examinées.

Les secteurs à évaluer

Pour illustrer la contribution des DPE à la consolidation de la paix, la reconstruction et au développement du pays, le consultant évaluera 4 secteurs représentatifs de leur coopération. Ces secteurs ont été choisis en concertation avec les autorités nationales et la société civile burundaises. Ils couvrent trois axes du CSLP 1 : les secteurs productifs, les secteurs sociaux et la gouvernance.

- Le développement agricole entendu comme: les productions végétale, animale, forestière et piscicole ; les filières de la production à la commercialisation ; l'appui aux organisations paysannes ainsi que les aspects fonciers et de sécurité alimentaire.
- L'éducation: enseignement primaire, secondaire, supérieur, technique et professionnel.

- La gouvernance démocratique: police, sécurité, justice, gouvernance locale, médias
- L'appui macro-économique¹⁴ entendu comme l'appui aux réformes économiques et sociales, à la réforme des finances publiques, à la lutte anti-corruption et l'instrument "aide budgétaire".

La précision ci-dessus apportée aux secteurs est indicative. Les champs sous-sectoriels seront précisés suite à la présentation des logiques d'intervention des DPE.

Dans tous les cas, l'évaluation portera sur tous les instruments utilisés par les DPE pour appuyer les secteurs concernés : aide programmable et non programmable ; programmes, projets et aide budgétaire ; ONG et coopération décentralisée.

Enfin, l'égalité hommes-femmes sera traitée comme un thème transversal. Cette thématique devra être appréciée dans l'analyse des secteurs.

7. ASPECTS METHODOLOGIQUES

L'évaluation devra être basée sur les cinq critères définis par le Comité d'aide au développement de l'OCDE : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact.

Le Consultant prendra en compte les principes définis par le Comité d'aide au développement de l'OECD pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires¹⁵ ainsi que la guidance de l'OCDE "Evaluating donor engagement in situations of conflict and fragility"¹⁶.

Le consultant prendra également en compte le guide méthodologique développé par la CE disponible sur la page web de l'Unité d'Evaluation à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/introduction/introduction_fr.htm

8. RESPONSABILITE DE LA GESTION ET DU SUIVI DE L'EVALUATION

8.1. LE COMITE DE GESTION

Le Comité de gestion (CG) est composé des représentants:

- pour la Commission européenne : l'Unité d'évaluation ;
- pour la Belgique : le Service de l'Evaluation spéciale de la coopération internationale ;
- pour la France : le Pôle de l'évaluation et la mission pour la gouvernance démocratique de la Direction Générale de la Mondialisation et des partenariats du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes ;
- pour les Pays Bas : le Département pour l'évaluation des politiques et opérations dans le domaine de la Coopération au Développement et des Affaires Etrangères (IOB).

¹⁴ Les consultants doivent évaluer les opérations d'aide budgétaire au Burundi en s'inspirant de l'étape 1 de la Méthodologie d'évaluation de l'aide budgétaire, à savoir la description des intrants et l'identification des réalisations directes et induites majeures, voir:http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2008/1258_isspap_en.pdf

¹⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf>

¹⁶ Les évaluateurs pourraient se servir de l'évaluation de ces principes faite par l'OCDE en 2011.

Le Comité de gestion pourra, à chaque fois que de besoin, faire appel à des experts externes aux DPE;

L'Unité d'évaluation de la Commission européenne nommé « Coordonnateur » assurera la coordination de l'évaluation ; elle est responsable de la contractualisation avec le consultant et sera responsable de la gestion quotidienne et de l'administration de l'évaluation.

Le Comité de gestion pilote l'évaluation, prend les décisions et valide les différents livrables. Son rôle s'arrête à la fourniture du Rapport final.

8.2. LES GROUPES DE REFERENCE

Le Groupe de référence européen se compose de membres du comité de gestion, des représentants des groupes de référence de chaque DPE et d'un représentant de l'Ambassade du Burundi à Bruxelles.

Les DPE pourront établir des **Groupes de référence** (GR) à l'intérieur de leurs services et en gestion autonome.

Le Groupe de référence local au Burundi est composé de représentants du gouvernement burundais, de représentants des DPE et de représentants de la société civile. Il est coprésidé par le Deuxième Vice-président et par le Chef de la Délégation européenne ou par la personne que chacun aura désigné à cet effet.

Les réunions du Groupe de référence local sont prévues:

- à la fin de chaque phase pour discuter les premières versions des rapports ;
- au début et à la fin de la phase de terrain.

Les Groupes de référence sont impliqués à chaque étape de l'évaluation. Ils donnent leurs avis et commentent chaque livrable. Le Coordonnateur soumettra par écrit à la Délégation de l'UE et aux DPE le contenu de chaque étape d'avancement au moins 15 jours avant chaque réunion du CG. Chaque DPE fera circuler, le cas échéant, auprès de son GR les documents produits par l'équipe d'évaluateurs et recueillera les commentaires pertinents dans les délais convenus. Ces commentaires seront, dans leur ensemble, discutés dans le cadre du CG et validés. Le rapport final provisoire devra être mis à disposition des partis prenants au Burundi au moins deux semaines avant la tenue de séminaire au Bujumbura.

8.3. CONTRACTUALISATION ET FINANCEMENT

L'évaluation est financée par l'Unité d'évaluation de la Commission européenne, selon les modalités prévues dans le contrat cadre EVA 2011, LOT 3.

Les bureaux d'études envoient au Coordonnateur de l'évaluation leur offre technique et financière (Note de lancement)¹⁷. L'offre technique doit avoir au maximum 20 pages, format Times 12 (plus le budget et les annexes, à savoir les curriculum vitae détaillés).

¹⁷ Pour plus de détails sur le contenu des offres et les critères de sélection, voir l'annexe 3.

Après la signature du contrat, les consultants reçoivent les informations relatives aux documents dont il est fait référence à l'annexe 4.

9. LES LIVRABLES ET PHASAGE

Après la signature du contrat, les principaux livrables sont¹⁸ :

- une note sur les logiques d'intervention, les questions d'évaluation et les critères de jugement (à présenter lors de la réunion de démarrage),
- le rapport de démarrage,
- le rapport de phase documentaire,
- la réunion de compte-rendu de la phase de terrain (comprenant une présentation Power Point),
- le projet de rapport final (comprenant une présentation Power Point synthétisant les résultats de l'évaluation),
- deux séminaires de restitution : au Burundi et en Europe,
- le rapport final¹⁹,
- la note méthodologique sur le contrôle qualité²⁰.

Réunions et rapports

9.1. Réunion de lancement

Première réunion du Comité de gestion avec le Consultant. Elle permet de discuter et d'affiner l'approche, de mettre accent sur les points les plus importants de l'évaluation, de discuter les défis, etc.

9.2 Réunion de démarrage

Les consultants commencent l'évaluation par une phase de structuration qui aboutit à la production d'un Rapport de démarrage.

La majeure partie du travail consiste à analyser les principaux documents relatifs à la coopération des DPE avec le Burundi et si nécessaire mener les interviews exploratoires.

Une réunion de démarrage est organisée pour discuter les logiques d'intervention, les questions d'évaluation et les critères de jugement, présentés dans la Note mentionnée ci-dessous (le premier livrable).

¹⁸ Sur demande, et dans tous les cas à la fin de l'évaluation, les consultants doivent fournir un relevé de tous les documents lus, des données collectées et des bases de données construites.

¹⁹ NB: Pour tout rapport, les consultants sont en droit d'accepter ou de rejeter les commentaires formulés par les DPE et/ou le Groupe de référence. Cependant, en cas de refus les consultants doivent justifier (par écrit) les raisons du rejet (les commentaires et les réponses des consultants sont joints en annexe du rapport/livrable). Quand un commentaire est accepté, les consultants doivent mentionner, dans la feuille de réponse, la référence au texte du rapport (où la modification a été faite).

²⁰ Note à produire dans le cadre des activités du contrôle qualité, pour un montant de 2.5% du budget total de l'évaluation, hors séminaire.

Le Comité de gestion valide:

- les logiques d'intervention préparées sur la base des documents officiels (utiliser les diagrammes logiques) ;
- les questions d'évaluation, accompagnées de critères de jugement (CJ) ;
- les commentaires explicatifs associés à chaque question.

Suite à leur validation, les questions d'évaluation font partie des TdRs.

9.3. Rapport de démarrage

Une courte mission exploratoire dans le pays sera organisée pendant la phase de démarrage. A la fin de la phase de démarrage, les Consultants doivent fournir un **Rapport de démarrage**.

Le rapport de démarrage comprend les éléments suivants :

- Une brève présentation du contexte national (politique, économique et social) de l'analyse du conflit civil et une analyse SWOT (si possible inspirée d'une Note de contexte préalablement élaboré) ;
- Les priorités stratégiques du Burundi et leur logique ;
- Le contexte de la coopération entre les DPE sur la période d'évaluation et éventuellement d'autres bailleurs de fonds et le Burundi;
- Les logiques d'intervention (fidèle(s) et raisonnée(s)) de la coopération des DPE;

Ces analyses sont basées sur les stratégies et les portefeuilles d'interventions.

- Les questions d'évaluation;
- Un nombre limité de critères de jugement par question évaluative;
- Un nombre limité d'indicateurs qualitatifs et/ou quantitatifs relatifs à chaque critère de jugement;
- Une proposition de méthodes de travail appropriées pour collecter les données et les informations nécessaires auprès des DPE;
- Les premiers éléments de la méthode utilisée pour analyser les données et les informations collectées, en précisant les limites éventuelles;
- Une brève description de la stratégie de coopération au développement des DPE avec le **Burundi** en relation avec les questions d'évaluation;
- Un plan de travail détaillé et un calendrier pour les étapes suivantes.

S'il y a lieu, le rapport confirme également le contenu de la note de lancement sur la composition finale de l'équipe d'évaluation.

L'accord sur ce dernier point est confirmé par un échange formel de lettres entre les Consultants et le Comité de gestion via le Coordonateur.

Le rapport de démarrage est approuvé par le Comité de Gestion.

9.4. Rapport de phase documentaire

Après validation du rapport de démarrage, les Consultants procèdent à l'étape suivante, à savoir la phase documentaire. A la fin de cette phase, les Consultants fournissent un

Rapport de phase documentaire qui présente les résultats de cette phase de l'évaluation et qui comprend les éléments suivants :

- les questions d'évaluation avec les critères de jugement validés et les indicateurs quantitatifs et qualitatifs correspondants;
- l'avancement de la collecte des données. Les données complémentaires nécessaires pour l'analyse et la collecte sur le terrain, doivent être identifiées;
- une première analyse et les premiers éléments de réponse aux questions d'évaluation (si disponibles) ainsi que les hypothèses restantes à tester au cours de la phase de terrain;
- une liste exhaustive de toutes les activités menées durant la période sous évaluation dans les secteurs à évaluation et une liste complète de toutes les activités examinées pendant la phase documentaire sachant que les activités analysées dans la phase documentaire doivent être représentatives;
- la méthodologie, y compris les outils d'évaluation, pour la mission de terrain: (i) méthodes appropriées de collecte de données dans le pays en indiquant les limites et en décrivant comment les données seront croisées tout en spécifiant leurs sources, (ii) méthodes appropriées d'analyse des informations en indiquant encore les limites dans le cas du **Burundi**;
- un plan de travail pour la phase de terrain : une liste avec une brève description des activités devant être analysées de façon approfondie sur le terrain. Les Consultants doivent expliquer la représentativité²¹ des interventions choisies et la valeur ajoutée des visites.

La mission de terrain ne peut pas démarrer tant que le Comité de gestion n'a pas accepté le Rapport de phase documentaire.

9.5. Compte rendu de la mission de terrain

Le travail sur le terrain est réalisé selon la démarche prévue dans le Rapport de phase documentaire. Le plan de travail et le programme de la mission sont convenus à l'avance avec les DPE au Burundi. Si, au cours de la mission de terrain, il semble nécessaire de modifier l'approche et/ou le programme convenus, les Consultants doivent obtenir l'approbation du Comité de gestion, avant que tout changement ne soit mis en œuvre.

A l'issue de la mission de terrain, les Consultants présentent les résultats préliminaires de l'évaluation :

- (1) au cours d'une réunion de restitution au Burundi,
- (2) au Groupe de référence à Bruxelles peu de temps après leur retour du terrain.

Le consultant prépare également un compte-rendu de la mission de terrain. Le compterendu sera approuvé par le CG.

²¹ La représentativité a plusieurs dimensions (financière, taille de l'échantillon et diversité, caractère illustratif des interventions analysées ...).

9.6. Rapports finaux et séminaire dans le pays

9.6.1. Le projet de Rapport final

Les Consultants soumettent un projet de **Rapport final** rédigé conformément au modèle présenté en annexe 5. Les consultants doivent prendre position par rapport aux commentaires reçus lors des réunions de restitution avec les Groupes de référence (européen et local) et le Comité de gestion et la justifier.

Un résumé exécutif sera produit en français et traduit en anglais.

Si le comité de gestion considère que le rapport est de qualité suffisante (cf. annexe 3), le Coordonateur le transmet aux Groupes de référence pour commentaires.

Avec le projet de **Rapport final**, les Consultants doivent préparer une courte présentation (format *Power Point*, suivant la structure décrite dans l'annexe 5) qui synthétise les résultats principaux du rapport. Cette présentation, dont la structure pourrait être utilisée par les consultants pour leur présentation lors des séminaires, sera annexée au Rapport final de synthèse.

Les Consultants feront les amendements appropriés sur la base des commentaires exprimés par le Comité de gestion et les Groupes de référence.

9.6.2. Le séminaire de présentation / discussion au Burundi

Le **Rapport final provisoire** révisé et approuvé sera présenté lors d'un séminaire (de préférence sous forme d'une réunion du Forum Stratégique ou Politique) à Bujumbura. Le but de ce séminaire est de présenter et de discuter les résultats, les conclusions et les recommandations préliminaires de l'évaluation avec les autorités nationales, les organisations représentatives de la société civile, les DPE et les autres bailleurs de fonds ainsi qu'avec toute structure représentative concernée par la coopération des DPE avec le Burundi.

Les Consultants prépareront une présentation (format *Power Point*). Cette présentation sera considérée comme un produit de l'évaluation au même titre que les rapports.

Pour le séminaire au Burundi, le Consultant doit mettre à disposition de la Délégation de l'UE à Bujumbura 100 exemplaires du rapport principal avec les annexes sur un CDROM (voir l'annexe 5). La Délégation de l'UE en assurera la diffusion sur place.

Les consultants prépareront le compte rendu du séminaire qui fera aussi partie des produits de l'évaluation.

9.6.3. Le Rapport final

Les Consultants rédigeront le **rapport final** sur la base des commentaires exprimés lors du séminaire de présentation / discussion et de ceux exprimés par le Comité de gestion. La présentation (format *Power Point*) synthétisant les résultats de l'évaluation ainsi que la présentation faite lors du séminaire sont révisées le cas échéant de manière à correspondre au rapport final et seront annexées au Rapport final.

Le rapport final doit être approuvé par les DPE avant impression.

320 exemplaires imprimés du **volume principal du Rapport final** doivent être envoyés au Coordonnateur plus 22 exemplaires supplémentaires avec les annexes imprimées. En outre, un CD-Rom comprenant le rapport principal ainsi que les annexes sera joint à chaque volume principal imprimé (format PDF).

Le Coordonnateur assure la diffusion du rapport en accord avec le Comité de gestion.

Les évaluateurs doivent remettre au coordinateur sur un support approprié (électronique ou papier) toutes les données pertinentes collectées pendant l'évaluation.

Afin de permettre une publication sur internet, le Coordonnateur recevra le résumé sous forme de fichier séparé, en format WORD et en format PDF. Le Coordonnateur les transmet aux membres du Comité de gestion et au Point Focal du Gouvernement du Burundi.

Le contractant soumettra une Note méthodologique expliquant comment le contrôle qualité et la capitalisation de l'expérience acquise en matière d'évaluation ont été menés.

Le Comité de gestion procède ensuite à un jugement formel de la qualité de l'évaluation (cf. annexe 6).

9.6.4. Le séminaire de restitution en Europe

Le **Rapport final** approuvé et édité sera présenté lors d'un séminaire **en Europe (à priori à Bruxelles)**.

L'organisation matérielle du séminaire en Europe sera sous la responsabilité des DPE. Le chef d'équipe d'évaluation et les principaux experts devront en assurer la préparation et la présentation.

10. PROPRIETE INTELLECTUELLE

Les livrables sont propriété commune des DPE.

11. QUESTIONS D'EVALUATION

L'évaluation est basée sur un nombre limité de questions d'évaluation (10 maximum) couvrant les critères d'évaluation : pertinence, efficacité, efficience, durabilité, impact.

Les critères d'évaluation et les éléments essentiels seront pondérés de manière différente, en fonction de la hiérarchisation des questions d'évaluation.

Des informations plus détaillées sur les critères d'évaluation, les éléments essentiels et les grands principes pour la rédaction des questions d'évaluation se trouvent dans les annexes 8 et 9.

12. L'EQUIPE D'EVALUATION

L'équipe d'évaluation doit posséder une connaissance et une expérience approfondie :

- des méthodes et techniques d'évaluation en général et, de l'évaluation de l'aide au développement en particulier. Elle aura déjà à son actif plusieurs évaluations pays ;

- du Burundi et de l'Afrique Centrale, et plus particulièrement, de la Région de Grands lacs ;

- des secteurs suivants: la prévention des conflits, la construction de la paix, les principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires, la gouvernance démocratique, la gestion des finances publiques, l'égalité de genre, l'appui macro-économique, l'agriculture, l'éducation ;
- des langues suivantes: le français, le néerlandais, l'anglais, l'allemand, le kirundi, et éventuellement le suédois²².

La prise en charge de la phase de structuration (construction des logiques d'intervention, formulation des questions d'évaluation et des critères de jugement) par le personnel permanent du Consultant sera appréciée positivement.

Il est vivement recommandé que l'équipe d'évaluation inclue des experts résidant dans le pays ou dans la sous- région, (notamment, mais pas uniquement, pendant la mission de terrain) et disposant d'une connaissance approfondie des techniques d'évaluation dans les secteurs clés de l'évaluation, et en particulier la prévention des conflits, la construction de la paix et de la gouvernance démocratique.

Les principes de neutralité et d'absence de conflit d'intérêt doivent être strictement respectés. Il est hautement recommandé, au moins pour le chef d'équipe, de maîtriser l'approche méthodologique de la Commission de l'Union européenne, cf. le site web de l'Unité Commune d'Evaluation :http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/introduction/introduction_fr.htm

13. CALENDRIER

Le cadre indicatif ci-dessous doit être rempli par les Consultants (dates).

La signature du contrat est prévue pour août 2011, la réunion de démarrage en septembre 2011 et le rapport final en Décembre 2012.

²² La connaissance du suédois est facultative néanmoins, il est souhaitable que l'équipe d'évaluation connaisse les langues des DPE. Les documents de stratégie sont généralement écrits dans la/les langues des DPE.

<i>Déroulement de l'évaluation</i>	<i>Notes et rapports</i>	<i>Dates</i>	<i>Réunions : Communications</i>
Lancement		<i>Septembre 2011</i>	Réunion du Comité de Gestion (GC)
Phase documentaire			
Phase de structuration	Courte présentation (Diagramme logique + questions d'évaluation)		Réunion du CG
	Rapport de démarrage provisoire		Courte mission préparatoire des consultants sur le terrain
	Rapport de démarrage final		Un échange de lettres entre les consultants et la Commission confirme la composition finale de l'équipe d'évaluation ainsi que le plan et le calendrier de travail.
Rapport de phase documentaire	Rapport de phase documentaire provisoire		Réunion du CG
	Rapport de phase documentaire final		
Phase de terrain			Réunion de restitution avec la Délégation
	Présentation		Réunion du GR
Phase de synthèse (séminaire dans le pays)			
	1 ^{er} Projet de rapport final	<i>Décembre 2012</i>	Réunion du GR
	Projet de rapport final révisé		Séminaire dans le pays Max 100 copies du rapport avec les annexes sur CD-ROM fournies à la Délégation ; la version électronique du rapport et des annexes envoyée à l'Unité Evaluation Conjointe.
	Rapport final	<i>Février 2013</i> <i>Mars ou Avril 2013</i>	Max 320 exemplaires imprimés du volume principal du rapport final et 22 exemplaires des volumes correspondant aux annexes envoyés à l'Unité Commune d'Evaluation. Un CD-Rom contenant l'ensemble des documents sous format électronique joint à chaque volume principal imprimé. Les différentes versions du résumé envoyées en format WORD et PDF. Note méthodologique envoyée. Séminaire en Europe (à priori Bruxelles)

Le calendrier final sera celui annexé au contrat signé.

ANNEXE 2. LES STRATÉGIES DES DPE AU BURUNDI

Priorités stratégiques des DPE

La Belgique

L'engagement belge au Burundi se décompose à parts égales entre une aide bilatérale directe à travers des **Programmes indicatifs de coopération** (PIC) et une **aide indirecte** opérée par plusieurs canaux : organisations non-gouvernementales (ONG) belges, institutions universitaires et scientifiques, syndicales, Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE), Association flamande pour la coopération et l'assistance technique (VVOB), villes et communes...

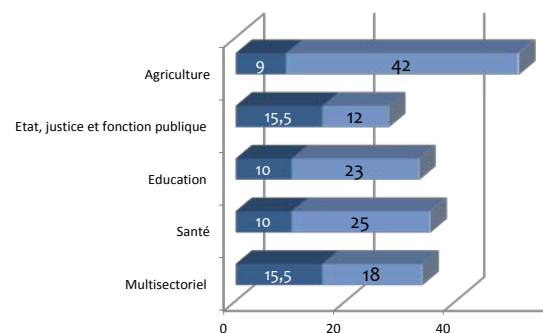
Le **PIC 2007-2009**, avec un budget de 60 millions d'euros, a pour objectif central la reconstruction de l'Etat et le renforcement des capacités. Les axes prioritaires de ce PIC sont :

- Un programme d'appui à la gouvernance et à la sécurité de 15,5 M€ pour trois composantes : l'appui au secteur de la justice et au renforcement de l'Etat de Droit (7 M€), l'appui à la professionnalisation du secteur de la sécurité/police (3 M€) et l'appui au développement local et à la participation citoyenne (4 M€) ;
- Un programme d'appui au développement économique et à l'agriculture de 9 M€ dont : l'appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage - MINAGRE (1 M€), l'appui au développement agricole dans la province de Cibitoke, en plus de l'appui fourni à la province de Kirundo (5 M€) et l'appui à l'Institut des Sciences Agronomiques du Burundi - ISABU (3 M€) ;
- Un programme d'appui aux services sociaux de base de la santé (principalement les infrastructures et ressources humaines dans la province de Kirundo) et de l'éducation (appui à la politique sectorielle et à la formation technique et professionnelle) (20 M€ engagés au total).
- Une contribution au programme d'appui à la démobilisation et à la réintégration des anciens combattants conduit par la Banque Mondiale.
- Plusieurs contributions au Fonds commun d'appui aux réfugiés, ainsi que des projets spécifiques dans ce domaine.
- Divers programmes multisectoriels²³ pour un montant total engagé de 8 M€, ainsi qu'environ 8 M€ additionnel non affectés.

Le **PIC 2010-2013**, d'un montant de 150 millions d'euros, choisit de concentrer les moyens sur la justice et la réforme de la Fonction Publique (12 M€), les secteurs de l'agriculture (42 M€), de la santé (25 M€) et de l'éducation et la formation (23 M€).

- L'agriculture comprend des aménagements en infrastructure dans les régions de l'Imbo, du Mosso et du

Engagement primaire de la Belgique au Burundi
Période 2007-2013 (millions EUR)



²³ Programme de bourses d'études et de stages, programme e Micro-Interventions (MIP), fonds d'études et d'expertise (FET).

Bugesera, ainsi qu'un appui aux hauts cadres du MINGAGRE. La société civile, les opérateurs privés et les ménages sont également soutenus. De plus, une composante sécurité alimentaire est introduite via le Fonds Belge de Survie.

- Dans le secteur de la santé, c'est l'appui institutionnel et le renforcement des compétences du personnel de santé qui prévaut à travers (i) l'amélioration de la gouvernance sectorielle, (ii) l'appui opérationnel local et (iii) la formation du personnel de santé et le renforcement de ses compétences.
- En éducation, la Belgique entend former les enseignants à tous les niveaux éducationnels (y compris technique et professionnel).
- Enfin, le PIC attache une importance significative aux questions de gouvernance. La Belgique se concentre sur la reconstruction de l'Etat de Droit et le renforcement de la justice, du Parlement et de la fonction publique. Un soutien à la résolution des conflits agricoles est également prévu.

Les modalités d'aide privilégiées par le PIC sont le projet et l'appui institutionnel (assistance technique), ainsi que des bourses d'études dans le secteur éducation. Dans ce même secteur, le PIC 2010-2013 prévoit une évolution vers l'approche sectorielle, sous forme d'appui sectoriel ou de participation à des financements communs, notamment via le Fonds Commun pour l'Education (FCE)²⁴. Une contribution au Fonds multisectoriel Belgo-Burundais de Réemploi-Alimentation (10 M€) ainsi que plusieurs contributions au fonds multibailleurs multisectoriel pour le Financement des Etudes et des Expertises²⁵ (FEE) sont prévus au cours de la période de l'évaluation.

Outre les PIC, l'**aide indirecte** représente la moitié des engagements belges au Burundi. Sur la période, cette aide couvre les secteurs suivants :

- Dans le secteur de l'éducation, un appui technique et des programmes d'échanges universitaires sont menés par le Conseil Interuniversitaire de la Communauté Française (CIUF), le Vlaamse Inteuniversitaite Raad (VLIR) et l'Association pour la Promotion de l'Education et de la Formation à l'Etranger (APEFE).
- Dans le secteur de l'agriculture, le Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire (FBSA), à travers l'Agence Belge de Coopération (CTB), des ONG belges et des organisations multilatérales telles que la FAO et le FIDA, œuvrent pour garantir la sécurité alimentaire dans les pays d'Afrique subsaharienne et notamment au Burundi.
- Dans le domaine de la gouvernance, le Service de Consolidation de la Paix a affecté près de 20 millions EUR sur la période sous revue au renforcement des capacités institutionnelles des organes du Parlement burundais. Ce Service apporte également un soutien au secteur des médias et à la gestion du retour des réfugiés.
- Plusieurs projets d'appui aux médias et en particulier à la radio ont été également financés grâce à l'aide indirecte, notamment dans le cadre de la préparation des élections (Projet IWACU).
- La Société Belge d'Investissement pour les Pays en Développement (BIO-Invest) est engagée dans le renforcement et le soutien au secteur des banques commerciales (soutien aux banques de crédit de Bujumbura en particulier).

²⁴ Le recours à ce type de modalités est conditionné à une évaluation positive du FCE.

²⁵ Anciennement le Fonds d'Etudes et de Consultances (Fet) et le Programme d'Appui en Expertises (FEx) sous le PIC 2007-2010. Le FEE s'inscrit dans le processus de renforcement des capacités de programmation du pays.

La Commission Européenne

Au cours de la période de mise en œuvre du 9^{ème} FED (2003-2007), la Commission Européenne a soutenu le processus de transition du Burundi : en début de période, l'assistance au Burundi prenait principalement la forme d'une coopération humanitaire, par des actions relevant de la réhabilitation (en particulier à la suite d'interventions mises en œuvre sous les 7^{ème} et 8^{ème} FED). Graduellement, les actions se sont tournées vers le développement et l'aide budgétaire globale. La précarité du contexte socio-économique burundais durant cette période de transition a expliqué le rôle significatif joué par ECHO (15 à 17 millions EUR par an – hors champ pour la présente évaluation). Le budget communautaire a également joué un rôle important durant la transition avec un nombre croissant de projets à destination des ONG.

Le budget initial du 9^{ème} FED 2003-2007 entre l'UE et le Burundi était de 169,4 M€. Ses objectifs reflétaient ceux du CSLP I et se sont traduits principalement par la contribution au processus de paix, à la croissance économique et à l'allègement de la pauvreté. Les secteurs de concentration ont été choisis par rapport aux priorités adoptées par le Gouvernement et visaient (i) la relance des activités productives particulièrement en milieu rural²⁶, (ii) la bonne gouvernance, et (iii) l'appui macroéconomique, attachant une attention particulière à la réduction de la pauvreté.

Le 10^{ème} FED 2008-2013 entre l'UE et le Burundi cherche à accompagner le pays dans cette période d'après-transition pour lui permettre d'entrer dans un processus de développement durable, en cohérence avec le CSLP I. Dans ce cadre, la coopération est davantage concentrée sur la réhabilitation et le développement rural, sur la santé et sur l'appui budgétaire global.

Dans le cadre du 10^e FED il est également prévu que des activités spécifiques soient soutenues par l'intermédiaire des actions extérieures financées sur le **budget général** de la Communauté européenne (cadre financier 2007-2013) et sur les ressources propres de la BEI. Les activités financées à partir du budget général comprennent notamment des programmes bénéficiant de l'Instrument pour la Coopération au Développement tels que les programmes thématiques «Investir dans les personnes», «Acteurs non étatiques pour le développement», «Migration et politiques d'asile», «Environnement et gestion durable des ressources naturelles» et «Sécurité alimentaire», ainsi que des activités financées au moyen de l'Instrument de stabilité, de l'Instrument pour la promotion des droits de l'homme et de la démocratie ou de l'Instrument pour l'aide humanitaire et d'urgence.

Notons que dans le cadre de l'appui au développement rural octroyé sous les 9^{ème} et 10^{ème} FED, un effort est fourni en faveur des **infrastructures**, en vue de favoriser la productivité (pistes rurales, petites infrastructures d'électrification, hangars, marchés, aménagements agricoles, etc.) en même temps que l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, notamment des femmes, (réhabilitation des infrastructures de santé, d'éducation, de transport, d'adduction d'eau potable et d'énergie). Dans le cadre du 10^{ème} FED, un accent particulier est mis sur l'aménagement d'infrastructures routières pour désenclaver les zones où la production aura été intensifiée grâce aux programmes appuyés (désenclavement intérieur et extérieur du pays) et sur l'amélioration de la situation énergétique en zones rurales au niveau tant de la production que de la distribution.

Le Burundi est membre du Marché Commun d'Afrique Orientale et australe (COMESA) et de la Communauté Est-Africaine (EAC). A ce titre, il a bénéficié des Programmes Indicatifs

²⁶ Y compris la réhabilitation des infrastructures sociales et l'appui aux systèmes de la santé en milieu rural.

Régionaux signés entre l'UE et les Organisations Régionales pour l'Afrique orientale et australe et l'Océan Indien (Région AOA-OI)²⁷. A ce titre, le **PIR 9ème FED** pour la Région AOA-OI présente une enveloppe totale de 223 millions EUR. Son objectif principal est de soutenir la croissance économique et de réduire la pauvreté dans la région. Plus précisément, il s'agit d'augmenter la croissance économique et de réduire la pauvreté à travers le renforcement de l'intégration régionale et de l'intégration dans le commerce global ; de mettre en place les conditions à la création de zones de libre-échange et, à terme, d'unions douanières ; de soutenir l'intégration de la région dans l'économie mondiale, en promouvant le respect des conventions de l'Organisation Mondiale du Commerce²⁸. Les secteurs d'intervention du PIR 9ème FED pour la région AOA-OI sont les suivants :

- Intégration économique et commerce (45% à 55% de l'enveloppe totale) ;
- Gestion des ressources naturelles (15%-25%) ;
- Transport et communication (15%-25%) ;
- Secteurs non focaux : programme de prévention, de gestion et de résolution des conflits; renforcement des capacités ; éducation supérieure et culture (10%-15%).

Le **PIR 10ème FED** pour la Région AOA-OI dispose de 645 millions EUR. Ses objectifs s'inscrivent dans la continuité de ceux énoncés dans le PIR précédent, en mettant davantage l'accent sur le concours apporté à la réalisation des OMD²⁹. Les interventions concernent deux secteurs de concentration : l'intégration économique régionale couvrant les politiques d'intégration régionale, le commerce, les APE et les politiques sectorielles régionales (premier secteur de concentration ; 548 millions EUR) et la poursuite du programme d'intégration politique régionale et de coopération (second secteur de concentration ; 64 millions EUR) afin d'aider la région à régler les problèmes politiques régionaux de manière coordonnée. Le renforcement des capacités institutionnelles et aux acteurs non-étatiques constitue un secteur non focal (32 millions EUR).

La France

Dans le contexte de sortie de crise, les actions de coopération de la France décrites dans le **Document Cadre de Partenariat 2006-2010** ont pour finalité principale « *la consolidation de la paix et la reprise d'un développement durable* » (p. 14). Elles sont centrées sur les axes stratégiques suivants :

- La **reconstruction du système éducatif**, avec 1,2 M€ engagés sur le court terme dans le programme d'urgence Education (production de manuels scolaires) et, à moyen terme, diverses contributions sous forme d'aide programme sectorielle, de projets de promotion du français, ainsi que d'une enveloppe C2D (Contrat de Développement Désendettement) ;
- La **gouvernance démocratique et la consolidation de l'Etat de droit**, sous forme de projets dans les domaines des forces de police, des finances publiques (douanes et recettes de l'Etat) de la formation des cadres de la fonction publique et des institutions élues, ainsi qu'un soutien au Ministère de l'Intérieur dans les matières liées aux processus de décentralisation ;

²⁷ Les organisations régionales concernées par le document de stratégie de coopération régionale Afrique orientale et australe - Océan Indien (DSR AOA-OI) sont le Marché commun de l'Afrique australe et orientale (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Commission de l'Océan Indien (COI).

²⁸ Regional Strategy paper and Regional Indicative Programme 2002-2007, EC-RASA-IO

²⁹ Regional Strategy paper and Regional Indicative Programme 2008-2013, EC-RASA-IO

- La **formation des élites** (enseignement supérieur et universitaire) sous forme de bourses et de projets ;
- Le **soutien et la promotion de la langue française** avec l'appui au Centre Culturel Français et une contribution au Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) dont l'objectif global est de développer l'usage du français ;
- L'appui à la **réinsertion socio-économique** des populations vulnérables au travers du Fonds Social de Développement (FSD).

En début de période d'évaluation, la France mobilise environ 5 millions EUR par an au Burundi³⁰. Dans le cadre du DCP 2006-2010, une enveloppe de 47 millions EUR est mobilisée, hors appui budgétaire.

Prévisions d'engagement au titre du DCP français au Burundi	Reste à décaisser en 2006 (actions engagées uniquement)	Nouveaux engagements 2006-2010 (fourchettes indicatives)
SECTEURS DE CONCENTRATION		
1. Appui à l'éducation de base	1,9 M€	12 M€
SECTEURS TRANSVERSAUX		
1. Appui à l'Etat de droit et à la bonne gouvernance	8,66 M€	6 M€
2. Enseignement supérieur	1,62 M€	4 M€
3. Promotion de la diversité culturelle et de l'enseignement du français	4,29 M€	2 M€
4. Renforcement de l'appui à la réinsertion socio-économique des groupes vulnérables	1,53 M€	2,5 M€
AIDE BUDGETAIRE GLOBALE		
Programme 2006	2,5 M€	
Sous-total prévu sur la période	20,5 M€	26,5 M€
Total général		47 M€

La Suède

L'objectif global de la **stratégie de coopération 2004-2008** de la Suède est de «contribuer à créer les conditions permettant aux populations pauvres d'améliorer leurs conditions de vie » (p. 38). Quinze millions de couronnes par an (soit environ 1,7 M€) doivent être allouées selon cette stratégie en plus d'une aide humanitaire annuelle d'environ 30 millions de couronnes ainsi qu'un soutien aux ONG suédoises présentes sur le terrain.

Trois thématiques sous-tendent l'action suédoise 2004-2008, réalisée sous forme de projets³¹ :

- Les **actions humanitaires**, les plus importantes en volume avec, à moyen terme, la réintégration des réfugiés et des déplacés et à long terme la reconstruction des services sociaux et la promotion des activités favorisant la création d'emplois et de revenus ;
- La **sécurité et la réconciliation**, avec un soutien au processus de désarmement, démobilisation et de réintégration des soldats ;

³⁰ Source : Commission Européenne, Document de Stratégie Pays 9ème FED, chap 4.2.1

³¹ La proportion des engagements n'est pas annoncée ex ante, mis à part l'engagement humanitaire, le plus important, d'environ 30 millions de couronnes par an.

- La **gouvernance démocratique** avec le soutien au système judiciaire et aux institutions prenant part au processus démocratique, ainsi que la promotion d'une culture démocratique au travers des médias principalement.

Enfin, le VIH/SIDA doit faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre du retour des réfugiés et de la réintégration des soldats.

L'objectif général de la **stratégie de coopération pour la période 2009-2012** de la Suède vise un « *développement pacifique et démocratique de la société, en insistant sur les droits des populations pauvres* ». Pour atteindre cet objectif l'aide suédoise se concentre sur deux sous-secteurs de la gouvernance démocratique, à savoir la paix et la sécurité d'une part et la gouvernance démocratique d'autre part. Comme pour la stratégie précédente, les montants à engager ne sont pas annoncés a priori : un **principe de flexibilité** veut qu'en cas de dégradation de la situation sécuritaire, une plus grande proportion de l'aide puisse être allouée à l'aide humanitaire. La modalité principale de l'aide suédoise au cours de la période 2009-2012 reste le projet.

L'Allemagne

La présence allemande au Burundi débute dès 1969. Jusqu'au l'interruption en 1993 le gouvernement fédéral est le troisième plus important donneur bilatéral derrière la Belgique et la France. La note conceptuelle portant sur les orientations stratégiques de la coopération allemande avec le Burundi (2006) définit l'objectif général d'accompagnement des autorités burundaises dans l'accomplissement des objectifs stratégiques prévus dans le cadre des CSLP et CSCP.

Le choix des secteurs d'intervention allemands est notamment conditionné par la volonté d'apporter un support aux secteurs ne faisant pas l'objet d'une forte mobilisation de la part des autres PTF. Les domaines d'action de la coopération allemande sont :

- **L'eau et l'assainissement**, à travers notamment des projets et programmes d'approvisionnement en eau potable. Entre 2007 et 2012, le montant alloué à ce volet est de près de 80 millions EUR.
- **La santé**, à travers des actions de lutte contre HIV/SIDA, les maladies contagieuses (tuberculose, malaria) et la planification familiale, pour 17 millions EUR entre 2007 et 2012.
- **La paix et sécurité**, principalement pour la réintégration des ex-combattants et pour répondre aux problèmes de réfugiés. Plus de 16 millions EUR sont dédiés au secteur.
- **La gouvernance**, pour près de 6 millions EUR.
- **L'énergie**, en particulier les infrastructures, pour près de 4 millions EUR.

Le Royaume Uni

Le DFID Burundi Country Engagement Plan 2007-2010, document officieux³², définit l'objectif général d'accompagnement des autorités burundaises dans la réalisation des

³² Les procédures de DFID en début de période ne mandataient le développement d'un Country Assistance Plan (CAP) que pour les programmes supérieurs à 20 millions £ par an. Le programme au Burundi, de l'ordre de 10 millions £ par an, était en deçà de ce seuil. Toutefois, le bureau de pays avait mené une réflexion stratégique qui a guidé sa coopération sur cette période (Country Engagement Plan 2007-2010) ; il s'agit d'un document officieux interne. Lui a succédé pour 2009-2011 un 'Framework Paper' et un 'Results Framework', officiellement validés suite à un changement interne de procédures.

objectifs stratégiques identifiés dans les CSLP et CSCP. Le Royaume Uni justifie sa concentration sur les secteurs de la gouvernance et de l'accès au service par ses compétences particulières et son expérience de terrain dans ces domaines.

Le programme de DFID « Paix, Stabilité et développement durable au Burundi et dans la région » a pour objectif d'améliorer la qualité de vie de la population burundaise à travers un soutien au gouvernement burundais et aux partenaires nationaux et internationaux. Ses objectifs spécifiques sont de :

- Garantir l'accès aux services de bases en matières de santé et d'éducation ;
- Rendre le système judiciaire plus transparent, efficace et équitable ;
- Améliorer la responsabilisation de l'Etat vis-à-vis des citoyens ;
- Améliorer les capacités de l'état burundais à répondre aux défis de long terme et aux urgences en matière de besoins humanitaires ;
- Améliorer les conditions pour une paix durable au Burundi.

Pour répondre à ces objectifs, DFID a retenu les domaines d'action suivants pour la période 2007-2010 :

- **La gouvernance**, avec un montant de 4 millions £ sur la période.
- **L'aide humanitaire**, avec 4,5 millions £.
- **Les orphelins et les enfants vulnérables**, avec 3 millions £.
- **La santé**, avec 9 millions £.
- **L'éducation**, avec 6,5 millions £.
- **La réforme des services publics**, avec 3 millions £.

Les Pays-Bas

Les Pays-Bas ont durant la guerre civile fourni une aide humanitaire au Burundi, complétée dans la période 2003-2004 par un soutien dans le domaine de la réforme du secteur de sécurité et par différents appuis psychosociaux et en matière de santé mentale en faveur des populations touchés par la guerre. Immédiatement après l'investiture du président Nkurunziza en août 2005, le programme a été élargi à un soutien aux secteurs financier et privé et au droit foncier. Un appui budgétaire général a également été fourni en 2006 et 2007.

Les Pays-Bas se sont engagés depuis 2008 dans une coopération multi-annuelle avec le Burundi, avec la mise en œuvre d'un premier MASP (Multi anual strategic project) pour 2008-2011, suivi d'un MASP 2012-2015. Les Pays-Bas se fixent l'objectif de créer les conditions préalables à la réalisation des OMD, en contribuant à la consolidation du processus de paix, au maintien de la stabilité politique et au soutien à la société burundaise dans les premières étapes de la reconstruction. Les Pays-Bas mettent ici un accent particulier sur le nécessaire renforcement des capacités, en particulier dans le domaine de la gestion des finances publiques, mais aussi sur le renforcement du rôle de contrôle du Parlement, à travers l'intervention du Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD). Renforcer la capacité statistique du Burundi est également jugé crucial ; les Pays-Bas souhaitent y contribuer par le recensement au sein de la police et de l'armée.

Dans le cadre du MASP 2008-2011, les Pays-Bas se concentrent sur l'aide budgétaire bilatérale (contribution aux charges récurrentes du budget du gouvernement), sur la réforme du secteur de la sécurité, sur le droit foncier et l'utilisation des terres, sur la

promotion du développement économique, sur la mise en place d'un système de microcrédit, sur la réduction des armes légères et sur l'aide humanitaire. Le dialogue politique entre le Burundi et les Pays-Bas sur le développement du secteur de la sécurité (DSS) a été formalisé dans le cadre d'un mémorandum d'entente signé en 2010 pour une durée de 8 ans.

Les budgets engagés au titre du MASP 2008-2011 sont les suivants :

Secteur	Montants engagés
1) Paix et sécurité	
Réforme du secteur de la sécurité	2,2 millions EUR (2008 - 2010)
Soutien à la mission de l'UA	2 millions EUR (2008)
Petites armes	1,5 millions EUR (2008-2010)
2) Administration publique	
Appui budgétaire	13 millions EUR (2008-2010)
Gestion des finances publiques	0,75 millions EUR (2008-2010)
Droit foncier / utilisation des terres	3,75 millions EUR (2008-2010)
3) Reconstruction socio-économique	
Microcrédit	1,5 millions EUR (2008)
Appui au secteur financier	1,5 millions EUR (2008-2010)
Aide humanitaire	2 millions EUR (2008)
	6 millions EUR (2006-2011)
Régional: intensification agricole	+ 1 millions EUR (2008)
Education	Non donné

Au titre du MASP 2012-2015 (hors champ pour la présente évaluation), les priorités néerlandaises sont :

- Sécurité, bonne gouvernance et Etat de Droit (23 millions EUR engagés sur la période)
- Sécurité alimentaire (31 millions EUR)
- Développement du Secteur Privé (22,2 millions EUR)
- Santé sexuelle et reproductive, VIH / SIDA (12,6 millions EUR)
- Environnement (5 millions EUR)

Le portefeuille d'interventions des DPE

Les données présentées ci-dessous distribuent les décaissements de chaque DPE au Burundi pour les 4 secteurs focaux de l'évaluation. La répartition sectorielle des interventions a été réalisée par les DPE eux-mêmes. Seules les interventions à portée nationale sont comptabilisées ; les projets à portée régionale (transnationale) ne sont pas intégrés, dans la mesure où la proportion de ces interventions exécutée au Burundi n'est pas toujours connue. Sont incluses les interventions en cours d'exécution entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2011, c'est-à-dire :

- Les projets lancés avant le 1er janvier 2005 mais encore exécutés après cette date.
- Les projets lancés et exécutés entre 2005 et 2011.
- Les projets lancés avant le 31 décembre 2011, même s'ils sont encore exécutés après cette date.

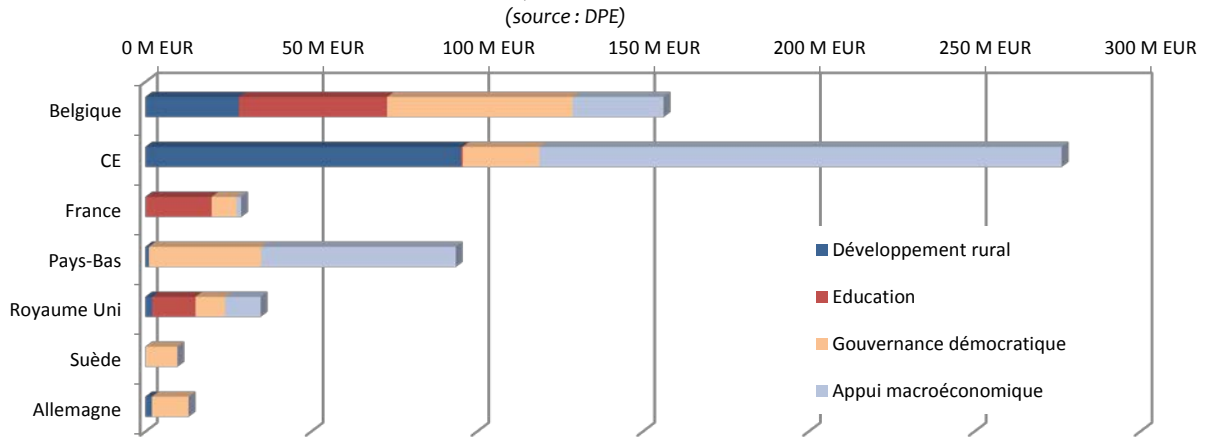
Dépenses des DPE au Burundi de 2005 à 2011 dans les 4 secteurs focaux

(source : DPE)

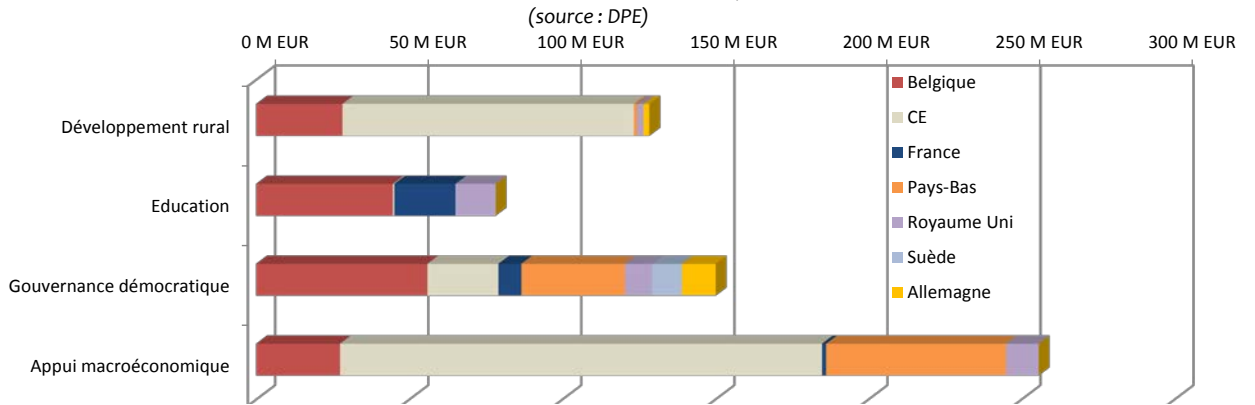
		TOTAL	Belgique	CE	France	Pays-Bas	Royaume Uni	Suède	Allemagne
Développement rural	Décaissement (millions EUR)	128,5	28,2	95,2	N.D.	1,1	2,0	0,0	2,0
	% du DPE dans le secteur	100%	22%	74%	N.D.	1%	2%	0%	2%
Education	Décaissement (millions EUR)	79,4	44,7	0,5	21,1	0,0	13,1	0,0	0,0
	% du DPE dans le secteur	100%	56%	1%	27%	0%	17%	0%	0%
Gouvernance démocratique	Décaissement (millions EUR)	150,1	56,0	23,2	7,5	33,8	8,9	9,7	11,1
	% du DPE dans le secteur	100%	37%	15%	5%	23%	6%	6%	7%
Appui macroéconomique	Décaissement (millions EUR)	255,6	27,4	157,4	1,4	58,7*	10,7	0,0	0,0
	% du DPE dans le secteur	100%	11%	62%	1%	23%	4%	0%	0%
TOTAL	Décaissement (millions EUR)	613,6	156,3	276,3	30,0	93,6	34,7	9,7	13,0
	% du DPE dans le secteur	100%	25%	45%	5%	15%	6%	2%	2%

* L'appui budgétaire général de 53,3 millions EUR des Pays-Bas au Burundi n'est pas mentionné dans les documents stratégiques néerlandais, mais bien référencé dans la liste des interventions transmises par les Pays-Bas. Le statut de cette intervention devra être clarifié avec ce DPE.

Distribution sectorielle des décaissements des DPE au Burundi de 2005 à 2011 - 4 secteurs focaux



Contribution des DPE aux décaissements des 4 secteurs focaux - Burundi de 2005 à 2011



ANNEXE 3. PERTINENCE (QE1) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION

QE1 - Dans quelle mesure les objectifs des stratégies des DPE étaient-ils adaptés aux enjeux et aux risques que représentent les processus fragiles de pacification, de renforcement des institutions publiques et d'amorce d'une croissance économique inclusive du Burundi?

J-1.1. Les stratégies conduites par les DPE se sont appuyées sur une bonne analyse et un suivi permanent du contexte politique, économique, culturel, social et des conflits au Burundi et dans la région, ainsi que sur une bonne analyse de leur traduction concrète pour différentes composantes de la société.

Des analyses fouillées du contexte burundais sont à disposition des DPE

Des études générales ou spécifiques au Burundi fournissent un corps d'analyses portant tant sur le pays que sur la région des Grands Lacs. Elles ont été financées par des fondations américaines, par les Nations Unies ou par le centre de coordination pour la paix de la Banque Mondiale ainsi que certaines analyses académiques ou des services diplomatiques belges, néerlandais ou scandinaves.

Il ressort de ces analyses – étude Brachet et Wolpe par exemple – des propositions de stratégie appuyées sur une analyse des risques et des « facteurs de désescalade » qui sera développée plus loin. Dans son analyse « *Early recovery in post conflict countries* », Rolf Maier commence par une brève description des bases conceptuelles auxquelles se réfèrent les principaux bailleurs opérant dans les pays en situation « d'après conflit »³³. L'Allemagne, le Royaume Uni, l'Union européenne y sont notamment brièvement profilés. Rolf Maier introduit ensuite les trois types de logiques économiques qui cohabitent dans les pays en situation de « post-conflit » :

- l'économie de guerre soumise aux besoins du combat,
- l'économie occulte conduite par les « profiteurs du conflit » et
- l'économie de survie qui traduit les comportements de subsistance des populations civiles.

On peut en déduire qu'un des défis de la transition de type « post conflit » entre la guerre et le développement, est d'analyser le fonctionnement de ces trois types d'économie dans un contexte spécifique, d'identifier les principales contraintes d'ordre économique, politique, écologique... s'opposant à la relance d'une croissance économique, de définir un ordre de priorité pour les lever en tenant compte des risques endogènes et exogènes de relance du conflit à tout moment, et d'établir une stratégie sur cette base.

³³ Voir notamment à ce sujet : « Conflict-Sensitive Development Assistance : the case of Burundi, Juana Brachet, Howard Wolpe, Conflict Prevention and Reconstruction Unit, the World Bank, Social Development Paper n° 27/June 2005 et, pour une approche plus générale de l'analyse de l'aide au développement en situation post conflictuelle : « *Early recovery in post conflict countries* », Rolf Maier, Clingendael Conflict Research Unit, la Haye, 2010.

Des institutions de la société civile burundaise soutenues ou non par les bailleurs ont également produit des analyses, notamment sur base d'enquêtes³⁴ permettant aux Burundais, à leurs partenaires et en particulier aux DPE, d'accéder à la perception par les Burundais de l'évolution de leur situation économique et politique.

Un suivi des évolutions récentes a également été réalisé par certaines ONG internationales et a eu un retentissement d'autant plus important qu'il a donné lieu à des réactions parfois vives du Gouvernement³⁵.

Si les centres de recherches européens produisent des analyses de qualité, les analyses les plus influentes ont plutôt été élaborées avec le soutien d'autres bailleurs³⁶. Des rapports sont régulièrement produits par des observateurs internes et externes, permettant un certain suivi de l'évolution politique. Cette information circule au niveau des représentations locales des DPE.

Sur la période, les DPE eux-mêmes présentent généralement un discours peu 'sensible au conflit'

La mission de l'OCDE déjà citée a posé aux onze bailleurs consultés (dont six DPE) la question de savoir si « *les stratégies-pays sont fondées sur une analyse politique et sociale solide (c'est-à-dire reconnaissant les différentes situations en termes de capacité nationale de relations entre l'Etat et la société et de divisions au sein de la société)* ». Cinq bailleurs sur onze affirment que cette analyse est réalisée; deux conduisent cette analyse ponctuellement et quatre ne le font pas³⁷.

Bien que la majorité des DPE disposent de bases analytiques propres ou s'appuient sur des canaux externes, l'effet de ces analyses sur la définition d'argumentaires, de priorités et de résultats attendus des coopérations bilatérales varie énormément d'un DPE à l'autre.

L'adaptation des notions de facteurs déclencheurs et structurels de conflit au Burundi ont notamment été développées sous l'égide de la Banque Mondiale et du Woodrow Wilson International Center for Scholars³⁸. Les auteurs identifient également les principaux facteurs de « désescalade » observables autour de 2005³⁹. Ces éléments leur permettent de déduire des objectifs recommandés pour l'intervention des bailleurs⁴⁰ et la manière de les concevoir et de les mettre en œuvre⁴¹. Ils attirent notamment l'attention sur la nécessité d'établir des priorités, sur l'importance de l'ordre chronologique de mise en œuvre des interventions et sur les risques liés au désengagement trop rapide des bailleurs. A l'exception, dans une certaine mesure, du **Royaume Uni**, aucun des DPE n'utilise systématiquement ces concepts de causes structurelles et facteurs déclencheurs dans la formulation de sa stratégie d'intervention.

³⁴ Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits *Défis à la paix durable, Autoportrait du Burundi*, Bujumbura, Novembre 2008.

³⁵ International Crisis group, Human Rights Watch...

³⁶ L'OCDE, la Banque Mondiale ou les Nations Unies sont plus souvent citées en référence que les travaux de Maier déjà cités ou d'autres sources européennes.

³⁷ OCDE, op.cit, p.22

³⁸ « Conflict-Sensitive Development Assistance : the case of Burundi, Juana Brachet, Howard Wolpe, , Conflict Prevention and Reconstruction Unit, the World Bank, Social Development Paper n° 27/June 2005.

³⁹ Id. P 17

⁴⁰ P 22

⁴¹ P 32

En 2006, DFID identifiait les risques suivants⁴² :

- Instabilité ou relance d'un conflit généralisé, sur base des facteurs de risque suivants :
 - 80% des pays pauvres qui ont connu un conflit important « rechutent » dans les 15 ans après une première pacification ;
 - les bases de la stabilité politiques sont fragiles ;
 - la mise en œuvre du cessez-le feu est lente ;
 - tensions entre les partis de la coalition ;
 - violations fréquentes des droits de l'homme par les forces de sécurité ;
 - groupes dominants n'acceptent pas de renoncer aux « droits acquis » dans la situation antérieure ;
 - tensions sous-régionales ;
 - taux de chômage élevé ;
 - forte pression foncière dans cadre institutionnel fragile et peu légitimé ;
 - grand nombre d'armes légères très accessibles.
- Faibles capacités institutionnelles.
- Engagement limité des bailleurs : plusieurs s'en vont, les autres n'augmentent pas significativement leur contribution.
- Sensibilité au cours du café, principale exportation.
- Capacité limitée du gouvernement de mettre en œuvre les politiques annoncées et en particulier le CSLP.
- Redevabilité : structures de contrôle insuffisantes pour permettre au pouvoir législatif de contrôler efficacement l'exécutif.

Chaque stratégie bilatérale d'intervention au Burundi contient une synthèse de l'analyse de la situation politique et économique au Burundi. Le socle commun d'analyses est celui qui a permis la préparation des CSLP et CSCP. Les deux CSLP et certaines stratégies sectorielles constituent des instruments importants de communication entre le gouvernement et les DPE. Ceux-ci s'appuient sur ces documents (eux-mêmes largement influencés par les bailleurs) pour établir leurs analyses⁴³. Des analyses conduites par des structures non étatiques burundaises⁴⁴, parfois basées sur des enquêtes⁴⁵, sont disponibles et ne semblent pas contredire les analyses des DPE.

Une prise en compte du conflit très variable dans les stratégies bilatérales

Le lien entre l'évolution des facteurs de risques et les interventions en cours conduites par ces mêmes DPE n'est généralement pas formalisé. Certaines sensibilités s'expriment, notamment l'importance plus ou moins grande accordée à l'environnement régional comme facteur de risque. Les références explicites au conflit portent plus sur ses effets que sur ses causes. Une bonne perception des effets du conflit peut contribuer à orienter

⁴² DFID Burundi Country Engagement Plan 2007-2010, p.16

⁴³ « Recent research has criticized the state building approach of most policy frameworks to transfer Western universal values of the state and democracy to remedy local problems in post conflict situations. Social practices, values as well as political traditions might only weakly match universal values of state-building activities. State building policies are wrongly oriented towards the Western-style Weberian Westphalian sovereign state instead of integrating hybrid political orders in policy formulation and implementation». Roph Maier op.cit. p 36

⁴⁴ Analyse de l'importance, de l'utilisation et de la gestion de l'aide accordée au Burundi, Cas du Royaume de Belgique (1995-2004) Rapport final, Observatoire de l'action gouvernementale Bujumbura, Août 2006

⁴⁵ Défis à la paix durable CENAP

l'allocation des ressources dans une perspective de reconstruction, mais seule une bonne analyse des causes permettrait d'apprécier les risques et d'ajuster les stratégies en conséquences, ce qui n'est généralement pas le cas.

Les stratégies des DPE sur la période sont généralement orientées, de manière assez classique, vers la réduction de la pauvreté. Les **effets du conflit** sur la pauvreté en termes de climat économique, mais également de sécurité et « d'empowerment » du citoyen sont abordés, mais les racines du conflit et donc les facteurs de risque, le sont beaucoup moins, sauf, dans une certaine mesure, par le Royaume Uni en 2006, et par les Pays-Bas dans leur stratégie 2012-2015 (voir plus bas). Les approches sont assez complémentaires dans le sens où certains DPE affichent des facteurs de nature essentiellement politique alors que d'autres mettent plus l'accent sur les tendances économiques consécutives au conflit, mais également sources potentielles de tension. Certains DPE enfin, sont moins explicites sur la situation burundaise et se réfèrent à une approche assez générique basée sur les principes d'engagement dans les Etats fragiles du CAD.

Belgique : La sensibilité au conflit des interventions de la coopération belge avait été assez sévèrement critiquée en 2006 par un spécialiste en la matière⁴⁶. Si des analyses du contexte burundais existent, elles semblent avoir peu influencé les Programmes Indicatifs de Coopération successifs.

- En préalable à la préparation du PIC entre la Belgique et le Burundi pour la période 2007-2010, une mission multidisciplinaire avait été mise sur pied en juillet 2006, dans le but d'intégrer une dimension de sensibilité aux dynamiques de conflit à l'analyse menée par la Belgique sur le Burundi. La mission entendait développer des instruments spécifiques afin de soutenir les dynamiques de paix et de stabilisation au Burundi, en intégrant une réflexion constructive sur les réponses à apporter aux causes profondes du conflit. Il ne s'agissait pas d'effectuer une analyse complète de la situation et des causes multiples et complexes du conflit, mais bien d'intégrer les dimensions de conflits dans les définitions de priorités et de méthodologie d'intervention. La mission en déduisait des secteurs à appuyer en priorité, les actions à privilégier et le rôle envisageable de la Belgique dans ce cadre. La mission proposait de concentrer les priorités de la coopération belge avec le Burundi autour de :
 - l'appui à la gouvernance : renforcement institutionnel de l'Etat et de l'Etat de droit (justice, police, parlement, médias, fonction publique, décentralisation) ;
 - l'appui au renforcement des capacités de l'Etat en matière de services sociaux de base (développement économique et agriculture, éducation, santé).

Or, le PIC 2007-2010 qui relance la coopération belge avec le Burundi après la crise ne fait pas référence à un travail analytique systématique, ni à une appréciation formelle des risques. De l'avis des représentants de la coopération belge à Bruxelles et sur le terrain, les préconisations de la mission de pré-formulation ont été écartées au profit de critères autres (souci de continuité, respect des engagements définis par le siège en matière de concentration géographique). Par

⁴⁶ Peter Uvin in « Discussion paper on the Efficiency of Belgian aid to Burundi, April 13, 2006 », considère que la coopération belge n'applique pas au Burundi pas stratégie cohérente et sensible au conflit, mais plutôt une série de projets indépendants, certes utiles, mais conçus comme ils l'auraient été 20 ans plus tôt (§50) sans tenir compte de ce qui s'est passé durant cette période. Peter Uvin considère en 2006 que la coopération belge ne valorise pas suffisamment les capacités analytiques disponibles en Belgique et ne dispose pas de procédures administratives suffisamment flexibles pour appliquer une coopération sensible au conflit.

ailleurs, la grande majorité des agents présents à Bujumbura n'était pas informée de l'existence de cette mission de juillet 2006, ni a fortiori de ses préconisations.

- La formulation du PIC 2010-2013 s'est appuyée sur une appréciation du PIC précédent réalisée par la CTB⁴⁷ et sur un « dossier de base »⁴⁸ comprenant plusieurs analyses pertinentes en termes d'appréciation des risques⁴⁹. Le document aborde également la sécurité alimentaire, la bonne gouvernance, les leçons de certaines opérations d'aide budgétaire. Le « dossier de base » rappelle l'importance des dix principes d'engagement du CAD dans les Etats fragiles mais évoque peu d'éléments pour leur application au Burundi. Le « dossier de base » de préparation du PIC actuel de la Belgique contient un système de pondération des secteurs prioritaires dont il découle que le secteur le plus important est l'agriculture, et le moins important, en termes de priorités pour la coopération belge, la sécurité⁵⁰. Le choix des interventions est guidé par a) la continuité, et les « avantages comparatifs » de la Belgique, b) le souci de complémentarité par rapport aux autres bailleurs, c) l'alignement d) le souci de soutenabilité. Les critères de pondération utilisés sont les suivants :
 1. Expérience de la coopération belge dans ce secteur au Burundi
 2. Les besoins du secteur
 3. Activité des autres partenaires (pondération négative)
 4. Expertise internationale de la Belgique dans le secteur
 5. Demande du Burundi
 6. Demande des autres bailleurs
 7. Impact durable attendu.

La Belgique entame depuis 2013 une réflexion quant à la mise en pratique de ses engagements en termes de lutte contre les fragilités, avec la formulation d'une note stratégique au début 2013 et la finalisation d'une « boîte à outils » destinée à aider les postes à analyser les situations de fragilité⁵¹.

Le choix des mesures prévues par la **stratégie suédoise** pour la coopération au développement avec le Burundi 2009 – 2012 a été effectué sur la base des priorités définies par le cadre stratégique de la Commission de Consolidation de la Paix pour le Burundi. Le lien avec ces analyses est également explicite dans le Protocole d'entente 2009-2017 (The Memorandum of Understanding) entre Burundi et Pays-Bas. Parmi les facteurs de risques « déclencheurs »⁵² le document de stratégie suédois identifie les insuffisances de la gouvernance démocratique, l'absence de respect des droits de l'homme et la lutte entre différentes élites pour le pouvoir au niveau de l'appareil étatique. La Suède décrit brièvement la lutte pour le pouvoir entre différentes élites au niveau de l'appareil étatique, la forte concurrence pour les rares emplois, en particulier parmi les jeunes, le manque de terres arables, une surexploitation et un appauvrissement des ressources naturelles et l'absence de modernisation de l'économie rurale comme des facteurs de risque importants. Le document de stratégie suédois⁵³ rappelle que le conflit a entraîné une chute

⁴⁷ Appréciation du programme de coopération bilatérale entre la Belgique et le Burundi, document interne préparatoire à la commission mixte du 21 octobre 2009 (CTB, mai 2009)

⁴⁸ Dossier de base préparation du PIC 2006-2013, coopération belge.

⁴⁹ Projections démographiques, analyse de l'évolution (largement négative) du pouvoir d'achat des militaires et autres fonctionnaires, poids de la fonction publique et des politiques de nomination, quelques projections de l'évolution des revenus par habitant selon différents scénarios.

⁵⁰ Basis dossier indicatief samenwerking programma, p.9

⁵¹ AFD, La lutte contre les fragilités au Burundi - Analyse de l'action des bailleurs de fonds, STR/CCC, Guillaume CRUSE & Marianne BENDERRA (mars 2013). Et SPF Affaires Etrangères, Begeleidende toolbox voor de analyse van fragiliteit (18 mars 2013).

⁵² Sans que ce concept soit explicitement utilisé.

⁵³ Suède, stratégie de coopération avec le Burundi, 2009-2012

du PIB d'environ 30 pour cent, et que le taux de croissance économique de ces dernières années correspond pratiquement à la croissance démographique. Par ailleurs, la Suède identifie la diaspora comme un atout, élément intéressant, peu repéré par les autres DPE⁵⁴. La Suède n'intègre toutefois pas cet atout dans sa stratégie d'intervention.

L'appui **français** fait référence à une analyse et à un suivi permanent du conflit décrit dans la stratégie française d'intervention dans les Etats fragiles. Selon ce texte, la prévention des crises suppose de prendre en considération quatre catégories de risques porteurs de violence et de conflictualité, qui peuvent d'ailleurs être liés :

- les fractures entre communautés dans un même espace national et régional et les grandes inégalités entre groupes sociaux ;
- les guerres civiles qui peuvent avoir un effet de contagion régionale ;
- les grands trafics (drogues, armes, êtres humains...) ainsi que le brigandage maritime qui se développent là où les États n'ont pas la capacité d'assurer le contrôle de leur territoire et de leurs frontières ;
- le terrorisme transnational⁵⁵ (France DCP Burundi).

On ne trouve toutefois pas de trace d'analyse spécifique de ces risques au Burundi. Il faut attendre 2013 pour identifier un document relatif à la prise en compte de la situation de fragilité du Burundi par la France. La Cellule Crises et Conflits de l'AFD s'est engagée à confronter de façon plus systématique les principes de prise en compte des situations de fragilité aux programmes que l'AFD met en œuvre. Elle a mené dans ce cadre une étude finalisée en mars 2013⁵⁶, qui ne prétend pas définir de façon exhaustive les fragilités du Burundi, mais propose quelques recommandations pour permettre sa meilleure prise en compte. Ces recommandations et actions prioritaires s'orienteront autour des 10 principes du CAD en faveur du traitement des fragilités. Ce rapport cherche à aider l'agence de Nairobi et le Département Afrique de l'AFD à orienter ses interventions vers une stratégie de lutte contre les fragilités plus explicite.

Dans le cadre de son document de programmation, la **France** évoque un point spécifique sur les effets des conflits et des retours de réfugiés sur l'évolution des pratiques linguistiques dans le pays⁵⁷. Les évaluateurs de la coopération française reconnaissent toutefois certaines limites à l'investissement analytique de la France dans ces pays, spécialement en termes de sensibilité aux conflits⁵⁸.

Le **Royaume-Uni** argumente sa stratégie 2007-2010⁵⁹ sur une analyse politique et économique claires débouchant sur une identification des forces et faiblesses du pays, ainsi que sur une analyse des risques :

⁵⁴ « La situation dans le pays a également conduit à d'importants flux migratoires au sein du pays, mais également dans la région, ainsi que vers l'Europe et les Etats-Unis. La diaspora joue aujourd'hui, dans une certaine mesure, un rôle important dans le développement économique du pays ». Suède, stratégie de coopération.

⁵⁵ DCP Burundi 2006-2010

⁵⁶ AFD, La lutte contre les fragilités au Burundi - Analyse de l'action des bailleurs de fonds, STR/CCC, Guillaume CRUSE & Marianne BENDERRA (mars 2013).

⁵⁷ DCP Burundi 2006-2010.

⁵⁸ La politique de la France dans les pays en situation de fragilité : évaluation des interventions de la coopération et des ONG françaises dans des contextes de crise et de fragilité institutionnelle (2000-2007), Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, Juin 2008, p.58 : « Les bailleurs les plus expérimentés (Royaume Uni, Allemagne, États-Unis, Banque Mondiale, PNUD) en matière de "crises et fragilités" utilisent tous un cadre d'analyse stratégique spécifique. Le dispositif français doit prévoir une analyse stratégique des dynamiques (crises/conflit) et des structures (fragilités) avant les prises de décision, qui soit différente du DCP, mais intégrée à ce dernier pour une partie publique » .

⁵⁹ Royaume Uni, stratégie 2007-2010

Points forts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une large base sociale en faveur du processus de transition ; ▪ Des élections bien organisées, ouvrant le champ à l'expression d'une opposition constructive à différents niveaux de pouvoir ; ▪ La marginalisation des extrémistes ethniques, à la fois dans la vie politique et dans la société au sens large ; ▪ Liberté de la presse, développement de la société civile (bien qu'encore faible) ; ▪ La tendance au renforcement de l'Etat démocratique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'absence des FNL du processus démocratique, considéré comme un problème surmontable ; ▪ L'instabilité dans les pays voisins ; ▪ Les conflits au sein des principaux partis politiques ; ▪ L'augmentation de la monopolisation du pouvoir par le CNDD / FDD ; ▪ la justice transitionnelle ne fonctionne pas ; ▪ La présence massive d'armes dans la société ; ▪ Le haut niveau de la criminalité et d'insécurité ▪ La diminution de la participation de la communauté internationale - l'absence de plateforme commune, de vision commune ; ▪ La corruption, la mauvaise gestion, l'absence de respect des lois, l'impunité

Cette perception des forces et faiblesses par rapport à l'objectif de réduction du risque de conflit, moins explicite chez d'autres DPE, est toutefois largement partagée. **L'Union Européenne** insiste notamment, parmi les atouts du pays, sur l'acquis que représentent les accords d'Arusha et le respect des quotas ethniques qui en résultent. L'enjeu de la dynamique démographique, de la dégradation de la production agricole et des situations d'insécurité alimentaires qui en découlent est évoqué à plusieurs reprises dans les documents stratégiques européens. L'UE a financé une synthèse de l'évolution de la réforme de la sécurité dans différents pays dont le Burundi⁶⁰. Les rapports annuels conjoints produits par la Délégation permettent d'apprécier la mesure dans laquelle l'évolution de la situation politique, économique et de l'aide internationale est intégrée dans le dialogue entre l'UE et le gouvernement. Ces documents ne mettent pas en évidence le lien entre ces constats et les évolutions de la programmation des interventions.

Alors que le premier document de stratégie pluriannuelle des **Pays-Bas** (Multi annual strategic plan 2008-2011) identifie brièvement les enjeux politiques de l'époque de sa rédaction (2007) et inscrit l'accroissement de l'investissement des Pays-Bas au Burundi dans un esprit de collaboration avec les autres bailleurs, le Multi annual strategic plan 2012-2015 appuie les décisions de coopération sur une analyse politique très élaborée. Ce document définit une approche « *for diplomacy, development cooperation, trade and investments, military cooperation and other bilateral relations. It reflects the 3D approach the Netherlands will be following in implementing the plan: an integral focus on diplomacy, defense and development to help consolidate stability* ». Parmi les DPE, il s'agit du seul et unique document stratégique proposant une démarche d'analyse et de réponse intégrée diplomatie-défense-développement. Les Pays-Bas sont également les seuls à aller au-delà du simple constat à propos de l'importance de la corruption dans leur document de stratégie, et à expliquer cette évolution comme le résultat d'une stratégie délibérée de

⁶⁰La réforme du secteur de la sécurité au Burundi, IFP, groupe sectoriel sur la sécurité, Bruxelles, 2008

consolidation du pouvoir.⁶¹ Les risques liés à l'instabilité régionale sont également identifiés. Les Pays-Bas considèrent que dans les pays post-conflit, le comportement des services de sécurité tels que l'armée et la police constituent souvent une menace pour les droits de l'homme plutôt qu'une protection.

Les travaux des DPE, afin de prendre en compte du conflit dans les stratégies bilatérales, apparaissent extrêmement peu partagés, entre bailleurs et au sein-même des organisations. Chaque DPE semble vouloir finaliser en interne une stratégie et des instruments de lutte contre les fragilités, avant de devoir en partager les résultats. Le rapport de suivi sur l'engagement dans les États fragiles par l'OCDE⁶² relève que sur l'ensemble des bailleurs interrogés⁶³, seules les Nations Unies, la Suisse et la Norvège ont indiqué avoir mené des analyses de risques de conflit. Ceci confirme la difficulté à identifier et, a fortiori, partager ces analyses.

J-1.2. Les objectifs des DPE sont articulés dans des stratégies intersectorielles qui accordent une priorité à la consolidation de la paix. Les choix de secteurs prioritaires tiennent compte des principaux atouts et faiblesses identifiés.

En ligne avec le CSLP, les DPE se sont investis dans les trois axes de la stratégie de développement

Collectivement, les stratégies et la distribution sectorielle des ressources des DPE intègrent les notions de paix et de construction des institutions et d'appui à la croissance économique, répartissant leurs moyens entre les trois axes de restauration (ou de construction) de la confiance :

- Confiance dans les autres ou consolidation de la paix par un investissement dans la démobilisation, l'appui à la gestion des réfugiés et la reconversion des combattants, appui aux médias porteurs de paix, professionnalisation des forces de sécurité, promotion du respect des droits de l'homme et du statut des femmes, lutte plus politique de certains DPE contre les emprisonnements et assassinats à caractère politique...
- Confiance dans les institutions : appui à la justice, au processus électoral, au Parlement, à la décentralisation, à la gouvernance des finances publique, à la lutte contre la corruption.
- Confiance dans l'avenir, par un appui à la croissance économique inclusive et soutenable. Remise de dette, appui au développement d'un cadre macro-économique plus favorable, aux services de santé et d'éducation, à l'agriculture. Les DPE sont peu présents au niveau de l'appui aux secteurs productifs non agricoles. L'agriculture elle-même bénéficie d'un appui relativement limité de la part des DPE, surtout au niveau des cultures de rente, malgré l'importance économique de cette activité.

Dans un contexte post-conflit, peu d'attention (en termes financier mais également d'appui stratégique et opérationnel) a été accordée aux facteurs de croissance. Or la croissance ne suit pas la stabilisation mais l'accompagne. La stagnation des revenus par tête, voire la dégradation de la situation des plus pauvres, spécialement en milieu rural, constituent en outre un facteur de risque majeur.

⁶¹ Pays-Bas Multi annual strategic plan 2012 – 2015 EN, p.5-6

⁶² Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragiles, République du Burundi, OCDE, Paris 2011, p. 23

⁶³ Liste qui comprend tous les DPE sauf la Suède.

Les évaluateurs constatent en particulier un désengagement des DPE actifs en matière de développement agricole quant à la problématique de privatisation des secteurs caféicole et théicole. Quelques investissements ont été consentis par les DPE dans ces filières, mais il s'agit de projets peu coordonnés, portant sur des montants largement insuffisants par rapport à ce que justifierait le potentiel de croissance de ces secteurs. Les réformes ont été initiées et sont pilotées par la Banque Mondiale et le FMI sans que les DPE aient été impliqués dans les décisions stratégiques, ni actifs dans les instances de suivi des réformes. Ce constat de désengagement est explicite dans le rapport d'évaluation STABEX et a été confirmé par les chefs de coopération durant la mission. Enfin, nous n'avons pas identifié d'élément permettant de dire que les DPE ont pu orienter les initiatives privées ayant reçu des appuis financiers (banques ayant obtenu des appuis pour améliorer leur capacité à octroyer des crédits aux promoteurs privés – appui BE, UK, PB, Norvège ...).

En outre, l'investissement financier et technique des DPE pour appuyer la levée de contraintes fondamentales, telles que l'instabilité foncière, est très nettement en deçà des besoins. Les enjeux du foncier et de la démographie sont reconnus par les DPE comme cruciaux pour la stabilité du pays, mais ils n'ont pas été traités sur la période. L'appui au foncier a été marginal au regard de son importance pour le pays. La question du genre apparaît également sous-valorisée (crise de la violence sexuelle, statut de la femme) ; en matière agricole, le PNIA cherche à prendre en compte cette thématique.

L'analyse des stratégies des DPE permet de déduire des grands axes d'intervention, mais les priorités entre objectifs et séquences ou successions d'interventions apparaissent peu.

Les stratégies des DPE comportent généralement des listes de secteurs d'interventions, une référence générale aux OMD et/ou au CSLP et des objectifs thématiques ou sectoriels qui affichent une certaine structure (comme en attestent les logiques d'intervention présentées en annexe 12). DFID structure sa stratégie en « *goals, purpose and expected outputs* », ce qui lui permet de justifier chaque « résultat attendu » par un court diagnostic des enjeux et de l'activité des autres bailleurs.

Malgré les risques liés au contexte de conflit, d'extrême pauvreté et les limites de la capacité d'absorption de l'aide, aucun des DPE n'introduit de réelles priorités ni de séquences dans les interventions sur la période d'évaluation. Dans le cadre de leur Multi annual strategic plan 2012-2015, les Pays-Bas établissent ce qui peut être considéré comme la justification la plus explicite du lien entre principaux obstacles à la résolution des conflits et au développement, pistes de croissance/autonomisation/réduction de la pauvreté, et interventions sélectionnées pour la période.

Enfin, les choix de distribution géographique des appuis des DPE apparaissent très peu lisibles, peu argumentés, voire inconnus des agents actuellement en poste. Les DPE n'ont à l'heure actuelle pas de lecture commune des critères d'allocation géographique des ressources. Ceci pose question dans un pays marqué par l'ethnicisme et le régionalisme.

J-1.3. Le renforcement de l'Etat, tant dans ses capacités à maintenir et à approfondir la paix et la sécurité que dans celle de promouvoir la croissance économique, est au cœur des stratégies des DPE.

Si au début des années 2000 plusieurs des DPE (Belgique, Suède, France) se limitaient plutôt à un appui aux ONG et à une intervention de type humanitaire, la signature des accords d'Arusha a permis une augmentation et une réallocation massive des ressources au profit de l'appui direct aux institutions publiques. Comme l'attestent les descriptions des stratégies et les logiques d'interventions en annexe 11, les DPE ont particulièrement soutenu les institutions suivantes entre 2005 et 2011:

- Démobilisation et professionnalisation des forces de défense et de sécurité (BE, FR, SE, NL, UE, UK)
- Appui au Ministère de la défense (UE, FR, SE, NL)
- Appui au Parlement (NL, SE) à la justice (BE, UE, SE), à la gestion des questions foncières (BE, UE), à la mise en œuvre du processus électoral.
- Appui aux mécanismes de concertation et de gestion de l'aide (BE, SE, UE, UK)
- Appui aux structures décentralisées (BE, UE, FR, AL)
- Lutte contre la corruption (UE, SE)
- Appui aux statistiques (FR, UE, SE, UK)
- Appui au Ministère de l'Agriculture (BE, UE)
- Appui au Ministère de l'éducation (FR, UK, BE)
- Appui au Ministère des finances (FR, UE, BE).

Ces appuis prennent la forme d'assistance technique, de formation, de construction d'infrastructures, d'équipement, voire, comme en éducation, d'aide budgétaire destinée à la prise en charge des arriérés de salaire. Les DPE ont en outre fourni un appui budgétaire global important. Ce type d'appui constitue le volet financier d'un processus de dialogue politique dans lequel les DPE tentent de promouvoir les droits de l'homme, la bonne gouvernance, l'efficacité administrative, la réduction de la corruption, l'indépendance et l'accessibilité de la justice...

Si les moyens consacrés aux structures publiques ont considérablement augmenté au cours de la période, la confiance dans les procédures nationales reste limitée. La mission de suivi de l'OCDE note que « *les partenaires internationaux ont le sentiment de faire des efforts réels en faveur du renforcement de l'État. Il y a cependant peu de concertation entre eux dans les faits. Les résultats sont difficiles à mesurer car il n'y a pas de consensus au niveau national sur ce qu'est un État renforcé. Il existe une divergence flagrante entre les perceptions du Burundi quant à ses efforts d'amélioration des systèmes publics, et leur utilisation par les partenaires internationaux, qui reste limitée et ne reflète pas toujours les progrès accomplis. Enfin, les personnels des partenaires internationaux expriment des visions très différentes sur les éléments du changement, en particulier sur les modalités de l'aide les mieux à même de renforcer l'État. Ainsi, certains estiment sur la base d'une vision à long terme que l'aide budgétaire renforce l'État, alors que d'autres pensent le contraire, du fait des enjeux de gestion des finances publiques qui subsistent sur le court terme* »⁶⁴.

Le suivi des indicateurs de la Déclaration de Paris⁶⁵ indique la difficulté de progresser vers un renforcement de l'Etat. Le travail de renforcement des capacités par un soutien

⁶⁴ Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragiles - République du Burundi - OCDE, 2011

⁶⁵ Voir Annexe 2.1

coordonné est considéré comme un élément du renforcement de l'Etat ; on constate à ce titre un progrès entre 2005 et 2010. En revanche, le nombre de structures de mise en œuvre parallèles a considérablement augmenté et les indicateurs de prévisibilité de l'aide, et d'alignement sur les priorités nationales stagnent largement sous les objectifs fixés. Plus spécifiquement à propos du principe 3 « faire du renforcement de l'Etat un objectif fondamental », la mission de l'OCDE rappelle que les bailleurs participants (y compris 6 des 7 DPE) ont consacré 2,7% de leur aide à la gouvernance et à la sécurité entre 2004 et 2009. La mission de l'OCDE juge toutefois que l'aide a contribué à renforcer les structures de l'Etat et le dialogue entre l'Etat et la société⁶⁶.

Le montage institutionnel des interventions reste une source de débats.

Le souci d'efficacité à court terme et de gestion raisonnable du risque fiduciaire est parfois opposé à la volonté de renforcer les institutions publiques (nationales ou locales) et leur durabilité. Le rapport 2011 de l'OCDE sur l'engagement international au Burundi note que les bailleurs affichent des visions partagées sur le lien entre modalités de financement et renforcement de l'État : « il semble se dégager un consensus quant au fait que l'aide budgétaire et les approches programmes sont, d'un point de vue théorique, susceptibles de mieux contribuer au renforcement de l'État par comparaison avec les projets mis en œuvre via des unités parallèles mais que les institutions n'offrent pas les garanties que les acteurs internationaux jugent nécessaires (voir Principe 7) ». L'analyse élaborée dans le cadre du suivi de la Déclaration de Paris indique néanmoins qu'il n'y a pas de progrès au Burundi en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés et le recours aux unités parallèles. Le rapport 2011 de l'OCDE note à ce titre que « pour plusieurs hauts fonctionnaires burundais, le recours aux unités parallèles reste nécessaire, en particulier du fait du niveau des salaires dans la fonction publique⁶⁷ ».

J-1.4. Les leçons du passé sont retenues et intégrées dans les stratégies nouvelles.

Les DPE ont généralement relancé leur coopération avec le Burundi au début de la période sous revue après une interruption parfois longue. Le premier cycle de coopération de chacun d'entre eux pouvait donc difficilement reposer sur des leçons du passé collectées au Burundi. Le second cycle de coopération a en revanche été basé dans plusieurs cas sur une analyse du cycle précédent, très généralement axée sur la mise en œuvre plutôt que sur les résultats.

- L'Union Européenne a produit des rapports annuels conjoints de suivi de mise en œuvre du PIN ainsi qu'une revue à mi-parcours qui sert de base à l'élaboration du PIN suivant. Ces documents sont très axés sur la mise en œuvre et les réalisations. Ils contiennent également des éléments de description de l'évolution du contexte, ils sont peu armés pour analyser les résultats et les impacts. Ces documents sont réalisés par les services en charge de la mise en œuvre des stratégies. Aucune évaluation du programme pays indépendante n'a été réalisée durant la période.
- La Belgique a réalisé en 2009 une « appréciation » conduite par la CTB, agence de mise en œuvre du premier PIC dont certains éléments ont été repris dans le dossier de préparation du suivant. Cette analyse est également très orientée sur la mise en œuvre et les réalisations.

⁶⁶ OCDE 2011, p63

⁶⁷ OCDE 2011

- L'élaboration de l'approche française s'est appuyée sur les recommandations de diverses évaluations de la politique de coopération française, non spécifiques au Burundi, en particulier l'examen par les pairs réalisé par le CAD de l'OCDE de 2008, et le rapport du Conseil d'analyse économique : « La France et l'aide publique au développement, décembre 2006 ». La France se réfère également aux expériences acquises dans d'autres pays tels que l'étude de cas de sortie d'un conflit en Afghanistan et l'exemple de Guinée, pour le volet sécuritaire, de la gouvernance et de la réconciliation.
- Le plan stratégique pluriannuel 2012 – 2015 préparé par l'Ambassade des Pays-Bas au Burundi contient l'analyse des MASP précédents. On analyse l'efficacité des mesures entreprises, les succès obtenus pendant la réalisation des programmes (notamment dans le domaine de la gestion des finances publiques) et on identifie les objectifs non atteints, tels que la baisse du niveau de corruption par exemple.
- Le Royaume Uni appuie la conception de son intervention 2007-2010 sur une analyse politique et économique présentée en annexe du document principal qui débouche sur des forces et faiblesses, mais ne présente pas explicitement les leçons d'expériences antérieures de DFID au Burundi.

Si plusieurs DPE disposent de procédures permettant de tirer des leçons des interventions antérieures, on trouve peu de traductions des leçons du passé en termes d'identification de sources de tensions ou facteurs déclencheurs de conflits. La manière dont ont été incorporées ces leçons dans la conception des programmes nouveaux n'est pas toujours explicite mais ne peut être niée. Certains DPE, dont la Belgique, disposent d'une expérience longue de présence au Burundi, tant au niveau central qu'en province, tant au niveau du contact diplomatique continu que de la connaissance de l'histoire et de la culture burundaise ou au niveau de la connaissance technique du terrain. Le fait que les DPE utilisent cette connaissance pour adopter des approches spécifiques plus performantes peut être illustré par l'évolution des démarches adoptées dans certains secteurs. À titre illustratif :

- le Fonds Commun Éducation résulte d'une volonté d'évoluer vers une démarche qui dépasse l'addition de projets individuels ; le Fonds a lui-même été actualisé en cours de mise en œuvre.
- L'appui aux Forces de Défense Nationale illustre également une forme d'apprentissage, par une évolution d'actions ad-hoc vers une approche plus systémique.
- L'appui au développement rural évolue vers une démarche programmatique autour d'un PNIA.

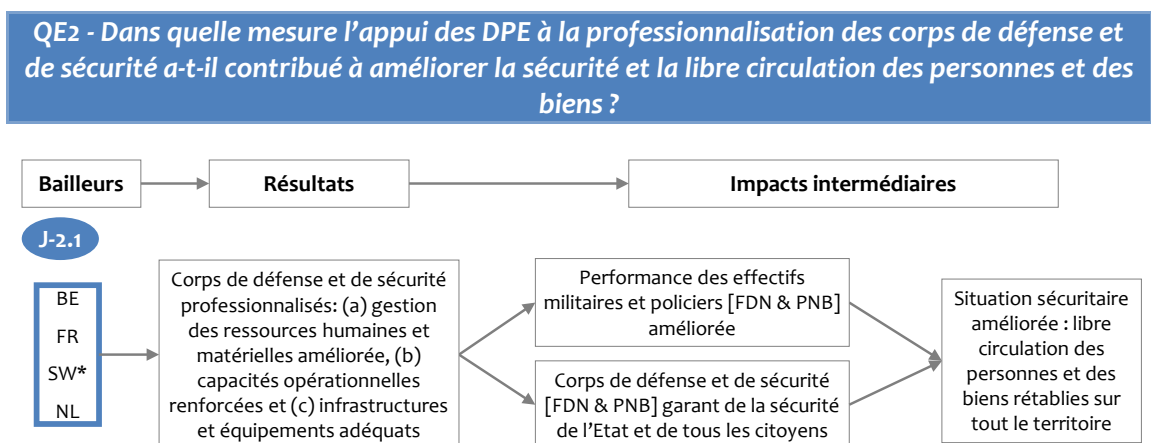
Une difficulté majeure est posée par le turnover au sein des postes des DPE. La mémoire institutionnelle est réduite, et se limite souvent à la date d'arrivée en poste des agents. Ceci limite la capacité à identifier les arbitrages, priorités, arguments qui avaient prévalu aux décisions prises par leurs successeurs. A ce titre, les groupes de dialogue sectoriels constituent un lieu de mémoire institutionnelle dans la mesure où ils permettent un échange entre « anciens » et nouveaux arrivants.

Pour certains DPE, l'implication dans le pays est indirecte et limitée : pour la Suède il est effectué principalement par l'intermédiaire de l'ambassade de Suède au Kenya et par son bureau sectoriel au Rwanda. Les conséquences de cette absence de relation directe sont toutefois limitées car la Suède est intervenue au Burundi à travers des organisations multilatérales et par l'intermédiaire de DFID, représentée à Bujumbura jusqu'en juin 2012. Le Royaume Uni et La Suède ont décidé d'interrompre leur coopération avec le Burundi respectivement en juin et décembre 2012.

Certains postes d'assistance technique au niveau du CNCA, du ministère des finances, de certains ministères techniques, des projets de terrain, ont également constitué des points de contact, de dialogue, permettant d'améliorer la connaissance des bailleurs et leur compréhension des enjeux.

Dans certains secteurs, le rôle des ONG présentes sur place est crucial : elles conservent une certaine mémoire institutionnelle et dans certains cas disposent d'une forte influence sur la formulation des appuis sectoriels (cas de l'appui aux médias par exemple).

ANNEXE 4. EFFICACITÉ – SÉCURITÉ (QE₂) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION



J-2.1. Les DPE ont apporté un appui aux corps de défense et de sécurité et cet appui a délivré des réalisations importantes.

La chaîne des effets traitée pour le secteur Sécurité débute à partir des appuis des DPE suivants: Pays-Bas, France, Belgique, ainsi que la Suède au travers du programme multi-bailleurs démobilisation et réinsertion géré par la Banque Mondiale. Les appuis des DPE visent principalement à la professionnalisation de l'armée et de la police, et à leur contrôle démocratique. Sur la base des documents rendus disponibles, ils représentent 37,6M€ décaissés⁶⁸.

De par leur histoire et leurs missions, l'armée et la police burundaises sont deux corps bien distincts qui suivent des processus de transformation très différents. Les caractéristiques qui différencient ces deux corps l'emportent sur celles qui leur sont communes. De plus, l'appui à la police est mieux documenté que l'appui à l'armée. L'analyse est donc différenciée.

Armée

La documentation concernant les projets de soutien à l'armée, qui relèvent de la coopération militaire et non de l'aide publique au développement, n'est pas disponible. Il n'est donc pas possible de valider la bonne délivrance de réalisations pour les interventions telles que :

- Accord-cadre Belgique-Burundi de 2006, définissant les grandes lignes d'un Programme de Partenariat militaire. Depuis 2006, la Défense belge a dispensé des

⁶⁸ Le montant des décaissements néerlandais reste inconnu pour les deux projets suivants : DVB PSO-training Burundezen ; DMV/VG-SSR workshop Burundi.

formations dans le domaine des opérations militaires classiques et de maintien de la paix.

- Coopération militaire française reprise en 2003 après une interruption, notamment à travers un Détachement d'Instruction Opérationnel (DIO) permanent à partir de 2006. Aujourd'hui, le soutien de la coopération militaire française au processus de restructuration de la Force de Défense Nationale porte sur l'instruction ou la formation des cadres, officiers et sous-officiers, l'instruction opérationnelle d'un bataillon burundais avant sa projection en Somalie (un bataillon = 850 hommes) et le soutien en infrastructure de formation et d'instruction. Une aide exceptionnelle a été allouée par la France (500 000€) afin de contribuer à l'effort suscité par la projection de bataillons burundais en Somalie dans le cadre de l'AMISOM.

Police

Sur la base de l'information disponible, le montant décaissé des interventions concernées s'élève à plus de 5,2 M EUR (montant des décaissements néerlandais inconnus pour deux projets). Le montant budgété était de 37,6 M EUR. Les projets des DPE identifiés dans ce cadre sont les suivants :

- la France mène une coopération active en soutien notamment à la police (appui institutionnel, formation...). La France a instruit un projet de 2 millions d'euros (hors assistance technique) en 2005 en cohérence avec des programmes complémentaires belges et néerlandais, ainsi qu'avec ceux de l'ONUB. Les activités ont notamment permis à ce que le commissariat de la formation organise désormais les formations dispensées par l'Institut supérieur de police (ISP) pour les officiers et par l'Ecole des brigadiers de la PNB pour les brigadiers et les agents. En outre, les documents du projet rapportent que le dispositif de formation continue pour les cadres commence à être fonctionnel.
- Les Pays Bas (4,8 millions d'euros) interviennent sur la constitution même des forces et leur déploiement sur le terrain au niveau des districts et des postes de police⁶⁹. Le premier volet du projet relatif à la sécurisation des élections visait en premier lieu la PNB, et indirectement la population. Les résultats observés sont les suivants: Environ 92% des effectifs policiers ont suivi la formation sur la sécurisation des élections ; 83% des policiers (dont l'ensemble des commandement d'unité) ont suivi une formation au commandement d'unité dans le cadre de la sécurisation des élections ; une observation du comportement des policiers a été menée sur 47 Événements durant le processus électoral ; les capacités de gestion d'une quinzaine de postes ont été renforcées ; des activités de prévention et de gestion des problèmes de sécurité issue du Plan Communal de Sécurité ont été soutenues dans une quinzaine de postes.
- La Belgique est intervenue dans un programme d'environ 3 millions d'euros, qui porte principalement sur la professionnalisation des forces de police, plus particulièrement dans le domaine de la formation des agents de base et des brigadiers. Les principaux résultats mesurés sont la validation du Plan de concept sur la police de proximité par le Ministre de la Sécurité Publique (MSP), la proposition de réorganisation du niveau provincial avec un nouveau cahier des charges, la validation du document de concept sur la formation, la validation du

⁶⁹La première phase du Programme de coopération burundaise-Pays-Bas SSD a porté sur l'offre de solutions pour les déficits qui étaient le résultat direct du conflit, comme un manque de casernes militaires et un manque de base de formation et l'équipement pour l'armée naissante et la police. La fin de la première phase a vu une forte augmentation des activités relatives à la bonne gouvernance.

document de concept relatif à la communication du MSP et la validation des manuels des Ressources Humaines et Logistique.

- Depuis juin 2008, la GIZ, mandatée par le ministère fédéral des Affaires étrangères, met en œuvre un projet visant à renforcer le fonctionnement des forces de police burundaises (2,8M€ sur la période 2008-2011). En 2011, 21 postes de police communaux ont été construits et équipés dans cinq provinces. La GIZ a contribué à la réhabilitation et l'équipement du garage central à Bujumbura. La stratégie de la GIZ s'est concentrée sur la formation de formateurs, une proportion importante des formations étant actuellement assurées par des policiers burundais. Elles portent sur des problématiques d'ordre général (informatique, gestion, organisation, droits de l'homme, genre, VIH) et non sur des aspects spécifiques à la police (maintien de l'ordre...).

J-2.2. Les activités des autres bailleurs sont connues et leurs contributions potentielles identifiées.

L'appui des DPE au secteur de sécurité est prépondérant. A l'exception des Nations Unies, qui ont appuyé la FDN et la police de manière massive et soutenue, l'appui des autres acteurs internationaux est soit marginal, soit spécialisé (par exemple, axé sur la démobilisation et la réinsertion des combattants). Les principales interventions à mentionner sont celles de :

- les Nations Unies, à travers la facilitation de l'Accord global de cessez-le-feu signé à Dar es-Salaam le 7 septembre 2006, l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan national de réforme du secteur de la sécurité, un appui au programme national de démobilisation et de réintégration des anciens combattants et un soutien aux initiatives visant à lutter contre la prolifération des armes légères—projets financés en partie par une contribution du Fonds de Consolidation de la Paix (10,64 M€). Le BINUB s'est notamment spécialisé dans l'accompagnement des forces de police sur des thèmes comme les techniques d'enquête, les droits humains, la « justice des mineurs », les violences basées sur le genre, les normes internationales pour le traitement des détenus. Ces programmes ont porté dans un premier temps sur la déontologie, le comportement de la police avec la population et le respect des droits de l'homme.
- la Banque Mondiale avec son projet « Emergency demobilization and transitional re-integration » pour un montant de 22,5 M USD
- la Norvège qui contribue également à ce projet et qui finance par ailleurs des organisations de la société civile en matière de conflits et de construction de la paix
- la Suisse dans le cadre de la commission de consolidation de la paix et du cessez-le-feu
- l'Égypte, via des formations, dans une perspective de consolidation des relations avec un pays du bassin du Nil et de stabilité contre les troubles de la corne de l'Afrique
- le Canada, la Chine, les Etats-Unis, le Maroc, la Russie et le Soudan ont également apporté un appui soit spécialisé soit modeste au développement du secteur de sécurité.

J-2.3. La professionnalisation des corps de défense (et de sécurité) a progressé.

Les résultats de l'appui des bailleurs (professionnalisation de l'armée et de la police en matière de ressources humaines, de capacités opérationnelles et de conditions matérielles) sont positifs mais, concernant la police, encore à consolider.

En effet, le constat qui s'impose est que le Burundi a passé un cap en matière de professionnalisation de l'armée et de la police. Parmi les progrès les plus notables :

- Le commandement de l'armée est intégré : même si le commandement des FDN était encore dominé, à 30%, par des officiers originaires de Burundi en 2008⁷⁰, la fusion des Forces Armées Burundaises, FDD et autres groupes armés est effective, avec en parallèle la démobilisation et la réinsertion de plus de 36.000 combattants et une armée ramenée à 25.000. Les militaires eux-mêmes apprécient la formation reçue, de bon niveau et permanente.
- La police nationale burundaise a été créée en 2004, sur la base de trois corps pré-existants répondant à trois autorités ministérielles différentes (Police de l'Air et de Frontières, Police Judiciaire, Gendarmerie). Des concepts ont été développés, une organisation et des procédures mises en place. La stratégie du ministère de la Sécurité publique a été rédigée par un groupe de travail interne en collaboration avec certains bailleurs de fonds (Pays-Bas notamment). Son commandement a été intégré. Plus de 18.000 policiers, ou plus de 95% de la police, a bénéficié d'une formation⁷¹. Dans le cadre de l'Etude en Besoins de Sécurité commanditée par les Pays-Bas⁷², les policiers interrogés ont estimé que les formations, même si elles avaient été trop courtes, avaient permis une certaine harmonisation entre des policiers de conditions culturelles et aux itinéraires scolaires divers ; que le régime disciplinaire auquel ils sont soumis était satisfaisant ; et que leurs relations avec la population se sont améliorées, quel que soit le grade.
- L'esprit de corps au sein des deux forces est renforcé, y compris grâce à la participation de l'armée à l'AMISOM.⁷³

Les résultats en matière de professionnalisation de l'armée et de la police sont donc tangibles, que cela soit en matière de ressources humaines, de capacités opérationnelles et de conditions matérielles. Ils sont d'autant plus remarquables qu'en plus de l'intégration des anciens FAB et FDD, 3.700 FNL ont été intégrés à l'armée et à la police en 2009.

Toutefois, si tant est qu'une police professionnelle est une police d'experts, certifiés dans l'utilisation éthique de la force, visant à assurer avec objectivité et en dehors de toute influence politique l'ordre et la sécurité publique intérieure, organisés de manière centralisée et rationnelle, et soumis au contrôle hiérarchique, la professionnalisation de la police connaît quatre faiblesses:

1. Faiblesse des contrôles internes : il n'y a pas, notamment, de police des polices, et les hauts cadres bénéficient d'une immunité ; selon l'Etude en Besoins de Sécurité, les policiers eux-mêmes jugent les régimes d'affectations et de mutations sont insatisfaisants, non-transparents ;
2. Absence de commandement unifié, ouvrant la possibilité d'ordres contradictoires et de manque de reddition des comptes des échelons inférieurs aux échelons

⁷⁰ Rapport du Sénat, République du Burundi, 2008. Report of the Commission of Enquiry on the State of Inequalities as Required by the Constitution in the Defence and Security Forces Adopted by Resolution SNB/CP/01.

⁷¹ CTB, 2013. Evaluation à mi-parcours du projet d'Appui à la professionnalisation de la Police Nationale du Burundi

⁷² Etude sur les besoins de sécurité au Burundi, CENAP – CREDESS-Bdi, 2012.

⁷³ Entretiens, Bujumbura, mai 2013.

- supérieurs (loi organique sur la police jugée anticonstitutionnelle et renvoyée au gouvernement par le Parlement) ;
3. Mauvaises conditions matérielles⁷⁴ : selon l'Etude en Besoins de Sécurité, les différentes unités de la PNB ne possèdent pas d'équipement suffisant, notamment à l'intérieur du pays.
 4. La dimension genre est peu présente dans les missions et les effectifs de la police. Le projet néerlandais (S-PB 2) en matière de genre a appuyé le développement d'un document de « stratégie et plan d'action pour l'intégration du genre dans les missions de la PNB » en mai 2011⁷⁵. Le plan stratégique de la PNB se fixe comme but d'accroître le pourcentage des femmes dans le corps de police de 1,2% en 2007 à 10% en 2017 (actuellement, 2,8% des policiers sont des femmes).

L'appui des DPE a représenté plus que la somme de leurs efforts respectifs : si en début de période l'approche des DPE paraît au plus pressé (intégration, formations, équipements, infrastructures, éthique), elle est devenue plus coordonnée et plus stratégique au cours du temps: par exemple, revue de la défense nationale ; concept de police de proximité ; stratégie nationale de sécurité 2013-18⁷⁶.

J-2.5. La performance des effectifs militaires et de police s'est améliorée en tant que garants de la sécurité de l'État et des citoyens.

La performance de l'armée et de la police, mesurée par leur capacité à garantir la sécurité de tous les citoyens, s'est améliorée. Si les DPE n'ont pas d'outils pour assurer le suivi de cette performance (ce qui est d'ailleurs surprenant, et conforme à la pratique observée dans plusieurs secteurs⁷⁷), les perceptions par le public de la performance de l'armée et de la police se sont globalement améliorées⁷⁸, notamment (en ce qui concerne l'armée) grâce au casernement, qui a réduit l'occurrence des interactions avec la population. Une étude CENAP montre qu'en 2012, 71% des personnes interrogées pensaient que la situation sécuritaire était en amélioration, contre 63% en 2009 (voir l'ensemble des enquêtes de perception disponibles dans le Table 1 ci-dessous).

Mais il reste des faiblesses persistantes, la plupart systémiques comme mentionné sous J.2.4 (faiblesse des contrôles internes à la police ; impunité et immunité des hauts cadres, absence de commandement de la police unifié ; conditions matérielles ; corruption endémique ; cas de politisation ; cas de torture). Les cas d'indiscipline au sein de la police augmenteraient sur la période (entretiens, Bujumbura et Makamba), et la police serait de plus en plus fréquemment vue comme auteur principale des délits commis dans la localité des personnes interrogés (table 1, CENAP 2010 et CENAP 2012).

Table 1. Etudes de perception sur l'armée et la police (2005-2013)

Année de l'enquête	Perception par le public
2006 (CENAP et Nord-Sud, 2007)	50% : « confiance en l'armée » 36% « confiance dans la police »

⁷⁴ Observation des infrastructures et équipements au poste de police de Makamba, d'où les personnes en détention peuvent s'échapper par le toit, et le font; entretiens ; étude International Alert 2010 ; étude CENAP 2012

⁷⁵ Programme de développement du secteur de la sécurité au Burundi, Evaluation de la phase I du programme, 2012, p. 14.

⁷⁶ Entretiens, Bujumbura et Makamba.

⁷⁷ Entretiens, Bujumbura et Makamba, et évaluations de projets.

⁷⁸ Nindorera, Willy (2011), La police nationale, le renforcement démocratique et la consolidation de la paix aux Burundi, Revue canadienne d'études du développement, 32 : 1, 79-93.

Année de l'enquête	Perception par le public
2007 (CENAP, 2007)	30%: "bonne" capacité de la police à répondre aux problèmes de sécurité (21%: prestations "faibles") 48%: "bonne" capacité de l'armée à répondre aux problèmes de sécurité (12% "faible")
2008-2009 (CENAP, 2010)	61%: sécurité dans leur localité « très bonne » ou « bonne »
2008 (Crawford et Pauker, 2008)	77%: « confiance en l'armée » 59% « confiance dans la police »
2012 (CENAP, 2012)	88%: la sécurité est bonne ou très bonne (NB: selon la même enquête, 85% de l'armée trouve les relations avec la population bonnes ou très bonnes ; 50% de la police trouve les relations avec la population bonnes ou très bonnes)
2012 (Afrobaromètre 2013)	70%: pas de crainte pour sa sécurité sur la colline/dans le quartier

Sources : CENAP 2007, CENAP 2010, CENAP 2012, Afrobaromètre 2013

La professionnalisation de l'armée et de la police est nécessaire, mais pas suffisante à améliorer leur performance respective, celle-ci restant d'ailleurs en demi-teinte. Les faiblesses organisationnelles et institutionnelles identifiées, notamment l'inconstitutionnalité de la loi actuelle régissant la police, l'immunité dont jouissent les hauts cadres de la police et le contexte politique, tempèrent l'impact de ces renforcements de capacité. Par exemple, au niveau de la coopération belge, une enquête indique que les policiers jugent les formations insuffisantes dans la mesure où elles ne les aident pas à gérer les ordres en faveur d'opérations illégales émanant de leurs supérieurs hiérarchiques.

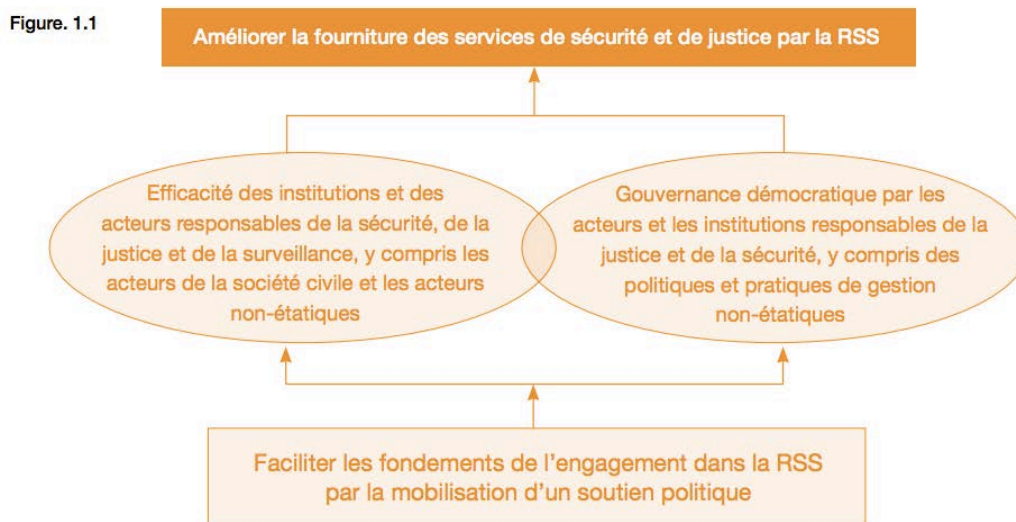
Il semble que les DPE aient bien eu conscience que l'appui à la professionnalisation de l'armée et de la police doit être combiné à d'autres interventions pour améliorer leur performance. En effet, les DPE ont apporté un mix d'appuis pertinent, conforme à la bonne pratique internationale (voir Figure 2) : ils ont notamment investi dans le plaidoyer pour le contrôle démocratique des forces de défense et de sécurité, la facilitation d'un dialogue sur la loi organique organisant la police ; l'appui à la Commission Sécurité et Défense de l'Assemblée nationale et aux Parlementaires, aux médias et à la société civile, les synergies avec les projets de décentralisation, etc. Les appuis des DPE n'ont toutefois pas transformé les contraintes structurelles de forte corruption et politisation au sein de la PNB, contraintes notamment relevées par l'Etude sur les Besoins de Sécurité. De plus, ils ont laissé de côté le Service National de Renseignement (SNR), omettant un maillon majeur dans la chaîne du contrôle démocratique des forces de sécurité et de défense, et plus largement dans l'Etat de droit, que seul le BNUB a tenté de combler⁷⁹.

L'analyse sous-jacente à l'appui des DPE aux forces de défense et de sécurité a été de qualité très variable. Certains DPE démontrent une analyse de l'ensemble des acteurs et déterminants de la sécurité (par exemple les Pays-Bas, chefs de file dans ce secteur) ;

⁷⁹ Entretiens, mai et juin 2013, Bujumbura et Makamba ; Amnesty International, 2010, A Step Backwards : http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4599-v~_A_Step_Backwards___Torture_and_Other_III-Treatment_by_Burundi_s_National_Intelligence_Service.pdf ; Département d'Etat, Etats-Unis, 2012. Rapport 2012 sur les Droits de l'Homme au Burundi : <http://photos.state.gov/libraries/burundi/231771/PDFs/2012-rapport-sur-les-droits-de-lhomme.pdf>. Toutefois, les Pays-Bas envisagent l'inclusion de membres de la SNR dans des programmes de formation futurs.

d'autres ne peuvent identifier les facteurs de réforme et sources de blocages internes et externes à la police.⁸⁰

Figure 2. Bonne pratique internationale en matière de réforme de secteur de sécurité



J-2.7. La FDN et la PNB respectent les standards internationaux en termes de droits de l'homme et de droit international humanitaire.

J-2.8. Les forces de sécurité qui comportent d'anciens combattants de différents bords acceptent d'évoluer d'une fonction de protection de l'Etat vers une fonction de protection du citoyen en toute neutralité.

J-2.10. La situation sécuritaire est améliorée, facilitant notamment la libre circulation des personnes et des biens sur tout le territoire.

La situation sécuritaire s'est globalement améliorée sur la période considérée. Les personnes consultées (nationaux et internationaux) se rejoignent pour constater une évolution générale positive, avec la réduction du risque d'un retour de la violence de masse, mais aussi pour noter une violence diffuse mais chronique et qui devrait donc être un sujet central de préoccupation :

- Les conflits fonciers, qui représentent une large majorité (71%) des cas soumis aux tribunaux de résidence⁸¹ ;
- La violence politique, et notamment les exécutions extrajudiciaires de nature politique (point 6 sous QE2) ;
- La criminalité, 25% de personnes interrogées se disant personnellement victimes de délit ou infractions (2007) et 20% victime d'un ou plusieurs vols dans leur propre maison, 5% d'une agression (2013)⁸² ;
- Les violences faites aux femmes, dont les DPE ignorent l'ampleur : alors que le BNUB recense en moyenne 169 viols par an (2011-2013), le centre Seruka pour

⁸⁰ Recherche documentaire et entretiens.

⁸¹ RCN, 2009

⁸² CENAP, 2007 ; et Afrobaromètre, 2013

les victimes de violences sexuelles à Bujumbura accueille 1320 femmes et jeunes filles par an.

Alors que les interlocuteurs nationaux ont systématiquement évoqué cette violence diffuse, les DPE interrogés, eux, sont restés centrés sur la violence interethnique Hutu-Tutsi.

L'amélioration de la performance de l'armée et de la police a été nécessaire mais pas suffisante à l'amélioration de la sécurité globale, qui n'est que partiellement améliorée⁸³ :

- L'appui au secteur de sécurité pourrait gagner en cohérence : par exemple, le soutien de la réforme des services de police serait plus efficace s'il s'inscrivait dans une réforme globale de la justice pénale ; l'appui actuel n'inclut pas les services de renseignement⁸⁴.
- Jusqu'à la programmation récente des DPE (notamment le Plan stratégique multi-annuel des Pays-Bas 2012-2015), le caractère chronique de la violence diffuse n'est pas reconnu et il n'y a pour l'heure pas de signe que les DPE sortent du cadre sectoriel de l'armée et de la police pour appréhender la sécurité. Comme le constatent des officiers de l'armée, « les violences actuelles sont liées à des problèmes qui ne sont pas du ressort des forces de défense et de sécurité, comme le foncier » et « la pauvreté est une cause profonde du recours aux armes ». La population partage cette appréciation : l'Etude sur les Besoins de Sécurité (2012)⁸⁵ relevait que les citoyens burundais voient comme pistes les plus efficaces pour lutter contre l'insécurité, dans l'ordre, la lutte contre la pauvreté et le chômage ; la formation des forces de sécurité aux droits de l'homme et la lutte contre l'impunité. Si la sécurité est une condition nécessaire au développement, elle est aussi renforcée par le développement.
- Les risques sous-régionaux continuent à être préoccupants, trois groupes armés avec un agenda politique et une base dans les pays voisins s'étant déclarés en 2012⁸⁶.

⁸³ Par exemple, le Failed States Index 2013 place le Burundi en catégorie « Alerte », au-dessus de la Syrie : www.foreignpolicy.com/articles/2013/06/24/2013_failed_states_interactive_map

⁸⁴ Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice. OCDE, 2007. www.oecd.org/fr/developpement/incaf/39297674.pdf

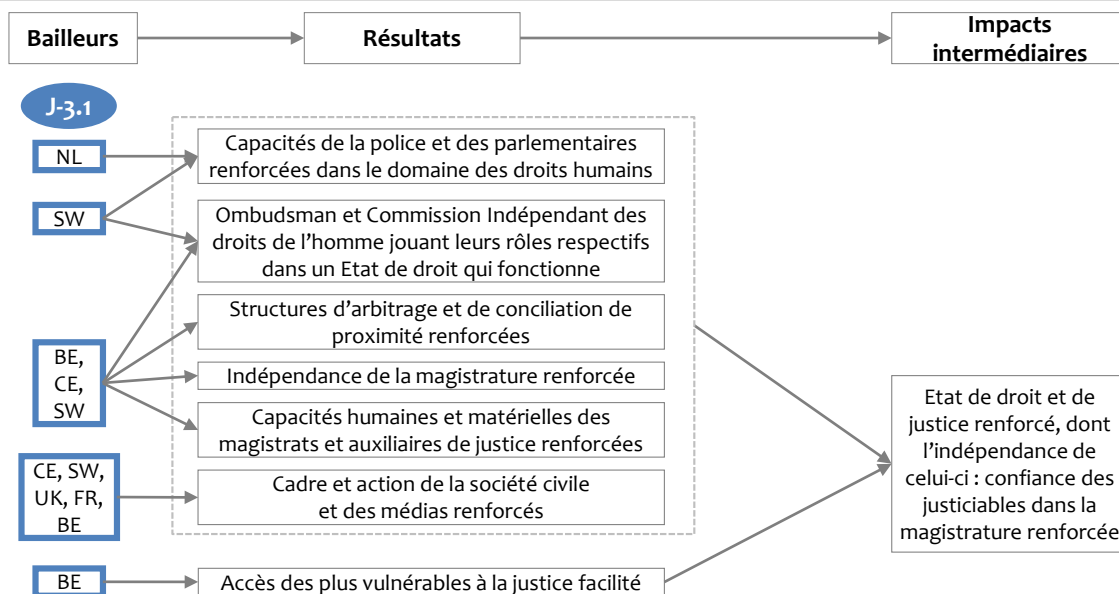
⁸⁵ Etude sur les besoins de sécurité au Burundi, CENAP – CREDESS-Bdi, 2012.

⁸⁶ Front du Peuple Murundi FPM-Abatabazi ; groupe réclamant du FNL et dirigé par le « Général » Aloys Nzabampena ; et MNB-Abiguruburundi.

ANNEXE 5. EFFICACITÉ – GOUVERNANCE (QE3) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION

QE3 - Dans quelle mesure l'appui des DPE au secteur judiciaire a-t-il contribué à renforcer l'Etat de droit et la confiance des justiciables dans la magistrature?

J-3.1. Les appuis des DPE au système judiciaire ont délivré des réalisations importantes.



Les appuis des DPE se sont centrés sur la justice, les droits de l'homme, la société civile et les médias. Sur la base des documents rendus disponibles, ils représentent 22.5M€ décaissés sur 56M€ budgétés, avec cinq projets ou programmes encore en cours.

J-3.2. Les activités des autres bailleurs sont connues et leurs contributions potentielles identifiées.

Mis à part les Nations Unies, le rôle des autres acteurs internationaux (USAID, Suisse, CICR et ONG) est soit plus limité, soit plus spécialisé que celui des DPE :

- Les Nations Unies (BNUB et agences des Nations Unies) ont appuyé la création de la Commission nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH) et de la Commission Vérité et Réconciliation ; la révision de la législation pénale ; le renforcement des capacités des magistrats et des agents de l'ordre judiciaire ; notamment en déontologie et gestion des parquets et greffes ; la vulgarisation des textes de lois ; le plaidoyer concernant les droits de l'homme auprès de la société civile, des médias et des nouvelles forces de l'ordre ; l'accès à la justice a été développée ; et les moyens matériels du Ministère de la justice.
- La Suisse, qui par ailleurs préside la configuration Burundi de la Commission de Consolidation de la Paix des Nations Unies, appuie la sécurisation foncière et la justice transitionnelle (projets de moindre envergure que ceux menés par les Nations Unies et l'Allemagne).
- L'USAID a appuyé le rôle de la société civile dans la gouvernance démocratique, le nouveau code foncier et le nouveau code de l'eau (ces deux derniers sujets sont peu couverts par les DPE).

J-3.3 Les capacités de la police ont été renforcées dans le domaine de l'Etat de droit.

J-3.4 Les capacités des parlementaires ont été renforcées dans le domaine de l'Etat de droit.

La police a bénéficié de nombreux appuis en renforcement des capacités dans les domaines suivants : droits humains ; sécurisation des élections ; usage légal de la contrainte et éthique policière.

Concernant les parlementaires, quelques ateliers de renforcement des capacités ont été organisés ponctuellement dans le domaine des droits humains, puis un renforcement de capacités plus systématique a été opéré depuis 2010, sur le contrôle civil des forces de défense et de sécurité et avec l'appui de la coopération néerlandaise : mise en place de commissions de défense et de sécurité, formations, visites de terrain, y compris à l'extérieur (visite au contingent burundais en Somalie), et étude du budget de la défense. La coopération belge, pour sa part, a intégré courant 2012 dans son programme justice un programme d'appui au parlement.

Toutefois, le boycott des élections de 2010 par les principaux partis d'opposition et la prépondérance du parti majoritaire au sein du Parlement qui en résulte limitent l'Assemblée Nationale dans son rôle de contrôle parlementaire et d'impulsion législative, y compris dans le domaine des droits humains.

J-3.5 L'Ombudsman et la Commission nationale indépendante des droits de l'homme jouent leurs rôles respectifs.

L'Ombudsman et de la CNIDH sont deux institutions qui sont, selon leurs représentants respectifs⁸⁷, en mesure de jouer leur rôle :

- La loi portant sur l'organisation et le fonctionnement du rôle de l'Ombudsman a été promulguée en janvier 2010, et l'Ombudsman nommé en novembre 2010.
- Les efforts combinés du Gouvernement, du Parlement, de la Communauté internationale et des organisations de la société civile ont abouti à la création de la CNIDH en janvier 2011. Si la CNIDH a fait part de difficultés initiales avec certaines structures étatiques (police, services de renseignement), elles ont été rapidement surmontées. La CNIDH est en mesure de lancer des enquêtes et de publier des déclarations sur ses conclusions, notamment sur des questions sensibles telles que les exécutions extrajudiciaires.

En revanche,

1. Il existe un flou concernant le rôle respectif des deux institutions, en matière de mandat comme dans l'esprit du public⁸⁸.
2. Le bureau de l'Ombudsman privilégie sa mission de médiateur entre agences gouvernementales, au détriment de sa mission entre les administrés et l'administration, un fait que certains attribuent à ce flou, d'autres en raison de sa proximité avec le parti au pouvoir dont il est un membre éminent⁸⁹.

⁸⁷ Entretiens, Bujumbura, mai 2013

⁸⁸ L'Ombudsman a pour mission d'agir comme médiateur entre les administrés et l'administration, et entre agences gouvernementales. La CNIDH protège et défend les droits de l'homme. Sur certains sujets, par exemple, le foncier, les deux administrations pourraient être matériellement compétentes. En juin 2013, un memorandum d'entente était en préparation pour clarifier leurs compétences respectives (entretiens, Bujumbura et Makamba).

⁸⁹ Entretiens, Bujumbura, mai 2013.

3. La présence sur le terrain de ces deux institutions est encore faible⁹⁰ et l'installation relativement récente du Bureau de l'Ombudsman et celle encore plus récente de la CNIDH ne permettent d'identifier leurs activités et les résultats obtenus que sur une période assez courte. Les appréciations sur les marges d'influence de ces deux structures et sur leurs capacités à entraîner des progrès en matière d'application des droits humains ne sont pas unanimes.

J-3.6 Les structures d'arbitrage et de conciliation de proximité sont renforcées, mais de manière insuffisante, n'améliorant pas l'accès des plus vulnérables à la justice.

Concernant le renforcement des structures d'arbitrage et de conciliation de proximité et l'accès des plus vulnérables à la justice, les principaux pays ayant apporté leur soutien dans ce domaine sont l'Union européenne, la Belgique et la Suède :

- Le programme d'appui à la bonne gouvernance « GutwaraNeza » de l'Union européenne (18M€, programme le plus important des DPE dans le domaine de la gouvernance) a appuyé l'indépendance et les performances de la justice de proximité, avec des résultats positifs dans les provinces pilotes constatés par l'évaluation finale du programme :
 - (i) Plus grande indépendance matérielle des magistrats des Tribunaux de résidence : locaux indépendants des maisons communales, moyens de déplacement, autonomie financière à travers les comités locaux de justice ; le programme envisageait que ce renforcement contribue à limiter la pratique qui consiste à exiger les frais de déplacement (*inderuzo*), donc agir sur la corruption.
 - (ii) Confiance croissante entre la justice et les justiciables (partant de très bas)
 - (iii) Bureaux d'aide juridiques communaux installés dans les provinces pilotes, qui « formeraient des contre-pouvoirs et un moyen de lutter contre la corruption ».⁹¹
- Le projet belge ALAC de mise en place de centres d'appui juridique sur l'ensemble du territoire est récent : sa contribution actuelle au renforcement des structures d'arbitrage et de conciliation de proximité est considérée comme encore limitée.

Mais le premier niveau de juridiction que représentent les tribunaux de résidence reste « négligé » selon plusieurs interlocuteurs nationaux et internationaux. Et face à l'explosion de la demande, la justice burundaise dans son ensemble est dite « en faillite » : les arriérés judiciaires ont augmenté au cours des dernières années de plus de 10% par an depuis 2004, bien que le nombre de juges ait augmenté.⁹² Ces arriérés ont atteint 60.000 en 2012. De plus, l'exécution des décisions de justice reste très insuffisante⁹³.

Quant à l'accès à la justice des populations les plus vulnérables, le principal appui des DPE est financé par DFID/SIDA (« Améliorer l'accès à la justice des plus vulnérables au Burundi ») : 248 cas sensibles ont été traités dans le cadre du projet, 3.000 personnes vulnérables ont obtenu une assistance juridique). D'autres projets d'appui à la justice ont également intégré l'appui aux populations vulnérables en tant qu'axe transversal :

⁹⁰ Entretiens à Bujumbura, entretiens et observation directe, Makamba.

⁹¹ Bonne Gouvernance GutwaraNeza et Formulation de sa prolongation, Rapport Final, Juillet 2010, IBF Consulting

⁹² Critical note on Justice, décembre 2009.

⁹³ Ministère de la Justice et BINUB, 2009. Etude pour l'élaboration d'un plan de réforme et d'opérationnalisation des voies d'exécutions.

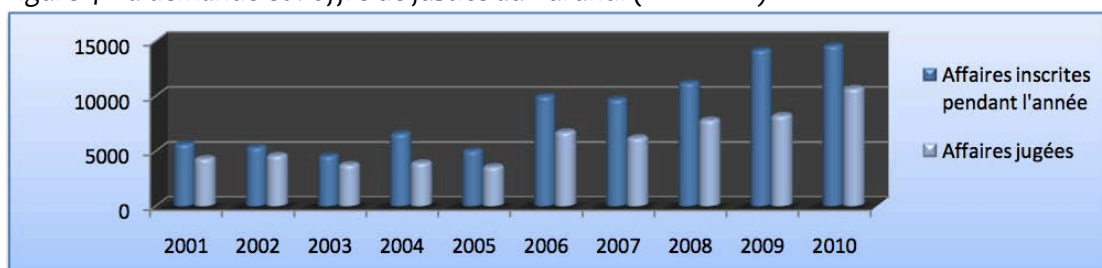
notamment l'UE via son Initiative européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme et ses projets « Emergence du droit à un procès équitable pour les victimes de torture au Burundi » et « Programme d'appui à la justice au Burundi » avec des lignes de subvention accordées aux projets destinées aux populations vulnérables.

Une coalition d'ONG relève que l'assistance judiciaire des ces populations reste insuffisante, mal coordonnée et précaire puisque dépendante quasi exclusivement de financements extérieurs, et « qu'il n'existe pas de défenseurs judiciaires publics, de centres ou services pour informer les citoyens sur leurs droits et sur les procédures judiciaires ou des fonds pour soutenir le coût des procédures impliquant les plus démunis »⁹⁴. Peu de données permettent de documenter leur parcours judiciaire, et la pérennisation des financements accordés à la justice et à ces groupes en particulier est centrale⁹⁵.

La justice transitionnelle est quant à elle en *dents de scie* (comme le montrent par exemple les enquêtes GutwaraNeza/RCN) malgré des consultations et préparations techniques lancées en 2010/11 et des réalisations au niveau communal.

1. Au niveau national, la volonté politique manque pour mettre en place des mécanismes de vérité et de justice conformes à l'Accord d'Arusha. Il avait été annoncé que les mécanismes de justice transitionnelle allaient être mis en place en 2012, mais en août 2013, cette loi n'était pas encore promulguée.
2. La nature politique de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) sur les crimes graves commis durant les conflits successifs au Burundi depuis 1962 fait actuellement l'objet de vifs débats, notamment autour de son leadership, incompatible pour certains avec sa neutralité⁹⁶.
3. De plus, certains DPE doutent que les périodes pré-électorales soient propices à des processus de vérité et réconciliation libres de manipulations politiques et donc bénéfiques ; le signal donné par les DPE à ce sujet est peu lisible, dans la mesure où ils appuient la mise en œuvre rapide de la CVR, tout en reconnaissant son risque d'instrumentalisation dans le contexte préélectoral de 2015.
4. Dans ce contexte, de "justice transitionnelle proprement dite (qui) peine à voir le jour, c'est à la Commission nationale des Terres et autres Biens (CNTB) qu'on a assigné, en attendant, la mission (de résoudre les conflits fonciers en rapatriés et résidents)". Ceci étant, la CNTB elle aussi risque l'instrumentalisation politique⁹⁷.

Figure 4. La demande et l'offre de justice au Burundi (2001-2010)⁹⁸



⁹⁴ www.globalrights.org/site/DocServer/NGOs_coalition_-_UPR_submission_-_3rd_session__December_.pdf?docID=11043; décembre 2008.

⁹⁵ ASF: Etude de base sur l'aide juridique et l'assistance juridique au Burundi, Juin 2011.

⁹⁶ Voir par exemple Rapport conjoint annuel, CE-Burundi 2011 ; HRW report Burundi 2012; www.arib.info/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=4619, www.iwacu-burundi.org/index.php/vers-une-cvr-nyakuri/ et www.iwacu-burundi.org/index.php/la-cvr-remise-aux-calendes-grecques/

⁹⁷ Voir par exemple www.iwacu-burundi.org/index.php/recommandations-sur-le-travail-de-la-cntb/

⁹⁸ Source : Ministère de la Justice, http://justice.gov.bi/IMG/pdf/Tableau_de_Bord_de_La_Justice_Burundaise_1er_Trimestre-2.pdf

J-3.7 L'Indépendance de la magistrature n'est pas renforcée.

Le rapport d'évaluation finale de GutwaraNeza estime que l'indépendance matérielle des magistrats des tribunaux de Résidence s'est améliorée, mais reconnaît que le déficit d'indépendance de la justice dans son ensemble vis-à-vis de l'exécutif, qui conserve tous les pouvoirs dans les procédures de nomination et de sanction, demeure chronique⁹⁹.

En effet, alors que la Constitution burundaise stipule que « le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif »¹⁰⁰, le manque d'indépendance de la magistrature, se reflète dans :

1. L'organisation du Conseil supérieur de la magistrature, supposé être « le garant de l'indépendance des magistrats du siège »¹⁰¹, mais dirigé par l'exécutif qui gère la nomination et la gestion des carrières de magistrats par le biais du ministère de la justice¹⁰², et la non-inamovibilité des magistrats. Certains observateurs critiquent la loi du 30 juin 2003 portant sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, considérant que cette loi favorise l'immixtion de l'exécutif dans le domaine de compétence du pouvoir judiciaire. Aucune avancée n'a été enregistrée sur cette question en dépit de propositions des DPE de la mettre en débat. Un acteur de ce secteur parlait « d'une mainmise totale et exclusive de l'exécutif sur le recrutement, la gestion et la fin de la carrière des magistrats »¹⁰³.
2. Les jugements récemment rendus dans plusieurs affaires dites sensibles, notamment l'assassinat d'Ernest Manirumva, le massacre de Gatumba¹⁰⁴, et les cas Hassan Ruvakuki et Faustin Ndikumana¹⁰⁵.
3. Le fonctionnement de la Cour Suprême, qui ne peut jouer son rôle de première juridiction de la République car elle manque d'indépendance (budget, nominations) et de capacités (manque de formation et d'expérience des magistrats)¹⁰⁶.
4. La perception du public: dans la lignée d'une enquête du Ministère de la Bonne Gouvernance indiquant que la plupart (91%) des fonctionnaires de la justice estimaient que les nominations étaient politiques (2008)¹⁰⁷, 61 % de la population affirme en 2013 que le « pouvoir judiciaire burundais est entièrement dépendant de l'exécutif¹⁰⁸ » et seuls 33% font confiance aux juges et magistrats, derrière toutes les autres institutions : police (39%), Assemblée nationale (47%), armée (51%) et présidence (61%). Dans le cadre d'une évaluation commanditée par DFID en 2010, de nombreux intervenants interrogés estiment que le contexte est devenu plus difficile au cours des deux ou trois dernières années dans le secteur de la

⁹⁹ GutwaraNeza, Rapport Final, juillet 2010, p. 28.

¹⁰⁰ Article 209 de la Constitution du 18/03/2005

¹⁰¹ Article 210 de la Constitution burundaise.

¹⁰² Le Président de la République est Président du Conseil supérieur de la Magistrature et le ministre de la justice en est le Vice-président.

¹⁰³ Entretiens, mai 2013.

¹⁰⁴ Voir par exemple www.rfi.fr/afrique/20120128-burundi-verdict-catimini-proces-auteurs-massacre-gatumba et http://eeas.europa.eu/statements/local/burundi_14feb2012_fr.pdf

¹⁰⁵ http://eeas.europa.eu/statements/local/20120803_burundi_fr.pdf

¹⁰⁶ Rapport Annuel 2011, Programme Justice, Belgique, p. 41.

¹⁰⁷ Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi, Rapport d'enquête, Bujumbura, mai 2008 : www.justice.gov.bi/IMG/pdf/MinBneGvce_Etude_diagno_gouvernance_et_corruption.pdf

¹⁰⁸ Afrobaromètre, février 2013.

justice. Cette évaluation relève également une politisation croissante dans le recrutement et la nomination des juges et des magistrats sur critères ethniques¹⁰⁹.

J-3.8 Les capacités humaines et matérielles des magistrats et auxiliaires de justice sont renforcées.

Concernant les capacités des magistrats et auxiliaires de justice, les DPE ont fait un apport déterminant avec des « projets bénéfiques » et « très appréciables » sans lesquels la justice ne serait pas ce qu'elle est maintenant¹¹⁰. Par exemple, le projet belge « Appui à la justice et au renforcement de l'Etat de droit dans la région du nord du Burundi (Kirundo, Muyinga, Ngozi, Kayanza) » recense des résultats positifs en terme de changements des pratiques professionnelles (planification, actions des Tribunaux de Grande Instance sur le terrain, début de coordination des acteurs), bien que des contraintes soient identifiées en terme d'appropriation (problème de la transparence de la planification posée par certains acteurs judiciaires ; répliation des acquis obtenus à travers les appuis conseils dispensés).

Ces appuis nombreux et variés ont bénéficié d'un mécanisme de dialogue politique suivi et structuré, articulé autour d'une matrice d'intervention, permettant d'éviter des duplications.

Toutefois, la mission a pu observer un décalage entre le renforcement technique des capacités, et le changement des mentalités et comportements qu'il devrait entraîner. N'est-ce qu'une question de temps ? Les changements de comportements sont peu probables en l'absence de contexte juridique, politique et matériel favorable à l'exercice d'une justice efficace et impartiale et responsable (cf. point J-3.12). Ainsi, les revendications de la profession portées par le syndicat SYMABU pour « plus d'indépendance de la profession » (indépendance passant, selon eux par « de meilleures conditions de vie et de travail »), se sont heurtées à la difficile réalité économique du pays mais également à un Ministère limité dans sa capacité à plaider pour un meilleur service public de la Justice.¹¹¹

J-3.9 Le cadre et l'action de la société civile et des médias sont renforcés.

La société civile et les médias sont très actifs au Burundi: **par exemple, 400 associations de la société civile sont apparues entre novembre 2011 et mai 2012**¹¹²). Depuis le boycott des élections de 2010, ils constituent les principaux espaces permettant de donner voix aux partis d'opposition.

Concernant le cadre d'action de la société civile, il s'est renforcé et est visible dans des actions individuelles et collectives¹¹³ :

- Les DPE ont contribué de façon décisive à le renforcer par leur appui institutionnel, notamment à travers le Projet d'Appui au Renforcement de la Capacité des Acteurs non-étatiques (ARCANE) et son successeur « Organisations

¹⁰⁹ DFID Burundi Governance Programme, by Coffey, 2010.

¹¹⁰ Propos du Secrétaire Permanent au Ministère de la Justice, Entretiens, mai 2013. Par exemple, pour le seul programme GutwaraNeza, 440 juges, 370 greffiers et secrétaires des tribunaux ont été formés ; 20 modules de formation de ces personnels mis à la disposition du Centre de formation du personnel judiciaire ; 55 tribunaux construits ou réhabilités et équipés, 12 véhicules tout terrain fournis à l'administration centrale du ministère pour les missions de terrain et 110 motos pour le déplacement des magistrats des tribunaux de résidence pour les constats de terrain et à l'exécution des jugements (GutwaraNeza, Le PABG en chiffres, 2007-2014).

¹¹¹ Rapport annuel 2011, Programme Justice.

¹¹² www.burundi-agnews.org/index.php/societe/sport/2263-burundi-naissance-dune-societe-civile-alternative (12 May 2012).

¹¹³ Ngayimpinda et al., Etat des lieux de la société civile au Burundi, PRIME-Burundi, 2011.

de la Société civile appuyées et renforcées” (OSCAR), sur financement européen, et à travers la coopération française et belge.

- Le résultat de cet appui à la société civile est positif, comme en témoignent de nombreux exemples de synergies des organisations de la société civile, qui sont force de proposition autant que contre-pouvoir.
- Certains de ces projets ont tenté de stimuler un dialogue inclusif société civile-gouvernement-DPE, plutôt que d’appuyer la société civile séparément de l’action gouvernementale. Cela est bienvenu dans toute société divisée et au Burundi en particulier, où selon la plupart des analyses, la réouverture de l’espace démocratique passera par des réformes impulsées au sein du parti au pouvoir. Mais l’approche inclusive n’a cependant pas empêché le gouvernement de reprocher aux DPE d’appuyer la société civile contre l’action gouvernementale.

Quant au cadre d’action des médias, considérés par l’ensemble des partenaires de développement comme des acteurs clés pour la réhabilitation post-crise, et de fait largement subventionnés, des évaluations partielles des productions du PACAM et d’une partie de la synergie ont été réalisées, notamment par la mission d’observation de l’Union Européenne:

- Elles indiquent de manière claire l’effet apaisant et rassurant de la synergie des médias et du Pool de Journalistes. La présence des journalistes et la couverture radio en synergie (rédaction commune à plusieurs médias) ont rassuré, et par voie de conséquence, ont encouragé les électeurs à accomplir leur devoir électoral. Les émissions de la synergie ont fait tomber la tension dès leur première diffusion. La synergie a eu pour effet immédiat de « gommer », en partie, les effets et impacts des médias militants et partisans créés par des partis politiques.
- Au-delà des échéances électorales, les DPE ont notamment permis un renforcement des compétences des médias (notamment à travers la mise en place d’un pool de journalistes sous financement UE et DFID) et leur structuration autour de l’Association de la Maison de la Presse du Burundi, inaugurée en 1997 : lieu de rencontre et d’échange pour la profession, centre de conférences-débats, centre multi-services, centre d’hébergement du studio-école de l’Association burundaise des radiodiffuseurs et de sa centrale d’achat de matériel regroupés au sein du CERA (créé avec l’appui de la Belgique), ainsi que lieu d’hébergement du Centre de formation continue des médias – CFM – développé grâce à l’appui de l’Union européenne et de la France.
- En termes de dialogue politique néanmoins, les DPE ont eu peu d’influence sur l’atténuation des contraintes récentes exercées par le gouvernement à l’encontre des médias (voir ci-dessus).

Les appuis importants mais *ad hoc* pendant le processus d’Arusha ont été progressivement encadrés :

- tandis que le 1^{er} Plan d’Action Commun d’Appui aux Médias (PACAM) était exclusivement centré sur l’échéance électorale de 2010, un PACAM 2 a été mis en place depuis 2012 pour coordonner l’appui des bailleurs à la structuration des médias Parmi les DPE, s’y sont inscrits la Belgique, l’UE, la France et l’Allemagne. Des démarches d’appui collectif ont été concrétisées (formation, fourniture de matériel). Des formations de responsables de médias en management se sont récemment intensifiées, avec l’appui des DPE. La formalisation par les DPE d’un plan d’action commun pour le secteur (PACAM 2) destiné à coordonner les appuis des bailleurs au secteur sur le moyen terme, constitue une avancée. Des réflexions sont en cours pour pérenniser les instances d’appui, dont le Centre de Formation des Médias.

- Le projet AMES cofinancé par DFID et SIDA encourageait l'interaction entre médias, société civile et administrations publiques. Le rapport montre que les mécanismes de communication se sont largement améliorés au cours du projet tout comme la relation entre médias et société civile qui ont entrepris des actions communes (conférences-débats, forums).

Toutefois, la prévisibilité des moyens et les capacités des structures d'appui créées dans ce cadre demeurent incertaines, et le secteur des médias fait aujourd'hui face à plusieurs difficultés au titre desquelles il faut citer¹¹⁴ :

- Une institution de régulation très politisée : durant les élections de 2010, la présidente du CNC était elle-même candidate aux élections sénatoriales pour le parti au pouvoir et menait campagne tout en présidant son institution. L'équipe a depuis lors été remplacée, mais la crédibilité de l'institution peine encore à être restaurée auprès des médias.
- L'apparition, depuis 2008, de radios privées politisées, proches du parti au pouvoir, dont la cohabitation est difficile avec d'autres radios soucieuses d'équilibre (et dès lors accusées de proximité avec l'opposition politique), fortement dépendantes des bailleurs de fonds et partenaires internationaux pour assurer leur survie.
- La position très déséquilibrée des médias audiovisuels publics en faveur du parti au pouvoir et le soutien évident au candidat sortant lors des élections de 2010 (après une période de relative ouverture durant la transition qui avait été caractérisée par un partage du pouvoir et un relatif pluralisme sur les ondes de la RTNB).
- Quant au projet de loi sur la presse de 2013, il traduit l'échec du dialogue entre autorités, acteurs des médias et bailleurs, n'ayant pas permis d'atténuer sa dimension répressive. La promulgation de cette loi en juin 2013 constitue un risque vital pour les groupes médias, dans la mesure où elle renforce le régime de sanctions à leur égard et met en cause la protection des sources.

En phase post-conflit, le secteur de la presse était considéré par l'ensemble des partenaires de développement comme un secteur clé. A ce titre, de nombreuses actions en sa faveur ont été menées, ce qui en fait un secteur largement subventionné. La prévisibilité des moyens et les capacités des structures d'appui créées dans ce cadre demeurent incertaines. La formalisation par les DPE d'un plan d'action commun pour le secteur (PACAM 2) destiné à coordonner les appuis des bailleurs au secteur sur le moyen terme, constitue à ce titre une avancée. Des réflexions sont également en cours quant à la pérennisation d'instances structurantes, dont le Centre de Formation des Médias.

Les médias évoluent au Burundi dans un environnement de pauvreté qui ne leur permet pas de générer des revenus sur la vente de leur produit. La presse écrite se cantonne à Bujumbura. C'est grâce aux bailleurs de fonds que les principales radios ont pu être créées ; elles ont bénéficié de l'attention soutenue des bailleurs durant la période la plus tendue du processus de paix, de façon généralement individualisée. En fin de période d'évaluation, des démarches d'appui collectif ont été concrétisées (formation, fourniture de matériel). Des formations de responsables de médias en management se sont récemment intensifiées, avec l'appui des DPE.

¹¹⁴SEE, Evaluation du soutien de la Coopération française aux médias d'Afrique subsaharienne francophone en période électorale, Rapport de mission Burundi, 4 septembre 2012.

La très récente promulgation d'une nouvelle Loi sur la Presse constitue un facteur de risque vital pour les groupes médias, dans la mesure où elle renforce le régime de sanctions à leur égard et met en cause la protection des sources :

- Les pénalités et sanctions des délits de presse sont assorties d'amendes dont le montant a été largement revu à la hausse, en comparaison de la Loi en vigueur jusqu'à présent. Dans un contexte où la santé économique des groupes médias est fragile, la plupart des entreprises sanctionnées seront dans l'impossibilité de régler le montant encouru, ce qui pourra conduire à leur fermeture.
- La panoplie des infractions pour délit de presse est étendue à des notions susceptibles d'interprétations discrétionnaires (ex : « atteinte au crédit de l'Etat » et « propagande de l'ennemi de la nation en temps de paix comme en temps de guerre »).
- La loi confère au Conseil National de la Communication, perçu par la profession comme lié à l'exécutif^[1], un pouvoir de suspension ou fermeture sans appel.
- En cas d'urgence, la suspension et l'interdiction prévues sont décidées par le Ministre ayant la communication dans ses attributions. Ceci renforce le caractère discrétionnaire des décisions dans la mesure où les cas d'urgence ne sont pas définis.
- La dépénalisation des délits de presse est maintenue.
- Le principe de la protection des sources est assorti de restrictions (sécurité de l'Etat ou l'ordre public).

J-3.11 Les réalisations des interventions des DPE ont été déterminantes dans ces évolutions.

Le rôle des autres acteurs internationaux (USAID, Suisse, Nations Unies, CICR et ONG) est soit plus limité soit, plus spécialisé que celui des DPE (cf. J-3.2) :

- La contribution des DPE aux résultats positifs (renforcement des capacités de la police et des parlementaires dans le domaine des droits humains ; et des magistrats et auxiliaires de justice) est donc en théorie directe.
- On ne peut pas dire la même chose pour l'indépendance de la magistrature; le cadre d'action de la société civile et des médias, et le renforcement des structures d'arbitrage et de conciliation de proximité et l'accès des plus vulnérables à la justice, car les résultats ne sont pas probants.
- Quant à l'Ombudsman et la CNIDH, ils n'ont reçu qu'un appui marginal des DPE : leur contribution à leur montée en puissance ne peut donc être établie.

J-3.12 L'Etat de droit et l'application de la loi sont renforcés.

L'Etat de droit, et notamment l'indépendance de la justice, s'est-il renforcé sur la période?

Les critères de jugement précédents ont permis de relever des avancées en ce qui concerne le renforcement des capacités de la police (J-3.3) et des parlementaires (J-3.4) dans le domaine des droits humains ; de l'Ombudsman et de la CNIDH (J-3.5); et des magistrats et auxiliaires de justice (J-3.8). En revanche, l'indépendance de la magistrature (J-3.7) s'est dégradée, ainsi que le cadre d'action de la société civile et des médias (J-3.9),

^[1] Voir le rapport de la Mission d'Observation Electorale de l'UE pour les élections de 2010.

et les progrès sont trop limités, face à l'explosion de la demande de justice, dans le renforcement des structures d'arbitrage et de conciliation de proximité et l'accès des plus vulnérables à la justice (J-3.6).

Malgré cela, et malgré la mise en place d'institutions issues d'élections validées par la communauté internationale (2005 et 2010), ni l'analyse documentaire¹¹⁵ ni les missions ne peuvent conclure à un Etat de droit renforcé :

- L'indépendance de la justice se serait dégradée entre 2005 et 2011, et les arriérés judiciaires « explosent » (cf. J-3.6 et J-3.7)
- Une augmentation drastique de la surpopulation carcérale, après une année de recul en 2010, plonge prévenus et condamnés dans un système de survie et de mise en danger d'autrui.
- Le multipartisme a reculé entre les élections de 2005 et celles de 2010. Le nombre d'exécutions extrajudiciaires, dont les principales victimes sont des militants ou sympathisants supposés de l'opposition politique, est toujours élevé et leurs auteurs présumés, y compris des membres des forces de défense et de sécurité, restent impunis.
- L'impunité reste un phénomène généralisé¹¹⁶, profitant notamment aux responsables de haut rang¹¹⁷.
- La multiplication des convocations, poursuites intentées par le Ministère Public contre des membres de la société civile, avocats et défenseurs des droits humains, relevé par le Rapport Annuel 2011 du Programme Justice (CTB), et l'adoption ou la proposition de lois répressives (presse, liberté d'association) en 2013 montrent aussi une régression de l'Etat de droit.

En d'autres termes, la dynamique positive amorcée lors de la transition s'est enrayée. Comme le résume un rapport de Human Rights Watch, « le saut qualitatif attendu ne s'est pas produit ».¹¹⁸ Symptôme de cette absence d'Etat de droit, les violations des droits de l'homme continuent, dans un climat d'impunité. Si les violences politiques semblent diminuer depuis le pic de 2011, elles sont relayées par une législation répressive et incluent encore, en 2012-2013 :

- i. La torture et les exécutions extrajudiciaires par les renseignements, la police et l'armée, une pratique arbitraire de la détention provisoire et généralement une politisation des renseignements et de la police.
- ii. Le manque d'indépendance de la justice (cf. J-3.7) et la persistance de l'impunité, aucun progrès n'étant recensé sur la période, avec généralement un « refus d'enquêter et juger des allégations de violations, par le gouvernement, de droits de l'homme »¹¹⁹.
- iii. Des restrictions sur le droit de réunion et des intimidations ciblant des membres de l'opposition politique, ONG, société civile et media ; des violences et discriminations fondées sur le genre.

¹¹⁵ Les indicateurs usuels sur l'Etat de droit montrent des tendances contradictoires (par exemple, l'Index Mo Ibrahim montre des évolutions négatives sur 2005-2011, tandis que Freedom House note des évolutions positives).

¹¹⁶ Rapport annuel conjoint 2011; Revue de fin du parcours du 10^{ème} FED; et Département d'Etat, Etats-Unis, 2012. Rapport 2012 sur les Droits de l'Homme au Burundi : <http://photos.state.gov/libraries/burundi/231771/PDFs/2012-rapport-sur-les-droits-de-lhomme.pdf>

¹¹⁷ Selon le sondage d'Afrobaromètre (2013) la population pense à 55 % que les responsables de haut rang restent souvent ou toujours impunis pour les crimes commis.

¹¹⁸ Human Rights Watch, 2010. Closing Doors ? The Narrowing of Democratic Space in Burundi

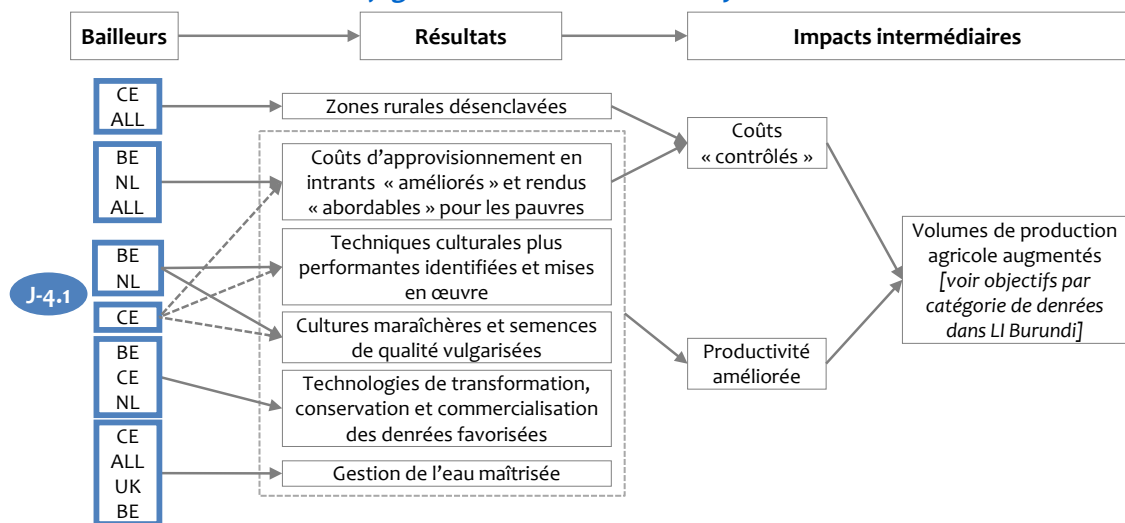
¹¹⁹ Département d'Etat, Etats-Unis, 2012, op. cit.

ANNEXE 6. EFFICACITÉ – AGRICULTURE VIVRIÈRE (QE4): ÉLÉMENTS D'INFORMATION

QE-4. Dans quelle mesure les DPE ont-ils contribué à améliorer la production agricole ?

J-4.1. Les appuis des DPE à la production agricole ont délivré les réalisations attendues.

Positionnement du critère de jugement dans la chaîne analysée



Ce critère est descriptif : il recense les réalisations communes aux DPE actifs sur la thématique. Le nombre de bénéficiaires des projets des DPE analysés est estimé à 214.508.

Les projets des DPE concernaient les domaines suivants :

- **Vulgarisation de techniques agricoles et d'élevage.** Avec la reconstitution du capital de production (semences, cheptel), les projets ont formé un noyau de paysans aux techniques de production améliorées, du moins pour ce qui concerne quelques produits vivriers ciblés (rendements et durabilité).
- **Multiplication de semences améliorées.** La plupart du temps les interventions se sont limitées à la mise en place de champs multiplicateurs pour des variétés nouvelles résistantes aux maladies. Mais peu de réalisations dans la mise en place de filière semencière durable.
- **Distribution de cheptels (caprins et bovins) :** n'a pas fait partie de la plupart des projets. Là où c'était le cas, l'approche « chaîne de solidarité » a été appliquée.
- **Le potentiel des marais pour les cultures irriguées** a retenu l'attention de plusieurs projets. Un total estimé à 5.140 ha a été réhabilité ou nouvellement aménagé. Les résultats ne sont toutefois pas toujours satisfaisants, en raison d'une part de la mauvaise qualité des infrastructures hydro-agricoles, et d'autre

part de l'absence d'expérience de gestion de périmètres irrigués¹²⁰. Le défi de redistribution des terres parmi les parcelles aménagées a compliqué la bonne mise en œuvre de ces projets. Les cultures de contre-saison étaient les plus indiquées pour valoriser les aménagements des marais. Même si la plupart des marais nouvellement aménagés ne donnent qu'une seule culture de riz par année, le rendement est intéressant. Les infrastructures de stockage et de décorticage mécanisé du riz allaient souvent de pair avec l'appui à la riziculture.

- **Intensification de l'arboriculture et de la fruiticulture** comme cultures de rente complémentaires et moins en tant que technique de protection des bassins versants.
- **Organisation des producteurs au niveau local.** La plupart des projets ont organisé les producteurs, (au total quelques 200 associations) mais peu sont parvenus à mettre en place des structures de type coopératif¹²¹. D'une part, la législation n'était pas adaptée et d'autre part le contexte restait peu favorable à l'entrepreneuriat rural (indisponibilité chronique d'intrants, indisponibilité d'institutions de crédit, difficultés d'accès, absence d'électrification rurale, absence de structures de proximité spécialisés dans l'encadrement des pré-coopératives).
- Autres. Certains projets axés sur la sécurité alimentaire ont également intégré d'autres volets comme :
 - a. un volet nutritionnel ;
 - b. le stockage des produits vivriers ;
 - c. le renforcement des capacités communautaires ;
 - d. l'aménagement de pistes rurales ;
 - e. un seul projet a mis en place deux guichets fonciers. L'UE appuie également la réalisation d'un inventaire des terres domaniales, intervention complémentaire à la sécurité foncière. Les Pays-Bas réalisent un partenariat silencieux avec la Suisse.

La période sous revue a connu une sécheresse locale et une crise alimentaire mondiale. Ceci a induit une aide alimentaire assez importante de la part de l'UE, basée sur des résultats à court terme et sans vision de changements structurels induits (projets mis en œuvre en complément des projets FIDA, FAO, CTB, CARE et AVSI). Les actions des DPE durant cette période ont été très localisées et elles ont été confrontées à des difficultés de mise en œuvre menant à des résultats limités, très en deçà des besoins nécessaires pour inverser les tendances générales à la dégradation des conditions de vie et des ressources naturelles, et généralement assez peu durables.

La mission a pu rencontrer à Bruxelles avant la mission au Burundi, Dirk Brems (DGD) et Paul Van Impe (CTB), pour la Belgique anciens responsables à Bujumbura durant la période considérée ainsi que Georges Piersaux, Operations Manager du Burundi (CTB).

¹²⁰ A l'heure actuelle la durabilité de ces infrastructures n'est pas du tout garantie. Si le projet n'arrive pas à redresser la situation et de garantir une bonne organisation du marais, les infrastructures construites seront perdues. Rapport MTE p 26

¹²¹ Cadre organique des groupements pré-coopératifs
http://www.assemblee.bi/IMG/pdf/loi%20n%C2%B01_23_du_30_decembre_2011.pdf

J-4.2. Les activités des autres bailleurs sont connues et leurs contributions potentielles identifiées.

Les autres bailleurs interviennent principalement dans les domaines suivants :

- Construction/réhabilitation des infrastructures rurales :
 - Projet d'Appui aux Infrastructures Rurales de la Région Naturelle de Bugesera Multinational : Rwanda-Burundi (PAIRB/financement BAD) début juin 2010, aménagement des marais Nyavyamo, Kabuyenge et Rugamura sur 2000 ha et infrastructures rurales (pistes magasins de stockage)
 - Projets PAM via « Food for work » réhabilitation de pistes rurales
 - FIDA « Programme Transitoire De Reconstruction Post-Conflic » (PTRPC) (marais, magasins)
- Appui à la relance de l'élevage (reconstitution du cheptel) :
 - PAIRB 5,560 familles reçoivent des vaches et des chèvres
 - FAO
 - FIDA « Programme Transitoire De Reconstruction Post Conflit (PTRPC)
 - FIDA, Projet d'appui à la reconstruction du sous-secteur de l'élevage (PARSE)
- Appui à la réinstallation des réfugiés et à la gestion des conflits fonciers :
 - Projets de la FAO ;
 - La coopération Suisse intervient dans la gestion foncière (A1R)¹²². (avec un partenariat silencieux des Pays-Bas) Elle tente via des projets pilotes à NGOZI, de développer des approches adaptées pouvant être mises en œuvre à un niveau décentralisé. Ces expériences servent à accompagner le développement de nouvelles politiques burundaises en la matière. Ainsi une « lettre de politique foncière » a été adoptée.
- Aide alimentaire :

A travers le PAM les États-Unis, le Canada et la Suisse interviennent dans le domaine de l'aide alimentaire. L'impact de cette aide est important ; d'une part elle hypothèque l'écoulement des productions des zones excédentaires et d'autre part elle est parfois distribuée sous forme de « Food for work » dans le cadre des travaux de réhabilitation de pistes. La mission a rencontré le PAM.

J-4.3 Les paysans ont un meilleur accès aux intrants et appliquent des techniques culturales améliorées.

La situation s'est rétablie au niveau pré-conflit. Globalement, la plupart des exploitations disposent de nouveau d'intrants propres. Par contre l'accès aux intrants appropriés sur les marchés locaux n'a pas connu d'amélioration durable. Une initiative conjointe de plusieurs PTF dont certains DPE (Belgique et Pays-Bas) a permis de réaliser une enquête agricole de la campagne 09/2011-08/2012. Ces données ne sont pas désagrégées au niveau des zones d'intervention des programmes, mais permettent de donner des chiffres généraux actualisés.

¹²² http://www.cooperation-suisse.admin.ch/grandslacs/fr/Home/Programme_Consolidation_de_la_paix_et_bonne_gouvernance/Cooperation_au_developpement/Programme_Securisation_fonciere_Burundi

En ce qui concerne les semences améliorées, la capacité de produire des semences certifiées, de les multiplier et de les conserver convenablement au niveau des OP reste très réduite. Les champs de multiplication ont bien fonctionné aussi longtemps que les projets fournissaient les intrants à crédit et rachetaient les semences à bon prix. Mais les conditions d'une amélioration structurelle ne sont pas mises en place. Les appuis de la FAO (avec entre autres des financements des DPE) et de la CTB ont également permis de maintenir et d'accroître le germoplasme dans les centres de recherche. En collaboration avec l'institut FACARGO, de deux nouvelles variétés de riz ont été sélectionnées et homologuées au niveau national. Mais les appuis de la CTB, tout en permettant une restructuration de l'ISABU, ne furent pas suffisants pour accroître la capacité de production de semences de pré-base de l'ISABU, qui est restée nettement inférieure à la demande¹²³. Cela devient plus important encore lorsqu'en l'absence de coordination, la FAO rachète les pré-bases pour les vendre comme semences au lieu de permettre leur multiplication¹²⁴. De plus, les mécanismes de certification décentralisée font défaut et les paysans n'ont pas le pouvoir d'achat nécessaire pour payer cher des semences certifiées. L'entreprise de multiplicateur de semences en milieu rural est donc peu rentable en dehors des subventions octroyées par les projets. La situation est légèrement meilleure pour la pomme de terre qui est considérée comme une culture de rente et où la conservation des semences est difficile et l'achat de plantules saines sélectionnées est rentable. Les projets A-BE7 et A-BE9 d'appui à la filière semencière ont toutefois eu le mérite de faire avancer la législation semencière et de formuler le Plan National Semencier (2009).

En ce qui concerne les plants des cultures pérennes, la situation est satisfaisante pour le manioc où les variétés atteintes de maladies ont été largement remplacées par des variétés saines et des parcs à bois assurent leur diffusion. Pour la banane, de nouvelles maladies se répandent au Burundi. La collaboration avec CIALCA permet de tester des nouvelles variétés de bananes, (ainsi que de colocases et patates douces) et d'introduire des procédures de multiplication rapides et saines des variétés plus résistantes. Mais l'offre ne suit pas la demande ; des rejets de banane doivent être importés de Tanzanie, sans garanties phytosanitaires suffisantes. La plupart des projets étaient concentrés dans les zones concernées par l'insécurité alimentaire où une proportion importante de la population était des réfugiés reprenant possession de leurs terres abandonnées. Les paysans ne sont pas habitués à conserver correctement leurs semences pour la saison suivante en raison de besoins immédiats de liquidités et d'absence de facilités de conservation appropriées. Les projets qui ont inclus ces aspects – et surtout développé des pratiques de crédit-stockage (warrantage) – ont probablement eu des effets plus probants.

Sur base des données disponibles, notamment au vu des taux d'exécution relativement élevés des objectifs des projets, nous pouvons estimer que l'utilisation des semences améliorées a augmenté dans les zones couvertes par les projets durant la phase d'appui, et que les semences que les paysans ont gardées sont de meilleure qualité. Mais là où les projets ne sont pas intervenus, cela ne devrait pas être le cas¹²⁵.

¹²³ Le projet a trop misé sur les multiplicateurs locaux. Or leur capacité est encore trop faible pour différentes raisons, dont l'incapacité du projet semencier à fournir les semences pré-base. Les faibles performances enregistrées au niveau de la production semencière sont imputables aux capacités limitées des multiplicateurs endogènes. (rapport évaluation EMT A-BE12 p. 38)

¹²⁴ Ceci aurait l'avantage d'aboutir à une structure fonctionnelle de producteurs de semences, complémentaires et interdépendants à tous les maillons de la filière. Ceci permettrait aussi de limiter le désordre actuel où chacun peut produire tout et n'importe quoi, mélangeant les bases, les commerciales et les tout-venants au gré des opportunités qui peuvent s'offrir au détriment de la qualité. (rapport évaluation EMT A-BE12 p. 77)

¹²⁵ Il faut dire qu'en 2009, la situation avait été relativement améliorée par la contribution de certains projets (PRASAB, PTRPC, FRDMR, etc...) sous financement extérieur (FIDA et BM). Ils ont surtout appuyé la production de semences de riz

Les divers entretiens au Burundi ont permis de confirmer que la production de semences certifiées est encore loin de correspondre aux besoins. Les opérateurs privés ne se sont pas lancés dans la filière, malgré certains appuis. La réglementation s'est améliorée, mais le marché n'est pas encore assez attractif pour le secteur privé. En effet, le manque de pouvoir d'achat n'est pas compensé par des subventions, ni par des crédits de campagne. Les données provisoires de l'enquête agricole 2011-2012 constatent que Les ménages agricoles utilisent essentiellement des semences et plants locaux : 85,8% en saison A, 89,3% pendant la saison B et pratiquement tous les ménages au cours de la saison C. L'utilisation des semences améliorées a été faible dans les trois saisons. Elle a été estimée à 14,2% des ménages au cours de la saison A, 10,7% pendant la saison B et elle a été pratiquement insignifiante en saison C (0,04%).¹²⁶ Les seules exceptions sont le riz (33%) et la pomme de terre (17,1%) considérées comme culture de rente et faisant l'objet d'approches filières.

En dehors des riziculteurs, les producteurs sont encore convaincus de la fertilité permanente des bas-fonds. La demande est donc faible, d'autant plus que la rentabilité n'est pas assurée. Le coût d'un kilo d'engrais n'est pas compensé par une hausse des revenus monétaire lors de la vente des récoltes, sauf pour quelques cultures de rente comme la pomme de terre, pour lesquelles, lorsque l'écoulement est bien organisé, l'investissement est rentable. Tout comme les semences améliorées, l'usage des engrais et matières organiques se fait en majorité sur les cultures de rente (pomme de terre, riz et maraîchage). L'enquête agricole constate 'qu'au plan national, la proportion de ménages qui ont utilisé des engrais chimiques a été estimée à 28,4% en saison A, pendant la saison B à 32,4% et au cours de la saison C à 11,4%.¹²⁷ Elle constate de fortes disparités entre les provinces, mais ne distingue pas leur usage (ni culture vivrière, ni culture d'exportation), ni les tendances.

Un fonds commun « engrais » vient d'être lancé en 2013 pour renverser la tendance en appuyant l'expérimentation de l'usage d'engrais. Elle cadre dans le Programme National de Subvention des Engrais au Burundi (PAN-PNSEB), mis en place essentiellement grâce à la coopération néerlandaise et au IFDC (International Fertilizer Development Center). Le premier test pour la saison de culture qui débute en septembre 2013 est prometteur : 275.000 producteurs, représentant autant de ménages ruraux, (c'est à dire, près du 20% du total de la population rurale du Burundi), ont payé des cautions correspondant à un total de près de 13.000 tonnes d'engrais¹²⁸. Cela constitue déjà une amélioration significative par rapport à la situation précédente, où seulement 60.000 ménages bénéficiaient de la subvention d'une quantité d'engrais d'environ 5.000 tonnes par saison. L'enquête agricole de la campagne 2011-2012 signale que « En saison A, on a estimé à 64,4% la proportion des ménages du pays qui ont utilisé la fumure organique sur 36,9% de leurs parcelles. Au cours de la saison B, il y a eu 49,4% de ménages qui ont pratiqué la fumure organique sur 26,5% de leurs parcelles. On note de très grandes différences d'une province à une autre.¹²⁹ L'importance de la disponibilité du fumier et de sa valorisation dans des compostières, n'est pas mentionnée.

La production du fourrage est réputée en hausse, ce qui favorise l'élevage, autrement limité par la disparition des aires de pâturage naturel de saison sèche que constituent les

destinées à relancer la production agricole uniquement pour les populations bénéficiaires desdits projets qui sont en nombre limité. (Compétitivité filière rizicole p.76)

¹²⁵ Enquête agricole 2011-2012 ; tableau 225

¹²⁶ Enquête agricole 2011-2012 ; tableau 225

¹²⁷ Enquête agricole 2011-2012; tableau 226

¹²⁸ Données de IFDC obtenues suite aux entretiens à Bujumbura

¹²⁹ Enquête agricole 2011-2012 ; tableau 224.

bas-fonds. Les plantations de lutte antiérosive productrices de fourrage associées à la promotion des techniques de stabulation s'avèrent intéressantes. En effet, dans ces zones le fourrage se paye, ce qui entretient l'incitation au maintien des haies antiérosives. Les entretiens ont montré que tous les bailleurs présents – sauf l'Allemagne qui opte pour une recherche pilote en lien avec le changement climatique – avaient après la phase de réhabilitation, choisi d'appuyer dès 2008/2009, quelques-unes des filières classiques (manioc, maïs, lait, riz, pommes de terre). Peu ou pas de diversifications ont donc été mises en œuvre. La promotion des cultures maraîchères et fruitières a globalement été négligée. En dehors d'actions dans quelques marais aménagés, elle a seulement fait l'objet d'un projet FAO (financé par la Belgique) dans le cadre du projet « Horticulture Urbaine et Périurbaine (HUP) ». Une enquête agricole récente montre pourtant que les productions maraîchères interviennent pour un cinquième dans les revenus des exploitations. Vu la pression sur les terres, de telles spéculations à haute valeur ajoutée par m² auraient mérité plus d'attention. Plus que les appuis à la production, la promotion de ces cultures implique un appui à leur écoulement et transformation. Ce qui nécessite une approche filière. Or l'introduction de l'approche filière dans la coopération est assez récente. Notons qu'en 2013, l'ONUDI a formulé un projet d'appui au secteur des fruits et légumes, qui représente déjà 20% des revenus marchands du monde rural (Il s'agira d'un appui à la transformation et certification et non la production).

J-4.4 L'eau disponible pour la production agricole est mieux gérée pour augmenter la productivité/ production agricole et maraîchère.

L'ensemble des projets identifiés touchait environ 214.508 familles productrices, soit environ 17,9 % des 1,2 millions de familles vivant en milieu rural. Les DPE ont contribué à 5.140 ha soit 21% des hectares aménagés, moins de 10% du potentiel. Une partie des aménagements consistent à réhabiliter d'anciennes infrastructures. L'enquête agricole estime qu'en saison C (période sèche de l'année 2012) la superficie cultivée en marais est de 36.706 ha. En supposant que les 5.140 ha aménagées sont effectivement exploitées cela représente 14,0%.

De nombreux projets des DPE ont inclus un volet d'aménagement des marais. Mais, selon certaines évaluations de projet, la faible qualité des ouvrages hydrauliques (en partie due aux études de mauvaise qualité), ainsi que la mauvaise maîtrise de la gestion collective de l'eau et de l'accès aux parcelles (insécurité foncière) conduisent à une sous-exploitation importante du potentiel des marais. L'absence d'aménagement des bassins versants ou la mauvaise qualité de ces aménagements ont pour conséquence que les eaux de ruissellement ne s'infiltrent que faiblement, causant inondations, érosions et ensablement des canaux, mais aussi un assèchement des sources (et donc une baisse du potentiel d'irrigation en contre-saison)¹³⁰.

L'ensemble des projets identifiés a contribué à une augmentation de 5.140 ha de marais aménagés ou réhabilités. Par contre, les rapports ne donnent pas d'informations sur l'augmentation du nombre de cycles culturels (saisons). Leur exploitation en saison C (contre-saison en dehors de pluies) en particulier est importante à connaître. Selon

¹³⁰ En analysant les documents de faisabilité technique, la mission conclut à une révision en profondeur des études et reprend par la suite les analyses climatiques, hydrologiques, l'estimation des besoins en eau, les retenues d'eau d'irrigation et terminent par des propositions de modifications des aménagements. La rareté des compétences nationales pour les études et la mise en œuvre des aménagements suscite des appréhensions même au niveau de l'équipe du projet qui doute déjà de la qualité des ONG engagées dans les aménagements à garantir la qualité et la finition des travaux.rapport EMP projet APV Ruyigi p.27

certaines sources, une fraction importante des marais mis en valeur par les projets étaient déjà partiellement et traditionnellement exploités.

Selon la CTB, qui co-préside le Groupe technique pour les aménagements hydro-agricoles (GT-AHA), la gestion de l'eau constitue toujours un défi, en particulier dans la plupart des bas-fonds aménagés. En plus de la faiblesse – voir l'absence – de remboursements des terres, les mécanismes nécessaires à la gestion durable de ces bas-fonds aménagés ne sont pas en place. Cela est dû à des lacunes juridiques jusqu'à récemment (code de l'eau promulgué en décembre 2011, nouveau code foncier en août 2011, Commission Nationale des Terres et autres Biens mise en place en janvier 2011) et à l'absence ou la faiblesse des structures de proximité pouvant accompagner les comités d'usagers. A l'exception de la plaine d'Imbo où la riziculture est déjà bien maîtrisée, la gestion des marais aménagés est une pratique nouvelle dans les autres régions. Elle demande donc un accompagnement intensif pendant une dizaine d'années. Or la plupart des formations données par les projets portent sur les technologies et non sur l'organisation.

Les DPE co-organisent un atelier en juin 2013 à ce sujet pour faire le point. Il semble toutefois qu'il s'agisse plus d'inventorier les potentiels des marais et les besoins en financements que de définir et mettre en œuvre les approches adaptées pour leur gestion. L'AT spécialisé en génie rurale de la CTB n'était pas encore engagé en mai 2013. La mission n'a pas été informée d'initiative visant à développer des modalités de gestion socio-culturellement adaptées pour l'ensemble des marais aménagés, ni d'outils pédagogiques pour en assurer l'initiation et la consolidation. Le PAIOSA (projet belge) a néanmoins permis de formuler une stratégie d'aménagement des bas-fonds, mais ses modalités d'application restent à définir, valider et à adapter par les techniciens et politiciens concernés.

De manière générale, on peut parler d'une augmentation des rendements sur les parcelles aménagées. Cela se vérifie par une augmentation du nombre de cycles culturaux et une augmentation des cultures plus productives (riz et maraîchages irrigués). La faiblesse d'organisation des filières ne permet pas de disposer de chiffres fiables concernant les rendements ni la croissance des productions sur la période 2005-2011. Les rendements restent toutefois encore faibles par rapport au potentiel. L'intensification de ces cultures en marais demande des disposer de ressources relativement importantes en main d'œuvre et intrants de qualité. Or les mécanismes de crédit agricole ne suivent pas la croissance de la demande permettant de mécaniser les travaux et d'utiliser des intrants (semences et engrais) de qualité. L'importation d'engrais a baissé alors que les superficies ont augmenté. Cette tendance est très partiellement compensée par la relance de l'élevage et la fabrication de compost qui permet d'augmenter l'utilisation des engrais organiques.

J-4.6 La productivité de l'agriculture a augmenté.

Il est clair que les techniques culturales promues par les DPE n'ont pas pu être appliquées, même si la formation avait permis de développer un savoir-faire à certains endroits. La productivité du secteur agricole a régressé au cours de ces 2 dernières décennies. La crise économique, qui a entraîné une augmentation des coûts des facteurs de production, a aggravé la situation des producteurs qui limitent leur production puisque la commercialisation de leurs excédents, très coûteuse en raison des coûts de transport élevés, ne justifie pas l'effort.

Même dans la filière du riz on constate une baisse de l'utilisation des engrais. Les formations en techniques de Système de Riziculture Intensif (SRI) sont très progressivement adoptées, elles demandent moins d'intrants externes achetés, mais plus

de main d'œuvre. La diffusion de variétés résistantes de manioc a permis de retrouver des niveaux de production antérieurs. La diffusion de boutures saines de variétés résistantes de manioc semble avoir été un succès. Vu sa capacité de multiplication importante (via des parcs à bois), les effets sur la reprise de production de manioc dans les régions bénéficiaires est effective.

Les rapports d'évaluation des projets des DPE confirment que les bénéficiaires ont pu suivre les formations en techniques culturales améliorées (nouvelles variétés et utilisation du compost). Durant les premières années des projets, ils ont appliqué ces techniques dans la mesure où ils ont eu accès aux intrants. Mais les filières n'étant pas bien organisées, les mécanismes stimulant l'épargne ou les crédits campagne ont manqué. Le capital de production a été perdu et les producteurs se retrouvent sans moyens pour acquérir les intrants. Ce phénomène est aggravé à certains endroits par la hausse des coûts de location des parcelles.

Un autre constat transversal est l'absence généralisée de politique de conseil à l'exploitation. La vulgarisation se concentre sur des fractions de la production des fermes et ne développent pas d'approches intégrées et durables, générant des synergies entre différentes cultures. Il en est de même de la plupart des OP initiées, qui ne traitent qu'une seule filière, négligeant les autres spéculations ainsi que les productions vivrières non rentables.

Les mesures de conservation des eaux et des sols ont été mises en œuvre là où les projets ont aménagés les bas-fonds. Sur les superficies aménagées en bas-fonds, ainsi que sur les bassins versants autour des marais aménagés, les mesures de conservation se sont améliorées. Mais les investissements étaient la plupart du temps du type HIMO sans suffisamment de sensibilisation et de formation des propriétaires des parcelles. Sans mesures incitatives, ces aménagements ne sont pas entretenus et se détériorent vite. Là où les luttes antiérosives ont été menées de pair avec la promotion des fourrages et l'élevage en stabulation, on constate des effets durables.

Dans les marais, la gestion de l'eau et des ouvrages hydrauliques se maintient là où le statut et la sécurisation foncière ont été bien menés. Dans le cas d'une proportion importante de locataires sans sécurité foncière, et sans implication des autorités communales, les mécanismes d'entretien se disloquent après deux saisons culturales.

J-4.7. La production vivrière et maraîchère a augmenté

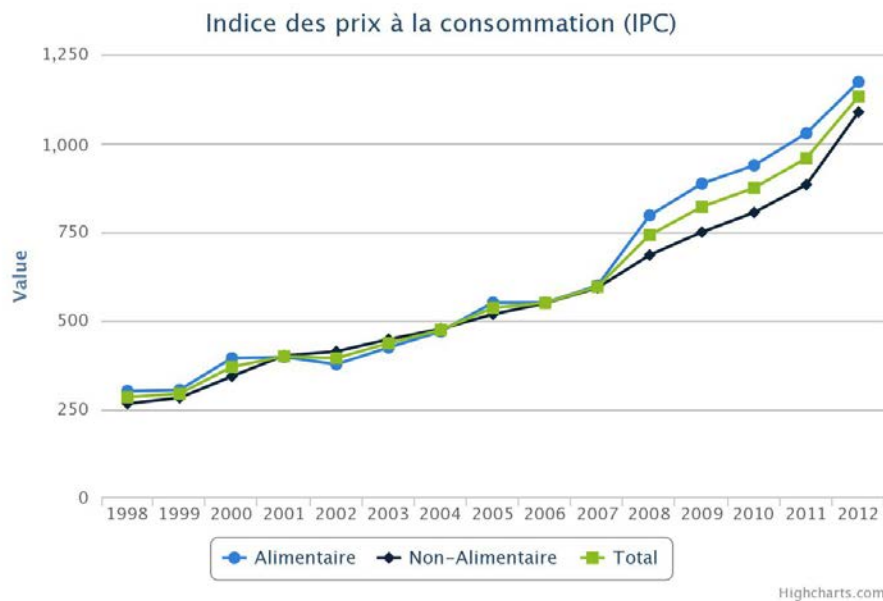
Selon le PNIA, la production vivrière globale n'a connu qu'une croissance annuelle de 2% durant la dernière décennie. Ceci est inférieur au taux de croissance démographique qui serait de plus de 3%. Avec les changements climatiques, les risques de mauvaises récoltes augmentent. Suivant le plan d'action de la FAO (2010 –2013 nous n'avons rien trouvé de plus récent) l'évolution globale de la production était pratiquement stagnante par rapport à 1993 avec une baisse significative de production de légumineuses dont la valeur nutritionnelle et la contribution à la fertilité des sols est particulièrement importante. Nous n'avons pas d'autres données sur la production vivrière qui soient assez récentes et fiables. Les évolutions plus récentes depuis la crise alimentaire et les programmes 'Food Facility' devraient normalement avoir influencé la production.

Selon le système d'alerte précoce, les difficultés phytosanitaires persistent sur tout le pays début 2012. Les données sur la malnutrition/faim indiquent une dégradation nette de la

situation pour le Burundi sur une longue période (1990-2012). Cet index combine trois facteurs : la population malnutrie, la proportion des enfants en dessous de cinq ayant un poids trop bas et le taux de mortalité en dessous de l'âge de cinq ans.

Un autre indice de l'augmentation relative de la pénurie alimentaire se reflète dans l'évolution des prix. Selon la FAO-Emergencies le « Food basket index » aurait triplé entre 2005 et 2011. Étant donné que les prix du carburant ont également triplé, les tendances sont à la hausse.

Le nouveau site countrystat dorénavant alimenté par les études et enquêtes des différents intervenants, publie l'évolution des prix au consommateur. On constate que l'indice des produits alimentaires croît plus vite que du non-alimentaire.



On constate une augmentation des productions vivrières et maraîchères dans la plupart des zones d'intervention des DPE. Les données ne concernent toutefois que la production de semences améliorées multipliées auprès des multiplicateurs. Nous ne pouvons pas extrapoler les hausses de productivité aux cultures de consommation, la production de semences pour des marchés institutionnels (projets) étant beaucoup plus rentable que celle des produits de consommation, surtout si l'écoulement est assuré par le projet. Il en découle un usage plus proche de l'optimum des engrais, compost et semences certifiées, avec un suivi intensif des itinéraires culturaux.

Les récoltes des paysans produisant pour la consommation n'ont en général pas été enregistrées, tout au plus le nombre de bénéficiaires. Nous ne disposons pas de données sur l'évolution des quantités stockées ou commercialisées à l'intérieur du pays. Les volumes de produits vivriers importés ont pour leur part fortement augmenté.

L'étude sur la compétitivité de la filière rizicole montre que la courbe de production affiche une tendance croissante aussi longtemps que les superficies emblavées augmentent. L'évolution du rendement semble par contre avoir atteint son plafond depuis le début des années 2000 et elle semble quasi stagnante depuis.

Certains projets de la CTB en appui à la filière semencière (station de recherche ISABU et de production pré-base et de contrôle de qualité) constituent des appuis institutionnels avec un impact national. Mais les objectifs de ces deux projets n'ayant pas été atteints de manière satisfaisante, la contribution est limitée. Même lorsqu'il s'agit de (re)lancer la

production de semences au niveau des associations paysannes, aucune étude d'impact ne permet de certifier que cette action a eu des effets plus larges que l'effet direct sur les paysans multiplicateurs. Pour le projet FAO (A-EU16) la DEU signale dans ses commentaires au rapport final qu' 'On peut donc supposer que la production va augmenter dans les 3500 ha réhabilitées/aménagées, mais ce n'est pas un fait'¹³¹.

Lorsqu'ils sont observables, les effets des actions des DPE sur la production sont limités au niveau local. La disponibilité à chaque saison de semences et plants de qualité a permis de réaliser des productions améliorées, mais les effets multiplicateurs n'étant pas assurés, l'impact n'a pas été global, à l'exception peut-être de la diffusion des boutures de manioc.

Les autorités ainsi que la société civile active dans les productions vivrières rencontrées lors de la mission, s'accordent pour dire que les DPE ont fortement contribué à l'amélioration de la situation de l'agriculture vivrière, fortement dégradée par le conflit. Les producteurs disposent à nouveau des semences de qualité, et la situation des filières riz et manioc est aujourd'hui comparable à celle d'avant le conflit. Le cheptel est également en voie de reconstitution, même s'il reste encore un déficit important de bovins. On constate tout de même une reprise de la vente de lait frais burundais à Bujumbura.

Le constat global est que bien que la production soit en hausse, cette hausse est beaucoup trop faible par rapport à la croissance démographique. Il en résulte une baisse de l'indice de production net par personne.

Une évolution intéressante qu'il faut néanmoins saluer ici est la mise en place de mécanismes de concertation et de collaboration en partenariat avec le Minagrie. Le ministère salue l'effort conjugué des DPE (ainsi que des bailleurs multilatéraux) pour contribuer à ce que le PNIA soit le produit d'un processus participatif, incluant les acteurs au niveau des provinces. Le processus suit actuellement son cours pour désagréger le PNIA au niveau des provinces. Ce Plan accepté/validé par tous les intervenants en mars 2012 constitue désormais une référence. Les DPE se sont engagés et ont commencé à inclure tous leurs dossiers techniques et financiers au sein du PNIA. Ce qui permettra de réaliser un mapping des interventions et d'associer toutes les structures intervenant dans un même domaine.

Mais le ministère comme les intervenants multilatéraux soulignent que l'appui institutionnel aux services étatiques, surtout opérationnels et au niveau provincial, est resté trop faible. Les DPE ont agi selon des logiques projets, souvent de courte durée. Même après l'acceptation du PNIA, le volet de ce Plan qui concerne le renforcement institutionnel ne trouve pas de bailleur. Il semble que les PTF, dont les DPE, demandent qu'un diagnostic institutionnel du MINAGRIE soit réalisé au préalable, afin d'éviter de financer des directions peu performantes. La mission a également constaté l'absence de mise en place d'un mécanisme inter-ministériel devant coordonner les interventions multidisciplinaires contribuant à une amélioration de la sécurité alimentaire.

¹³¹ Commentaires rapport final FAO p.2

J-4.8. L'accès à des unités de transformation des produits agricoles est plus facile

Aucune statistique agrégée n'est disponible concernant le nombre et la répartition géographique d'unités de transformation fonctionnelles dans le pays. Nous ne disposons donc pas non plus des volumes de produits transformés par ces unités ni du nombre de producteurs y ayant accès.

La plupart des nouveaux programmes (après 2010) développent davantage l'approche « filière » ou « chaîne de valeur », incluant des appuis au secteur privé, dans une tentative de remédier à l'absence d'unités de stockage et de transformation en milieu rural. Leur analyse est que l'accès à des unités de transformation des produits agricoles reste difficile et constitue un frein à la production. Le projet PAIOSA signale un nouveau risque important, à savoir des pertes de compétitivité pour certaines filières en lien avec le marché de la Communauté Est-Africaine. Les prix des produits vivriers importés sont plus bas que les coûts de production burundais, évinçant ainsi les surplus de productions locales sur les marchés locaux. Sauf une politique de souveraineté alimentaire incluant une promotion effective de certaines productions (intrants, vulgarisation et prix de vente garanties), les incitants ne sont pas assez nombreux pour appuyer la production d'aliments par les paysans.

Pour les projets des DPE, les seules unités de transformation installées concernent le riz (8 unités de décorticage), les fruits (confitures et jus) et l'huile de palme (1 huilerie). Les difficultés rencontrées pour leur installation et surtout leur viabilité sont la faible rentabilité (vu le coût de conditionnement et de commercialisation), le coût de l'investissement relativement élevé qui nécessite des crédits ainsi que l'absence fréquente d'expertise technique en milieu rural.

Les échanges au Burundi ont confirmé ces faiblesses structurelles, qui justifient partiellement les approches « chaîne de valeur ». Cependant aucune initiative ne semble encore être prise pour renforcer les institutions de formation et de recherche agro-alimentaires, pouvant apporter des appuis aux différentes filières appuyées.

Il en est de même lorsqu'on aborde le défi du désenclavement des zones rurales en améliorant l'accès aux centres de négoce. Les réhabilitations se suivent et se multiplient mais, la gouvernance de ces routes fait défaut, et personne n'appuie la mise en place de mesures structurelles.

J-4.10 Les appuis des DPE contribuent à la stabilisation de la paix sociale entre les populations.

La documentation n'indique que très rarement une volonté – et encore moins une capacité – de prendre en compte les ménages les plus vulnérables (déplacés, pauvres, femmes) d'une façon équitable. La gestion des conflits fonciers liés au sort des déplacés et réfugiés n'a été que très partiellement prise en compte lors des interventions, hors les projets des ONG belges financées par le FBSA (A-BE8) ainsi que le projet mis en œuvre par le FIDA (A-EU16) et le projet A-ALL1, qui constituent des exceptions. Les pauvres et vulnérables (par rapport à la sécurité alimentaire), y constituent un groupe cible explicite. Le projet A-BE12 (pourtant également financé par le FBSA mais mis en œuvre par la CTB), n'avait pas été en mesure d'intégrer ces ménages notamment au niveau de la redistribution des terres et de l'accès aux intrants. Il ne nous a pas été possible de distinguer dans les rapports parmi les bénéficiaires le nombre ou la proportion de ménages les plus vulnérables.

De même pour des actions de multiplication de semences améliorées, les conditions de sélection excluent souvent les plus vulnérables. Ceci se comprend du point de vue des exigences techniques car la priorité était de reconstituer les stocks de semences et de boutures saines.

Les projets incluant des actions de reconstitution du cheptel ont pu mieux cibler les ménages pauvres. Dans un premier temps, la collecte des plantes fourragères en dehors de l'exploitation ne constituait pas de difficulté. Mais très vite on a pu constater une pénurie de fourrage en saison sèche, ce qui touche particulièrement les éleveurs qui ne disposent pas de terres.

Les DPE ont la volonté de suivre l'approche « do no harm » (DNH), bien qu'aucun projet ne mentionne cet aspect de manière explicite. Si l'on croit la leçon des praticiens DNH, l'absence d'analyse et/ou d'articulation entre cette analyse et la formulation induit souvent des impacts négatifs¹³². Les projets analysés ont une faiblesse importante dans la mesure où les DPE ne connaissent pas le milieu dans lequel ils interviennent. Il y a une pénurie d'opérateurs de proximité compétents et capables d'agir au niveau de grands programmes. De ce fait, les DPE engagent eux-mêmes un personnel technique, rarement originaires de la zone d'intervention et donc mal informé des réalités du terrain. C'est surtout le cas dans des zones à fort pourcentage d'immigrants (burundais internes) et/ou réfugiés retournés. Ce sont ces mêmes zones qui ont un déficit de leaders locaux (victimes de la guerre et manque de formations scolaires).

Rares sont les projets des DPE qui incluent des volets tels que droits de l'homme ou « approche droit », formation des leaders locaux ou sécurité foncière bien conçus. La faiblesse des leaders ainsi que la rareté de la terre et l'insécurité foncière sont pourtant des problèmes centraux¹³³.

L'aspect « genre » n'est que rarement explicité, alors que les violences faites aux femmes sont de plus en plus courantes et que la polygamie – bien que officiellement illégale – est très présente. Un nombre important d'exploitations familiales a une femme chef de ménage avec toutes les conséquences que cela implique en termes de difficultés d'accès à la terre et aux autres facteurs de production. Alors que dans de nombreuses associations les femmes sont majoritaires, elles deviennent minoritaires dans les postes à responsabilité, particulièrement lorsque l'association développe des services marchands (approvisionnement, stockage, transformation, écoulement, crédits, etc...).

¹³² DNH factsheets “what have we learned”: http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/other/dnh_factsheet_sept2011_Pdf_1.pdf

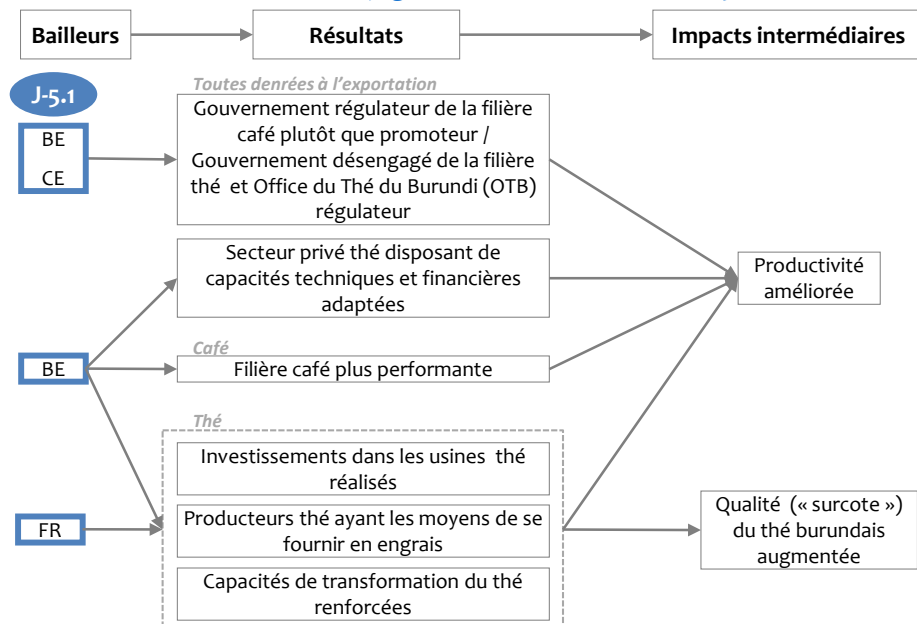
¹³³ La terre est au centre des différents problèmes en milieu rural étude « Relation entre la terre, l'environnement, l'emploi et les conflits au Burundi » réalisée pour le compte de USAID/REDSO en mai 2006 p 23

ANNEXE 7. EFFICACITÉ – CULTURES D’EXPORTATION (QE5) : ÉLÉMENTS D’INFORMATION

QE5 - Dans quelle mesure les DPE ont-ils contribué à améliorer les exportations de thé et café?

J-5.1. Les appuis des DPE pour les deux filières ont délivré les réalisations attendues.

Positionnement du critère de jugement dans la chaîne analysée



L'UE intervient à travers le mécanisme du STABEX (A-EU5, A-EU13 et A-EU14):

- Le projet A-EU13 concerne surtout les pistes prioritaires, c'est-à-dire celles qui permettent d'écouler les productions d'exportation et/ou d'accéder aux stations de lavage.
- Le projet A-EU14 concerne les autres dépenses dans les programmes STABEX en lien avec la filière café. Les outils industriels de l'OCIBU (133 SLD et des équipements de la SODECO et laboratoire OCIBU) ont été correctement réhabilités (STABEX) et ont permis, sous le contrôle des SOGESTAL, de traiter partout dans les zones caféicoles les cerises apportées par la population. 118 de ces SLD sont considérées comme aptes à la privatisation et ont commencé à être mises en vente par lots. Un inventaire fut réalisé au début de l'action déterminant la valeur et les besoins en réhabilitation. Cependant aucun audit final - qui permettrait de déterminer les prix de vente minima des installations désormais réhabilitées - n'a été réalisé. Mais les programmes se sont limités à réhabiliter des infrastructures et prenaient comme hypothèse que « Le désengagement de l'Etat des fonctions de production et de commercialisation dans les filières café et thé est effectif ».

Le projet A-EU5 concerne les éléments en lien avec la filière thé au sein des mêmes programmes STABEX. Le programme STABEX a réhabilité cinq usines qui aujourd'hui peuvent traiter plus que tout le volume de feuille actuellement disponible, thé villageois et bloc industriel, et certaines ont même dépassé leur capacité théorique. Autour de l'usine

de Mwaro, 43 ha d'extensions et de nombreuses pépinières ont permis d'améliorer la production.

- Le projet A-BE18 concerne l'appui fourni via l'ONG belge Broederlijk Delen (BD) et réalisé par l'ONG burundaise Inades Formation Burundi (IFB) aux producteurs des deux filières en vue d'une meilleure structuration. L'initiative avait débuté en 1999 avec l'accompagnement des associations pour les structurer en fédérations et unions et coopératives afin qu'elles puissent devenir des opérateurs économiques (autour des stations de lavage). Elle s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui autour des deux filières café et thé.
- **Filière Café :** le nombre de producteurs de café formés en : a) organisation associative par INADES, concerne les 5 fédérations sur 5 que comprend la CNAC, soit 108.000 membres sur 590.000 producteurs¹³⁴ et b) entrepreneuriat coopératif, 16.000 membres coopérateurs venant de 17 coopératives pilotes sur les 84 coopératives agréées.
- **Filière Thé :** le nombre de producteurs et cueilleurs formés en organisation associative par INADES concerne 125 associations, 8 unions et 2 fédérations de Rwegura et Teza. Cela a touché 25.136 ménages sur 60.000.

L'AFD appuie également IFB via l'ensemble du réseau INADES-Formation à travers un programme régional dirigé depuis la Côte d'Ivoire.

Les Pays-Bas interviennent depuis 2012 via l'ONG Agriterra à la CNAC. Il s'agit d'encadrer les associations de caféiculteurs désireuses de créer une coopérative et de devenir opératrices économiques.

Une ligne de crédit est mise en place au niveau de la BNDE. Le don belge a permis de financer deux projets d'achèvement de stations privées de lavage de café pour une enveloppe globale de 210 millions de francs burundais. Il s'agit de nouvelles stations dont la création a été favorisée par la privatisation du secteur du café burundais entamé depuis 2010. Une seule a pu participer à la campagne de 2011 (en 2011, la station a dépulvé 1126 tonnes de café cerise et obtenu la 4ème place du « Concours Prestige Café »). La seconde est construite mais se trouve face à de sérieux problèmes de liquidité.

La mission n'a pas trouvé d'indices montrant un éventuel fléchage des autres aides transitant via les institutions financières vers les "cultures d'exportation". Par contre la France a également contribué de manière indirecte via d'une part une annulation de la dette causée par la construction d'une usine à thé.

Les budgets alloués à ces deux filières restent extrêmement modestes comparés à leur importance pour l'économie burundaise. Le taux de décaissement global sur la période est élevé, bien que les décaissements aient connu de nombreux retards. Tant pour les programmes STABEX que pour l'appui BNDE, les montants étaient déjà promis depuis le début de la période. Des écarts persistent en ce qui concerne les programmes STABEX. Les chiffres fournis lors de l'identification des projets sont différents de ceux mentionnés dans le rapport d'évaluation du STABEX¹³⁵.

¹³⁴ L'IMF donne le chiffre de 800.000 producteurs. Rapport N°12/28 dd février 2012, p.17

¹³⁵ Voir annexe 5.3

La majorité des objectifs directs des appuis ont été atteints. La qualité, l'efficacité et la durabilité des interventions (surtout pour les pistes) des programmes STABEX (A-EU5, A-EU13 et A-EU14) ont été jugées plus négativement par l'évaluateur. L'appui de Broederlijk Delen via INADES aux producteurs de thé et café (A-BE18) a eu pour résultat un renforcement effectif des différents niveaux de structuration des producteurs de thé et de café. Leurs leaders sont représentés dans les organes de gouvernance des deux filières et des activités économiques (sous forme coopérative) se sont mises en place. Des actions de l'ONG ADISCO (appuyée par la Belgique via Solidarité Socialiste et Louvain Développement) y ont également contribué dans une moindre mesure. L'appui de la Belgique aux institutions financières (particulièrement à la BNDE, A-BE19) a eu pour résultat le financement de deux nouvelles stations de dépulpage et de lavage (SDL) par des sociétés privées nationales.

L'AFD prépare une intervention dans la filière thé. Il s'agit d'un appui décentralisé à la Région Pays de Loire¹³⁶. L'état des lieux préalable n'a pas encore été effectué, mais le projet consistera à fournir des appuis à la certification. Ceci devrait permettre de vendre une plus grande partie du thé sous contrat direct au lieu des enchères dont les prix sont souvent trop fluctuants. Puisqu'il s'agit d'une approche qualité sur tout le processus, de la production jusqu'aux ventes, cela pourrait aussi avoir des répercussions sur les aspects sociaux et environnementaux.

Peu de contacts ont pu être établis lors de la mission avec les syndicats de travailleurs. Pour ce qui concerne le thé, l'équipe a rencontré leur délégué national, employé au siège à l'OTB. Les rencontres prévues dans les usines à thé n'ont pas pu avoir lieu pour des raisons de mauvaise communication entre le siège de l'OTB et le délégué de l'usine. Le syndicat du secteur café n'a pas été rencontré mais la privatisation y a déjà eu des effets sur la gestion du personnel, entre autres en termes de diminution de l'effectif et gel salarial, pression sur la productivité, sans grands progrès salariaux. À partir de cette analyse, l'ONG belge en appui au CNAC cherche à renforcer le syndicat du café, dans le souci d'une répartition équitable de la plus-value générée par la modernisation de cette filière, modernisation attendue suite à la privatisation.

J-5.2. Les activités des autres bailleurs sont connues et leurs contributions potentielles identifiées.

La BM et le FMI ont encouragé l'Etat burundais à mettre en œuvre une politique de privatisation des deux filières (condition pour l'obtention de crédits). Cette politique était basée sur des modèles appliqués dans d'autres pays (par exemple au Rwanda) impliquant un désengagement de l'Etat en faveur de deux types de structures, à savoir :

- L'Autorité de régulation de la filière café au Burundi (ARFIC), créée en juin 2009.
- Une association interprofessionnelle réunissant tous les acteurs (Intercafé) créée en décembre 2009.

La BM a fourni une assistance technique attachée à cette aide financière via le programme PAGE.

¹³⁶ Contribuer à diversifier les débouchés de la culture de rente « thé » à travers un appui à la qualité et à la commercialisation (appui à l'Office national du thé du Burundi). <http://www.ambafrance-bi.org/Cooperation-Pays-de-la-Loire,848>

Fin 2011, seulement 13 des 117 stations de lavage mises en vente avaient été vendues et cette situation était inchangée depuis 2009. En novembre 2011, un cinquième don de 35 millions USD était octroyé sur base des avancées constatées dans le processus, à savoir : la commission mise en place s'est fixé un calendrier strict pour la mise en vente des 104 stations restantes et une proposition de loi reconnaissant des pré-coopératives a été déposée au parlement en mai 2011.

Sur financement de l'USAID, le Programme pour la Promotion de l'Agro-industrie et des Entreprises Rurales (PAIR, 25 Millions d'USD) cible notamment la filière café au travers de l'appui filière café et marchés, le renforcement des capacités des OP, la structuration OP et ODP. Le projet a notamment pour objectif de créer des coopératives au niveau d'une trentaine de stations de lavage pour la prise en charge des différentes fonctions techniques incombant aux producteurs.

Le Programme de relance du monde rural (PRDMR) a été lancé en 1999 pour une période de 7 ans qui a été prolongée jusqu'en juin 2010. Son budget est de 34,2 millions USD cofinancé par le FIDA, le Gouvernement du Burundi, l'OFID et le PAM. Ce projet aurait contribué à l'appui aux sociétés d'Etat impliquées dans les filières café, coton, riz et thé.

Depuis début 2010, l'ONUDI a intégré le Burundi dans un projet sous-régional visant à certifier sur base des normes ISO 22000 des entreprises de l'EAC (East African Community). L'usine de thé de Rwegura fait partie des six entreprises burundaises concernées.

La coordination spontanée des bailleurs dans le secteur café est encore très épisodique et, en tout état de cause, il n'existe pas de cadre pérenne pour une telle coordination. Les nouveaux projets suivant une approche « chaîne de valeur », ou intervenant sur le foncier, le crédit rural, la vulgarisation agricole, etc. et surtout ceux visant une intégration des différentes spéculations au sein d'une même exploitation, ainsi que ceux appuyant les initiatives économiques des OP, sont encore peu articulés.

Les mesures QE7 macroéconomie et QE3 gouvernance ont eu un impact sur le processus de privatisation des deux filières. Ces deux thèmes devraient en effet conditionner le processus de privatisation. L'insécurité militaro-politique (par moments et par régions) ne permet pas de garantir la sécurité des biens privés. La situation financière de l'Etat et l'arrêt des garanties de l'Etat pour les crédits bancaires pour les campagnes café, hypothèquent le bon fonctionnement de la chaîne de valeurs. La dépendance du Burundi par rapport aux crédits de la Banque Mondiale et du FMI a eu comme résultat l'obligation de privatiser les outils industriels sans avoir développé une approche équitable qui appuie et énumère le producteur (petit producteur familial). D'où une baisse de la quantité et qualité de production.

Les DPE ont bien sûr tenu compte du fait que la pression de la BM allait aboutir à une privatisation. Mais les initiatives des autres acteurs n'ont pas contribué à la réalisation des programmes DPE. Selon le rapport d'évaluation du STABEX, la collaboration avec la Banque Mondiale dans le processus de libéralisation a été quasi inexistante, alors qu'elle aurait pu permettre une meilleure compréhension du concept et une meilleure stratégie sur le terrain. Les ONG, elles, ont trouvé depuis 2008 un allié dans le programme PAIR financé par USAID. Ce programme soutient les caféiculteurs et contribue à leur organisation sur une trentaine de sites. Le PAIR était déjà arrêté lors de la mission en avril 2013, hypothéquant la poursuite de l'action, en particulier l'octroi de garanties bancaires pour les crédits de campagne café.

J-5.3 Le Gouvernement s'est désengagé des deux filières comme promoteur.

Si l'on peut constater des avancées, ce point n'était pas encore finalisé fin 2011. Les deux structures ARFIC et Intercafé-Burundi, étaient tout au plus fonctionnelles pour ce qui concerne la filière café mais pas encore très opérationnelles. Lors des échanges, les informations obtenues confirment que l'ARFIC ne semble pas en mesure de jouer son rôle d'instance de régulation autonome. De même l'Intercafé n'a pas pu définir une stratégie performante qui motive les producteurs à améliorer la quantité et la qualité des MP. La situation pour la filière thé s'était limitée à une libéralisation (donc sans privatisation). Mais l'absence d'une autorité de régulation pose déjà le problème de réglementation des mécanismes de collecte du thé vert.

Néanmoins, certains opérateurs privés avaient commencé à s'investir dans les deux secteurs, bien que cela se limite à des nouveaux investissements (le rachat de l'outil industriel étatique ne concernait que quelques SLD). Ce n'est qu'en 2012 que les nouvelles modalités ont été pleinement appliquées (partiellement en 2011 pour ce qui concerne l'achat du café cerise à des prix fixés librement par le privé).

La BM note sur son site en 2010, à l'occasion de l'octroi des deuxième et troisième dons à l'appui des réformes économiques au Burundi (ERSG II et III), que « bien que le principe ait été approuvé par toutes les parties dès les années 90, ce n'est qu'en 2009 que le gouvernement a approuvé et démarré la mise en œuvre d'une option stratégique pour la réforme du secteur du café et la privatisation des usines de transformation de cette matière première¹³⁷ ». Malgré l'expérience ancienne de la Banque Mondiale, la procédure doit à chaque fois être modifiée. Les conséquences ont été que les entreprises burundaises ne pouvaient pas être acquéreuses lors de la première vague de privatisation. De même les coopératives caféicoles sont de fait exclues. Cet aspect, en plus des effets négatifs sur les prix des cerises aux producteurs, fait que le processus de privation génère des frustrations et diminue ainsi la sécurité des biens et la confiance des personnes impliquées. Par conséquent, il y a d'une part moins d'acquéreurs potentiels et d'autre part ceux-ci proposent des prix inférieurs à la valeur du capital productif acquis, voulant minimiser le risque d'investissement. De plus, les nouveaux propriétaires cherchent à maximiser leurs bénéfices sur le court terme, hypothéquant ainsi la durabilité de l'action. En outre, certaines stations de lavage nouvellement construites avec des fonds propres et crédits ont été vendues entre autres aux SOGESTRAL, entreprises mixtes qui avaient été exclues de la procédure de privatisation. Le tout conduit à une concentration des acteurs et des monopoles de fait (accords de prix et procédures d'achat), réduisant les espoirs d'une concurrence stimulante et bénéfique pour les acteurs du secteur.

Démarrées en 2009, les modalités prévues par les experts contractés par le programme PAGE n'étaient pas encore bien définies ni vulgarisées en 2011. De plus, elles se heurtaient à un refus généralisé des organisations de producteurs¹³⁸, ce qui handicapait les procédures de privatisation des outils industriels.

Aucune intervention des DPE n'a eu comme objectif de renforcer les institutions de régulation, du moins pas les nouvelles :

¹³⁷ <http://go.worldbank.org/9NFCOLAYKo>

¹³⁸ <http://www.ired.org/modules/freecontent/content/presentation/cafe1.html>

- Pour ce qui concerne le café, les interventions étaient encore en cours en 2011 et 2012 (via les fonds PAGE et le SPEC) afin de concrétiser les modalités de gestion des deux structures, ainsi que de finaliser leur financement.
- Pour le thé, l'OTB – institution étatique – était en 2011 toujours la seule structure œuvrant dans la filière. Une seule usine (PROTHEM) avait débuté la collecte du thé vert en 2012. Les réformes de libéralisation sont encore en suspens, bien que certaines régulations aient déjà été mises en place. Aussi, aucune nouvelle action n'avait été entreprise depuis 2002 en matière de privatisation des usines de l'OTB.

Les DPE n'ont pas développé une stratégie propre permettant de peser sur la gouvernance de la filière café, ni celle du thé. Les seules interventions financés par le fonds STABEX, datent de 2000 et 2002 et concernent la filière thé¹³⁹.

L'initiative de l'INADES sur la structuration des producteurs familiaux dans les deux filières a été financièrement appuyée mais sans que cela ne fasse partie d'une stratégie volontariste de la Belgique, qui se concentre sur la production vivrière. Néanmoins, l'appui-conseil de longue date par Inades, et ensuite renforcé par l'action de ADISCO (avec l'appui des ONG belges et de la coopération française régionale) a permis d'organiser les caféiculteurs au sein de la confédération CNAC. Elle représente plus de 20% des producteurs dont les plus grands, et a démarré dès la libéralisation des activités économiques en partenariat avec les sociétés mixtes que sont les SOGESTAL (période 2008-2010). Dès l'existence en 2011 d'un nouveau statut coopératif adapté aux associations caféicoles, une dizaine d'entre elles ont construit et démarré l'exploitation de leur propre SDL. Les efforts de structuration des producteurs leur ont permis d'être représentés, via leur confédération (CNAC 127.000 membres soit 21,5% des caféiculteurs dont les plus grands), dans les nouveaux organes de concertation de la filière (ex-OCIBU, ARFIC et Intercafé). La CNAC a également pu signer une convention avec Intercafé depuis 2012 pour assurer l'encadrement des caféiculteurs pour un meilleur entretien de leurs vergers.

La structuration des producteurs a renforcé leur capacité de plaidoyer et donc de manière indirecte l'élaboration des textes. Mais si l'on en juge par leur refus actuel d'appliquer les modalités prévues, ils semblent avoir été peu écoutés¹⁴⁰.

J-5.4 Les capacités des acteurs du secteur privé des deux filières sont renforcées.

Les échanges sur le terrain confirment la faible articulation entre (i) les nouveaux projets suivant une approche « chaîne de valeur », intervenant sur le foncier, le crédit rural, la vulgarisation agricole etc. et (ii) ceux visant une intégration des différentes spéculations au sein d'une même exploitation, ainsi que (iii) ceux appuyant les initiatives économiques des OP. Elles confirment également que l'insécurité et l'absence de stabilité dans la mise en œuvre de la politique de privatisation hypothèquent le bon fonctionnement des filières café et – dans une moindre mesure - le thé.

L'information financière interne des entreprises privées – nouvelles et celles ayant acquis des usines privatisées - n'est pas publique. Nous avons obtenu des chiffres sur les ventes/exportations officielles du thé (OTB pour ses propres exportations) et de café (de

¹³⁹ Aucune action n'a été entreprise en matière de privatisation des usines de l'OTB, exceptées deux études sur la libéralisation et le désengagement réalisées entre 2000 et 2002 (rapport STABEX p.40).

¹⁴⁰ Ces divergences entre l'Etat et les caféiculteurs ont, d'une certaine manière, causé un immobilisme dans ce processus. Bilan de privatisation, p.36.

l'Intercafé désagrégé par opérateur) et non sur la rentabilité et santé financière des entreprises privatisées. Des informations non confirmées indiquent que certains acquéreurs privés Burundais du deuxième lot de privatisations n'ont pas été en mesure de rentabiliser leurs outils et les ont mis en location à d'autres, plus performants. Il semble que ces dernières aient des connexions fortes avec les exportateurs (agents des torréfacteurs importateurs) et parviennent d'une part à mieux estimer les prix mondiaux et leurs tendances, et d'autre part disposent de réserves financières importantes. Un autre avantage de pouvoir exporter soi-même directement du café vert, est que l'on peut agir sur une intégration verticale – de la plantation à l'exportation – et obtenir des certifications. Plusieurs processus sont en route, dont celle de l'union des coopératives qui vise un label « Fair Trade ».

Pour le secteur thé qui ne comprend qu'un seul opérateur opérationnel privé (opérationnel seulement depuis fin 2012) sur cinq usines de l'OTB, la hausse absolue du prix (mais en baisse relative du fait de la baisse du pouvoir d'achat ou de la dévaluation) a eu des effets positifs sur la productivité des plantations actuelles. Elle stimule également la mise en place de nouvelles plantations (extensions). Mais au vu du montant important des réserves accumulées on peut poser la question de la répartition équitable de la plus-value entre l'OTB et les théiculteurs. En effet le prix du thé vert (= MP) n'a pas augmenté si on le compare à l'augmentation du prix de vente de thé sec (en USD).

Les DPE ont uniquement permis de réhabiliter les outils industriels des deux filières, installations dont l'Etat est propriétaire, ainsi que des routes d'accès à ces unités de transformation. La seule exception est l'appui offert par certaines ONG européennes aux associations des caféiculteurs. Il s'agissait d'une structuration visant à améliorer leurs capacités de négociation de la vente de leurs produits. Ce n'est qu'à partir de 2011 que certaines de ces associations ont commencé à construire leurs propres SLD (début 2013, il en existait onze). Elles avaient pour cela adopté le statut de coopérative.

Pour le café, 118 des 133 SLD réhabilitées ont été identifiées comme aptes à la privatisation. Les investisseurs privés se sont limités à racheter ou construire des stations de transformation et exporter le café, et non à améliorer la matière première. Il est clair qu'elle devra le faire si elle espère valoriser son investissement à court et long termes. Nous avons obtenu le nombre exact des installations ainsi que leur répartition par type de propriété. Il en découle que le nombre total de SLD a augmenté jusqu'à 180, dont la moitié est encore propriété de l'Etat. Moins de dix sont gérés par les jeunes coopératives. Une évolution importante tient au fait que les sociétés mixtes que sont les SOGESTAL ne collaborent plus – comme s'était le cas les premières années de la libéralisation - avec les associations de caféiculteurs mais appliquent des pratiques commerciales similaires à celles du secteur privé.

Pour le thé, le STABEX n'a pas renforcé la capacité du secteur privé, mais seulement celui de l'OTB¹⁴¹. Fin 2011, seulement une nouvelle usine (POTHEM) avait commencé ses activités.

Le nombre d'employés ainsi que la masse salariale (directe) et les avantages extrasalariaux (crèches pour les mamans cueillant avec bébé, ...) sont des effets à considérer ensemble avec le critère J-5.7. « Augmentation des revenus des producteurs ». Jusqu'à présent, un accord politique stipulait en effet que 72% des recettes du produit exporté

¹⁴¹ Par ailleurs si les investissements financés par le STABEX ont accru la capacité de transformation de l'OTB pour la porter à 11 120 T de thé sec/an, il existe encore certains « goulots d'étranglement » au moment du pic de production de la feuille verte entre avril et juin (note projet A-FR1).

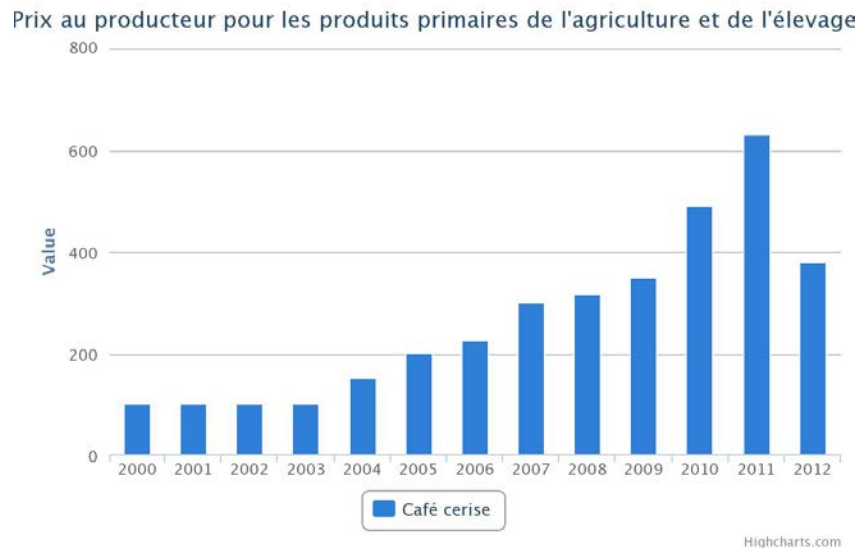
reviendraient aux producteurs. Une augmentation de la masse salariale pourrait donc se faire au détriment des revenus des producteurs, ce qui hypothéquerait la production elle-même. Les DPE ne sont pas intervenus au niveau des salariés en vue de préserver un travail décent. Les informations obtenues au Burundi auprès de la SYTRATHE, syndicat des travailleurs du thé, semblent indiquer qu'il n'y a pas eu de majorations salariales. Nous n'avons pas eu des informations concernant les conditions de travail dans l'usine privée de PROTHEM. Pour le café, les premières informations collectées semblent indiquer que les nouvelles installations embauchent le staff du l'OCIBU et que les travailleurs dans installations privatisées subissent des licenciements et augmentations de rythme de travail.

Un grand nombre de travailleurs sont des employés saisonniers (en particulier dans le secteur café), voire même des personnes payées à la tâche (rémunération au poids cueilli ou livré). En plus des considérations de rémunération, ceci a une implication sur les conditions de travail. Dans le cadre du « travail décent », il serait utile d'apprécier en plus de l'évolution des catégories de statuts de travailleur, l'évolution de conditions extra-salariales (mesures de santé et de sécurité ainsi que les facilités sociales offertes). En termes de pouvoir d'achat, il faut comparer les augmentations des rémunérations du travail avec l'inflation.

J-5.5 Les capacités des producteurs des deux filières ont augmenté.

Les données exactes sur l'évolution des plantations de thé et de café ne sont pas disponibles. Pour le café, le dernier recensement date de 2007. La CNAC réalise actuellement un recensement dont les résultats n'ont pas encore été communiqués. La fiabilité de ces données n'est pas assurée, mais elles pourraient permettre de dégager une tendance. Les caféiculteurs nous ont confirmés qu'avec la chute récente des prix lors des deux dernières campagnes, plusieurs caféiers ont été vendus. Il n'est pas encore question de les arracher, les producteurs ayant peur des sanctions des autorités – historique de culture obligatoire – mais beaucoup les négligent et plantent des cultures vivrières entre les pieds. La baisse de qualité et de la quantité qui en résulte se traduit par une hausse des ventes de café washed.

Nous avons obtenu les données nous permettant d'actualiser les statistiques et confirmer les tendances observées dans le rapport documentaire. On peut parler d'un arrêt de la baisse de production en termes quantitatifs. Par contre la qualité reste faible. Les producteurs ont confirmés que des quantités importantes de café « washed » sont achetées par des commerçants pour fournir directement les stations de départage. Une explication donnée est que d'une part certaines stations de parchage travailleraient en sous-capacité si elles ne s'approvisionnaient qu'à partir de leurs stations de dépulpage et lavage, et que d'autre part la qualité des machines permet de produire un café vert de qualité satisfaisant. L'autre explication est que le prix des cerises n'est pas motivant – et surtout devenu imprévisible - et qu'il y a donc des avantages comparatifs – surtout en années de faible récolte - de vendre toute la récolte en une fois comme cerises dépulpees à la ferme (washed). Il est également probable qu'une importante partie de ces washed avait déjà été achetés sur pied (avant les récoltes comme hypothèque à un crédit usurier).



Source : countrystat Burundi

Filière café :

Ni le STABEX, ni les autres interventions, n'ont favorisé directement ou indirectement le renouvellement ou l'extension du verger. La fluctuation récente des prix d'achat aux producteurs, observée depuis la campagne 2011, est très importante et décourage ainsi fortement les producteurs qui pensent à remplacer leurs vergers par des cultures vivrières. Les producteurs avaient en effet l'habitude de prix fixés pour toute la campagne. Ceci a un impact en aval de la chaîne puisque les investisseurs aux niveaux de la transformation et de l'exportation hésitent, empêchant ainsi de réaliser une couverture optimale pour les deux parties (accessibilité et volume correspondant au seuil de rentabilité).

Il n'y a pas eu d'extensions de superficies de café nouvellement mises en culture ou d'anciennes réhabilitées grâce aux actions des DPE. Au contraire, le recensement de 2007 identifie des caféiers très vieillissants au moment où le STABEX était opérationnel sur les actions post-récolte.

Les moyens prévus pour « l'appui structurel » au sein du fonds STABEX pour ce qui concerne le renouvellement des caféiers, n'ont été que partiellement utilisés. Bon nombre de produits phytosanitaires, engrais et sachets de pépinières figurent encore dans l'inventaire de liquidation de l'OCIBU.

La qualité moyenne du café a baissé¹⁴², malgré la hausse des prix pour la meilleure qualité. Cela est dû à un mauvais accès des petits producteurs aux stations de lavage et à la réduction des différences de prix au producteur entre les deux qualités alors que l'achat du semi-washed se fait au comptant, et celui de la cerise en deux tranches. Les pistes réhabilitées par le Fonds STABEX n'ont pas été entretenues, elles sont donc à certains endroits dans un mauvais état. D'autres pistes attendent encore à être réhabilitées ainsi que des ponts détruits, obligeant les producteurs à faire d'importants détours pour accéder aux SLD.

¹⁴² Les rapports cerise/parche sont d'ailleurs passés de 5 à 5,2 en général (rapport STABEX p.22)

Filière thé :

La construction d'une nouvelle usine privée (PROTHEM) a déjà créé une concurrence sur la matière première provenant essentiellement des plantations villageoises. Ceci a eu pour effet une baisse de la rentabilité des différentes installations (la nouvelle et d'autres anciennes dans la zone). A court terme, cela provoque une hausse des prix stimulant une meilleure cueillette. Mais à moyen terme, si la situation persiste, certaines usines risquent de fermer, inversant à nouveau le rapport de forces entre usiniers et producteurs.

Suite à cela, le STABEX a donné son accord à une diffusion subventionnée des plants mais avec une efficacité faible. Il en résulte que l'intervention n'aura pas permis de mettre en place des mécanismes permettant d'étendre encore davantage les plantations de thé, préparant le terrain pour les cinq autres nouvelles usines dont les entreprises privées viennent d'être agréées.

Des actions ont été entreprises pour augmenter la superficie des plantations de thé mais en retard et de manière très inefficace¹⁴³. Ici, le défi consiste non seulement à maintenir un équilibre avec les capacités d'usage, mais également entre les plantations villageoises et les blocs industriels. Les données fiables et actualisées sur l'évolution réelle du nombre de planteurs de thé ainsi que des superficies existantes et surtout exploitées nous sont inconnues.

Suite à la forte demande des usines ayant davantage augmenté leurs capacités que les plantations n'ont été étendues, les rendements ont augmenté pour le thé. Cet accroissement est en grande partie dû à une augmentation des rendements de cueillette. Le rendement de transformation s'est aussi amélioré.

Ces rendements ne représentent toutefois que 50% de ceux du Kenya voisin¹⁴⁴ (1T/ha contre 2T/ha). Les rendements en blocs industriels sont encore plus faibles qu'en plantations villageoises et surtout la qualité de la feuille récoltée est moins bonne : la main d'œuvre salariée est moins soucieuse de cet aspect que les producteurs villageois et le tri est très réduit.

La nette amélioration de la qualité du thé¹⁴⁵ est l'effet cumulatif d'un suivi de qualité tout au long de la chaîne à partir de la variété de thé plantée, de la cueillette et bien sûr lors du traitement/usage.

J-5.6 La production et la commercialisation du thé et du café ont augmenté.

L'agriculture concentre 90 % de la population active du Burundi mais le secteur, faiblement productif, ne représente que 44% du PIB (CSLP Burundi 2011). Deux cultures de rente concentrent la majorité des exportations du pays : le café (72% des exportations) et le thé (16%). Seules sources de devises, ces filières sont donc au cœur de la stabilité macro-économique du Burundi. De plus, ces deux cultures, qui reposent en majorité sur des

¹⁴³ Rapport STABEX p.13

¹⁴⁴ Les rendements au champ sont relativement faibles, avec environ 1T de thé sec par hectare alors que le Kenya voisin se situe à plus de 2T/ha. Ceci est principalement lié à une faible utilisation d'engrais : ceux-ci sont pourtant largement subventionnés par l'OTB (aux 2/3) et fournis à crédit mais les quantités disponibles sont encore insuffisantes au regard des besoins (note de présentation OTB A-FR1 p. 4)

¹⁴⁵ Les résultats se traduisent par des changements considérables en termes de pourcentage de thé de première ligne, comme l'indique le graphe ci-contre, avec globalement pour les cinq usines 80% de grades 1 avant réhabilitation en 2007 et 89% après réhabilitation en 2010. p35

productions villageoises, représentent une source régulière de revenus pour de nombreux ménages ruraux (producteurs, cueilleurs, ouvriers agricoles)^{146 147}.

Les rapports de la BRB ne mentionnent pas les contributions aux PIB de manière si détaillée (seule rubrique « cultures d'exportation »).

Pour le thé, la production et la commercialisation ont augmenté en volume, en qualité et en prix de vente. Ceci malgré le fait que la privatisation ne soit pas encore mise en œuvre.

Pour le café, et la qualité et le volume sont en baisse. La privatisation est en route mais semble encore en période de transition, causant plutôt un découragement auprès de la plupart des producteurs et ceci malgré une hausse des prix à l'exportation. Comme décrit dans le bulletin mensuel de la BRD de décembre 2011, les résultats de la campagne 2011 semblent indiquer une tendance à la hausse.

Evolution des revenus des producteurs et des travailleurs

Nous distinguons ici les revenus des producteurs des rémunérations salariales au niveau des autres segments de la filière. La plus grande partie des matières premières proviennent des petites plantations familiales. Pour le café, il s'agit pratiquement de la totalité, pour le thé, nous ne connaissons pas encore les proportions.

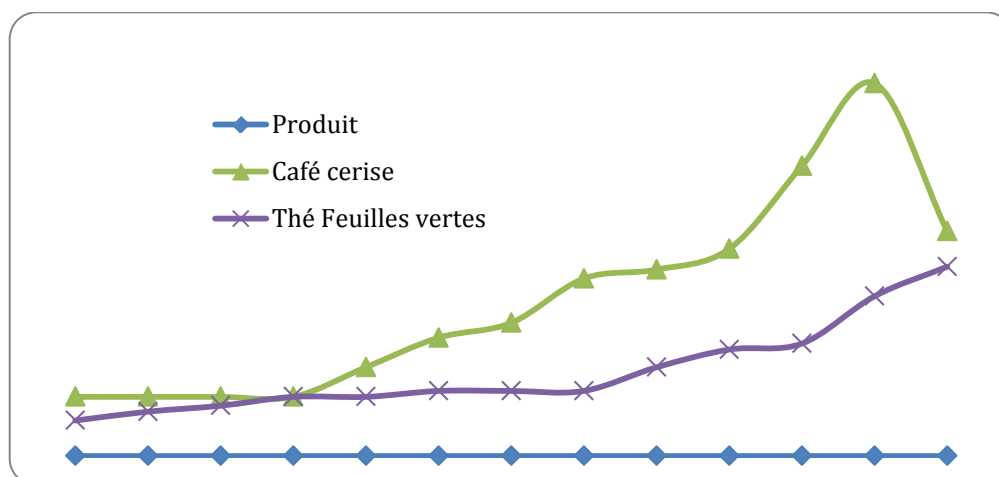


Figure 1 évolution des prix aux producteurs

Revenu des caféiculteurs et travailleurs dans les entreprises de transformation et commercialisation :

Malgré la hausse du prix d'achat des cerises, nous estimons que les revenus nets par pied de caféier ne se sont probablement pas beaucoup améliorés. En effet l'augmentation des coûts de production additionnés aux baisses de productivité a diminué les marges bénéficiaires. Le nombre de pieds par producteur a dû également diminuer. Un élément supplémentaire, qui est en défaveur des petits producteurs, est que les prix d'achat des cerises fluctuent fortement sous l'effet des spéculations des commerçants et transformateurs privés, créant ainsi de fortes incertitudes sur les recettes finales et diminuant la part réservée au producteur dans le prix de vente à l'exportation. Alors qu'avant la privatisation, l'Etat assurait « une deuxième paye » en fonction de la marge réelle des recettes d'exportation, les acteurs privés ont abandonnés cette pratique.

146 Source : note de présentation du Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC) : appui à la filière thé du Burundi, France 2010, p.2

147AFDB rapport 2012

<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Burundi%20Note%20de%20pays%20PDF.pdf>

D'où le choix stratégique des associations de producteurs d'assurer elles-mêmes une intégration verticale de la filière, incluant l'exportation via des réseaux de commerce équitable. Pour cela, le CNAC a mis en place en 2011 un consortium de coopératives de caféiculteurs (COCOCA reconnue en 2012) et assurant déjà la commercialisation et marketing des produits de 11 stations de lavage SLD. Il faut préciser que ce n'est qu'en 2011 que la loi régissant les coopératives agricoles a été approuvée mais qu'aucun produit financier adapté n'est disponible au Burundi pour permettre d'investir à hauteur souhaitée.

Les investissements privés – y compris les coopératives – améliorent la répartition des SLD et donc leur accessibilité. Le producteur parvient à mieux commercialiser ses cerises sans que cela ne constitue une concurrence entre les SLD. Suite à cela, les appuis à la filière café semblent avoir compris en 2012 qu'il faut aussi investir dans l'amélioration durable de la production (quantité et qualité, cyclicité).

Les revenus des travailleurs dans cette filière sont en baisse. En tant que saisonniers, la baisse des quantités de production diminue directement leurs revenus. De plus la privatisation des installations fragilise leur capacité de négociations salariales.

Revenus des producteurs de thé villageois :

L'amélioration de la qualité du thé à l'exportation – et donc du prix obtenu – et la rareté relative de la matière première (à cause des retards dans l'aménagement des plantations par rapport aux nouvelles usines) a résulté dans une hausse des prix (de 190 à 220 FBU/kilo entre 2010 et 2011). Cette situation est donc conjoncturelle si des structures de régulation et interprofessionnelles ne se mettent pas vite en place afin d'améliorer la gouvernance et d'intervenir de manière réfléchie sur l'adéquation plantations de thé/capacités d'usinage. La qualité du produit dépend en effet en grande partie aussi de la qualité de cueillette.

Contrairement à la filière café, une grande partie des feuilles (plus de 80%) viennent des plantations industrielles. Cela implique qu'il faut impérativement aussi considérer les effets sur les revenus des cueilleurs, en majorité des femmes. Or les prix que reçoivent les cueilleurs n'ont été majorés que de 60 à 75 FBU/kg de thé vert.

J-5.8 Les appuis des DPE dans les deux filières contribuent à la stabilisation de la paix sociale entre les populations.

Aucune information du rapport STABEX (A-EU5, A-EU14, A-EU21) ne fait allusion au ciblage sur les ménages les plus vulnérables (déplacés, pauvres, femmes, jeunes). La mission n'a également pas permis de récolter des informations montrant un ciblage des appuis prioritaires. Il semble que l'ensemble des installations ait fait l'objet de la réhabilitation. Plusieurs de ces SLD se trouvent dans des localisations non optimales du point de vue agro-écologique et pourront difficilement être rentabilisées. Isolées, elles ne sont donc pas intéressantes pour les structures privées mais par contre elles contribuent utilement à l'approvisionnement des stations de déparchage.

Les cultures d'exportation sont traditionnellement réservées aux femmes. Pour le café il semblerait qu'entretemps, vu les effets de la guerre, qu'une caféière sur cinq serait exploitée par une femme. Dans les associations et coopératives caféicoles, les femmes commencent à occuper des fonctions, mais c'est encore timide.

L'appui à Inades (A-BE18) pour renforcer la structuration dans les deux filières et leur passage vers des opérateurs économiques (coopératives) vise pour sa part à faire profiter les plus petits producteurs des avancées économiques de leur filière. En effet les améliorations sont négociées et obtenues en groupe, sans distinction d'échelle de production. Les associations de caféiculteurs deviennent des entreprises coopératives, construisent leurs propres SLD et exportent directement. Ceci se traduit par un meilleur prix de vente pour leurs membres. Toutefois, les coopératives, bien qu'associées dans une union COCOCA, ne parviennent plus à obtenir des crédits de campagne sans garanties fournies par des projets.

Le rapport de l'atelier national de concertation et d'échange sur la privatisation de cette filière au Burundi tenu le 20 janvier 2011 décrit l'absence de mesures assurant que cette privatisation contribue à la baisse de la pauvreté¹⁴⁸. La pétition lancée sur le site de la Confédération Nationale des associations des caféiculteurs (CNAC¹⁴⁹) est un signe de leur désaccord. Leur déclaration explique que dans les zones où opère l'opérateur privé WEBCOR, les producteurs n'ont plus obtenu qu'environ 65% du prix de contrat de vente export contre environ 72% précédemment. Vu l'augmentation sur le marché mondial, cela représente toujours une hausse nette, mais la répartition des revenus au sein de la filière est de moins en moins favorable aux producteurs.¹⁵⁰

En ce qui concerne le thé, les modalités pour déterminer les prix d'achat du thé vert ne sont pas encore claires. Ici également Inades (A-BE18) renforce les structures paysannes.

Les DPE ne semblent pas avoir renforcé les syndicats des travailleurs dans ces deux filières. Le ciblage et l'équité de rémunération sont un défi important dans les usines (et les cueilleurs de thé dans les blocs industriels) puisque la majorité des travailleurs est payée à la tâche.

La documentation exploitée à ce stade ne fournit pas d'information permettant de conclure que l'approche 'do not harm' est présente de manière explicite dans le domaine de la privatisation des deux filières. Pourtant, tant l'outil de production que de transformation du café et du thé, sont soumis à des aspects conflictuels importants. Les aspects fonciers ainsi que la répartition équitable des recettes d'exportation donnent lieu à des conflits sociaux très sensibles, puisque touchant une très large partie de la population. Le rapport d'International Alert¹⁵¹ décrit les conflits liés à la privatisation.

En plus des sources de conflit au niveau de la production, les chercheurs distinguent non moins de cinq sources de conflits :

- Entre les investisseurs privés et les caféiculteurs, conflit lié à la préoccupation de la paye suite aux craintes de retards ou de fraudes ou au sujet du partage des bénéfices suite au manque d'informations sur la fixation des prix.
- Entre les caféiculteurs, les SOGESTAL, les investisseurs potentiels et l'Etat. Le fond du conflit repose essentiellement sur la propriété du café et le partage des actions et des revenus.
- Entre les gérants des entreprises à privatiser et le personnel concernant le licenciement et l'indemnisation.

148 <http://cnacburundi.com/2011/04/rapport%C2%A0de-l%E2%80%99atelier-national-de-concertation-et-d%E2%80%99echange-sur-la-privatisation-de-la-filiere-cafe-au-burundi/>

149 <http://cnacburundi.com/>, <http://www.intercafe.bi/>, <http://www.burundicoffee.com/>

150 http://www.ired.org/modules/Index/CNAC/declaration_cafeiculteurs.pdf tableau p. 4

151 International Alert PREVENTION DES CONFLITS DANS LE PROCESSUS DE PRIVATISATION DE LA FILIERE CAFE AU BURUND

- Entre les leaders et les membres des associations des caféiculteurs concernant la gestion des fonds et l'administration de leurs structures suite à la faiblesse de la gouvernance interne de ces associations.
- Entre l'Etat et les investisseurs privés concernant le contrôle de la filière, la fixation du prix et les taxes et impôts, suite à l'absence d'un cadre clair de contrôle et de Revue de l'Institut de réglementation.¹⁵²

De pair avec les résultats au niveau de la gouvernance, l'auteur conclut que : « L'exemple de la filière café est indicatif du problème de transparence du processus de privatisation. De façon globale, se pose le problème de l'efficacité des cadres juridiques et institutionnels existants. On peut s'interroger notamment sur le degré d'autonomie des organes compétents par rapport au gouvernement et aux influences politiques. Se pose aussi la question du degré d'inclusion des parties prenantes ».

Pour la filière café, les conditions de reprise/rachat des stations sont tellement sévères que les investisseurs burundais, et encore moins les coopératives de producteurs, ne sont capables ou même éligibles pour soumettre une offre. Ce sont donc des sociétés étrangères qui prennent le marché, et vu l'absence de concurrence, acquièrent les installations à des prix inférieurs à leur valeur. Les conditions ont été moins exigeantes pour le deuxième lot, ce qui a permis à des burundais d'acquérir des installations. La libéralisation, accélérée par la privatisation des outils industriels étatiques, devrait en principe induire une concurrence qui optimaliserait la filière. La réalité est que les mouvements qui semblent se dessiner à travers le contrôle des stations rachetées ou nouvellement construites, présagent plutôt l'établissement de situations de monopole dans certaines régions. La conséquence est qu'il y aura probabilité d'accords de prix entre SLD appartenant à la même société, souvent liée à une même société qui rachète au final tous ses lots.

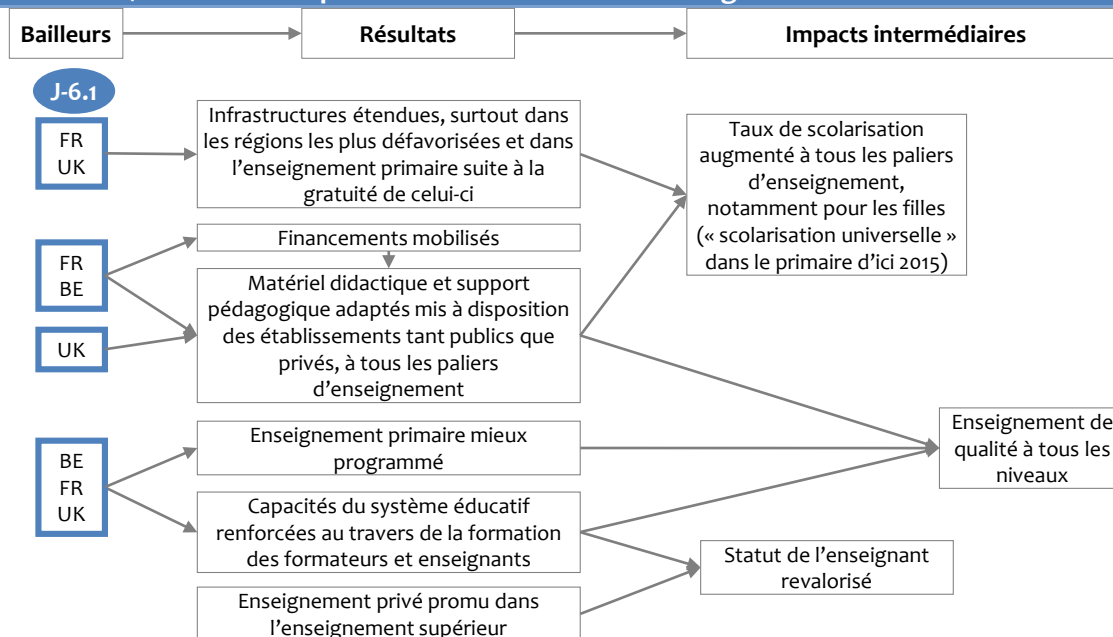
Dans la filière thé, l'action de structuration des producteurs par Inades a eu comme conséquence la nomination de l'un des producteurs comme membre du CA de l'OTB vers fin 2011.¹⁵³ Les producteurs et les autorités OTB vont se concerter tous les six mois pour fixer les prix.

¹⁵² « Burundi : la privatisation de la filière café continue de susciter des polémiques », paru sur www.arib.info (consulté le 22/12/2011). Revue de l'Institut de Développement Economique (RIDE) p. 37

¹⁵³ Les représentants des producteurs ont convenu avec les autorités de l'OTB de s'asseoir ensemble tous les six mois et de fixer ensemble le prix à accorder aux producteurs en fonction du prix du marché international... Pour concrétiser la prise en compte des préoccupations des producteurs par les autorités de l'OTB, un producteur a été nommé membre du Conseil d'Administration de l'OTB vers la fin de l'année 2011 (Rapport naratif 2011, Inades p.8).

ANNEXE 8. EFFICACITÉ – ÉDUCATION (QE6) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION

QE6 - Dans quelle mesure les DPE ont-ils contribué à améliorer l'accès équitable à une éducation/formation de qualité à tous les niveaux d'enseignement?



J-6.1. REALISATIONS : Les appuis des DPE ont délivré les réalisations attendues.

Ce critère est descriptif : il recense les réalisations communes aux DPE actifs sur la thématique.

Trois types d'interventions principales ont été mises en œuvre :

- Le Fond commun de l'éducation (FCE), qui a été alimenté par la Belgique, la France (AFD) et la Grande Bretagne (DfID). Le budget total du FCE s'élève à 20,2 millions EUR. Les contributions britannique et belge ont été décaissées à 100% ; celle de l'AFD à 65,8%. La Belgique est par ailleurs chef de file des bailleurs du secteur. Le FCE est structuré pour assurer l'additionalité de ses apports afin d'éviter qu'ils soient fongibles avec ceux du budget de l'état.
- 14 projets également financés par ces trois pays, pour un financement total de 15 millions EUR.
- Au titre de son instrument FSD (Fonds Social de Développement), l'ambassade de France a appuyé financièrement des micro-projets portés par des acteurs burundais, tous réalisés en Mairie de Bujumbura. Si le fonds n'est pas dédié à l'éducation, ce secteur est le plus appuyé sur la période en nombre de projets (6 sur 31) et se place second derrière le social en termes de budget (15% du budget total).

Tableau : Répartition du portefeuille éducation des DPE par sous-secteur

Sous-secteur	Intervention/projet	DPE	Période	Montant	Instrument	Taux de décaissement
Système	Fonds commun de l'Education (E-GB5, E-Fr9, E-Be3)	DfID	2008-12	€5.2M	Basket fund	100%
		AFD	2007-12	€10M		65.8%
		Be	2008-12	€		100%
	Appui institutionnel au ministère de l'Education Nationale et de la Culture (E-Be11)	Bel-gique	2010-12	€800k	Projet	49.7%
	Projet de Coopération et d'Echanges en matière Linguistique, Educative et Culturelle (E-Fr10)	MAEE	2006-09	€2.1M	Projet	76.0%
Primaire/ base	Strengthening primary schools governance (E-GB4)	DfID	2009-12	€75k	Projet	72.8%
	Contribution to UNICEF for provision of Primary School Learning Materials (E-GB1)	DfID	2009-10	€1.105M	Projet	100%
	Appui à l'Initiative de Formation à Distance des Maîtres (E-Fr2)	France: AFD/OIF	2010-12	€1.8M	Projet	nc
	Fabrication et distribution de Bancs Pupitres & de Livres pour les élèves de deuxième primaire & pour leurs enseignants (E-Be4)	Bel-gique	2006-08	€6.75M	Projet	66.7%
	Infrastructures scolaires et équipements pédagogiques (E-Be8)	Bel-gique	2005-09	€1M	Projet	nc
Secondaire	Secondary School Access for Returning Refugees (E-GB3)	DfID	2008-12	€3.51M	Projet	99.4%
	Développer la citoyenneté responsable: les étudiants du secondaire au service de la paix (E-Be10)	Bel-gique	2009-10	€68k	Projet	100%
Formation prof/tech	Projets de formation professionnelle BEET – ENS - CEM (E-Be1)	Bel-gique	2008-10	€1.405M	Projet	
Supérieur	Appui au renforcement de l'enseignement supérieur (E-Fr1)	MAEE (Fr)	2007-2012	€2M	Projet	72.7%
	Coopération universitaire institutionnelle (E-Be6)	Bel-gique	2008-2012	€1.1852M	Projet	nc
Autre	Subvention - Handicap International (E-Fr3)	AFD	2009-12	€400k	Projet	
	Soutien à Action Humanitaire contre la délinquance (E-Be15)	Bel-gique	2006-08	100k	Projet	95.0%
	Crédit Déconcentré / Fonds Social de Développement - Sortie de crise (E-Fr11)	France-MAEE	2007-11	€225k ^b	Fonds géré par l'ambassade de France	

^a budgétisé

^b Le montant des six micro-projets locaux dans le domaine de l'éducation financés par ce fonds.

Sources : Chiffres fournis par SEE plus rapports des projets.

Le FCE compte pour 52% des aides des DPE. La majorité de ses ressources est alloué à l'enseignement primaire avec des quotas pour chaque sous-secteur. Les projets, en revanche, ciblent des sous-secteurs, avec l'enseignement primaire recevant 26% des aides, le secondaire 9%, le technique/professionnel 3%, le supérieur 7%. Trois projets, dont les contributions

s'élèvent à 2% du total, ont des objectifs plutôt sociaux, humanitaires et visent plutôt des groupes d'individus sans préciser le sous-secteur de l'éducation.

Au regard de la chaîne des effets analysée, l'analyse se focalise sur les Sous-secteurs (i) Système, (ii) Primaire/base et (iii) Secondaire.

La stratégie sectorielle des DPE est inspirée des objectifs de l'éducation pour tous (EPT) : (i) l'accès universel à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit, (ii) le développement de la protection et l'éducation de la petite enfance, (iii) l'obtention de la parité entre filles et garçons dans l'accès à l'enseignement primaire et secondaire, (iv) l'amélioration des acquisitions des élèves et de la qualité de l'éducation, (v) l'alphabétisation des adultes de façon à réduire de 50 % le nombre d'analphabètes, et (vi) le développement de l'apprentissage et des savoir-faire des jeunes et des adultes.

Le Plan Sectoriel de Développement de l'Education et Formation (PSDEF)

Le Président de la République a annoncé le 2 septembre 2010 le passage à l'école fondamentale. La mise en oeuvre de l'enseignement fondamental implique la révision des programmes d'enseignement à tous les niveaux. Il s'en est suivi de la nomination, par ordonnance ministérielle (n° CAB 654, du 11 mai 2012), d'une commission nationale « chargée du pilotage, de la révision des curricula de l'école fondamentale et post-fondamentale » qui a pour mission de concrétiser l'annonce dès la rentrée scolaire 2012-2013 : aux trois degrés actuels de l'enseignement primaire sera ajouté un 4^{ème} palier incluant les 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} années du secondaire.

Portant sur la période 2012-2020, le PSDEF se fixe l'objectif d'atteindre l'achèvement scolaire universel, en scolarisant une majorité de jeunes jusqu'à ce qu'ils atteignent un niveau d'éducation de base suffisant pour que leur insertion dans la société puisse profiter à tous, et favoriser un développement équilibré, soutenable et harmonieux de l'ensemble du système éducatif. En 2009 les DPE avaient opposé leur non-endorsement au PSDEF du gouvernement en vue d'un financement du Partenariat Mondial pour l'éducation ; les PTF ont estimé que le PSDEF était trop complexe et ne tenait pas compte de la nouvelle politique d'un enseignement de base porté à neuf ans¹⁵⁴.

Ce non-endorsement initial est jugé sévèrement par l'évaluation à mi-parcours de l'Appui institutionnel de la Belgique au Ministère de l'Education Nationale et de la Culture (E-Be11) : « Nous considérons qu'il s'agit ici d'un échec commun de toutes les parties concernées. Ce qui manquait surtout c'est la capacité de dialogue constructive et de synthèse et les attitudes d'enrichissement mutuel. Il s'agit surtout d'un échec de l'ensemble de l'assistance technique et de représentants des PTF. Etant donné leurs poids dans cet ensemble, il s'agit surtout d'un échec commun des assistants techniques de la CTB et des autres représentants de la partie Belge en appui à l'Education Burundaise. » L'assistant technique a dû investir une bonne partie de son temps dans le support pour la finalisation du PSDEF, finalement endossé en 2012.

Le PSDEF endossé fait état d'un consensus des acteurs autour de la volonté de consolider les acquis en termes d'accès et de rétention, d'assurer le passage du plus grand nombre d'enfants vers le post primaire et d'améliorer les apprentissages à l'horizon à travers la décongestion des écoles et l'accroissement de la fluidité des parcours scolaires ; l'amélioration de la gestion

¹⁵⁴ World Bank. Implementation Completion and Results Report on a Credit in the amount of SDR 13.3 million (US\$20.0 million equivalent) to the Republic of Burundi for an Education Sector Reconstruction Project. December 20, 2012.

du système ; l'amélioration de l'équité ; la fusion du primaire et du premier cycle du secondaire en un bloc de 9 ans appelé enseignement fondamental.

La réforme du système éducatif burundais, introduite par la loi du 10 septembre 2013 « portant organisation de l'enseignement de base et secondaire », comporte la définition des cadres institutionnels à travers lesquels elle doit se mettre en oeuvre. La première phase de cette réforme a été posée en septembre 2013 avec la création de la 7^e année de l'enseignement fondamental et l'exécution du nouveau curricula appuyé sur des nouveaux manuels¹⁵⁵. Les appuis institutionnels des DPE, en appui au FCE notamment, accompagnent cette réforme.

Les objectifs du Fonds commun de l'Education

Deux objectifs spécifiques sont définis par le FCE¹⁵⁶ : améliorer l'accès à tous les niveaux du système éducatif, en particulier au niveau primaire, et améliorer la qualité pédagogique dans toutes ses dimensions. Il s'agit également de renforcer les capacités et la gouvernance du système, et de lui offrir un financement appuyé sur les principes de la Déclaration de Paris. Le FCE s'inscrit à ce titre dans « une démarche d'alignement des bailleurs sur la politique nationale et d'harmonisation des procédures entre les bailleurs ». A cette fin, la Lettre d'Entente et le Manuel des Procédures (révision de décembre 2012) du FCE définissent les responsabilités respectives, la structure organisationnelle, la programmation, suivi et évaluation des activités, les apports financiers, les modalités de décaissement, la gestion financière, la passation des marchés, audit et évaluation externe.

Les 4 bailleurs initialement engagés dans le FCE sont la France, la Belgique, la Norvège et DFID. Les trois premiers poursuivent à ce jour leur financement du FCE ; l'engagement de DFID pour le FCE s'est terminé en 2011. Selon l'évaluation à mi-parcours du FCE (2012), la non-poursuite de l'engagement de DFID pour le FCE est liée à la décision du DFID de concentrer tous ses appuis au développement du Burundi sur l'appui à l'intégration du Burundi dans l'EAC (East African Community). Cette non-poursuite de DFID ne peut donc être interprétée comme un rejet des résultats du FCE.

Notons qu'un effort de synergie entre Fonds commun et projets est identifié par l'évaluation à mi-parcours du FCE¹⁵⁷ :

- Utilisation des financements du FCE pour étendre l'utilisation des résultats de quelques projets au-delà du champ d'intervention ;
- Démultiplication à travers le FCE de formations, approches et/ou méthodes déjà mises au point et testées dans le cadre de projets spécifiques ;
- Recherche de synergies via le dialogue sectoriel renforcé (revue sectorielle, partage d'informations, tableau d'indications des missions et consultations, plan analytique des interventions, etc.).

¹⁵⁵ CTB, Analyse du document de vision et d'orientation du curriculum de l'enseignement post-fondamental général et pédagogique, Laurent WIRTH & Pierre Yves VICENS, Rapport d'analyse provisoire (11 octobre 2013)

¹⁵⁶ « Lettre d'Entente » entre la République du Burundi et les trois DPE (AFD, Coopération Belge et Dfid), Draft final — version 2007 08 27 » ; Signé par la Belgique le 29/10/2007.

¹⁵⁷ EVALUATION À MI-PARCOURS DU FONDS COMMUN EDUCATION, RAPPORT du 22/01/2012, CONSULTANT : PATRICK STOOP

J-6.2. Les activités des autres bailleurs sont connues et leurs contributions potentielles identifiées.

Les données de suivi de l'efficacité de l'aide 2011 au Burundi indiquent qu'ensemble, l'AFD, l'Ambassade de France la Coopération belge, la Banque mondiale, le DFID, le PAM, l'UNICEF, la BAD, la Norvège, les Pays-Bas et l'UE ont fourni 52,06 millions des dollars au secteur de l'éducation en 2010, « ce qui représente la partie largement prépondérante de l'aide à l'éducation » selon le Partenariat Mondial pour l'Education¹⁵⁸.

Outre les trois DPE précités (Coopération belge en tant que chef de file des bailleurs, France et Royaume Uni), et outre les bailleurs intervenant sous forme d'aide budgétaire globale (UE, BAD, Banque mondiale), les principaux partenaires du Burundi dans le secteur de l'éducation ont été les suivants entre 2005 et 2012¹⁵⁹.

- La Banque mondiale mobilise une enveloppe financière d'environ 20 millions de dollars dans le cadre du Projet d'appui à la réhabilitation du système éducatif national (PARSEB) sur la période 2007-2015. Dans l'enseignement primaire, une partie du montant aide à la construction de 220 nouvelles écoles et à la réhabilitation de 200 autres. La Banque Mondiale n'a pas de représentants à Kigali qui s'occupe du secteur éducatif et ne participe pas ou très peu au GSE. Par contre le projet PARSEB est représenté dans le Groupe Sectoriel Education.
- L'année 2011 a été marquée par l'annonce de la Coopération norvégienne d'abonder le FCE à partir de 2012 avec une subvention d'environ 17 millions des dollars sur trois ans. Elle apportait jusque-là une aide budgétaire globale. Le PME a également annoncé son soutien à l'enseignement primaire avec un programme d'US \$53 millions qui sera géré par le FCE, avec la Coopération Belge dans le rôle de l'entité de supervision.
- Le PAM finance notamment les cantines scolaires.
- L'UNICEF intervient sur l'appui aux politiques publiques, l'accès et l'équité, la petite enfance, la qualité, le lien école / VIH et les situations d'urgence. Son programme 2010-2014 avoisine les 5,5 millions des dollars par an. En outre, Le Multi-Country Demobilization and Reintegration Program (MDRP), financé conjointement par la Banque Mondiale et 11 pays, inclut un volet spécifique pour la démobilisation des enfants soldats, confié à l'UNICEF. Ce programme touche sept pays dont le Burundi. Le plan d'action pour la démobilisation et la réintégration des enfants soldats a été lancé en 2004 : 3 300 enfants soldats ont été démobilisés dont 2099 proviennent des Forces Armées Burundaises et des gardiens de la paix, et le solde des mouvements armés. A ce jour, 700 enfants sont retournés à l'école.
- L'UNESCO apporte des ressources en faveur de l'alphabétisation.

La coordination des PTF

Les différents PTF (ceux du FCE et autres PTF) participent dans le GSE (Groupe Sectoriel Education) qui est chargé du dialogue sectoriel et de la coordination / harmonisation des appuis au secteur. Le travail du GSE a été redynamisé au deuxième semestre de 2010, notamment sous l'impulsion de la Belgique. Ce GSE est soutenu par un ensemble de Groupes Thématiques (GT), plus ou moins dynamiques. Il s'agit des quatre GT suivants :

- GT Planification & Gestion financière
- GT Education de base

¹⁵⁸ PME, Document de travail, Avril 2012, Burundi : Efficacité de l'aide dans le secteur de l'éducation

¹⁵⁹ Rapport d'évaluation technique du plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation (PSDEF) 2012-2020. Rapport du 10 juillet 2012.

- GT Enseignement des métiers et formation professionnelle
- GT Enseignement secondaire général (2nd cycle) et Enseignement supérieur

La Belgique, avec l'accompagnement d'expertise dans le cadre du FCE, a assuré les tâches de Chef de file des Partenaires du FCE jusqu'à ce jour. Entre 2010 et 2012, la Belgique a également assuré le mandat de Chef de file de l'ensemble des Partenaires du secteur.

Des difficultés de coordination avec l'appui Banque Mondiale (PARSEB)

L'appui belge à la coordination au sein du secteur passait notamment par un Appui institutionnel de la Belgique au Ministère de l'Education Nationale et de la Culture (E-Be11). Pour mettre en oeuvre le PSDEF, un appui structurel et institutionnel au niveau central a été jugé indispensable pour améliorer la planification, la programmation, la coordination et le suivi-évaluation de la politique sectorielle de l'éducation.

Il faut aussi noter que le projet de la Banque mondiale appuyait le renforcement des capacités du ministère dans des domaines liés à la programmation (analyses de politiques, planification stratégique, capacités de mise en œuvre). L'évaluation à mi-parcours de l'appui institutionnel belge effectuée en octobre 2010¹⁶⁰ juge très sévèrement la qualité de la coordination qu'il était censé opérer : une telle coordination existe davantage entre les PTF qui participent dans le FCE et qui essaient continuellement d'assurer une approche commune. Néanmoins entre les PARSEB (projet Banque Mondiale) et les PTF du FCE, l'évaluation à mi-parcours de l'appui belge note qu'il manquait « une coordination plus poussée dans la programmation de l'assistance technique et des initiatives de renforcement de capacités en appui au ministère ». En particulier, était relevée une « carence de synergie entre assistance technique déjà présente, nouveau support via « Jumelage » du PARSEB (plus de 50 hommes mois dont 50% en matière d'administration et de gestion à prester endéans les 10 mois qui restent jusque fin juin 2011) et autres nouvelles initiatives de renforcement de capacités du secteur ». Le manque de coordination peut être imputé aux deux parties.

Au crédit de ce projet belge, notons qu'il a initié un recensement des initiatives et supports (en cours ou programmés) par les plus importants partenaires externes du secteur Burundais : l'inventaire des actions en cours et/ou programmés avec l'appui de partenaires externes de l'éducation vient en support de l'harmonisation.

L'échec relatif du projet belge est aussi expliqué par un contexte institutionnel alors caractérisé par un éclatement du secteur de l'éducation en trois Ministères d'une part, et d'autre part, par l'existence de nombreuses structures de coordination (Bureau de la Planification de l'Education, Secrétariat exécutif opérationnel du PSDEF, Groupes Thématiques, Groupe sectoriel de l'Education, le Comité de Coordination du Fonds Commun, etc.). L'appui Institutionnel était intervenu dans un contexte institutionnel difficile et le démarrage de l'appui n'avait pas pu se dérouler au rythme prévu lors de la formulation pour trois raisons.

¹⁶⁰ Évaluation à mi-parcours de l'Appui institutionnel au ministère de l'éducation (Stoop, Rapport évaluation à mi-parcours, 12/10/10)

J-6.3 REALISATIONS : Les financements disponibles pour l'éducation ont pu être mobilisés (notamment grâce à l'appui institutionnel et à la programmation).

Selon le Bureau de la Planification de l'Education dans son rapport sur les « indicateurs 2009/2010 sur l'Enseignement au Burundi », le cadre indicatif IMOA (Initiative de la Mise en Œuvre Accéléré de l'Education pour Tous) fixe la part du budget alloué à l'Enseignement Primaire à 50% du Budget de l'Education. Le Burundi y consacre environ 52% au titre de la Loi budgétaire de 2011¹⁶¹. Cependant, selon le document cité précédemment, seulement 3% environ sont affectés à l'investissement, la quasi-totalité étant utilisée pour le fonctionnement, les salaires des personnels en représentant 98%. Ledit document précise que le coût d'un élève du secondaire public (112.941 FBU) est trois fois plus élevé que celui d'un élève du primaire public (39.019 FBU). Les dépenses d'internat expliqueraient en partie ce phénomène parce que la généralisation de la politique d'externat initiée par le gouvernement depuis 1990 pour accroître l'expansion (quantitative) de l'enseignement secondaire a plutôt occasionné le gonflement des effectifs d'élèves dans les internats alors l'état n'est pas en mesure de supporter le coût y relatif.

Depuis 2005, le Gouvernement du Burundi a adopté le principe de la gratuité de l'enseignement primaire avec la suppression des frais d'inscription scolaire de 1.500 Fbu (+ 1,2 \$) par enfant. Malgré cette mesure, le coût de la scolarisation reste exorbitant au regard du pouvoir d'achat des ménages, particulièrement ceux du milieu rural. Une enquête faite par le MINEDUC (MIVUBA, 2008) a estimé que les dépenses totales des ménages pour l'enseignement primaire s'élèvent à 10.000 FBU (+ 7,5 \$) par an par enfant. Dès la rentrée scolaire de 2009/2010 le gouvernement a décidé la mise sur pied d'un fonds de compensation moyennant 2000 Fbu par élève, un montant qui est versé directement sur un compte de chaque école primaire.

Accompagnement financier des PTF

Les données présentées aux Tableau 6.1, ainsi que dans les Graphique 2 et Graphique 3, démontrent clairement :

- l'augmentation des ressources financières au secteur de l'éducation, surtout à partir de 2006 ;
- et que cette augmentation a bénéficié surtout aux enseignements maternels et primaires.

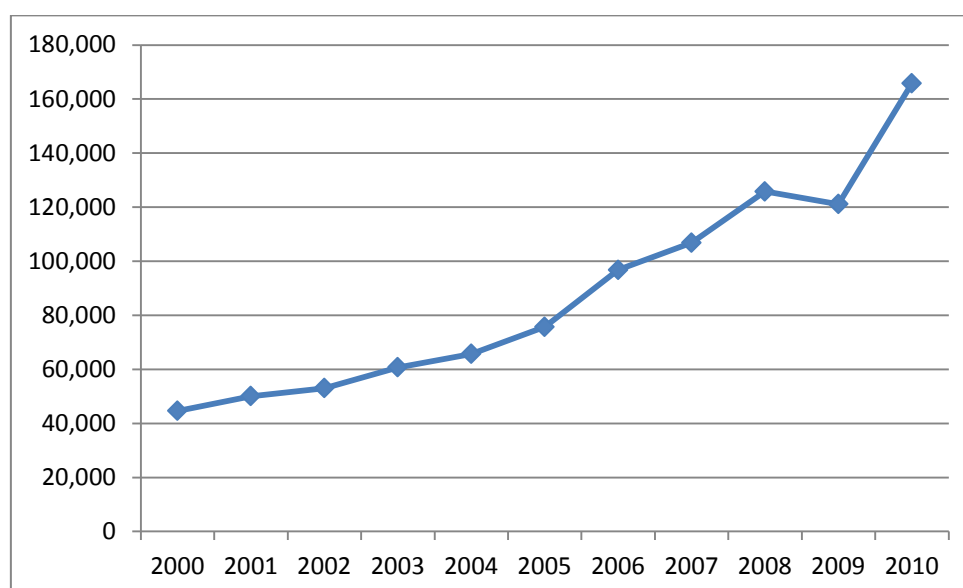
¹⁶¹ CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHE ET D'INTERVENTION POUR LE DÉVELOPPEMENT INDIVIDUEL, COMMUNAUTAIRE ET SOCIAL (CRIDIS), ANALYSE DE LA QUESTION ENSEIGNANTE AU BURUNDI - Diagnostic et Perspectives pour le Renforcement des Capacités du Système Educatif (mai 2012)

Tableau 1. Financement du secteur de l'éducation

Millions Fbu	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses courantes Tous ministères en charge d'éducation confondus	16 947	20 044	21 609	27 597	32 367	43 499	58 115	69 392	102 205	112 330	165 834
En volume :											
Salaires	10 323	12 853	13 602	18 395	21 140	28 511	39 084	46 826	67 669	71 444	118 206
Autres dépenses (biens et services)	578	730	1 128	847	851	1 081	1 157	1 447	1 734	2 494	5 907
Transferts et subventions ¹⁾	6 046	6 461	6 879	8 355	10 376	13 907	17 874	21 119	32 802	38 392	41 721
En %											
Salaires	61%	64%	63%	67%	65%	66%	67%	67%	66%	64%	71%
Autres dépenses (biens et services)	3%	4%	5%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	4%
Transferts et subventions ¹⁾	36%	32%	32%	30%	32%	32%	31%	30%	32%	34%	25%
Dépenses en capital	nd	nd	nd	3 944	4 725						
Budget national	nd	nd	nd	357	550	627	8 459	10 849	9 849	11 310	12 982
Financement extérieur	nd	2 759	4 062	3 588	4 176	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Ensemble				31 541	37 092	44 126	66 574	80 241	112 054	123 640	178 816

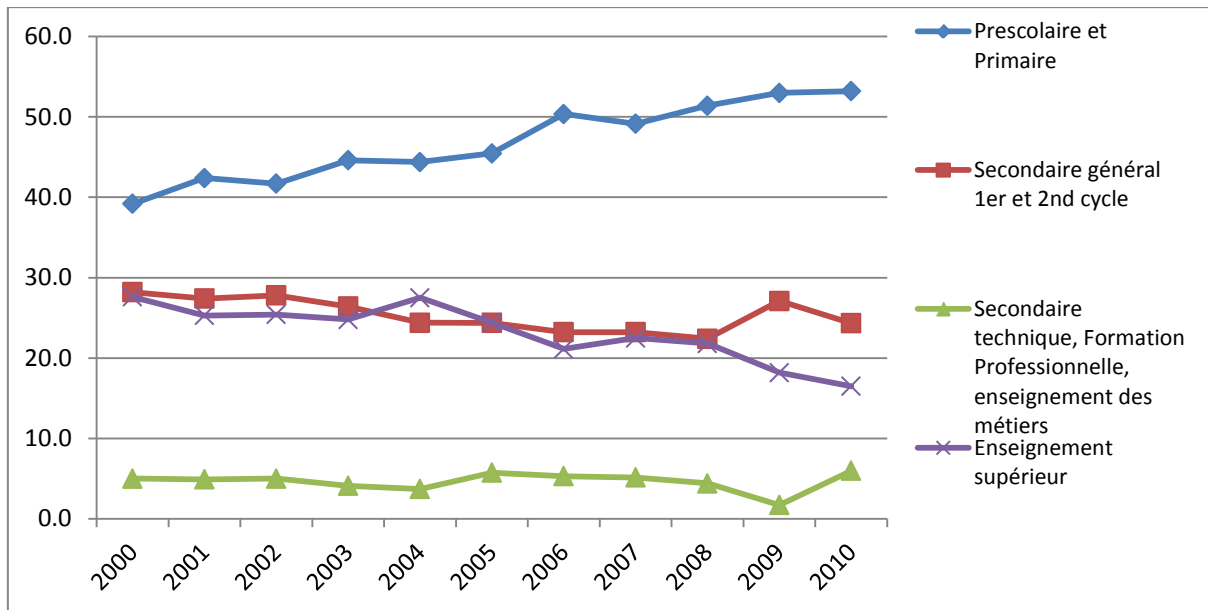
Source : RESEN 2012

Graphique 2. Dépenses courantes d'éducation totales (en millions de FBU constant 2010)



Source : RESEN, 2012

Graphique 3. Structure et évolution des dépenses courantes d'éducation par niveau, 2000-2010 (en % des dépenses courantes)



Source : RESEN 2012

Le Tableau suivant présente les projections sur trois ans (2011-2013) de l'aide à l'éducation par donneur, selon l'information fournie par les donateurs eux-mêmes

Projections 2011-2013 par donateurs sur l'aide à l'éducation

Donateur	2011		2012		2013	
	Education Totale	Education de base	Education Totale	Education de base	Education Totale	Education de base
BAD	2,8	1,4	2,8	1,4	2,8	1,4
Banque mondiale	7		5		5	
Coopération belge	10,86	9,5	11,5	10,2	10,6	10,6
DFID	5,79	5,16	0	0	0	0
France (AFD)**	9,76	8,6	1,88	1,88	0,57	0,57
PAM	6,93	6,93	6,93	6,93	6,93	6,93
UE	2,8	1,4	2,8	1,4	2,8	1,4
UNICEF	5,53	5,53	5,53	5,53	5,53	5,53
TOTAL	51,47	38,52	36,44	27,34	34,23	26,43
Part DPE	57%	64%	44%	49%	41%	48%

** Les données provenant es de l'Ambassade de France n'étaient pas encore disponible au moment de la collecte des données.

Source : PME, Document de travail, Avril 2012 Burundi : Efficacité de l'aide dans le secteur de l'éducation

Pour l'exercice 2011, les DPE se sont engagés à contribuer à 57% des ressources des donateurs à l'éducation au Burundi, et 64% pour la seule éducation de base. Le retrait de DFID du Burundi à partir de 2012 fait passer cette part à 44% (et 49% pour la seule éducation de base).

L'apport direct et indirect des DPE au FCE

Pour rappel, Les 4 bailleurs initialement engagés dans le FCE sont la France, la Belgique, la Norvège et DFID ; le FCE compte pour 52% des aides des DPE. L'AFD a cofinancé avec DFID (comme partenaire silencieux) l'étude de faisabilité du FCE. En mars 2008, le gouvernement du Burundi et les partenaires techniques et financiers du Fonds Commun de l'Education (PTF-FCE), l'AFD, DFID, la CTB et la Coopération luxembourgeoise ont signé la lettre d'entente portant sur le FCE. En juillet 2008, le Comité de concertation et de coordination du FCE (CCC-FCE) a validé le premier Programme Semestriel d'Activité (PSA) 2008, devenu le Plan d'Action Annuel (PAA) 2009. Cette validation a permis le lancement effectif du FCE et des 31 activités programmées.

Selon son évaluation à mi-parcours, le FCE a connu un faible taux d'engagement en début de période (engagement de 0,7% en 2008, 5% en 2009 et 9% en 2010) et a souffert de faiblesses institutionnelles ministérielles. La révision en décembre 2010 de ses modalités de mise en œuvre a permis d'accroître les taux d'engagement (porté à 93% pour 2011, soit supérieur à la période 2008-2010 où le FCE était géré par le Secrétariat Exécutif Opérationnel, qui abritait initialement le projet PARSEB de la Banque Mondiale¹⁶². Par ailleurs, le taux d'engagement se limite à 58% si l'on exclue les marchés pluriannuels comme la construction d'infrastructures scolaires (convention de maîtrise d'ouvrage déléguée), ce qui est néanmoins nettement supérieur aux années antérieures. Les bons résultats en termes d'engagement doivent toutefois être relativisés au regard du taux d'exécution financière de 31% du budget FCE 2011. Ce qui suggère que les financements étaient disponibles mais que les capacités d'exécution ne l'étaient pas.¹⁶²

Une collaboration entre l'AFD et la CTB a fourni des appuis techniques afin de renforcer les capacités des Ministères ayant des compétences en matière d'éducation et notamment de programmation, d'exécution et de reporting du FCE, afin d'accroître la capacité d'absorption et de limiter les risques fiduciaires. Ces missions d'appui se sont achevées en septembre 2012¹⁶³.

En 2011-12, lors de l'évaluation externe à mi-parcours du FCE¹⁶⁴ il s'est avéré que le Fonds :

- était pertinent par rapport aux politiques/stratégies nationales, mais handicapé par un faible taux d'exécution et un faible leadership ministériel ;
- avait gagné en efficience suite à la mise en place du manuel de procédures pour la gestion financière, mais que d'importantes carences subsistaient encore au sujet du plan sectoriel et en termes d'appropriation de rôles de coordination, programmation, suivi et pilotage ;
- a apporté une partie des fonds indispensables pour atteindre les objectifs du plan sectoriel ; mais, vu le très faible taux d'exécution, l'efficacité initiale restait faible. L'amélioration en gestion et en gouvernance — suite à la mise en application du Manuel des Procédures — commençait à être visible mais le bilan restait encore mitigé.
- Cette évaluation à mi-parcours notait que toute conclusion sur la durabilité et l'impact du FCE était prématurée.

¹⁶² Voir la section J--6.1 et les conclusions de P. Stoop, *Evaluation à mi-parcours du fonds commun éducation*. Coopération technique belge. Rapport daté le 22 janvier 2012

¹⁶³ AFD, Aide-Mémoire de pré-évaluation du concours d'appui au Plan sectoriel de l'éducation et de la formation (29 février au 9 mars 2012)

¹⁶⁴ P. Stoop, *Evaluation à mi-parcours du fonds commun éducation*. Coopération technique belge. Rapport du 22 janvier 2012.

Suite à la révision du PSDEF en 2012, le Burundi a déposé une application pour obtenir des fonds du « Global Partnership for Education » (GPE/PME), qui remplace le « Fast-Track Initiative » (FTI) pendant l'année 2011. Le FCE est à ce titre le mécanisme de transfert le plus cité en appui à la demande (source : évaluation mi-parcours du FCE 2012). Il en résulte que le PME s'est engagé à contribuer au FCE à partir de 2012/13 pour 53 millions USD, ce qui lui fait triplé en volume. Les effets du Fonds ainsi que sa capacité d'attraction pour des ressources provenant d'autres bailleurs peuvent donc être en grande partie attribuables aux DPE concernés (Belgique, France, Royaume-Uni). Il est d'ailleurs convenu que la Belgique soit Entité de Supervision du PME. La CTB est responsable pour la participation belge dans le suivi de la mise en œuvre du programme en collaboration avec l'Attaché de la Coopération internationale près l'Ambassade de Belgique à Bujumbura. L'expertise technique belge délivrée par la CTB et basée à Bujumbura travaillera étroitement avec les autres Partenaires au développement et au sein des mécanismes existants de suivi.

Le don du PME couvrirait 7% du coût total de la stratégie et 22% du besoin de financement brut identifié. Le coût total de cette politique éducative ambitieuse est estimé pour les années 2013 à 2015 à 668,6 millions USD. Sur cette période, l'Etat investira 429,1 millions USD (64,2% du coût total). Il couvrira ainsi l'intégralité des dépenses salariales et une partie des dépenses courantes. A cela viendront s'ajouter 113,3 millions USD (16,9% du coût total) de ressources extérieures déjà identifiées (hors don PME). Sur cette période, le gap brut est estimé à 239,5 millions USD (35,8% des dépenses totales du secteur). Le gap net est de 126,2 millions USD. Ce déficit de financement représente 18,9% des dépenses totales.

J-6.4 RESULTATS : Du matériel didactique et des supports pédagogiques ont été mis à disposition des établissements tant publics que privés à tous les niveaux d'enseignement.

Sur la période d'interventions étudiée par cette évaluation il y a eu une nette amélioration dans la disponibilité des matériels didactiques. Entre 2009/10 et 2011/12 la dotation en livres s'est nettement améliorée. Par ailleurs, selon l'étude RESEN de 2012, moins de 5% des écoles n'ont pas de manuels-élève et moins de 3% des écoles se trouvent sans aucun guide pour les enseignants.

Tableau 2. Disponibilité de manuels par élève par année scolaire et matière: 2009/10 et 2011/12

Année scolaire	Matière	2009/10	2011/12
1ère	Calcul	0,39	0,86
	Français	0,46	0,87
	Kirundi	0,44	0,81
2ème	Calcul	0,42	0,96
	Français	0,40	0,99
	Kirundi	0,15	0,83
3ème	Calcul	0	0,01
	Français	0,17	0,12
	Kirundi	0,54	0,64
4ème	Calcul	0,01	0,02
	Français	0,57	0,77
	Kirundi	0,51	0,80
5ème	Calcul	0,01	0,04
	Français	0,56	0,95

Année scolaire	Matière	2009/10	2011/12
	Kirundi	0,53	0,74
6ème	Calcul	0,30	0,72
	Français	0,64	0,84
	Kirundi	0,58	0,79

Source: *Indicateurs sur l'Enseignement au Burundi* 2009/10 et 2011/12

Action des DPE

Les projets relatifs à ces objectifs ont été plutôt bien exécutés.

- Le projet britannique (E-GB1) « Improving Quality Primary Education in Burundi: Provision of Teaching and Learning Materials » était une contribution à la fourniture par l'Unicef de matériel à destination des écoles primaires. Le projet a été mené de septembre 2009 à juin 2010. Bilan chiffré : 37 000 enseignants équipés en manuel d'enseignement, 786 000 enfants ont bénéficié de stylos et cahiers, 70 000 enfants marginalisés ont bénéficié d'un dispositif pour le retour à l'école. Au final, 40% des élèves burundais ont reçu des cahiers et stylos et 100% des enseignants ont reçu des manuels d'enseignement et du matériel pédagogique.
- Le Programme d'urgence belge (E-Be4) de fabrication et distribution de pupitres et de livres pour les élèves de deuxième primaire et pour leurs enseignants, mis en œuvre d'octobre 2006 à octobre 2008, a été jugé très pertinent lors de son évaluation finale¹⁶⁵, et plutôt satisfaisant en termes de délivrance de ses activités. Le rapport final de l'intervention indiquait des réalisations observées de 99% (en moyenne, mais avec de très faibles disparités) par rapport aux objectifs opérationnels : 340.000 livres pour les élèves de 2^{ème} année imprimés et distribués, 18.000 livres de maîtres de 2^{ème} année achetés et distribués, 50.000 bancs pupitres achetés et distribués parmi les écoles primaires éligibles, formation aux enseignants de la 2^{ème} année sur l'emploi des fournitures scolaires.

Un total de 2,5 millions de manuels scolaire, financés à 70% par le FCE, a été distribué dans chacune des 3300 écoles du pays.

Par ailleurs, le projet PARSEB de la Banque mondiale (de US\$20 millions) qui a couvert la période 2007-2012 a fourni environ 2,2 millions de manuels scolaires aux élèves du primaire et du premier cycle du secondaire ainsi que des guides pédagogiques pour les enseignants.

J-6.5 RESULTATS : Les infrastructures ont été améliorées et augmentées, surtout dans les régions les plus défavorisées et dans l'enseignement primaire.

Dans l'enseignement primaire, un développement rapide des infrastructures scolaires est observée depuis 2005 avec la construction de 1 769 nouvelles salles de classes par an au cours des 5 dernières années, un rythme supérieur aux objectifs du PSDEF qui prévoyait de construire 1500 salles de classe par an. À l'échelle nationale le nombre de salles de classe dans le primaire a augmenté de 40% entre 2006 et 2010. Cette augmentation a réussi à contenir la hausse du ratio élèves/salles de classe entre 2001 et 2005 (l'année de l'abolition des frais scolaires), malgré une hausse des effectifs de 30% entre 2006-2010. Par conséquent, le

¹⁶⁵ Programme d'urgence (Fabrication et distribution de Bancs Pupitres & de Livres pour les élèves de deuxième primaire & pour leurs enseignants) Rapport Final, septembre 2008

nombre d'élèves par salle de classe est passé de 84,7 en 2006 à 78,8 en 2010. Cette augmentation du nombre de salles de classe a aussi contribué à la diminution de la distance parcourue par les élèves du primaire public : le pourcentage effectuant plus de cinq kilomètres est passé de 8% en 2008/09 à 3,2% en 2011/12.

Action des DPE

Les projets visant à améliorer les infrastructures (E-Be8, E-GB3) ont été correctement réalisés.

- Le projet belge (E-Be8) d'infrastructures scolaires et d'équipements pédagogiques a permis la construction et l'équipement de 10 nouvelles écoles primaires. La mise en œuvre a été plutôt satisfaisante selon le rapport final du projet¹⁶⁶ ; néanmoins, le processus d'identification des sites est remis en cause et conduit à une appréciation de pertinence « peu satisfaisant ».
- Le projet britannique (E-GB3) « Secondary school access for returning refugees » a permis la construction et la réhabilitation d'écoles, la réparation d'équipements, la mise en place de cours de perfectionnement en français et en Kirundi ainsi que la création de club d'anglais et d'hygiène. Au-delà des réalisations effectives, 2250 jeunes rentrant dans leur province ont été pris en charge dans ces écoles et près de 8900 d'entre eux ont pu bénéficier du programme et ont poursuivi leur cursus dans le cycle secondaire. Des preuves de réintégrations réussies abondent dans ce sens. D'autre part, le projet a permis un progrès en termes d'apprentissages et de qualité des résultats scolaires. A ce titre, l'introduction de la Mobile technical team semble être une innovation efficace. L'appropriation par les parties prenantes semble être bonne, et avoir un effet probant car en langues, le taux de rétention des bénéficiaires est de 100% contre 52% chez la population qui ne bénéficie pas du projet.¹⁶⁷

Le PARSEB de la Banque mondiale comprenait un vaste programme de construction de salles de classe. Le projet PARSEB de la Banque mondiale a construit/réhabilité 431 salles de classes. Nous n'avons pas pu identifier en quoi le PARSEB et les deux projets des DPE se sont complétés et en quoi les données sont attribuables à l'un ou l'autre bailleur. Par ailleurs, en l'absence de carte scolaire, les données infrastructurelles ne sont pas désagrégées sur le plan géographique. Au regard des moyens et du temps disponible sur place et de l'indisponibilité de plusieurs cadres du ministère, la mission n'a pas été en mesure de porter une appréciation exhaustive quant à l'évolution de la couverture infrastructurelle par province.

J-6.6 RESULTATS : Des enseignants ont été formés, notamment dans le secondaire.

Au Burundi, quatre langues sont enseignées dès la première année primaire : le kirundi, le français, le kiswahili et l'anglais. Ce choix politique qui a été dicté par l'adhésion du pays à la communauté Est-africaine en 2007, a entraîné un réaménagement en cours des programmes et des contenus de formation. Généralement, le français ou l'anglais se substituent aux langues nationales en Afrique à partir de la quatrième année d'enseignement (comme au Mali ou à Madagascar) comme medium d'enseignement, lorsqu'il n'est pas parlé par la majorité de la population. Au Burundi, le français devient principal medium d'enseignement dès la 3ème année. Les élèves ont donc seulement quatre heures d'enseignement du kirundi à partir de la 3ème année, ce qui laisse supposer que les compétences acquises à la fin de la 2ème année sont satisfaisantes.

¹⁶⁶ CTB. « Rapport final : Projet d'infrastructures scolaires et d'équipements pédagogiques (PISEP) BDI 02 006. » (pas daté)

¹⁶⁷ DfID. "Project Completion Report (reviewed March 2010)";

"Effective Reintegration of Returnee Secondary Students, Phase II: Final Narrative Report - April 2012.

Une Evaluation des compétences fondamentales en lecture au Burundi, Maurice MAZUNYA & Pierre VARLY (Septembre 2011) relève que selon les enseignants, leur niveau de maîtrise du kiswahili et de l'anglais est assez bon ou bon, mais une faible proportion déclare avoir une très bonne maîtrise de ces langues, contrairement au français et kirundi. On notera également que seuls deux tiers des enseignants disent maîtriser très bien le français. Le niveau de langue qui est purement déclaratif n'est pas lié aux résultats des élèves en kirundi.

Niveau de maîtrise de la langue selon les déclarations des enseignants

	assez bien	bien	très bien
Kiswahili	49,5	43,7	6,8
Anglais	28,6	56,8	14,6
Français	0	32,4	67,6
Kirundi	0	3,29	96,7

Source : Evaluation des compétences fondamentales en lecture au Burundi, Maurice MAZUNYA & Pierre VARLY (Septembre 2011)

Il n'a pas été possible de voir la direction de la formation. Le timing de la mission en pleine période des examens explique cette carence. Néanmoins, les annuaires statistiques fournissent des éléments d'appréciation concernant l'évolution du niveau de formation des enseignants. Selon les annuaires statistiques de 2010/11 et 2011/12 le niveau de qualification des enseignants dans les écoles secondaires publiques a nettement augmenté : entre ces deux années, le nombre des enseignants (de nationalité burundaise) ayant le niveau le plus élevé (D7) est passé de 1295 à 1607 et le nombre de licenciés est passé de 1278 à 1508. L'indicateur du ratio des élèves par enseignant qualifié pour le primaire est passé de 56 en 2009/10 à 48 en 2011/12, ce qui indique clairement que les efforts de formation des enseignants ont été considérables.

Par ailleurs, selon les indicateurs 2011/12 du MEBSEMFA, le degré d'aléa¹⁶⁸ pour le pays est descendu à 29%, avec des variations entre provinces de 20% à 38%. Néanmoins, en termes de ressources humaines, il faut noter que le taux de suppléance reste encore mauvais et varie d'une province à une autre, de 1.9% pour Muyinga à 33.1% pour Bururi. Se pose encore à ce jour l'enjeu de redéploiement du personnel, de manière à ce que les ressources disponibles soient utilisées efficacement et soient équitablement réparties sur le territoire.

Tableau 3. Effectifs des enseignants par province

Provinces	Titulaires	Suppléants	Taux de Suppléance par province
Bubanza	1 363	69	5,1%
Bujumbura mairie	1 180	304	25,8%
Bujumbura Rural	2 363	276	11,7%
Bururi	3 540	1 173	33,1%

¹⁶⁸ Le degré d'aléa est mesuré par la différence $1-R^2$ où R^2 est la variation expliquée dans une régression linéaire du nombre d'enseignants dans une école où la seule variable explicative est le nombre d'élèves dans l'école. Plus l'aléa est forte, plus la distribution des enseignants est inéquitable.

Cankuzo	1 049	93	8,9%
Cibitoke	1 817	161	8,9%
Gitega	2 823	508	18,0%
Karusi	1 334	190	14,2%
Kayanza	2 354	132	5,6%
Kirundo	1 975	104	5,3%
Makamba	2 126	308	14,5%
Muramvya	1 326	75	5,7%
Muyinga	1 744	34	1,9%
Mwaro	1 503	216	14,4%
Ngozi	2 386	125	5,2%
Rutana	1 331	150	11,3%
Ruyigi	1 580	108	6,8%
Total	31 794	4 026	12,7%

Source : CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHE ET D'INTERVENTION POUR LE DÉVELOPPEMENT INDIVIDUEL, COMMUNAUTAIRE ET SOCIAL (CRIDIS), ANALYSE DE LA QUESTION ENSEIGNANTE AU BURUNDI - Diagnostic et Perspectives pour le Renforcement des Capacités du Système Educatif (mai 2012)

Action des DPE

Le FCE fournit un appui à l'encadrement pédagogique de proximité ou encore à la formation des cadres de l'administration centrale et déconcentrée.

La Belgique a lancé en aout 2011 un projet de 7 millions EUR de Formation Initiale des Enseignant(e)s de l'enseignement fondamental (FIE) pour une durée de 60 mois, visant à améliorer les compétences professionnelles des enseignant(e)s futurs de l'enseignement fondamental, à travers le renforcement du système de formation initiale à partir de 2015. Suite à la réforme introduite par le PSDEF, la structure mixte de concertation locale du projet (réunion du 17 octobre 2012) a décidé de limiter le champ d'intervention principal du projet FIE à la formation initiale des enseignants de la 1ère année à la 8ème année de l'enseignement fondamental. Le déploiement du projet à ce jour est encore limité.

Le projet pilote IFADEM, Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (E-FR2) s'appuie sur un dispositif hybride de formation continue qui associe différentes modalités : la formation à distance et en présentiel, des ressources écrites et audio, un tutorat de proximité et une initiation informatique et Internet. Une extension dans 5 provinces supplémentaires est prévue, en incluant l'appui à un lycée pédagogique par province sélectionnée. Les défis relevés concernent l'appropriation et une intégration dans la politique générale du ministère. Le rapport concernant la période septembre 2010- août 2011 détaille les réalisations suivantes :

- Rénovation de bâtiments scolaires
- Equipement informatique (120 ordinateurs + périphériques, connexion Internet)
- Productions des contenus de formation des instituteurs (7 livrets thématiques) distribution de dotations pédagogiques (dictionnaires) et de 750 postes de radio
- 16 sessions de formations de formateurs
- 2 regroupements d'instituteurs, qui leur permettent de prendre connaissance du contenu pédagogique avant de commencer leur autoformation

Le rapport conclut que la quasi-totalité des actions programmée pour la période ont été réalisées, seules quatre activités mineures ont pris du retard. Une synthèse des résultats de

son expérimentation dans les provinces de Bujumbura Mairie et Kayanza durant l'année 2009/2010 indique que 95% des enseignants ayant bénéficié des formations avec tutorat ont considéré que leur pratique de classe au niveau de l'enseignement du français s'est améliorée.

Le projet IFADEM se focalise sur l'apprentissage des maîtres au français. Il répond en cela à l'enjeu du niveau de maîtrise de la langue française par les enseignants. Le projet IFADEM a appuyé le Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire dans une récente « analyse des niveaux des candidats au test de français » (7 octobre 2013). Le test de niveau en français pour les enseignants du primaire qui a touché environ 1400 enseignants a permis de dégager certaines tendances : les quatre épreuves proposées – expression écrite, expression orale, compréhension écrite et compréhension orale - ont permis de constater que les enseignants burundais ont un faible niveau de maîtrise du français :

- quelle que soit la compétence testée, aucun indicateur ne dépasse 15% des candidats justifiant d'une maîtrise acceptable (niveau B2).
- selon les normes du CECR, les enseignants dépasseraient le niveau « minimal ou élémentaire » de A1 mais n'atteindraient pas le niveau « intermédiaire » de B2 où l'enseignant passe du niveau de connaissances limitées à un niveau de connaissances variées en français.
- les provinces de Ngozi, Kayanza, Mwaro et Cankuzo dépassent significativement la moyenne nationale dans deux ou trois épreuves.
- les provinces Rutana, Kirundo, Bururi et Karuzi se classent en dessous de l'échelle, c'est-à-dire les provinces les plus faibles.

Le Ministère recommande sur cette base de revoir la politique de formation initiale et renforcer la formation continue pour relever rapidement et sensiblement le niveau de français des instituteurs :

1. Revoir la politique de formation initiale et renforcer la formation continue pour relever rapidement et sensiblement le niveau de français des instituteurs et par conséquent l'amélioration de la qualité des enseignements
2. Un effort particulier doit être fourni à l'endroit des enseignants ayant la qualification D6
3. Insister davantage sur la compréhension écrite et la compréhension orale.
4. Des efforts particuliers dans les provinces de Rutana, Kirundo, Bururi, Karuzi, Cibitoke et Makamba car la moyenne de leurs enseignants sont de niveau A1
5. Appropriation de cet outil par les acteurs, afin d'arrêter des stratégies permettant de relever le niveau en français, notamment par l'organisation régulière de test ad hoc, ce qui permettra de rectifier le tir dans son action de formation (initiale et continue) du personnel.
6. les échelons provinciaux et communaux de l'enseignement, devraient évaluer régulièrement le niveau de maîtrise du français des enseignants de leur ressort en vue de procéder au renforcement des capacités selon les besoins.
7. Formation des acteurs provinciaux et locaux au dispositif.

Le projet PARSEB de la Banque mondiale a aussi formé (en cours d'emploi) 2343 enseignants et 2170 directeurs d'écoles.

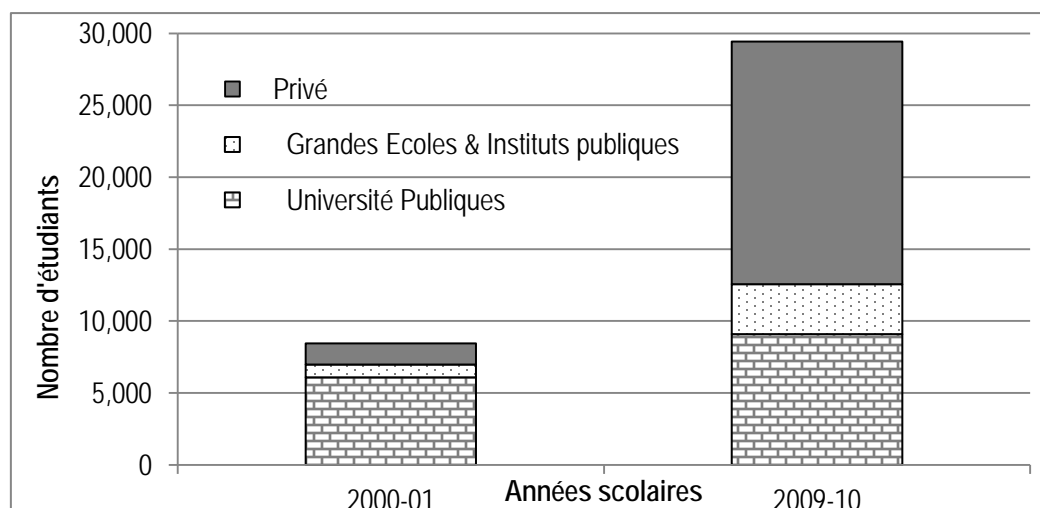
J-6.7 RESULTATS : L'enseignement privé a été promu, notamment dans l'enseignement supérieur.

Le secteur privé ne représente qu'un peu plus de 1% des effectifs, une situation très rare en Afrique francophone. L'apport des DPE au développement du privé dans l'enseignement supérieur se limite surtout au développement du système Licence Master Doctorat (L.M.D.) qui permet aux établissements privés une reconnaissance nationale, voire internationale, de leurs diplômes. C'est dans cette mesure que les actions des DPE ont facilité la croissance du privé. Mais, il faut aussi noter deux autres facteurs qui poussent au développement du privé :

- le délaissement du supérieur public en termes de ressources et de réflexion stratégique. En 2000/01 il y avait 121,7 étudiants par 100 000 habitants, ce qui est passé en 2009/10 à 355,3 alors que la part du supérieur dans la structure des dépenses courante d'éducation est passée de 27,6% en 2000 à 16,% en 2010 (RESEN 2012).
- La poussé de la démographique scolaire où l'enseignement secondaire connaît une forte augmentation des effectifs. Entre 2000/01 et 2009/10 le nombre des effectifs du premier cycle du secondaire public a été multiplié par quatre ; pour la même période dans le second cycle de l'enseignement secondaire général le nombre d'effectifs a augmenté de 122%.

Les effectifs de l'enseignement supérieur ont augmentés au rythme de 10,2% par an en moyenne entre 2000/01 et 2009/10, allant de 8450 en 2000/01 à 29305 en 2009/10. Le gros de ces nouveaux effectifs s'est inscrit dans des établissements privés où le nombre d'étudiants est passé de 1 700 en 2000-01 à 16 876 en 2009-10. Il y a actuellement 24 établissements privés pour l'enseignement supérieur et ils 'adhèrent tous aux normes LMD (licence-masters-doctorat).

Graphique 4. Enseignement supérieur : nombre d'étudiants en 2000/01 et 2009/10 par type d'établissement



Source : RESEN 2012.

Action des DPE

Le projet français (E-Fr1) d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur traite de cette problématique ; le taux de décaissement global du projet est faible (28%) et sa mise en œuvre

variable selon les composantes¹⁶⁹. Les résultats sont mitigés pour le projet belge E-Be1 de formation professionnelle : pertinence amoindrie par la faible appropriation, les outils de management mis en place dans les conventions de partenariat qui n'ont pas été utilisés efficacement et les multiples changements d'organigramme et de stratégie éducative des ministères concernés n'ont pas favorisé l'atteinte des résultats des 3 projets. La trop grande quantité d'équipements non utilisés fournie par les projets amoindrie leur efficience globale.

J-6.8 RESULTATS : la programmation de l'enseignement primaire est améliorée.

La programmation se réfère à l'organisation de l'ensemble des activités qui font que le système fournit les services requis jusqu'au niveau des écoles. Il s'agit donc des capacités en matière de planification et d'encadrement des processus pédagogiques (visites régulières des inspecteurs et des conseillers pédagogiques aux écoles ; fourniture programmée des matériels pédagogiques et didactiques aux écoles ; l'organisation des stages et de la formation continue des enseignants et directeurs d'écoles). Dans la recherche sur les facteurs qui contribuent à la qualité des écoles, l'encadrement ressort souvent comme le facteur essentiel pour promouvoir les acquis par les élèves.¹⁷⁰

Action des DPE

Le projet SAGE-P (Soutien à l'amélioration de la gouvernance de l'école primaire) a été financé par le DFID et SIDA et avait pour but d'améliorer la gouvernance des écoles dans le cadre de la réforme de l'école primaire visant à la rendre accessible à tous. Il a été mené de juin 2010 à mars 2012 dans 2 provinces: Kayanza et Muramvya. Le rapport d'évaluation effectué en mars 2012 rapporte que « SAGE-P was originally designed to have a lifespan of 3 years but changes internal to DFID caused this to be reduced to 22 months. This was reflected in revisions to the logframe at mid-term, notably the removal of Output 4 and adjustments to targets. ». au final, le projet a bien atteint ses trois premiers outputs:

- Output 1: strengthened capacity in the Ministry of Primary and Secondary Education (MINEPS) to provide leadership in improving governance of primary schools;
- Output 2: improved management in all primary schools in two provinces through greater participation of pupils, parents and teachers in the life of the school;
- Output 3: inspectors and other professionals able to provide a range of support services to help schools improve;

Mais a abandonné l'activité suivante:

- Output 4: harmonised support to the strengthening of school governance;

L'Appui institutionnel de la Belgique au Ministère de l'Education Nationale et de la Culture (E-Be11) a débuté en mars 2010 et a pris fin au 30 octobre 2012. Il avait pour objectif spécifique de renforcer les capacités de planification, de coordination et de suivi-évaluation du secteur, dont trois objectifs opérationnels :

¹⁶⁹ Les activités de la composante opérationnelle 1, définir la réforme institutionnelle, ont été mise en œuvre de manière satisfaisante. Concernant la composante 2, la réforme des structures de l'Université du Burundi, le schéma LMD est progressivement mis en place à l'Université du Burundi. En ce qui concerne ces deux composantes, toutes les actions prévues ont été effectivement réalisées. En revanche, en ce qui concerne la composante 3 visant l'amélioration des conditions d'enseignement dans les domaines de l'informatique et des ressources documentaires à l'UB, la mise en place du matériel informatique est peu satisfaisante. Au sein de la composante 4, qui cherche à renforcer les enseignements et à relancer la recherche dans des secteurs prioritaires, 5 projets de recherche ont été sélectionnés, mais les actions de cette dernière composantes restent soit en cours d'achèvement, soit ne sont pas encore mises en place.

¹⁷⁰ Scheerens, J. (2000). *Improving school effectiveness*. Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.

- Résultat 1. Le MENRS a mis en place un système intégré de planification, de coordination et de suivi-évaluation du secteur de l'éducation.
- Résultat 2. Les compétences de planification, de coordination et de suivi évaluation sont renforcées.
- Résultat 3. Le cycle de planification est mis en application.

L'évaluation à mi-parcours de cet appui institutionnel, effectuée en octobre 2010¹⁷¹ juge que l'intervention atteint une « *très faible réalisation vis-à-vis des indicateurs* » permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs opérationnels et de l'objectif spécifique.

Lors de la mission sur le terrain nous avons constaté : (i) la sortie des annuaires statistiques dans des délais raisonnables (disponibilité de l'annuaire 2011/12 en début 2013) dans un format électronique utile ; et (ii) un bon maillage d'encadrement pédagogique dans les provinces. Ce dernier contribue vraisemblablement aux résultats pédagogiques. Selon nos interviews dans les provinces, le FCE a fortement contribué à l'entretien de ce maillage.¹⁷²

J-6.10 IMPACT : Les taux de scolarisation ont augmenté à tous les niveaux d'enseignement.

Etant donné que cette évaluation concerne la période 2005-2011, il est intéressant de comparer les évolutions pour les périodes (années scolaires) avant et après 2005/06. Pour le préscolaire, le primaire, l'enseignement technique et le supérieur, les taux de croissance annuels moyens des effectifs étaient plus fort pour les deux années entre 2003-2005 que pour les quatre années après 2005/06, alors que c'est l'inverse pour les autres niveaux.

Tableau 4. Evolution des effectifs scolarisés par niveau

	2000/01	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Préscolaire	7 297	28 951*	32 051*	37 470*	42 388*	47 305	59 923	55 103
Primaire	750 699	968 488	1 038 859	1 324 937	1 490 844	1 603 100	1 739 450	1 849 861
Secondaire général								
1 ^{er} cycle	80 656	116 017	128 283	148 155	166 967	191 927	224 273	261 451
2 nd cycle	14 503	20 145	21 987	24 143	22 728	22 834	29 085	35 282
Enseignement Pédagogique	nd	10 155	11 453	12 049	14 515	15 979	21 802	25 379
Enseignement technique	4 991	7 187	12 428	12 782	14 736	15 488	13 799	14 465
1 ^{er} cycle				2 307	2 618	2 410	1 797	1 200
2 nd cycle				10 475	12 118	13 078	12 002	14 265
Enseignement des métiers et Formation professionnelle								
Centre d'Ens. des Métiers				2 397	2 524	3 698	nd	2 665
CFP/CFPP							744	2 141
Enseignement Supérieur	8 450	16 364	18 802	17 772	19 128	20 479	17 768	29 305

Source : RESEN 2012 ; * Estimations

¹⁷¹ Évaluation à mi-parcours de l'Appui institutionnel au ministère de l'éducation (Stoop, Rapport évaluation à mi-parcours, 12/10/10)

¹⁷² Selon un Directeur Provincial de l'éducation : « Sans le FCE je ne saurais pas dire ce que serait l'éducation dans notre province; tout tomberait en ruine. »

Tableau 5. Comparaison de l'évolution des effectifs avant et après l'année scolaire 2005/06

	Taux de croissances annuel moyen des effectifs pour les périodes	
	2003/04 - 2005/06	2005/06 - 2009/10
Préscolaire	13,8%	10,8%
Primaire	17,4%	8,7%
Secondaire général		
1 ^{er} cycle	13,0%	15,3%
2 nd cycle	9,5%	10,8%
Enseignement Pédagogique	9,0%	20,9%
Enseignement technique	37,9%	3,5%
Enseignement Supérieur	4,7%	1,1%

Source : Calculs à partir du Tableau 4.

Tableau 6. Evolution des taux brut de scolarisation (TBS) par niveau (en %), du nombre d'élèves pour 100 000 habitants dans l'enseignement et la formation technique et professionnelle et du nombre d'étudiants pour 100 000 habitants dans l'enseignement supérieur de 2004-05 à 2009-10.

	2000-01*	2003-04*	2009-10
Préscolaire	1,2	1,4	7,1
Primaire	63,5	79,9	134,3
Secondaire (général + ET+Formation pédagogique)			25,7
1er cycle			33,2
2nd cycle			14,3
Secondaire (général +Formation pédagogique)		11,7	24,5
1er cycle		15,5	33,2
2nd cycle		6,0	11,6
Secondaire général	8,5	10,9	22,6
1er cycle	11,7	15,5	33,2
2nd cycle	3,3	4,0	6,7
EFTP (élèves/100 000 hbts)	77,0	101,2	245,7
Supérieur (étudiants/100 000 hbts)	121,7	214,7	355,3

Source : RESEN 2012

Dans l'enseignement **primaire**, les effectifs ont été multipliés par 2,4 passant de 740 850 en 2000 à 1 849 861 en 2009/2010 avec un pic entre 2004/2005 et 2005/2006. Le TBS est passé de 63% à 134% entre 2000 et 2010. Le taux brut d'admission (TBA) en 1^{ère} année s'est amélioré de 41,2 points en passant de 82% en 2004 à 124% en 2009/10. La population scolarisée est ainsi largement supérieure à celle scolarisable¹⁷³ en raison notamment :

- (i) de l'effet de la mesure de gratuité annoncée en 2005, ce qui a encouragé des entrées précoces/tardives dans le système, C'est particulièrement le secteur public

¹⁷³ Le dépassement de 100% s'explique par le fait que le taux brut représente le nombre d'effectifs divisé par la population de la classe d'âge qui correspond à l'école primaire, soit 1 à 11 ans. Or, les entrées précoces/tardives dans le système et les redoublements font augmenter le numérateur alors que le dénominateur ne comprend que la population de 6 à 11 ans.

qui a profité de la politique de suppression des frais scolaires ; certaines classes des écoles publiques sont surpeuplées et posent déjà le problème d'encadrement scolaire. C'est le cas des provinces scolaires de Karusi, Kayanza, Kirundo, Muyinga, Ngozi, Rutana et Ruyigi confrontés généralement au problème de surpeuplement des classes.

- (ii) des redoublements. L'évaluation des compétences fondamentales en lecture au Burundi, Maurice MAZUNYA & Pierre VARLY (Septembre 2011) note que le taux de redoublement au Burundi est parmi le plus élevé au monde et atteint environ 35%. Il s'explique selon le rapport de la Commission d'évaluation du système éducatif burundais¹⁷⁴ par : « une proportion de lauréats pour l'entrée au collège qui se limite à 30% environ, ce qui fait que de nombreux élèves restent en 6ème année pour tenter à nouveau la réussite au concours national, avec comme conséquence la réduction des effectifs venant de la 5ème année, phénomène se répercutant sur tous les niveaux inférieurs. ».

En termes d'achèvement, moins de la moitié des élèves qui rentrent à l'école primaire terminent ce cycle en 6 ans. Des disparités s'observent, avec des moyennes provinciales se situant entre 29.1 (Kirundo) et 69.5 (Bururi). Des inégalités sont observées dans la répartition des ressources. Même si le niveau s'est amélioré de 5,7 points ces deux dernières années, le taux reste très faible (47%) comparé à l'objectif fixé dans le PSDEF pour l'année 2009-2010 (57%). Le taux moyen d'achèvement du primaire en Afrique subsaharienne est actuellement de 64%. Le taux d'alphabétisation au Burundi reste faible (42,5%).

Tableau 7. Taux d'admission et de scolarisation dans l'enseignement primaire

	Taux brut d'admission ¹⁷⁵	Taux brut de scolarisation ¹⁷⁶
1999	71	60
2000	77	65
2001	31	71
2002		
2003		
2004		
2005	88	85
2006	164	103
2007	140	114
2008	144	136
2009		
2010	161	156

Source: Rapports mondial de suivi de l'EPT de l'UNESCO

Un goulot d'étranglement est observé au niveau de l'accès au **secondaire**. Seuls environ 33% des élèves de 6ème sont admis en 7ème année. Les autres redoublent (environ 40%) ou

¹⁷⁴ En juillet 2010, la Commission d'Evaluation du Système Educatif Burundais a été mise en place avec comme mission principale la gestion de la qualité scolaire.

¹⁷⁵ Le taux brut d'admission est défini comme étant le rapport entre le nombre de nouveaux entrants (ou non redoublants) en première année scolaire et la population ayant l'âge officiel d'entrer dans ce cycle.

¹⁷⁶ Le taux brut de scolarisation est le nombre total d'élèves ou d'étudiants inscrits dans un niveau d'enseignement donné, quel que soit leur âge, exprimé en pourcentage de la population du groupe d'âge officiel correspondant à ce niveau d'enseignement.

abandonnent l'école. La probabilité d'accès à la 7ème est estimée à 59% (taux de transition effectif¹⁷⁷). Le taux d'accès en 7ème est de 24% en 2010 comparé à 21% en 2005. Ce développement est largement dû à la multiplication des collèges communaux qui accueillent 77% des effectifs. Le taux d'achèvement est respectivement de 19.1% au 1er cycle et 12.7% au 2ème cycle.

Les effectifs de l'enseignement secondaire technique et professionnel ont plus que doublé depuis 10 ans mais s'élèvent à seulement 3,5% de celui du secondaire général (voir Tableau 4).

L'enseignement des métiers et la **formation professionnelle** totalise 5 063 apprenants en 2010 alors que le PSDEF fixait un objectif de 7 763 apprenants en 2010. L'offre se concentre sur les filières historiques. Il apparaît qu'un enseignant encadre en moyenne, 4,8 élèves avec une variation de 2,2 (Makamba) à 13,2 (Cankuzo). Les centres des métiers ont du mal à attirer les jeunes en formation en raison du manque d'équipements, de matériels et consommables. La part du privé est insuffisamment développée : en 2009/10 la part du privé dans l'effectif total des apprenants était de 26% dans l'enseignement des métiers et de 46% dans la formation professionnelle.

Le nombre d'**élèves par salle de classe** reste élevé même si le ratio diminue progressivement depuis 2005. En 2009, il est évalué à 82 avec une variation entre provinces allant de 57 (Bururi) à 102 (Muramvya). La cible pour 2015 est de 60, ce qui signifie qu'on devrait avoir un ratio élève/salle de classe de 77 en 2009.

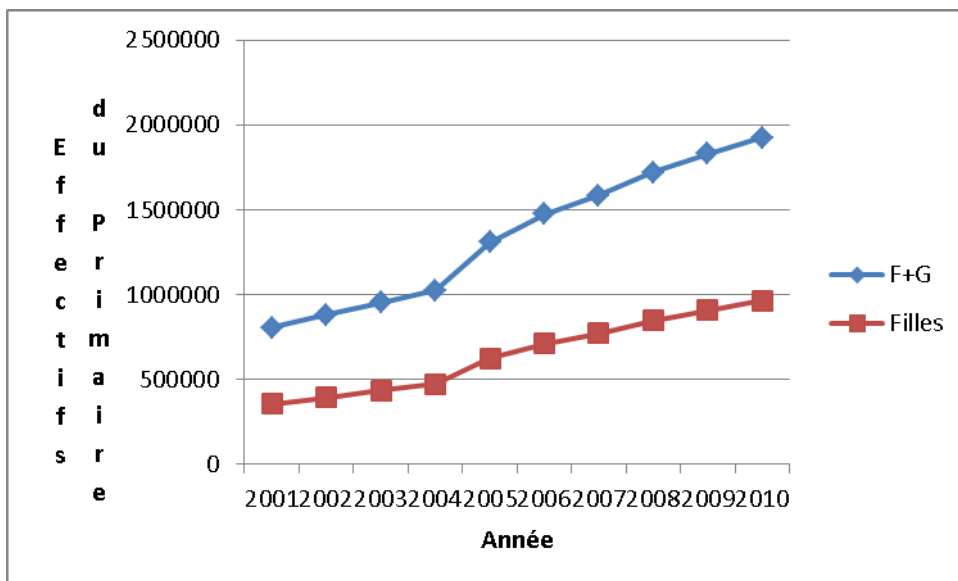
On note plus particulièrement l'augmentation des effectifs dans l'enseignement pédagogique, avec une accélération importante depuis 2008/09. Cela suggère un investissement considérable en amont de la salle de classe et que l'encadrement pédagogique devrait s'améliorer dans les prochaines années. Vu l'augmentation des effectifs dans les cycles de l'éducation de base (entre 2003 et 2009 les effectifs ont doublés), l'augmentation de la formation d'enseignants prend toute son importance.

J-6.11 IMPACT : Des progrès sont observés par rapport à l'ODM 3 : « Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard ».

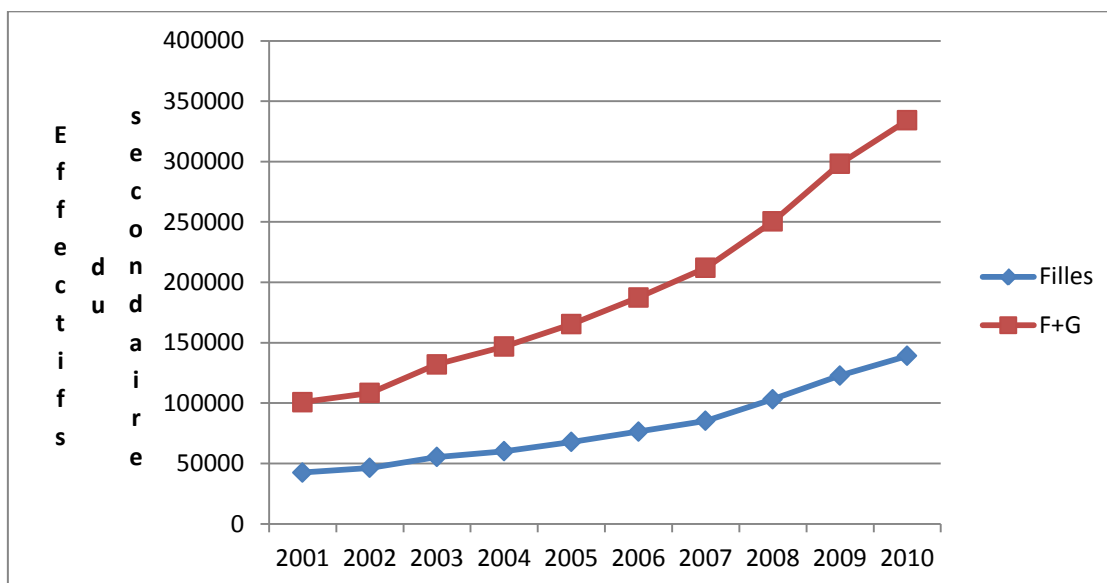
J-6.12 IMPACT : Des progrès sont observés par rapport à l'Objectif 5 EPT: « éliminer d'ici 2005 les disparités relevant du genre dans l'éducation primaire et secondaire et réaliser l'objectif de l'égalité des sexes en s'attachant à assurer aux femmes le plein accès paritaire à une éducation élémentaire de bonne qualité »

La **parité genre** (filles/garçons) pour l'enseignement primaire s'est fortement améliorée, passant de 0,78 en 2001 à 0,86 en 2004 à 1,0 en 2010. Par ailleurs, selon le Rapport mondial de suivi de l'EPT (UNESCO, 2012), le taux de survie en dernière année de l'école primaire (en 2009) est à 52% pour les garçons et 61% pour les filles. Dans les provinces de Bubanza, Cibitoke, Kirundo et Muyinga, l'abandon précoce des filles au primaire est particulièrement important. Par contre, les disparités filles-garçons se sont maintenues dans l'enseignement secondaire public, où la parité est passé de 0,73 en 2001 à 0,69 en 2004 et à 0,71 en 2010. Le ratio a aussi baissé dans l'enseignement supérieur passant de 0,41 en 1999 à 0,36 en 2004 (la dernière année pour laquelle des statistiques sont disponibles).

¹⁷⁷ Les taux de transition effectifs mesurent la proportion d'élèves qui, arrivant nouvellement dans un grade du système éducatif, finissent par atteindre le grade supérieur

Graphique 5. Les effectifs par sexe dans l'enseignement primaire : 2001 - 2010

Source : Calculé à partir des statistiques officielles

Graphique 6. Les effectifs par sexe dans l'enseignement secondaire : 2001 - 2010

Source : Calculé à partir des statistiques officielles

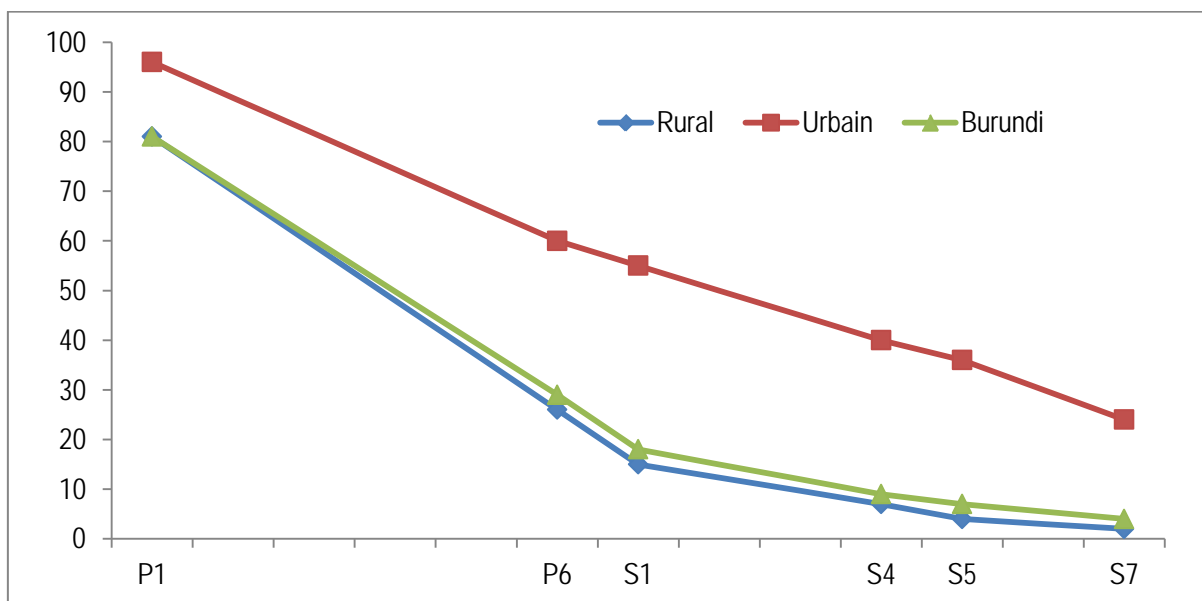
L'accès plus équitable entre garçons et filles se manifeste par un indice de parité genre qui passe de 0,86 en 2004/05 à 0,91 l'année suivante et qui a atteint 1 en 2009/10 ; en 2011/12 l'indice s'est établi à 1.01 pour l'enseignement primaire public. En 2011/12 cet indice était inférieur à un seulement dans deux provinces et la variabilité entre les provinces est en baisse.

Un plan d'action pour l'éducation des filles et un plan d'action pour la promotion de l'équité genre ont été élaborés et validés en juin 2012. Des actions prioritaires, prévues dans ces plans d'action, ont été identifiées. Citons, entre autres :

- Elaboration et mise en œuvre d'un plan de renforcement des capacités des différents groupes-cibles (enseignants, directeurs, DPE, DCE, comités de gestion, comités/associations de parents, administration centrale et décentralisée...).
- Intégration d'un module de formation sur l'équité genre et d'un module sur l'éducation inclusive dans la formation initiale des enseignant(e)s.
- Elaboration, diffusion et mise en application d'une ordonnance ministérielle régissant le code de conduite en milieu scolaire et universitaire.
- Mise en œuvre de l'approche « Ecole amie de l'enfant » dans 200 nouvelles écoles chaque année.
- Identification des disparités de genre par la communauté scolaire, les comités de gestion, comités de parents, et établissement/mise en œuvre d'un plan de remédiation au niveau de chaque structure d'éducation/de formation.
- Mise en œuvre de mécanismes de suivi scolaire pour l'achèvement des 3^{ème} et 4^{ème} cycles de l'enseignement fondamental à l'intention des enfants, filles et garçons, des groupes vulnérables.
- Sensibilisation des familles sur l'éveil, la stimulation et la valorisation des filles comme des garçons dans le cadre de l'éducation parentale.
- Ouverture d'au moins un centre d'alphabétisation par commune avec des programmes spécifiques pour les femmes et pour les hommes et des programmes de post alphabétisation.
- Formation au leadership féminin aux différents niveaux, y compris le niveau communautaire.
- Sensibilisation des filles pour qu'elles s'orientent vers des séries scientifiques et techniques dans les enseignements secondaire et supérieur.
- Intégration d'enfants handicapés dans les classes des enseignant(e)s formé(e)s à l'éducation inclusive.
- Ouverture de centres de métiers avec des filières diversifiées et pertinentes pour le développement du milieu, économiquement valorisables pour les filles et les garçons.

Selon le RESEN, les **disparités rural-urbain** en termes d'accès à l'éducation sont considérables. Les chances d'accès s'améliorent lorsqu'on réside en milieu urbain. Il y a également des disparités analogues selon la région (est et ouest sont les plus favorisées) et le milieu social. Mais, cette analyse, tirée du RESEN, est faite sur des données de 2006 lorsque le taux brut était environ 50% au-dessous du taux actuel.

Graphique 7. Proportion d'une cohorte accédant aux différents niveaux d'éducation selon le milieu de résidence, 2006¹⁷⁸



Source : RESEN 2012

Des activités **d'alphabétisation** sont organisées à l'endroit des enfants non scolarisés ou déscolarisés et des adultes analphabètes. Elles sont en grande partie supportées par des organisations privées (confessions religieuses et ONG). Des activités de post-alphabétisation sont organisées par certains intervenants notamment en donnant des cours de lecture, en accordant aux post-alphabétisés des financements pour constituer des associations de production, etc. (INDICATEURS 2010/2011 Sur l'Enseignement au Burundi, Novembre 2011). Selon le RESEN (2012) : « les données disponibles ne permettent pas d'apprécier les évolutions récentes » dans ce domaine.

J-6.15. IMPACT : Des progrès sont enregistrés par rapport à l'Objectif 6 EPT: « améliorer tous les aspects de la qualité de l'éducation et en assurer l'excellence dans l'ensemble pour que tous obtiennent des résultats reconnus et mesurables, en particulier en ce qui concerne l'alphabétisation, l'apprentissage du calcul et l'acquisition de compétences essentielles dans la vie».

Au Burundi une évaluation rigoureuse des acquis des élèves en français et en mathématiques en 2^e et 5^e années de l'école primaire a été menée au cours de l'année scolaire 2008/09 : « le Burundi occupe une bonne position et se trouve parmi les pays présentant les scores les plus élevés lors des dernières évaluations PASEC. »¹⁷⁹ Les élèves en 2^e année ont un niveau de performance relativement satisfaisant en mathématiques, moyen en Kirundi et faible en français. En 5^e année, le niveau moyen en français est insuffisant mais il est plutôt satisfaisant en mathématiques. Par ailleurs, sur les tests EGRA (early grade reading assessment), les résultats du Burundi sont relativement satisfaisants, comparativement à la proportion de non

¹⁷⁸ P1 = Première année du cycle primaire; S1 = Première année du cycle secondaire; ...

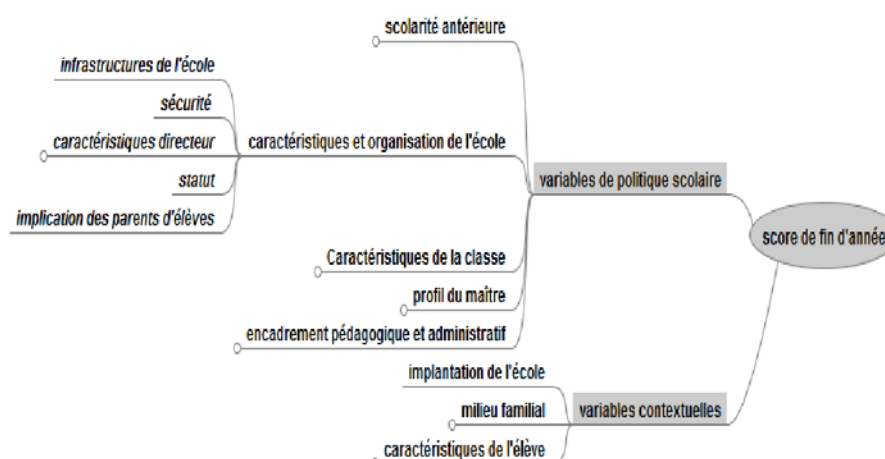
¹⁷⁹ CONFEMEN/PASEC. Rapport d'évaluation PASEC au Burundi. 2008/2009 (http://rds.refer.sn/sites/www.confemen.org/IMG/pdf/Rapport_Final_BURUNDI.pdf)

lecteurs trouvés dans d'autres pays d'Afrique qui utilisent les langues nationales dans l'enseignement (EGRA, 2011).

Au niveau mondial l'utilisation des langues nationales n'est pas systématiquement associée à de meilleurs résultats scolaires en langues, mais plutôt en mathématiques. Les résultats EGRA Mali montrent que l'utilisation des langues nationales n'est pas systématiquement associée à de meilleures capacités de lecture, si toutes les conditions ne sont pas réunies (disponibilité des manuels, maîtrise de la langue par les enseignants, formation des enseignants et appropriation des méthodes d'enseignement de la lecture).

Suivant la pratique actuelle, nous traitons la question de la qualité de l'enseignement en termes d'acquis cognitifs mesurables. La « production » de ces acquis est complexe, multifactorielle. L'évaluation des compétences fondamentales en lecture au Burundi (Maurice MAZUNYA & Pierre VARLY, Septembre 2011) établit les facteurs potentiellement susceptibles d'améliorer les résultats scolaires des élèves en lecture au Burundi et qui ont été mesurés dans les questionnaires contextuels. Elle a analysé sur base d'enquête les facteurs déterminants dans les acquis des élèves testés.

Diagramme des facteurs mesurés par les questionnaires contextuels



Évaluation des compétences fondamentales en lecture au Burundi (Maurice MAZUNYA & Pierre VARLY, Septembre 2011)

En synthèse, il ressort de cette étude que :

- Les enfants qui parlent kirundi ou français à la maison, qui sont la grande majorité, ont de meilleurs résultats que les autres, de même que les élèves ayant des parents alphabétisés.
- Plus les élèves lisent à la maison, meilleurs sont les résultats. Seuls 5,1% des élèves ont un livre de lecture (scolaire) qu'ils peuvent amener à la maison et que 58% des élèves déclarent utiliser un livre de lecture en classe. Le double-flux empêche les enfants d'amener les manuels à la maison. Les opportunités de lecture sont donc relativement réduites en dehors de l'école chez les élèves burundais et sont assez peu encouragés par les enseignants à en croire la fréquence des devoirs donnés.
- L'utilisation des cahiers et manuels est associée à de meilleurs résultats des élèves. Un faisceau d'indices montre qu'ainsi l'utilisation des manuels en classe par les enseignants et les élèves est un levier important d'amélioration des résultats.

- Le travail individuel avec les élèves est associé à de meilleures performances. Ces résultats se retrouvent dans de nombreuses études EGRA associant test avec observations de leçons en classe.
- Lorsque l'enseignant fait appel à un encadrement des élèves par les pairs lorsqu'un élève prend du retard, les résultats des élèves sont meilleurs.
- Ni le niveau de recrutement académique des enseignants, ni la durée de la formation pédagogique initiale ne semblent avoir un effet sur les résultats des élèves.

L'étude synthétise ses travaux comme suit :

Les facteurs négalement corrélés avec les compétences en lecture des élèves	Les facteurs positivement corrélés avec les compétences en lecture des élèves
<input type="checkbox"/> Le redoublement ; <input type="checkbox"/> La taille de classe ; <input type="checkbox"/> L'abandon scolaire dans l'école ; <input type="checkbox"/> Le fait de recourir aux parents lorsqu'un élève prend du retard en lecture ; <input type="checkbox"/> L'insécurité dans les établissements	<input type="checkbox"/> L'âge ; <input type="checkbox"/> Le fait d'être une fille ; <input type="checkbox"/> Le fait de lire à la maison ; <input type="checkbox"/> Le fait d'être aidé dans ses devoirs à la maison (en partie lié à l'alphabétisation des parents) ; <input type="checkbox"/> L'utilisation de manuels scolaires en classe ; <input type="checkbox"/> La remédiation systématique à travers le travail individuel des enseignants avec les élèves, l'encadrement par les pairs lorsqu'un élève prend du retard, le recours aux devoirs lorsqu'un élève prend du retard <input type="checkbox"/> Le fait d'être scolarisé dans une école conventionnée (où les directeurs ont reçu davantage de formation en animation d'une équipe pédagogique et où les parents sont plus impliqués que dans les écoles publiques) ; <input type="checkbox"/> La fréquence des réunions entre enseignants et directeur.

L'enjeu du redoublement

L'évaluation des compétences fondamentales en lecture au Burundi de 2012 note que la taille de classe moyenne des élèves de son échantillon (inscrits) est de 65 élèves tandis que 10% des élèves évoluent dans des classes de plus de 100, avec un maximum de 159. Seuls 7% des élèves sont dans des classes d'effectif inférieur à 40. Au-delà d'un seuil de 40 élèves par classe, la relation entre les résultats des élèves et la taille de classe est négative. Ce seuil de 40 élèves par classe se retrouve dans de nombreuses études et est l'objectif à atteindre dans le cadre indicatif Fast Track. Une taille de classe élevée au Burundi s'explique en partie par un fort taux de redoublement et par la taille de la population à scolariser (48% de la population a moins de 18 ans).

Le taux de redoublement élevé participe à établir un ratio élève par enseignant très élevé « 57 » avec de fortes disparités entre provinces¹⁸⁰. De plus, un nombre important de classes fonctionne en double-flux, ce qui a tendance à réduire le temps scolaire et par ricochet les résultats des élèves, comme les nombreuses études PASEC l'ont montré. Un taux de redoublement de 35% ne s'explique pas uniquement par des facteurs contextuels, mais également révélateur des pratiques pédagogiques des enseignants. Dans les données d'enquête 57,6% des élèves déclarent avoir redoublé la première année, contre 40,5% en deuxième année. Au final, ce sont 75% des élèves qui ont déjà redoublé une des deux années et

¹⁸⁰ Source : Bureau de la planification pour 2009/2010

22,3% des élèves qui ont redoublé les deux classes. Ces ratios extrêmes traduisent une situation préoccupante du redoublement au Burundi.

Il n'existe pas de relation significative entre la proportion d'élèves non lecteurs dans l'école et le taux de redoublement. On observe également que certaines écoles où la proportion de non lecteurs est faible font tout de même redoubler fortement les élèves. Cette situation n'est pas propre au Burundi mais caractéristique de l'Afrique francophone. Cependant, la plupart des pays africains ont réussi à faire baisser le redoublement dans des proportions significatives en mettant en place une organisation en sous-cycles proscrivant le redoublement en 1^{ère} année du cycle, Labe (2008). Si une telle mesure est envisagée, elle doit l'être en faisant évoluer de manière substantielle les pratiques pédagogiques et évaluatives des enseignants et leurs représentations vis-à-vis du redoublement.

J-6.16. IMPACT On observe un développement du pluralisme au sein du système éducatif

J-6.17. IMPACT : Dans les priorités du système éducatif des notions telles que 'respect de l'autre', 'responsabilité', 'coopération' et 'solidarité' sont activement promues

Les objectifs pédagogiques expressément liés à la paix et la réconciliation nationale apparaissent peu dans la documentation relative au secteur de l'éducation et des interventions financées par les DPE.¹⁸¹ C'est particulièrement le cas pour le FCE qui renvoie uniquement au PSDEF qui, lui, évoque les objectifs de consolidation de la paix.¹⁸² Sur les 14 projets des DPE étudiés pour la période de cette évaluation, cinq ont des objectifs relatifs à la consolidation de la paix et la réconciliation et/ou évoquent cette problématique dans la documentation justificative de base du projet.¹⁸³ Pour les dix autres projets, les objectifs sont tous orientés autour des aspects spécifiques du développement du secteur de l'éducation, visant soit à améliorer les conditions d'accès et/ou la qualité pédagogique, soit à développer les capacités institutionnelles.¹⁸⁴

La stratégie des DPE s'inscrit donc plutôt dans le domaine classique du développement du système éducatif que dans celui de l'urgence ou de la reconstruction. Cela peut être vu comme une certaine normalisation de l'approche des DPE dans un contexte post-conflit et de consolidation de la paix. Une telle approche — reconstruire, réhabiliter, renforcer les capacités, améliorer l'accès, l'équité et la qualité, ramener le système à un état « normal » —

¹⁸¹ En revanche, en amont de la documentation sur le secteur de l'éducation, le *Document Cadre de Partenariat France - Burundi (2006-2010)* (www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/burundi/la-france-et-le-burundi/evenements-4091/article/document-cadre-de-partenariat-44267#sommaire_2) déclare clairement que « les actions de coopération de la France ont pour finalité principale la consolidation de la paix et la reprise d'un développement durable ... ». Dans ce cadre, la reconstruction du système éducatif, la formation des élites et le soutien et la promotion de la langue française sont des axes stratégiques.

¹⁸² A noter, par exemple, qu'une fiche en ligne de l'AFD, « Contribution au Fonds Commun de l'Éducation – FCE (10 M€) » (<http://www.afd.fr/home/pays/afrique/geo-af/burundi/projets-burundi/projets-en-cours-d-execution/contribution-fonds-commun-education>; sans date), se concentre sur des objectifs sectoriels, sans aucune mention des objectifs plus large (et plus diffus) relatifs à la paix et la réconciliation.

¹⁸³ Il s'agit des projets E-GB3 (Secondary school access for returning refugees), E-Be10 (Développement de la citoyenneté responsable), E-Fr3 (Subvention à Handicap International France au Burundi pour favoriser l'accès des enfants handicapés à l'éducation), E-Fr10 (Projet de Coopération et d'Echanges en matière Linguistique, Educative et Culturelle) et E-Fr11 (Fonds social de développement). Deux projets (E-Be10 et E-Fr11), en particulier, pour un montant total de €892 000, avaient des objectifs spécifiques visant à « consolider la paix » et la « restauration de la paix et de la sécurité, à la réconciliation » : les évaluations de ces projets concluent que ces objectifs ont été atteints.

¹⁸⁴ Projets E-Be11 (Appui institutionnel au ministère de l'Éducation Nationale et de la Culture), E-GB1 (Contribution to UNICEF for provision of Primary School Learning Materials), E-GB4 (Strengthening primary schools governance), E-Fr2 (Appui à l'Initiative de Formation à Distance des Maîtres), E-Be4 (Fabrication et distribution de Bancs Pupitres & de Livres pour les élèves de deuxième primaire & pour leurs enseignants), E-Be8 (Infrastructures scolaires et équipements pédagogiques), E-Be1 (Projets de formation professionnelle BEET-ENS-CEM), E-Fr1 (Appui au renforcement de l'enseignement supérieur), E-Be6 (Coopération universitaire institutionnelle), et E-Be15 (Soutien à Action Humanitaire contre la délinquance).

est plutôt cohérente par rapport aux études récentes sur les questions de l'éducation dans un contexte post-conflit.¹⁸⁵ Selon les études de l'IIPE, un des trois aspects fondamentaux de l'éducation en situation d'urgence consiste à « poursuivre l'éducation pendant et après une situation d'urgence ». Selon le contexte, cela implique d'assurer la continuité (et, si possible, l'amélioration) de l'offre éducative par la mise en place d'espaces temporaires d'apprentissage par exemple. Cela implique également de sensibiliser les donateurs et les organisations, en insistant sur la nécessité de financer l'éducation en même temps que les autres secteurs, dès l'apparition d'un cas d'urgence et sur le long terme. Enfin, cela inclut le travail avec les ministères afin de déterminer les possibilités d'amélioration ou de réforme du système éducatif.

Le projet belge (E-Be10) 'Développer la citoyenneté responsable: les étudiants du secondaire au service de la paix' s'adresse le plus à la thématique. Il se fixait l'objectif de consolider la paix, promouvoir la réintégration des jeunes réfugiés à l'école secondaire et à la communauté. Il ciblait les enseignants, élèves et communautés ensemble (40 écoles dans 7 provinces). La formation a consisté en 8 sessions de formation de 4 jours sur la citoyenneté-paix : 1255 participants.

- Au départ (baseline), tous les participants (enseignants, étudiants, formateurs de formateurs) avaient une vision superficielle de la notion de citoyenneté
- L'impact a été décelé après la deuxième formation des enseignants (exemples de changement d'attitudes et de comportement).
- L'évaluation du programme de formation des formateurs a trouvé que 95% des participants pensaient que leur formation aurait un impact positif sur leur travail; 100% des enseignants pensaient qu'il aurait un impact
- Forte demande des formateurs et des enseignants pour étendre le programme à toutes les écoles du pays
- 97% des enseignants disent utiliser le livre "Esprit de Civisme" dans leurs classes

Le projet britannique « Secondary school access for returning refugees » visait la Construction et réhabilitation des écoles ; réparation d'équipements ; cours de perfectionnement en français et en kirundi ; clubs d'anglais et d'hygiène. Son rapport d'achèvement¹⁸⁶ note que :

- 2250 jeunes de retour au pays ont trouvé une place dans ces écoles et 8900 jeunes en tout ont bénéficié du programme et, ensuite, se sont inscrits dans des écoles secondaires
- Le ratio élève/salle de classe dans les 13 écoles cible réduit de 147 :1 à 59 :1
- 83% des déscolarisés ont pu retourner à l'école
- Seuls deux cibles, reliées à l'objectif global présentent des taux d'atteinte inférieurs à 80% : la baisse du nombre d'étudiants par classe (atteint à 53%) et le % d'amélioration au tests d'anglais (atteint à 60%). A l'inverse, la cible en % de professeur ayant amélioré leurs méthodes a été atteinte à 157%. Nous noterons toutefois que nous ne disposons pas d'évaluation indépendante corroborant ces informations

Toujours sur cette thématique, l'UNICEF met en oeuvre au Burundi le programme Education et Plaidoyer pour la Consolidation de la Paix (PBEA - Peacebuilding, Education and Advocacy Programme) cofinancé par les Pays Bas, pour 2012-2016. Une série d'activités et de travaux de

¹⁸⁵ UNESCO. Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2011 : La crise cachée : les conflits armés et l'éducation. Paris: UNESCO. 2011.

¹⁸⁶ Project Completion Review, March 2012; Phase II Final Narrative Report - April 2012

recherche sont menés dans ce cadre. Une étude est en cours afin de déterminer le rôle du système éducatif dans la consolidation de la paix au Burundi visant à déterminer les éventuels modèles d'exclusion et d'inéquité observés et reproduits dans le système éducatif (passé et présent) et de mettre en avant les facteurs potentiels de conflits et, à l'inverse, de cohésion sociale. L'accompagnement de la réforme des programmes scolaires dans le cadre de l'école fondamentale, financé en partie par l'UNICEF, comprend également ce volet en vue d'assurer un enseignement sensible aux conflits et moteur de cohésion sociale.

ANNEXE 9. APPUIS MACROÉCONOMIQUES (QE7) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION

Aide budgétaire prévue et réalisée, reportée dans le Rapport PEFA 2011

	2008			2009			2010			2011		
	Prévu	Réalisé	Taux R/P	Prévu	Réalisé	Taux R/P	Prévu	Réalisé	Taux R/P	Prévu	Réalisé	Taux R/P
UE (euro) PABRE				15	13,5		15	14,37		15	14	0,93
UE (euro) vulnérabilité Flex					14,33			14,27				
AFD (en euros)							0,43	0,43	1,00	0,86	0,86	1,00
BM (dollars)	25	25	1,00	25	25	1,00	25	25	1,00	25	25	1,00
BAD (en dollars)	9	9	1,00	5	5	1,00	10	10	1,00			
Pays-Bas (en euros)					10			10		10,4	10,4	1
Total (en US dollar) hors Flex	34,0	34,0	1,00	40,7	46,8	1,15	46,0	52,7	1,15	43,8	43,0	0,98
Total (en US dollar) y compris Flex		34			57,02			62,91			43,04	
(1 euro = 1,4 dollar)				10		0,00						
Appui budgétaire CNCA	77,46	116,11	1,499	91,14	97,36	1,068	123,74	109,21	0,883			
Fonds commun	6	6,1	1,017	8,91	10,86	1,219	37,39	32,48	0,869			
Total	83,46	122,21	1,464	100,0	108,22	1,082	161,13	141,69	0,879			

Source : Tableau copié du Rapport PEFA 2011, p. 185, tableau établi à partir d'informations basées sur le questionnaire PEFA et des données du CNCA (1 euro = 1,40 dollar)

Appuis budgétaires programmés et réalisés 2005 à 2011 (en BIF)

	Prévisions	Date de versement prévue	Réalisations	%	Date de versement
2005	<i>Source : Base de données OCDE</i>				
Belgique			32 261 894		
France			4 032 736 764		
UE			10 216 266 468		
UE			32 355 991 300		
BAD					
BM					
OPEP					
Norvège					
TOTAL	0		46 637 256 426		
dont DPE	0		46 637 256 426		
% du total					
FMI			22 842 969 600		
TOTAL y compris FMI	0		69 480 226 026		
DPE en % du total			67,1%		
AB reportée TOFE	82 100 000 000		69 100 000 000	84,2%	
2006	<i>Source : Base de données OCDE</i>				
Belgique			2 582 352 203		
France			3 227 940 254		
UE			9 327 533 756		
UE			3 460 351 952		
Pays-Bas			10 716 777 953		
BAD					
BM			12 560 085 406		
Norvège					

	Prévisions	Date de versement prévue	Réalisations	%	Date de versement
TOTAL	0		36 064 749 067		
dont DPE	0		26 732 603 915		
% du total			74,1%		
FMI			21 643 427 200		
TOTAL y compris FMI	0		57 708 176 267		
DPE en % du total			46,3%		
AB reportée TOFE	113 600 000 000		67 500 000 000	59,4%	
2007	<i>Source : Évaluation en fin de parcours des indicateurs et résultats du DP2 du PABRE, Rapport Final, février 2012 - données selon DUE, Bujumbura</i>				
Belgique	2 637 125 000		0	0,0%	
France	3 270 035 000		3 293 383 400	100,7%	Décembre
UE	24 050 580 000		2 606 703 780	107,6%	juillet
UE			23 276 663 750		Décembre
Pays-Bas	10 548 500 000		10 331 579 083	97,9%	Avril
BAD	10 548 500 000		0	0,0%	
BM	58 016 750 000		43 772 221 445	75,4%	Décembre
OPEP			1 193 855 954		Décembre
Norvège			10 257 657 895		Avril
TOTAL	109 071 490 000		94 732 065 307	86,9%	
dont DPE	40 506 240 000		39 508 330 013	97,5%	
% du total	37,1%		41,7%		
FMI			11 824 839 100		
TOTAL y compris FMI	109 071 490 000		106 556 904 407	97,7%	
DPE en % du total	37,1%		37,1%		
AB reportée TOFE	85 500 000 000		nc		
2008	<i>Source : Évaluation en fin de parcours des indicateurs et résultats du DP2 du PABRE, Rapport Final, février 2012 - données selon DUE, Bujumbura</i>				
France	3 335 000 000		3 013 890 305	90,4%	Décembre
UE	23 690 000 000		12 157 314 000	94,6%	Juillet
UE			10 258 618 148		Décembre
Pays-Bas	23 165 000 000		13 256 140 693	57,2%	Septembre
BAD	13 541 250 000		13 544 036 812	100,0%	Décembre
BM	47 610 000 000		7 418 260 021	139,4%	Septembre
BM			1 873 457 223		Septembre
BM			33 323 541 789		Octobre
BM			23 773 316 066		Novembre
Norvège	22 540 000 000		17 615 059 295	78,2%	janvier 2010
TOTAL	133 881 250 000		136 233 634 352	101,8%	
dont DPE	50 190 000 000		38 685 963 146	77,1%	
% du total	37,5%		28,4%		
FMI			25 765 043 700		
TOTAL y compris FMI	133 881 250 000		161 998 678 052	121,0%	
DPE en % du total	37,5%		23,9%		
AB reportée TOFE	91 900 000 000		nc		
2009	<i>Source : Évaluation en fin de parcours des indicateurs et résultats du DP2 du PABRE, Rapport Final, février 2012 - données selon DUE, Bujumbura</i>				
UE	79 347 708 000		3 368 729 200	76,9%	28 mai
UE			23 491 935 750		4 septembre
UE			23 664 463 360		23 décembre
UE			10 499 777 703		28 décembre
Pays-Bas	15 600 000 000			0,0%	
BAD	10 000 000 000		9 774 722 878	97,7%	4 décembre
BM	30 000 000 000		30 690 876 131	102,3%	janvier 2010
Norvège	14 400 000 000		12 056 851 284	83,7%	Mars
Autres	7 400 000 000			0,0%	
TOTAL	156 747 708 000		113 547 356 306	72,4%	
dont DPE	94 947 708 000		61 024 906 013	64,3%	

	Prévisions	Date de versement prévue	Réalisations	%	Date de versement
% du total	60,6%		53,7%		
FMI			25 046 464 800		
TOTAL y compris FMI	156 747 708 000		138 593 821 106	88,4%	
DPE en % du total	60,6%		44,0%		
AB reportée TOFE	128 100 000 000		72 400 000 000	56,5%	
2010	<i>Source : Évaluation en fin de parcours des indicateurs et résultats du DP2 du PABRE, Rapport Final, février 2012 - données selon DUE, Bujumbura</i>				
UE	55 241 200 000		24 469 764 000	85,8%	7 décembre
UE			22 908 062 559		28 décembre
France	1 440 000 000			0,0%	
Pays-Bas	15 400 000 000		15 104 354 475	98,1%	23 décembre
BM	38 280 000 000		30 690 876 131	80,2%	14 janvier
BAD	20 272 000 000		12 771 995 136	91,4%	12 juillet
BAD			5 756 852 011		1 décembre
Norvège	12 000 000 000		12 056 851 284	100,5%	9 mars
Autres	24 872 000 000			0,0%	
TOTAL	167 505 200 000		123 758 755 596	73,9%	
dont DPE	72 081 200 000		62 482 181 034	86,7%	
% du total	43,0%		50,5%		
FMI			24 786 628 088		
TOTAL y compris FMI	167 505 200 000		148 545 383 684	88,7%	
DPE en % du total	43,0%		42,1%		
AB reportée TOFE	167 500 000 000		0	0,0%	
2011	<i>Source : Évaluation en fin de parcours des indicateurs et résultats du DP2 du PABRE, Rapport Final, février 2012 - données selon DUE, Bujumbura et MFPDE, Rapport d'exécution du Budget 2011</i>				
UE	48 200 000 000		25 286 079 245	52,5%	28 décembre
UE					
France	700 000 000		690 654 434	98,7%	janvier
France	700 000 000		773 404 193	110,5%	2ème trim.
Pays-Bas	16 600 000 000			0,0%	
Pays-Bas	17 000 000 000		17 061 355 503	100,4%	novembre
BM	31 600 000 000		30 725 836 896	97,2%	Février
BM	32 700 000 000			0,0%	
BAD	7 800 000 000		7 946 207 285	101,9%	2ème trim.
BAD	5 900 000 000		6 146 446 594	104,2%	
Norvège	12 600 000 000		11 699 424 147	92,9%	9 juin
Norvège	13 100 000 000			0,0%	
TOTAL	186 900 000 000		100 329 408 297	53,7%	
dont DPE	83 200 000 000		43 811 493 375	52,7%	
% du total	44,5%		43,7%		
FMI			27 605 512 438		
TOTAL y compris FMI	186 900 000 000		127 934 920 735	68,5%	
DPE en % du total	44,5%		34,2%		
AB reportée TOFE	186 900 000 000		100 329 408 297	53,7%	
TOTAL 2005-2011	754 105 648 000		651 303 225 350	86,4%	
dont DPE	340 925 148 000		318 882 733 921	93,5%	
% du total	45,2%		49,0%		
AB reportée TOFE	855 600 000 000				

AT des DPE : Décaissements prévus et réalisés entre 2005 et 2011 (millions d'Euros)

CODE	Projet	Montant prévu	Montant déboursé	% réalisé
M-BE3	Expertise pour la préparation, la modération et la présentation des résultats de la 2ème évaluation PEFA	0,006	0,006	100,0%
M-BE5	Financement volontaire de "Trademark East Africa-Burundi" du DFID	1,000	0,600	60,0%
M-BE6	Trademark East Africa 2008-2013 - Subvention programme DFID	cofinancement au programme M-UK1		
M-BE ?	Appui au secrétariat permanent du comité national de coordination des aides (cofinancement du projet PNUD ?)	?	0,309	
M-BE ?	Basket Fund Comité National pour la Coordination des Aides - Elargissement	?	0,504	
M-FR1	Projet d'Appui à la réhabilitation des administrations financières et économiques (PARAFE)	1,520	1,388	91,3%
M-PB ?	CNCA Aid Coordination (cofinancement du projet PNUD ?)	?	0,090	
M-UK1	Trademark East Africa Integration Programme for Burundi	8,450	8,450	100,0%
M-UK3	ODI Fellow s Placements	0,978	0,950	97,2%
M-UK4	DFID funding to the International Monetary Fund	0,525	0,381	72,5%
M-UK ?	UNDP Basket Fund (cofinancement de l'appui au CNCA ?)	?	0,294	

Total			12,972	94,4%
--------------	--	--	---------------	--------------

Source : Informations tirées des documents transmis par les DPE et de la base de données sur les flux d'aide de l'OCDE

Autres appuis des DPE : Décaissements prévus et réalisés entre 2005 et 2011 (millions d'Euros)

CODE	Projet	Montant prévu	Montant déboursé	% réalisé
M-BE1	Fonds Belgo-Burundais de Réemploi	4,000	4,000	100,0%
M-BE4	BIO - Development Fund - European Financing Partners (EFP) PTA Bank - Burundi	?	0,693	
M-BE7	Développement du secteur privé par un appui à la Banque nationale pour le développement économique BNDE	2,479	2,479	100,0%
M-UK2	World Bank Portfolio Manager	0,146	0,146	100,0%

Total			7,318	100,0%
--------------	--	--	--------------	---------------

Source : Informations tirées des documents transmis par les DPE, base de données sur les flux d'aide de l'OCDE

Appui Budgétaire Global des DPE : Inputs prévus et réalisés entre 2005 et 2011 (millions d'Euros)

DPE	TOTAL	Union Européenne							France				Pays Bas	Belgique	
		PPARP		PASME		PABRE	PABRE	PABRE	Aide budgétaire	Aide budgétaire	Aide budgétaire	Aide budgétaire	Aide budgétaire	Paiement salaires AP	Aide budgétaire
		M-EU3	M-EU3 (*)	M-EU1	Avenant Urgence Alimentation	M-EU2	FLEX Vulnérabilité	FLEX Vulnérabilité			M-FR2	M-FR3	Cofinancement ERC/ERSG		Cofinancement ERSG
Période	2005 -2011	2007 -2008	2007 -2008	2007 -2008	2009	2009 -2011	2009	2009	2005	2006	2007	2008	2006/07/08/10	2006	2008
Montant total alloué	212,210	31,500	7,600	30,000	8,370	48,000	13,600	15,000	3,000	2,500	2,000	2,000	42,640	2,000	4,000
Aide budgétaire alloué	206,960	30,250	7,600	29,000	8,370	45,000	13,600	15,000	3,000	2,500	2,000	2,000	42,640	2,000	4,000
partie fixe	175,960	24,250	7,600	21,000	6,370	30,000	13,600	15,000	3,000	2,500	2,000	2,000	42,640	2,000	4,000
partie variable	31,000	6,000	0,000	8,000	2,000	15,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1ère Tranche	134,590	8,250	7,600	15,000	2,000	15,000	13,600	15,000	3,000	2,500	2,000	2,000	42,640	2,000	4,000
partie fixe	124,590	8,250	7,600	11,000		11,000	13,600	15,000	3,000	2,500	2,000	2,000	42,640	2,000	4,000
partie variable	10,000			4,000	2,000	4,000	0,000	0,000							
2ème Tranche	39,370	11,000		7,000	6,370	15,000									
partie fixe	29,370	8,000		5,000	6,370	10,000									
partie variable	10,000	3,000		2,000		5,000									
3ème Tranche	33,000	11,000		7,000		15,000									
partie fixe	22,000	8,000		5,000		9,000									
partie variable	11,000	3,000		2,000		6,000									
Montant total décaissé	207,085	31,500	7,600	28,000	8,370	44,875	13,600	15,000	3,000	2,500	2,000	2,000	42,640	2,000	4,000
% déboursé/alloué	97,6%	100,0%	100,0%	93,3%	100,0%	93,5%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Aide budgétaire décaissé	201,835	30,250	7,600	27,000	8,370	41,875	13,600	15,000	3,000	2,500	2,000	2,000	42,640	2,000	4,000
% déboursé/alloué	97,5%	100,0%	100,0%	93,1%	100,0%	93,1%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
partie fixe	175,960	24,250	7,600	21,000	6,370	30,000	13,600	15,000	3,000	2,500	2,000	2,000	42,640	2,000	4,000
% déboursé/alloué	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
partie variable	25,875	6,000	0,000	6,000	2,000	11,875	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
% déboursé/alloué	83,5%	100,0%		75,0%	100,0%	79,2%									
1ère Tranche	132,590	8,250	7,600	14,500	2,000	13,500	13,600	15,000	3,000	2,500	2,000	2,000	42,640	2,000	4,000
partie fixe	124,590	8,250	7,600	11,000		11,000	13,600	15,000	3,000	2,500	2,000	2,000	42,640	2,000	4,000
partie variable	8,000			3,500	2,000	2,500	0,000	0,000							
2ème Tranche	38,245	11,000		6,500	6,370	14,375									
partie fixe	29,370	8,000		5,000	6,370	10,000									
partie variable	8,875	3,000		1,500		4,375									
3ème Tranche	31,000	11,000		6,000		14,000									
partie fixe	22,000	8,000		5,000		9,000									
partie variable	9,000	3,000		1,000		5,000									
Aide compl. allouée	5,250	1,250		1,000		3,000									
Aide compl. déboursée	5,338	1,338		1,000		3,000									
% déboursé/alloué	101,7%	107,0%		100,0%		100,0%									
S&E Montant alloué	0,430	0,060		0,070		0,300									
S&E Montant déboursé	0,469	0,099		0,070		0,300									
% déboursé/alloué	109,1%	165,2%		100,0%		100,0%									
AT Montant alloué	4,820	1,190		0,930		2,700									
AT Montant déboursé	4,869	1,239		0,930		2,700									
% déboursé/alloué	101,0%	104,1%		100,0%		100,0%									

Source : Informations tirées des documents transmis par les DPE, base de données sur les flux d'aide de l'OCDE *) allègement de la dette

ANNEXE 10.COORDINATION (QE8) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION

QE8 - Les DPE ont-ils fait preuve d'une action coordonnée et quels en ont été les effets en termes de synergies ?

J-8.1. La Délégation a joué un rôle actif de coordination des DPE

J-8.2. La notion de chef de file est appliquée dans les différents secteurs

Selon l'OCDE¹⁸⁷, des efforts ont été faits, en particulier entre la Délégation de l'Union européenne et les Pays membres, pour coordonner les stratégies. L'OCDE considère que certains groupes sectoriels de coordination ont permis une réelle répartition géographique du travail par secteur et l'harmonisation des approches (selon les principes 1 et 7 d'intervention dans les Etats fragiles).

La Délégation de l'UE anime une coordination étroite entre les Etats Membres. La perception de l'évolution de cette coordination est néanmoins difficile sur la période (peu de sources documentaires quant aux modalités et produits de cette coordination avant sa mise au premier plan à la suite du traité de Lisbonne, et peu d'acteurs disposant de la perspective historique). Certains événements récents démontrent néanmoins une intensification de cette coordination intra-européenne, illustrée par :

- des prises de position communes dans le cadre du dialogue politique. L'interaction organisée autour de la Délégation dans le cadre de la promulgation de la Loi sur la presse est à ce propos illustrative d'une intensification de cette coordination : cette promulgation a été pour les bailleurs européens l'occasion de faire front commun, notamment par des déclarations de positionnement cosignées par l'Ambassadeur de l'UE et les par les Ambassadeurs des Pays Membres présents dans le pays. Dans ce contexte de dialogue gouvernement-bailleurs extrêmement tendu, la concertation voire l'harmonisation des discours est une condition de crédibilité.
- la mise en pratique d'une programmation commune pour le 11^{ème} FED : l'absence de cadre stratégique commun était bien entendu un frein à l'approfondissement de la coordination entre DPE. En préparation au 11^{ème} FED, une distribution des tâches entre DPE a récemment été opérée, en vue d'identifier un chef de file européen par secteur, chargé de représenter, suivre et informer les partenaires européens. Les Pays Membres représentés sur place se tiennent également prêts à ajuster leur calendrier de programmation pour le faire coïncider avec celui du FED (ex : un PIC intérimaire est envisagé par la Belgique avant le passage à un cycle de programmation synchronisé à celui du FED).

¹⁸⁷OCDE: Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragiles, République du Burundi, 2012.

J-8.3. Le Code de Conduite européen sur la complémentarité et la division du travail a été appliqué

Les stratégies des DPE en œuvre durant la période d'évaluation portent peu d'attention à la mise en œuvre du Code de conduite européen. Les priorités et activités des autres bailleurs présents dans les secteurs d'intervention choisis sont – de plus en plus précisément – identifiés, mais les arguments qui justifieraient la décision de s'engager ou d'écarter un appui en raison de la présence d'autres acteurs européens ne sont pas explicitées par les documents stratégiques. Les entretiens conduits auprès d'anciens et actuels représentants des DPE en poste et aux sièges confirment néanmoins l'existence de procédures de consultation et d'identification des parties en présence en phase de préparation des stratégies bilatérales.

Le positionnement vis-à-vis des autres bailleurs (européens ou non) se fait plus explicite lorsque, comme c'est le cas de Dfid, la décision de retrait du pays a impliqué une stratégie de désengagement. La formulation de cette stratégie de désengagement résulte notamment de l'émoi suscité par la décision de retrait Dfid au Royaume-Uni, et par l'injonction de la Chambre des Communes d'identifier précisément les modalités de prise en charge par d'autres bailleurs des secteurs que Dfid abandonnait¹⁸⁸, dans les cas où un appui devait être maintenu à moyen terme.

Processus de clôture du programme bilatéral de DFID au Burundi

Source: Dfid, UKAid : BILATERAL AID REVIEW - TECHNICAL REPORT (March 2011)

The aim of the Review was to identify a clear rationale for DFID country allocations and establish countries in which Dfid should retain and increase its presence, programmes and offices which we should close and graduation strategies when closing. [...]

The Review sought to refocus DFID's priority bilateral expenditure on fewer places where we could have the greatest impact. Ministers decided that by 2016 DFID should close its bilateral programmes in: Angola, Bosnia, Burundi, Cameroon, Cambodia, China, the Gambia, Indonesia, Iraq, Kosovo, Lesotho, Moldova, Niger, Russia, Serbia and Vietnam. [...]

In Burundi, a large scale up would have been required to show a significant impact and therefore demonstrate better value for money. Achieving this in the short term would have been difficult given capacity constraints in country. Better value for money and results could be delivered through our larger existing programmes. DFID's bilateral programme will close in 2012, but we will continue to support Burundi's integration into the East African Community from Rwanda and Kenya, as we believe this will be a critical factor in the country's medium term growth. All of DFID's regional integration work is managed by TradeMark East Africa (TMEA), which has established an office in Bujumbura. [...]

The proposed DFID footprint was compared against a poverty focus model used in DFID's Multilateral Aid Review (MAR). This model ranks countries according to development need and the potential for aid to be effective. Combined these two

¹⁸⁸ House of Commons, International Development Committee : The Closure of DFID's Bilateral Aid Programme in Burundi: Government Response to the Committee's Tenth Report of Session 2010–12 (1 February 2012).

factors help to identify where aid is likely to have the biggest possible impact on poverty reduction. [...]

The effectiveness part of the index is based on the World Bank's Country Policy and Institutional Assessment (CPIA). [...]

The process of narrowing DFID's country focus also took into account the activities of other donors, and in particular noted which countries were receiving high and low levels of aid in per capita terms.

Le premier des instruments nécessaires à une réelle division concertée du travail est une définition commune et stable de la notion de secteur ou de thème d'intervention. Ce n'est pas le cas. L'analyse détaillée des logiques d'intervention des 9ème et 10ème FED permet d'identifier certaines continuités au niveau des instruments et de certains projets¹⁸⁹, mais pas au niveau de concepts plus larges tels que le thème, le secteur, ou même plus vaguement le domaine, base nécessaire à l'application d'une division du travail concertée.

Outre les secteurs « classiques » tels que l'éducation ou la santé, s'ajoutent ou se superposent des thèmes aux définitions valables entre DPE, tels que la « gouvernance », la « paix et sécurité » ou la « formation des élites ». Ceci complexifie l'identification d'axes d'intervention communs.

Les trois « secteurs de concentration » identifiés pour le 9ème FED¹⁹⁰ croisent :

- un **secteur**, le développement rural, aux limites instables d'un bailleur à l'autre, voire d'un FED à l'autre ;
- un **thème** transversal, la bonne gouvernance, promu par les bailleurs dans différents contextes et secteurs ; et
- un « **package** » de modalités d'aide, l'appui macroéconomique, comprenant de l'aide budgétaire, de l'assistance technique et un « dialogue sur les politiques » dont les objectifs sont par définition intersectoriels.

Le 10ème FED insiste sur l'aide au budget général et utilise des notions de « domaines » d'intervention qui ne font aucune référence aux trois « secteurs » du 9ème FED évoqués ci-dessus. Le 10ème FED mentionne ainsi deux domaines de concentration (réhabilitation et développement rural ; appui au secteur de la santé) complétés par un « appui budgétaire général ».

Dans les deux FED, on retrouve également de nombreuses activités sous la rubrique « hors concentration ».

Concentrer l'aide de chaque DPE ? Une contrainte dans une perspective de programmation conjointe au Burundi

Plus que le Code de conduite, c'est l'injonction des sièges de certains DPE à une plus grande concentration de l'aide qui guide les choix d'intensification ou de retrait des secteurs. Certaines représentations locales des DPE se voient imposer par leur siège une doctrine propre en matière de concentration/spécialisation des appuis :

- La Belgique est active sur trois secteurs au Burundi, un secteur étant défini dans un sens relativement restrictif, en comparaison de la notion de « domaine de concentration » notamment utilisée dans le cadre du FED. Pour la Belgique, cette

¹⁸⁹ Mais également des ruptures par exemple par rapport à certaines activités du secteur agricole

¹⁹⁰ PIN 9ème FED, p.20

focalisation sur trois secteurs constitue néanmoins une ouverture relative, dans la mesure où le siège impose généralement une concentration sur deux secteurs. Dans le cadre du PIC actuel, l'appui à la justice est maintenu jusqu'à ce qu'un autre bailleur prenne le relai.

- Pour les Pays-Bas, la concentration sur trois secteurs est également imposée par le siège.
- La CE définit des « domaines de concentration » permettant une certaine flexibilité au regard de ce principe.
- La France n'est pas soumise à la contrainte de concentration sectorielle.

Face aux injonctions de concentration sectorielle fixées par leurs sièges, les postes ont souhaité faire passer un message important à travers cette évaluation : dans un pays en situation de fragilité pour lequel (i) la qualité du dialogue évolue rapidement, (ii) les enjeux sont extrêmement complexes et imbriqués et (iii) peu de bailleurs sont présents, certains quittant le pays sans concertation préalable (Dfid) tandis que d'autres disposent d'une expérience longue et multi-composantes, s'obliger à « *une concentration de l'aide est intenable* ».

Perspective de programmation conjointe dans le cadre du 11^{ème} FED

Les difficultés conceptuelles et pratiques de la division du travail au niveau stratégique sont toutefois surmontées à l'intérieur de certains secteurs, où une coordination existe. La mission a identifié un renforcement de la collaboration entre DPE en termes d'analyse commune (enjeux, objectifs, modalités) et de réponse à y apporter. Les effets du partage de l'information entre DPE sur l'ajustement de leur stratégies ne sont pas encore confirmés (inertie à l'intérieur d'un cycle de programmation), mais devraient se concrétiser dans le cadre de la mise en œuvre du 11^{ème} FED (programmation commune).

J-8.4 Des mécanismes de concertation avec le gouvernement et entre bailleurs sont développés

Les DPE présents au Burundi sont actifs dans les cercles de coordination. Leur présence leur permet non seulement d'influencer les décisions mais également d'apprendre. Leur participation à ces enceintes est une source importante d'information sur le climat politique et économique du pays. Au niveau local, les structures de concertation telles que les Comités des partenaires, structures mixtes de concertation locale, typiques de la coopération belge par exemple, constituent des lieux d'apprentissage permettant aux représentants des DPE qui y participent d'améliorer leur compréhension des enjeux et donc la pertinence de leurs interventions.

Concertation bailleurs-Gouvernement

Au niveau général, différents comités existent, aux travaux desquels les DPE contribuent d'une manière plus ou moins intensive. L'élaboration et le suivi du CSLP a été préparé par une cellule placée auprès de la Présidence. L'ensemble du processus est placé sous l'autorité de la deuxième Vice-présidence (Comité interministériel de suivi des politiques économiques et sociales (CI/REFES) assisté du Secrétariat permanent SP/REFES), lui-même appuyé d'un Comité technique de suivi du CSLP. Le SP/REFES est chargé du suivi des réformes économiques (évaluation et programmation), notamment l'élaboration et le suivi du CSLP, et de l'ensemble des réformes intérieures avec les bailleurs (suivi d'une matrice de toutes les réformes et suivi de la cohérence entre les réformes). Dans le cadre de la préparation et du suivi du CSLP, le SP/REFES pilote les groupes techniques.

Le gouvernement a pris certaines initiatives en matière de coordination de l'aide, généralement à la demande et avec l'appui des bailleurs. Il a mis en place, en décembre 2005, le Comité National de Coordination des Aides (CNCA), organe national de coordination le plus élevé ayant notamment bénéficié d'une assistance technique des DPE. Par la suite, la table ronde des bailleurs de fonds de mai 2007 a encouragé le Gouvernement à mettre sur pied un Groupe de Coordination des Partenaires (GCP). En février 2008, le GCP publiait ses termes de références ; son organigramme reflète l'architecture de cette structure unique de coordination, de suivi et de dialogue avec les partenaires couvrant aussi bien les aspects de développement que de consolidation de la paix.

Les mécanismes de coordination entre Gouvernement et PTF prévoient dans ce cadre :

- un Groupe de coordination des partenaires (GCP) opérant à trois niveaux :
 - les Groupes sectoriels qui participent à la planification et la budgétisation,
 - le Forum stratégique,
 - le Forum politique ;
- le Cadre de partenariat (CP) qui est un cadre de dialogue entre le gouvernement et les participants à l'appui budgétaire ;
- les Commissions mixtes qui sont des voies de négociation surtout bilatérales, les Groupes consultatifs visant à échanger sur les stratégies et les politiques de développement avec l'ensemble des partenaires, les Revues de portefeuilles pour les évaluations des programmes, les Missions et études conjointes portant surtout sur les programmes sectoriels.

La consolidation de la paix, qui est le but principal du CSCP, est aussi l'un des principaux objectifs du deuxième CSLP. C'est d'ailleurs pour cette raison que le gouvernement et les partenaires ont convenu d'intégrer complètement le CSCP dans le nouveau CSLP à travers son premier axe stratégique. Le cinquième et dernier rapport de suivi spécifique au CSCP portait sur la période de février 2010 à janvier 2011. La fusion des CSLP et CSCP au sein du CSLP II permet désormais un cadre unique de concertation.

Coordination entre bailleurs

Les mécanismes de coordination entre bailleurs sont principalement :

- la coordination entre les chefs de coopération pilotée par la Banque Mondiale ;
- la coordination du système des Nations Unies regroupant les représentants et chefs d'Agence du système des Nations Unies ;
- la coordination regroupant les pays membres de l'Union européenne.

Malgré ce dispositif impressionnant sur le papier, le rapport 2011 de l'OCDE sur l'engagement international dans les états fragiles, fait un constat mitigé : *"Les partenaires internationaux ont le sentiment de faire des efforts réels en faveur du renforcement de l'État. Il y a cependant peu de concertation entre eux dans les faits"* (OCDE 2011, p.11). *"Le recours à l'approche programme et aux missions et travaux analytiques conjoints reste limité au Burundi. Dans le cadre des mécanismes de coordination existants, plus d'efforts sont nécessaires de la part de l'ensemble des parties prenantes pour faciliter et renforcer la collaboration formelle"* (OCDE 2011, p.13).

Enjeux de la coordination interne à chaque DPE (direct/indirect/multi, développement/défense/diplomatie)

L'OCDE¹⁹¹ relève que « plusieurs partenaires internationaux ont noté que leur capacité d'assurer une priorisation en commun avec leurs pairs était également limitée par les priorités plus globales de leur gouvernement ». Le compromis entre la cohérence internationale de l'aide d'un bailleur donné et la cohérence entre les interventions des différents bailleurs dans un pays donné, n'est pas toujours facile. Les enjeux et contraintes de concentration de l'aide ont été évoqués à ce propos sous la question de pertinence (Q1).

L'enjeu de cohérence entre la coopération bilatérale directe (champ principal d'évaluation : CSP/PIN, PIC belge, DCP français...) et les instruments dits « indirects¹⁹² » constitue également un enjeu, que ce soit en termes de synergies ou plus simplement en termes de recensement des activités.

- Certains des DPE émettent de fortes critiques vis-à-vis d'initiatives émanant du siège (Facilités, lignes budgétaires), jugées incohérentes avec les stratégies concertées sur le terrain, prenant insuffisamment en compte les recommandations des postes, et pour lesquels les mécanismes de suivi les associent insuffisamment.
- Alors que la Belgique dispose d'une relativement bonne vision des acteurs belge de coopération indirecte présents dans le pays, et encourage les synergies entre coopération indirecte et PIC, la France peine à recenser de façon systématique les ONG françaises présentes sur place. La France doit également intégrer les activités de ses collectivités locales, la Région Pays de Loire ayant développé une coopération bilatérale propre avec le gouvernement burundais.

Les analyses sectorielles ont mis en avant un certain cloisonnement des approches au sein d'un même DPE et entre DPE (effet silo entre politique et coopération, et au sein de la coopération entre appuis sectoriels). Des chevauchements et doublons sont observables, à ce titre, en agriculture.

J-8.11 Une harmonisation des politiques a été activement mise en œuvre

Au niveau des quatre secteurs focaux de l'évaluation, les pratiques de coordination apparaissent assez contrastées. Les structures de dialogue les plus actives sont identifiées dans l'éducation, et plus récemment dans l'agriculture et la justice. L'existence d'un cadre programmatique conditionne l'harmonisation des politiques.

Education

Le Fonds Commun pour l'Éducation (FCE) constitue l'instrument d'intervention privilégié, mais non exclusif, de trois des DPE intervenant dans le secteur.

Sécurité

Les DPE coordonnent leurs activités et programmes pour la justice et la réforme du secteur de la sécurité. Cependant, aucune analyse conjointe des besoins n'a été faite avant que les

¹⁹¹OCDE: Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragiles, République du Burundi, 2012.

¹⁹² Le terme « coopération indirecte » couvre ici l'aide non programmable (notamment les lignes budgétaires financées par le budget général de l'Union Européenne), la coopération bilatérale indirecte (à travers des ONG ou d'autres acteurs) et la coopération décentralisée (à travers les collectivités territoriales). Nous avons choisi de regrouper ces 'interventions hors coopération bilatérale directe' sous le terme générique de « coopération indirecte », sachant que chaque DPE dispose de sa propre terminologie en la matière.

projets aient été lancés. Les logiques d'intervention des documents stratégiques des DPE s'articulent de manière complémentaire. Dans leurs documents de stratégie et documents de projet, les DPE identifient les efforts des autres bailleurs de fonds et définissent en quoi ils sont complémentaires. Les Pays-Bas organisent des réunions mensuelles de coordination des donateurs qui ont conduit à des programmes et des activités étroitement liés dans le secteur de la sécurité. Trois instances ont contribué à faciliter la coordination en matière de sécurité:

- Création le 31 Août 2008 du **Conseil National de Sécurité** (CNS) du Burundi. Il s'agit d'un organe consultatif permanent dont le rôle est l'assistance au chef de l'Etat en matière de sécurité intérieure et extérieure.
- Mise en place le 1^{er} octobre 2008 du **Groupe sectoriel de la sécurité** (GSS). Ses objectifs sont les suivants : servir de cadre de rencontre, d'information et de coordination pour le secteur de la sécurité, permettre une participation inclusive des partenaires du Burundi dans le développement des politiques et stratégies sectorielles, améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide dans ce secteur, aligner les partenaires derrière les plans stratégiques de développement du secteur, participer à l'évaluation et au suivi des politiques sectorielles de développement du secteur. Le GSS est présidé par le chef de cabinet du ministre de la sécurité publique. Sa fréquence de réunion est mensuelle. Il réunit tous les chefs des coopérations internationales (coopérations bilatérales et opérateurs multilatéraux).
- Création le 4 juin 2008 de la **Cellule mixte de coordination de la coopération internationale du secteur de la sécurité publique** (CMCCISSP) auprès du ministre de la sécurité publique. Cette instance se réunit également mensuellement sous l'autorité du chef de cabinet du ministre et avec la participation des chefs des coopérations bilatérales en charge d'un projet d'appui aux structures du ministère, ou de leurs représentants et avec celle du chef de l'unité Police du Bureau intégré des Nations-Unies pour le Burundi (BINUB). Certaines organisations non-gouvernementales impliquées dans ce domaine sont également conviées. L'objectif de cette structure nationale est la coordination de l'action des bailleurs.
- Fin 2007, un nouveau **Commissariat de la Formation** a été créé au sein de la Direction Générale de la PNB. Appuyé par le projet français pour mettre en place des stratégies de formation, ce dernier a commencé à coordonner les acteurs qui interviennent dans ce domaine au sein de la PNB¹⁹³.

Chef de file

- S'il existe, comment s'organise le choix du chef de file des bailleurs en matière de (i) sécurité, (ii) gouvernance, (iii) justice ?

Il existe une division du travail formelle, par laquelle sont actifs sur la **sécurité** les Etats-Unis, la Belgique, les Pays-Bas et les Nations Unies¹⁹⁴, avec les Pays-Bas comme chef de file. En matière de **gouvernance**, tous les DPE sauf l'Allemagne sont impliqués, mais les chefs de file sont désignés pour des sous-domaines : gouvernance économique (UE), gouvernance politique (BINUB), gouvernance administrative (PNUD), décentralisation (Suisse) ; justice et Etat de Droit (BINUB), environnement et questions foncières (Suisse). Sur la **justice spécifiquement**, l'Union européenne, les Etats-Unis, la Belgique et les Nations

¹⁹³ http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/La_reforme_du_secteur_de_la_securite_au_burundi.pdf.

¹⁹⁴ CNCA et autres sources, cité dans l'annexe 9 de Banque mondiale, 2012, Country Assistance Strategy FY2013-2016, www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/10/01/000350881_20121001113803/Rendered/INDEX/723340CASoP1280OfficialUseOnly090.txt.

Unies sont impliqués, et le Royaume-Uni était chef de file avant son départ, avant que le Bureau des Nations Unies ne prenne la main¹⁹⁵. Concernant la justice, on observe :

- Une **division géographique** : Cette répartition a été réalisée à la demande formelle du Ministère de la justice au moment de l'adoption de la politique sectorielle. La CTB couvre les provinces de Cibitoke, Mwaro, Bujumbura Mairie et Bubanza (Centre Ouest), L'UE couvre une partie du ressort de la Cour d'Appel de Gitega (Gitega, Ruyigi, Karuzi) et Bururi (Ressort CA Bujumbura). Le BNUB couvre le ressort de la CA de Ngozi.
- Une division thématique historique : l'UE couvre les aspects « justice de proximité » et l'appui institutionnel sur ce thème, la CTB couvre les juridictions supérieures de sa zone (TGI, CA) et la Cour Suprême, Le BNUB couvre également les juridictions supérieures de sa zone et le Conseil supérieur de la Magistrature

Division du travail entre DPE :

- Existe-t-il un DPE chargé de suivre les 3 secteurs pour les autres Pays Membres européens ? Si oui, sur quelle base cette désignation a-t-elle été opérée ?
 - La division du travail entre donateurs européens est informelle, la division formelle étant laissée à l'initiative du gouvernement burundais¹⁹⁶. Les Pays-Bas sont chefs de file sur la sécurité, tant pour la communauté internationale que pour les DPE. L'UE est *de facto* chef de file des DPE sur la justice et la gouvernance plus généralement.
- Observe-t-on une division du travail entre DPE dans les secteurs ? S'il y a division du travail, sur quelles bases (distribution des tâches par zone, par thématique, par niveau terrain/politique...) ?
 - Sur la sécurité, les Pays-Bas appuient la FDN et la police, tandis que la Belgique, l'Allemagne et la France se sont concentrées sur la police. Géographiquement, l'Allemagne et la Belgique se sont réparties quatre provinces chacune.
 - Sur la gouvernance plus généralement, l'UE, la Belgique et la France appuient la gouvernance économique, politique et administrative; l'UE et la Belgique appuient la justice et Etat de Droit, l'UE et la Belgique appuient l'environnement et les questions foncières.
 - Sur la justice, il n'y a pas de division du travail claire, formelle ou informelle.

Mécanismes de concertation bailleurs- gouvernement :

- Existence-ils ?
 - Le Groupe de Coordination des Partenaires incluait en 2008 un groupe de Suivi et Evaluation du Cadre stratégique pour la Consolidation de la Paix, et un groupe de Suivi et Evaluation du CSLP. Le premier inclut des sous-groupes sectoriels « Bonne gouvernance », « Etat de droit » et « Secteur de Sécurité », et le deuxième des sous-groupes sectoriels « Sécurité » et

¹⁹⁵ Ball, Gasana et Nindorera, 2012. From Quick Wins to Long-Term Profits? Developing better approaches to support security and justice engagements in fragile states: Burundi case study; site du CNCA, consulté le 16 septembre 2013 (www.sp-cnca.gov.bi); et annexe 10, Banque mondiale, 2008. Country Assistance Strategy FY 2009-2012, www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/23/000333038_20080723011238/Rendered/PDF/441930Revised010asopreviousorecord1.pdf

¹⁹⁶ Mora, Stéphane. "La réforme du secteur de la sécurité au Burundi." *International Center for Transitional Justice*. Novembre. ANALY (2008).

« Justice ». Il en résultait beaucoup de doublons et d'approches en silos. Pour ajouter à la complexité, la présidence du sous-groupe « Secteur de sécurité » est assurée par le Ministère de la Sécurité Publique et sa vice-présidence par les Pays-Bas, mais le sous-groupe « Sécurité » était co-présidé par le Ministère de la Défense et les Nations Unies¹⁹⁷.

- Par la suite, le Groupe de Coordination des Partenaires a été simplifié : celui-ci ne compte plus que six sous-groupes sectoriels, dont le sous-groupe « justice et Etat de droit ». Ce sous-groupe a pour mission de renforcer la coordination et l'harmonisation des programmes et projets d'appui à la justice et de favoriser leur alignement sur les priorités nationales telles que définies dans la politique sectorielle du Ministère de la Justice et dans le CSLP. Il est co-présidé par un représentant du Ministère de la Justice et d'un donateur. Ce sous-groupe a des groupes techniques sur des sujets comme la justice juvénile, la formation ou l'assistance judiciaire.
- Enfin, le Ministère de la Sécurité publique a aussi créé une Cellule mixte de Coordination de la Coopération internationale du Secteur de la Sécurité publique.
- Si oui, s'inscrivent-ils dans un document stratégique concerté (ex : existence du Plan National pour l'Agriculture – PNIA)
 - Sur la sécurité, les documents stratégiques concertés incluent la revue de la défense nationale ; la concept de police de proximité ; et la stratégie nationale de sécurité 2013-18.
 - Sur la justice, ils incluent la Politique sectorielle et le Plan d'Action du Ministère de la Justice 2006-2010.

Harmonisation :

- Harmonisation des stratégies entre DPE et entre bailleurs en général : As-tu des exemples d'approches incohérentes entre DPE, qui ont été résolues ensuite ? Peut-on dire que les mécanismes de concertation éventuels permettent une forte harmonisation des stratégies ? ou au contraire l'absence éventuelle de document stratégique pèse-t-elle sur l'harmonisation des stratégies ?
 - Les chefs de la coopération des pays européens se réunissent chaque mois, et les réunions ont fréquemment pour thème la sécurité ou la gouvernance.
 - Sur la sécurité et la justice plusieurs évaluations et études identifient un manque de coordination patent jusqu'à 2009¹⁹⁸. Cependant, concernant la sécurité, les entretiens indiquent qu'il y a moins d'incohérence qu'un manque de synergie, et qu'une vision commune et systémique de la sécurité n'aurait pas pu être élaborée plus tôt que 2008-2009, étant donné un manque de confiance mutuelle (entre acteurs nationaux, et entre acteurs nationaux et internationaux) et de capacités.
- Existe-t-il une harmonisation des instruments et procédures, ou au contraire chacun continue-t-il à travailler avec ses propres projets individuels ?
 - Les instruments et procédures continuent à être individuels, mais concernant les projets d'envergure, les approches adoptées sont de plus en plus convergentes : responsabilité mutuelle ou co-gestion, évoluant vers le leadership national. Les projets plus modestes, eux, ne suivent pas de modèle particulier : aide-projet, renforcement des capacités, approche programme...

¹⁹⁷ Mora, 2008, op. cit.

¹⁹⁸ Mora, 2008, op. cit., et Ball, Gasana et Nindorera, 2012, op. cit.

Agriculture vivrière

La mission de terrain a permis de confirmer qu'en dépit de quelques initiatives isolées et d'une répartition géographique, le problème de la coordination des acteurs, voire de la cohérence stratégique des interventions est loin d'être maîtrisé dans ce secteur. L'enjeu vital de la sécurité alimentaire semble traité par les DPE sans grande vision stratégique, ni coordination. Mis à part une assistance technique au Ministère, les ressources investies dans ce secteur sont dépensées sous forme de projets, limités dans le temps et souvent dans l'espace, poursuivant des objectifs probablement pertinents mais peu hiérarchisés ou structurés entre eux. Le cadre stratégique permettant de maximiser l'effet de levier de ces ressources en termes d'impact durable sur les revenus ruraux, de sécurité alimentaire, voire de croissance économique fait cruellement défaut. Des programmes semenciers ou de fertilisation sont lancés sans que certaines conditions de base soient remplies, tels que la stabilité foncière, le fonctionnement des marchés financiers ruraux, les communications, ou les débouchés commerciaux. La coordination des bailleurs et en particulier des DPE est manifestement très faible dans ce secteur, mais l'adoption du PNIA et la structuration progressive des actions en fonction des thématiques mises en avant commence à porter ses fruits en termes de coordination des activités des DPE.

Café et thé

Dans ces secteurs, les DPE se sont inscrits dans une stratégie de privatisation qui ne prend que partiellement en compte les contraintes du secteur. Focalisant sur la transformation et la commercialisation et insuffisamment sur la production de matière première ou des enjeux tels que les marchés financiers, ces stratégies se sont bloquées en cours de processus, laissant les DPE intervenir au niveau des infrastructures, de la formation, sans grande coordination. Par exemple, la contribution du STABEX pour appuyer la politique de désengagement de l'Etat dans les différentes filières a été peu coordonnée¹⁹⁹. Dans ce domaine vital pour l'économie nationale et pour les ménages ruraux du Burundi, les DPE agissent de manière peu organisée, dans le contexte d'une stratégie qui connaît manifestement des difficultés, sans s'investir dans la réflexion au-delà de la mise en œuvre de projets individuels.

Organes de concertation :

Au cours de la période sous-revue, Le seul organe existant et qui met en œuvre le PNIA est le Groupe Sectoriel « Agriculture et Développement Rural » (GSADR) qui comprend, en plus des PTF, les ONG internationales et la société civile. Chacune des 15 focalisations thématiques du PNIA met en place des groupes de travail pour lesquels un PTF accepte d'en assurer la co-présidence et de financer les études et expertises externes nécessaires. En principe, ces groupes sectoriels sont répartis par provinces et comprennent les DPAE et PTF.

L'organisation concrète de la coordination émerge surtout sur la fin de la période sous-revue et est encore dans une phase de structuration. Dans le cadre du PNIA, la coordination des PTF indispensable pour soutenir l'approche programme, sera assurée dans le cadre des instances du Groupe de Coordination des Partenaire (GCP). Sur le plan opérationnel, la coordination sera assurée par le Groupe Sectoriel Agriculture et

¹⁹⁹ Evaluation finale des programmes STABEX, 2011 : « la collaboration des Programmes STABEX avec la Banque Mondiale dans le processus de libéralisation a été quasi inexistante, alors qu'elle aurait permis une meilleure compréhension du concept et une meilleure stratégie sur le terrain. A l'heure actuelle, seule la filière café a été touchée par le processus avec la cession de 13 stations de lavage à WEBCOR sur les 117 stations proposées, la création de cette Autorité de Régulation de la Filière Café, la mise en place d'une Association interprofessionnelle des acteurs de la filière café (INTERCAFE) et le transfert officiel des infrastructures au Service du Patrimoine au MINEFI »

Développement Rural (GSADR). La concertation avec les opérateurs privés et les organisations de producteurs sera assurée dans le cadre des travaux du GSADR auxquels ils participent déjà. Les questions stratégiques ainsi que les questions transversales qui émergeront des travaux du GSADR, seront traités au niveau du Forum Stratégique placé sous la présidence du Ministère du Plan et de la Reconstruction. Enfin les questions politiques et stratégiques entre le gouvernement et ses principaux partenaires pourront être portées au niveau du Forum Politique du GCP sous la présidence de la 2ème Vice-présidence. Dans ce dispositif, le Groupe Sectoriel Agriculture et Développement Rural (GSADR) pourrait assurer la coordination opérationnelle des PTF impliqués dans le secteur agricole. Il est en effet composé du MINAGRIE, du MINEEATU, des PTF actifs dans le secteur agricole et de représentants du secteur privé. Il se réunit mensuellement et a constitué en son sein des groupes de travail qui traitent de dossiers spécifiques. Son secrétariat assuré jusque-là par le PAI est en passe d'être transféré aux services du MINAGRIE. En ce qui concerne la concertation avec les acteurs privés commerciaux et associatifs, et conformément à la stratégie de lutte contre la pauvreté, la concertation entre l'Etat et les acteurs privés est un axe fort du PNIA pour assurer une implication effective du secteur privé dans la mise en œuvre du programme et son suivi évaluation et pour augmenter la contributions des opérateurs privés au financement du secteur notamment au travers de partenariats public-privé. En l'absence de cadre pérenne de concertation public-privé au niveau national, le gouvernement a opté pour une concertation dans le cadre du GSADR déjà ouvert aux représentants du secteur privé. En privilégiant cette instance, le gouvernement entend valoriser l'existant et éviter d'avoir à créer de toute pièce une nouvelle structure. Pour autant, il est admis que la participation encore irrégulière du secteur privé aux travaux du GSADR devra être renforcée pour assurer une réelle concertation.

Rôle du chef de file : pour le secteur du développement rural, la Banque Mondiale assurait cette fonction par le passé, mais son représentant en charge de ces questions est basé à Nairobi. Les pays-bas, bien que plus récemment impliqués dans ce secteur au Burundi, assurent aujourd'hui cette fonction pour les DPE.

Division du travail entre DPE dans le secteur et mutualisation du suivi du secteur : dans la pratique, cette tâche ne semble pas être mutualisée, la division du travail se davantage entre les PTF et les ONG selon les différents thèmes et objectifs du PNIA. En revanche, une concertation initiale a présidé la répartition des zones d'intervention entre PTF lors de la période de réhabilitation. Chaque PTF assiste, voir co-président avec un fonctionnaire du ministère, des groupes de travail. Certains DPE ont financé des études avec les services des ministères concernés et les résultats sont débatus lors de réunions de ces groupes de travail, auxquels tous les intevenants sont invités (y compris les OSC burundaises).

Mécanismes de concertation bailleurs- gouvernement : dans le secteur de l'agriculture, les mécanismes de concertation se sont mis en place à l'occasion de la formulation du PNIA. La concertation se focalise donc autour des différents secteurs du PNIA, mais une stratégie globale de concertation semble encore faire défaut. Ainsi, alors que les cultures d'exportation font parti des thématiques du PNIA, aucune concertation n'est réalisée, ni sur ce secteur, ni sur l'articulation avec les autres secteurs. L'enquête agricole n'a donc pas abordé la thématique des cultures d'exportation. Alors qu'en début de période les mécanismes de concertation étaient très faiblement mis en place, des démarches sont en cours pour mieux coordonner l'approche des DPE (c'est notamment le cas dans le domaine de la sécurité alimentaire).

L'harmonisation des stratégies entre DPE reste encore ponctuelle et partielle, ce fut notamment le cas lors de la création du fonds commun engrais qui a égrené des cofinancements, porté par les pays-bas qui ont joué le rôle de chef de file. Au niveau des instruments et des procédures, le PNIA, qui constitue un cadre de référence nationale, n'a pas été encore bien adopté au niveau provincial et communal, mais sa mise en place se structure en fin de période.

J-8.5 Les DPE ont aligné ou harmonisé leurs procédures

Une harmonisation des procédures peu avancée

Les indicateurs 9 et 10 de suivi de la Déclaration de Paris²⁰⁰ montrent que la performance de la communauté internationale au Burundi en matière d'harmonisation des procédures reste limitée. En ce qui concerne l'utilisation de dispositifs communs, les résultats indiquent qu'en 2010, environ 49 % de l'APD a été fournie au travers d'approches programmes, contre 74 % en 2007. Ces montants représentent pour l'essentiel des fonds communs ainsi que l'aide budgétaire. Les missions et analyses conjointes restent peu fréquentes: sur la base des chiffres collectés dans le cadre du suivi de la Déclaration de Paris pour 2010, seules 21 % des missions et 44 % des travaux analytiques étaient coordonnés.

Les politiques des sièges des DPE vis-à-vis de l'opportunité de mettre en œuvre une aide budgétaire globale (ABG) en général apparaissent très divergentes, et variables sur la période. Dans le contexte burundais, l'ABG est en outre perçue comme risquée en raison des tensions pouvant exister entre ministères.

Dans ce contexte, l'instrument FCE est perçu comme une solution intermédiaire, permettant aux parties un apprentissage préalable à l'aide budgétaire. Il constitue le cas le plus avancé d'harmonisation des procédures entre DPE au Burundi²⁰¹. Étant hors budget, la traçabilité du FCE est en outre plus aisée. Le FCE dont les modalités ont été affinées en 2012 démontre de plus une certaine efficacité en termes de capacité de mobilisation des ressources.

Il est important de noter que les DPE impliqués dans le FCE insistent sur l'importance de maintenir une aide projet en complément de l'aide budgétaire sectorielle. Si cette position s'écarte en partie de celle promue par la Déclaration de Paris²⁰², elle est argumentée par le fait que fonds commun et aide projet sont complémentaires : le projet peut – de manière relativement plus flexible – apporter un appui ponctuel, léger, focalisé, et pour lequel les moyens d'un fonds commun ne pourront pas toujours être mobilisés (ex : financement de l'assistance technique).

²⁰⁰ Voir Annexe 2.1 Suivi de la Déclaration de Paris: Niveaux de référence et objectifs-cibles

²⁰¹ On peut également considérer que l'appui fourni par la Suède via Dfid constitue une forme d'harmonisation des procédures entre les deux pays.

²⁰² Indicateur 6 : Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles.

Quels outils pour agir vite et rester engagés dans le pays ?

Dans le cadre d'un pays fragile tel que le Burundi, deux enjeux principaux se posent en termes de procédures : disposer des moyens d'« agir vite » et « rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite », deux principes promus par l'OCDE dans le cadre des États fragiles.

- Des outils de mobilisation rapide des moyens sont à la disposition de chacun des DPE, mais ils se révèlent en pratique relativement longs à mettre en place pour certains (ex : mobilisation des moyens promis par la CE pour la reconstruction du marché de Bujumbura), incertains pour d'autres (pour la France, le fonds de sortie de crise est attribué à la discrétion du cabinet du Ministère de la coopération), ou d'un montant limité (la France est en mesure de financer une étude de faisabilité pour la reconstruction du marché de Bujumbura, faute de moyens supplémentaires mobilisables rapidement).
- La capacité à répondre au principe de l'OCDE « rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite » est conditionnée par la prévisibilité de l'aide, variable d'un DPE à l'autre :
 - La Belgique, a mobilisé un engagement financier global au titre de son PIC sur quatre ans (sans engagement secteur par secteur à la signature). Elle s'est engagée à rester sur les secteurs du PIC actuel pour douze ans (sans engagement sur des enveloppes financières). Dans le contexte de programmation conjointe 11ème FED, l'engagement du PIC sur 4 ans devra peut-être être revu.
 - Pour les Pays-Bas, l'engagement porte sur deux fois quatre ans (les mêmes secteurs sont appuyés sur deux programmations successives). Le siège réfléchit actuellement à un engagement auprès des pays fragiles sur une plus longue période.
 - L'Ambassade de France reconnaît une forte contrainte de prévisibilité, les derniers instruments pluriannuels du poste faisant l'objet de renégociations annuelles. L'AFD dispose quant à elle de moyens prévisibles ('sanctuarisés' dans le cadre de conventions pluriannuelles).